

## SUMARIO

**PRESENTACIÓN**

## CRÉDITOS

**PRESENTACIÓN DE ESTOS CUADERNOS****José Tudela Aranda**

La situación generada por la epidemia del Covid19 ha tenido, y tendrá, consecuencias transversales sobre el orden institucional y social. Es pronto para poder determinar el alcance de las mismas. Sin embargo, sí resulta posible realizar un primer balance de urgencia, al menos sobre algunas cuestiones. Es el caso de la reacción de la Institución parlamentaria. La emergencia sanitaria ha enfrentado al Parlamento a un doble reto. Por un lado, el de dimensionar sus funciones en relación con un tiempo marcado por la urgencia y la acumulación de poderes en el ejecutivo. Por otro, el de responder logísticamente a las dificultades de desarrollar su quehacer en condiciones extraordinarias. En este cuaderno de la Fundación Manuel Giménez Abad, se pretende dar una imagen lo más completa posible de lo sucedido en los Parlamentos españoles durante estas semanas. Junto al análisis individualizado de lo sucedido en las Cortes Generales y en la mayoría de los Parlamentos autonómicos<sup>1</sup>, se estudiarán cuestiones concretas referidas a la legislación de urgencia o al desarrollo de las votaciones. El trabajo se completa con el análisis de lo acontecido en Alemania y Gran Bretaña. En las páginas siguientes, el lector encontrará una reflexión preliminar que pretende servir de introducción general.

Estos meses han puesto en evidencia graves deficiencias institucionales. La necesidad de reflexionar sobre las mismas es un reto inminente e inaplazable. El orden político occidental se encuentra sometido desde hace ya alguna década a sacudidas notables. Si en un primer momento se llamó la atención sobre la desafección ciudadana respecto de la política, pronto se pasó a alegar la existencia de una crisis de la democracia representativa que se pretendió resolver mediante una apelación general a una mayor participación. Finalmente, en los últimos años, ha ganado espacio la idea de que lo que se encuentra en riesgo es la democracia misma. Las razones que se alegan son múltiples. Entre todas, una ha reforzado significativamente su presencia. El sistema institucional es anacrónico. No ha logrado adaptarse a las necesidades y características de la sociedad derivada de la revolución tecnológica y científica acaecida en las últimas décadas. Es en este contexto en el que hay que insertar lo sucedido alrededor de la pandemia. Es posible que sus consecuencias directas no sean estructurales, que por sí misma no provoque cambios radicales. Pero es seguro que va a ser un factor catalizador de muchas transformaciones que estaban en marcha y que, simultáneamente, levantará definitivamente el velo de insuficiencias que hasta ahora permanecían más o menos ocultas. En las páginas que siguen, se pretende ofrecer al lector datos y reflexiones para que pueda meditar sobre la incidencia que para el futuro de la Institución parlamentaria puede llegar a tener lo sucedido en las últimas semanas. ■

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**PARLAMENTO Y CRISIS SANITARIA - REFLEXIONES PRELIMINARES****por José Tudela Aranda**Letrado de las Cortes de Aragón, Secretario General  
de la Fundación Manuel Giménez Abad**I. LAS EXIGENCIAS INSTITUCIONALES DE LA CRISIS  
Y SU REPERCUSIÓN EN EL PARLAMENTO**

Como marco de referencia para cualquier análisis, debe ponderarse el desafío global que la crisis provocada por la pandemia ha planteado a gobiernos y políticas públicas de todo el mundo. Ha sido una situación excepcional, inesperada, con consecuencias que trascenderán ampliamente lo sucedido durante estos días. Unos adjetivos que de por sí deparan la primera lección de las crisis. Las sociedades occidentales se han mostrado frágiles. Inopinadamente frágiles. De hecho, sorprende que haya que escribir “inesperado” cuando los avisos de peligros epidemiológicos son antiguos. A pesar de ello, incluso la reacción ante las noticias conocidas de China, cabe calificarse globalmente como tardía. Así, una primera conclusión a extraer es que es conveniente redefinir tanto el mapa del diagnóstico de riesgos como el de nuestras propias capacidades de respuesta. Más conocimiento y menos arrogancia parecen componentes de una primera receta post epidemia. El rol que el Parlamento debe desempeñar en esa generación de conocimiento, es uno de los debates que la crisis vigoriza. En todo caso, una situación que ha superado lo imaginado y ha abocado a la población a una situación de práctica ciencia ficción.

Más allá, la crisis, por las consecuencias inmediatas durante las semanas en las que el virus estuvo más activo y por las que vendrán posteriormente, ha tenido un fuerte impacto institucional. Se podría hacer referencia a cuestiones muy diversas. Por las características de estas páginas, sólo me voy a referir, y muy esquemáticamente, a dos. Una, el desafío que para el orden democrático global ha representado la pandemia. Otra, la fragilidad institucional y política, referida en este caso a nuestro País.

Como indiqué al principio de estas líneas, es moneda frecuente desde hace ya unos años describir como crítica la situación de la democracia. Se describen sus anacronías o se explica como mueren (Levitsky y Ziblatt, 2018). La democracia sería, en todo caso, un sistema en peligro tanto por su incapacidad para responder con eficacia y eficiencia a las nuevas demandas de los ciudadanos como por su incapacidad de renovación, adecuando su diseño y estructuras a un orden social, económico y tecnológico radicalmente distinto (Innerarity, 2020). Bien, en relación con este extremo, creo que se puede afirmar que la pandemia no introduce ningún elemento estructuralmente novedoso. Ni siquiera revela nada que ya no se supiese. Pero hay dos circunstancias que merecen ser reseñadas. Por un lado, ha representado una vuelta de tuerca adicional a la relación entre democracia y eficacia. Una relación demasiadas veces subestimada y que, sin embargo, se encuentra en la raíz de muchos de sus problemas. Al menos, durante las primeras semanas, la eficacia de modelos autoritarios como el chino o el de Singapur, parecía contrastar con la ineficacia de las democracias occidentales. Por otro lado, la evolución comparada de la pandemia pronto iba a mostrar que los modelos populistas, aquellos que teóricamente apelaban a ser herederos de esa eficacia, fracasaban abruptamente en la gestión de la epidemia (Gran Bretaña, Estados Unidos, Brasil, México) mientras que democracias clásicas podían sumarse sin complejos al club del éxito. En este sentido, creo que la epidemia deja un balance positivo sobre la capacidad de los sistemas democráticos para afrontar incluso las crisis más graves.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Si la mirada gira a lo sucedido en nuestro País, una primera circunstancia destaca en el orden institucional. Lo acontecido durante estos meses demuestra que el Gobierno carece de la mayoría parlamentaria necesaria para afrontar no ya una situación extraordinaria como será la tarea de reconstrucción sino la mera gestión ordinaria. No hay posibilidad de extenderse en un argumento que se sustenta sobradamente en lo acontecido alrededor de las votaciones de las distintas prórrogas del estado de alarma. Una circunstancia que es continuación de lo sucedido en los últimos cinco años y que lleva al insólito hecho de que durante los mismos sólo se haya podido aprobar una ley de presupuestos. La situación es insostenible y afecta de lleno al tema de estas páginas, el papel desempeñado por el Parlamento. En un sistema parlamentario, no puede olvidarse que la responsabilidad de la gobernabilidad descansa en los acuerdos alcanzados en la Institución parlamentaria. Del éxito o fracaso en esta tarea dependerá la estabilidad misma del sistema y, por supuesto, el aprecio por la Institución. El Parlamento español no puede seguir dando la espalda a su fracaso. En las puertas de una situación que obligará de manera inmediata a dar respuesta a desafíos extraordinarios, es absolutamente preciso que se muestre a la altura de las circunstancias y sea capaz de conformar las mayorías necesarias para semejante reto. Entre todos los desafíos que deberá afrontar en los próximos meses, no hay ninguno tan relevante (Guillén, 2019).

## **II. LA RESPUESTA POLÍTICA DEL PARLAMENTO. PARLAMENTO Y CONTROL**

En otros trabajos de este cuaderno, encontrará el lector cumplida cuenta de la respuesta de la Institución parlamentaria durante la epidemia. Quiero aclarar que con esta voz se abarca a las diecinueve Cámaras y dieciocho Parlamentos existentes en nuestro País. Nunca hay que dejar de insistir en que el Parlamento es en España un Institución compleja y que es preciso tener una visión del todo para poder analizar cabalmente su desenvolvimiento. Por lo que a estas páginas importa, el control político que desde el Parlamento se haya ejercido, será la suma de todos los actos de control materializados por esas diecinueve Cámaras. El 14 de marzo de 2020 se proclamó el estado de alarma, confinándose a toda la población: sustancialmente, la actividad del País quedaba paralizada. El propio Parlamento, todas las Cámaras, se veían afectadas por los protocolos de aislamiento social. Súbitamente, debía responderse a una situación no ya excepcional sino absolutamente inesperada. Y, además, radicalmente novedosa. Porque el primer interrogante afectaba a la propia posibilidad del Parlamento de reunirse. La primera respuesta, casi unánime, fue considerar que el Parlamento quedaba radicalmente afectado por las limitaciones sanitarias e incapacitado para reunirse presencialmente. Así, comenzó a mirarse a las posibilidades que la tecnología ofrecía para suplir estas carencias.

Esta situación se prolongó durante algunas semanas. En el interregno, se llegaron a adoptar algunas soluciones sorprendentes como derivar la actividad parlamentaria a la Diputación Permanente o cerrar la Institución. El Congreso de los Diputados la limitó drásticamente, circunscribiéndola al debate de la autorización del estado de alarma y a una comparecencia semanal del Ministro de Sanidad en la Comisión correspondiente. No tardó mucho en hacerse notar lo evidente. En un momento de máxima concentración del poder, cuando el control era más necesario que nunca, el Parlamento casi desaparecía de la escena. La paradoja de que se llegase a entender que la actividad parlamentaria no tuviese las características necesarias como para, con las precauciones debidas, normalizar cierta presencia como sí sucedía alrededor de muchas profesiones, acababa por hacer insostenible la situación. Por supuesto, detrás de la misma existía la renuencia de gobiernos de uno y otro signo político a ser controlados. Junto a ello, la excesiva debilidad institucional de unas Cámaras

## SUMARIO

que en ocasiones se han llegado a mostrar excesivamente deudoras de la voluntad de los ejecutivos correspondientes.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

No hay lugar en estas páginas para extenderse. Pero es preciso reivindicar no ya la conveniencia sino la exigencia ineludible del funcionamiento del Parlamento sin otras restricciones que las mínimas exigidas las circunstancias sanitarias. En un tiempo caracterizado por la concentración de poder, la función parlamentaria de control es más necesaria que nunca. Precisamente, la pandemia podía haber sido una excelente oportunidad para mostrar la posición indeclinable del Parlamento en el sistema político (Aragón, 2008). No estoy seguro de que ese haya sido el resultado. De nuevo, se ha impuesto el juego táctico de las distintas formaciones políticas. Aunque en una segunda etapa la situación mutó considerablemente tanto en las Cortes Generales como en los Parlamentos autonómicos, no parece que el balance que pueda realizarse sea muy positivo.

Más allá del inicial debate sobre la celebración o no de sesiones plenarias, creo que los Parlamentos disponían de medios para desempeñar un papel más activo y cercano a los ciudadanos. Entender el Parlamento moderno es comprenderlo como una institución presente, siempre activa. Es decir, una institución que atrae la atención ciudadana, nuclearizando el debate político. Siempre y, por supuesto, más en una situación de excepción. No se ha hecho con la intensidad necesaria. Y había medios para que las cosas hubiesen sucedido de otra manera. Desde una más intensa actividad parlamentaria en Pleno y Comisión hasta una mejor utilización de las plataformas que ofrecen las distintas tecnologías y, muy en particular, la web. La existencia de diecinueve Cámaras parlamentarias debería haber contribuido a fortalecer esta presencia. Tiempo habrá de analizar el desempeño de cada una de ellas, inevitablemente dispar, como se demuestra en este cuaderno. Pero, me temo, los ciudadanos no han percibido el quehacer del Parlamento con la intensidad que exigía la situación.

Una cuestión que si bien no puede desarrollarse si debe quedar apuntada es la ausencia de un mínimo funcionamiento en red del conjunto de instituciones parlamentarias españolas. Por supuesto, no se trata de una circunstancia novedosa. Lo extraordinario hubiese sido que alentadas por la situación, las Cámaras hubiesen puesto en marcha instrumentos de cooperación interparlamentaria. Pero si bien no es una novedad, sí puede afirmarse que la crisis ha puesto aún más en evidencia la importancia de su inexistencia. Ésta debilita tanto la posición del ciudadano como sujeto de un estado constitucional como las dinámicas necesarias de un Estado profundamente descentralizado.

Finalmente, creo preciso referirme a una cuestión en la que no se ha reparado suficientemente. Me refiero al alcance que tiene el debate parlamentario. El foco se ha centrado de manera casi exclusiva en el control que del mismo podía derivar para el Gobierno. Y éste se ha preocupado en insistir de forma repetida en los presuntos errores que podía cometer la oposición por no seguir determinadas pautas de unidad en la crisis. Creo que tanto una cosa como la otra implican ignorar que el debate parlamentario no sólo posibilita que la oposición controle al gobierno. También hace posible que los ciudadanos controlemos la actuación del conjunto de las formaciones políticas con presencia parlamentaria, incluida, por supuesto, la oposición. No debería preocupar al Gobierno si ésta cumple adecuadamente su papel o no. Los ciudadanos decidirán en su momento. Lo relevante es que para poder juzgar adecuadamente a unos y otros, es preciso que expongan sus posiciones en sede parlamentaria siguiendo las pautas del debate parlamentario. Gobernar y ejercer la oposición, ejercer la política, es asumir la idea de responsabilidad. Y ésta no existe sin la publicidad del debate parlamentario.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**III. LA RESPUESTA TÉCNICA DEL PARLAMENTO.  
EMERGE EL PARLAMENTO VIRTUAL**

Se puede afirmar que junto a reflexiones relacionadas sobre la manera de ejercer las distintas funciones que tiene asignada, la crisis ha abierto paso a una reflexión de relevancia para el futuro del Parlamento, no sólo en España, como se podrá ver en este mismo cuaderno. En los últimos años, el Parlamento ha interiorizado un doble cambio que lo apartaba de su tradición más ortodoxa. En una primera fase, asumió la necesidad de abrirse a la sociedad reforzando la comunicación de sus actividades. La comunicación pasó a ser un área relevante de las infraestructuras parlamentarias. Se crearon con vigor gabinetes de comunicación e, incluso, se pusieron en marcha canales propios para la retransmisión televisiva de su actividad. En una segunda, el Parlamento se ha contaminado de la fuerza adquirida por principios como transparencia o participación. Bajo la forma ideológica del Parlamento abierto, se ha buscado abrir puertas que hasta ahora estaban cerradas (Rubio y Gonzalo, 2017). Se han hecho públicos datos e información que no lo eran y se ha permitido que la participación ciudadana traspase el momento fundacional de las Cámaras. Lógicamente, todo ello ha sido posible por la utilización de las distintas alternativas aportadas por la tecnología. Una transformación relevante pero, creo, que no ha llegado a alterar rasgos esenciales del funcionamiento parlamentario. Incluso, como he señalado en otras ocasiones, una transformación a medio hacer ya que tanto en lo relativo a la comunicación como en lo referido al Parlamento abierto hay cosas de gran relevancia aún por hacer (Tudela, 2020). Mi intuición es que las circunstancias provocadas por la crisis sanitaria pueden abocar el Parlamento a una nueva etapa que podría llegar a tener consecuencias más estructurales. Cuestiones como el voto electrónico o la delegación de voto, habían comenzado a tener respuesta reglamentaria, al menos en algunos Parlamentos. Pero poco más. Durante las últimas semanas se ha comprobado la absoluta necesidad de regular con una perspectiva contemporánea estas cuestiones. Más allá, súbitamente ha emergido un Parlamento que contradecía el principio estructural de presencia. Plenos y Comisiones se han celebrado mediante aplicaciones tecnológicas de las que hasta estos días se desconocía su existencia. Los Parlamentos se han apresurado a adquirir las licencias correspondientes y han consolidado siquiera provisionalmente, un verdadero Parlamento virtual.

Creo que es innecesario constatar que el debate virtual no sustituye al debate presencial. La dialéctica política sólo puede alcanzar su plenitud mediante un duelo presencial. Pero, más allá, de la posible reiteración de circunstancias similares, no es posible desdeñar los resultados que ha aportado la experiencia de estas semanas. He escrito sustituir. Porque si bien no podemos imaginar el Parlamento en sus grandes ocasiones sin debates presenciales, nada impide que su trabajo cotidiano no pueda ser complementado mediante un quehacer virtual. De alguna manera, lo sucedido en estos días ha enfrentado a la Institución con una realidad que por más que le haya podido ser próxima, nunca ha llegado a interiorizar completamente. La diferencia respecto a los cambios reseñados anteriormente, comunicación y Parlamento abierto, es que esta nueva etapa no sólo afecta a las dinámicas ordinarias de la Institución sino que amplía considerablemente sus horizontes, obligando a interrogarse abiertamente por la adaptación de algunos de sus principios tradicionales a un nuevo tiempo institucional.

Pocas dudas hay de que lo sucedido durante las semanas de confinamiento obligado va a transformar la forma de trabajar. Una transformación, en este caso, en positivo. Los horizontes se amplían y los distintos sujetos e instituciones deberán elegir aquello que consideran puede enriquecer o facilitar su trabajo diario. Pasado el primer momento de respuestas improvisadas, condicionada por limitaciones materiales evidentes y la incertidumbre del momento, los Parlamentos deben comenzar a reflexionar tanto sobre la experiencia como sobre las puertas que se abren. Una reflexión que debería



SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

insertarse en la más amplia que deben protagonizar sobre su futuro. De momento, ya sabemos que ese futuro se construirá con el complemento del Parlamento virtual que ha emergido durante esta crisis. Así, se deberá pensar qué actividades pueden desarrollarse de forma no presencial y, por el contrario, cuáles exigen en cualquier caso la presencia. Una reflexión que debería realizarse desde el gradualismo. Es posible que la respuesta no se encuentre tanto en listas cerradas como en criterios de oportunidad anudados a las circunstancias de cada momento. Junto a ello, y más relevante, se tiene que pensar qué es lo que no se hace y puede hacerse. Sostengo desde hace tiempo que uno de los lastres del diseño institucional en su conjunto, y del Parlamento muy especialmente, es su dificultad para innovar. En ocasiones parece que las cosas son como son porque no pueden ser de otra manera. Bien, la experiencia ha demostrado que casi todo puede ser de otra manera. El Parlamento posterior a la presente crisis sanitaria tiene que ser una institución imaginativa que aproveche las opciones que le ofrece la tecnología para ampliar en los sentidos más diversos su quehacer y el alcance de sus funciones.

Por supuesto, todo ello conllevará la obligación de pensar el correspondiente marco jurídico. Y en algunos casos, alterando, al menos modificando, algunos de los presupuestos que hasta ahora se han dado como intangibles. Es necesario que el derecho no emerja como obstáculo sino como lo que debe ser. El cauce necesario para que se respeten los principios esenciales de la Institución que, a la postre, lo son de la democracia constitucional. Junto a ello, parece inevitable que la Institución enfrente su presente con las exigencias derivadas de adaptarla a un nuevo modelo social. En este sentido, creo que la crisis vivida durante las últimas semanas no sólo ha puesto en evidencia eventuales deficiencias tecnológicas sino que ha colocado toda la logística parlamentaria y, muy especialmente su organización administrativa y el diseño de sus plantillas ante una imagen que ya no se puede ignorar. Generalizar implica obviar las en ocasiones extraordinarias diferencias existentes en este punto entre unos Parlamentos y otros. Limitándome a lo que se ha podido observar en España, parece evidente que los déficits, más o menos intensos, son generalizados y que resulta, por tanto, preciso actuar en consecuencia. Si se quiere aprovechar el impulso que a la Institución puede darle su dimensión virtual, deberá realizarse la correspondiente planificación tecnológica. En todo caso, ha quedado clara la necesidad de poder responder a situaciones que, no por extraordinarias, pueden dejar de repetirse. Además, me referiré a ello posteriormente, es posible adelantar que es un buen momento para pensar el diseño organizativo y de medios personales de nuestros Parlamentos.

Finalmente, una siquiera muy breve reflexión al rol que debe desempeñar la web de un Parlamento moderno. La misma no puede ser pensada sólo como un instrumento de comunicación, como una forma privilegiada de suministrar información. La web es el escenario natural de ese Parlamento virtual. Con limitaciones, lo era ya antes de la crisis. Ahora, con más intensidad. Ello debe obligar a un rediseño en profundidad de su concepto. Sin duda, la mayor dificultad radica en la cantidad de acción e información a la que deben hacer frente. Es un reto importante. Responder adecuadamente al mismo será esencial para alcanzar los objetivos no sólo deseados. También necesarios.

#### **IV. ALGUNAS REFLEXIONES PARA EL DESPUÉS**

Los retos a los que deberá hacer frente el Parlamento en el tiempo posterior a la pandemia son múltiples y de muy diversa índole. Por supuesto, el primero de ellos es el de tener perfectamente prevista la contingencia de una nueva oleada y actuar en consecuencia. Más, allá cabe pensar en diversas cuestiones que deberán plantearse bien directamente relacionadas con lo sucedido bien por la necesidad de responder a cuestiones en relación con las cuales lo sucedido durante las últimas semanas ha

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

demostrado cierta insuficiencia de los recursos parlamentarios. Así, he centrado esta parte conclusiva en tres aspectos que considero esenciales. En primer lugar, el trabajo parlamentario en relación con lo sucedido. Es decir, una reflexión que encaja dentro del quehacer ordinario del Parlamento. En segundo lugar, un hecho que si bien durante este tiempo ha provocado debates singulares, tiene raíces antiguas y se proyecta con energía hacia el futuro. Me refiero a la necesidad de reflexionar sobre la relación entre tiempo y legislación. Finalmente, concluiré alguna consideración sobre los retos que, en mi opinión, son ya ineludibles en relación con la logística e infraestructuras parlamentarias.

**1. Parlamento y responsabilidad política**

La primera cuestión que ineludiblemente deberían abordar los Parlamentos españoles es el examen de la acción y omisión de los distintos poderes públicos. Así, creo, sería natural y necesario que en cada uno de los Parlamentos, Cortes Generales y Parlamentos autonómicos, se constituyese una comisión (no necesariamente de investigación) que estudiase lo sucedido en el respectivo ámbito territorial. Dichas comisiones deberían tener dos objetivos bien diferenciados. Por un lado, determinar carencias y necesidades con el objetivo de corregir los errores detectados y, en la medida de lo posible, mejorar las políticas públicas más afectadas. Por otro, en su caso, diagnosticar errores y, en su caso, eventuales responsabilidades.

En este punto, resulta inevitable recordar las consecuencias de lo sucedido. Tanto en número de vidas humanas y sufrimiento anexo como en términos económicos y sociales. Una sociedad responsable y un orden democrático no pueden aceptar sin más una respuesta determinista, ha sucedido lo que tenía que suceder. Si con razón nos hemos rebelado contra la aceptación acrítica de los accidentes, con más razón se debe ejercer esa responsabilidad crítica en relación con lo sucedido. Todo podía haber sucedido de otra manera. Debe analizarse con detenimiento lo realizado por los distintos poderes públicos desde el inicio de la pandemia. Determinar si fue o no lo correcto y, en su caso, si resulta preciso rectificar. También, estudiar políticas previas que hayan podido demostrarse positivas o negativas, que hayan podido influir en una mejor o peor respuesta frente a la crisis. Así, emergen las dos finalidades de esta acción parlamentaria. Diagnosticar las carencias y vacíos puestos en evidencia por la crisis y determinar los errores que deben rectificarse. Se trata de dos acciones connaturales a la actividad parlamentaria. Por supuesto, en relación con posibles diagnósticos, trabajarán las más diversas instancias e instituciones. Pero ninguna puede hacerlo con el plus político que caracteriza al Parlamento. Político como plural, deliberativo y público. La relación entre responsabilidad política y Parlamento no necesita explicación. Por definición, es la sede donde debe dirimirse.

Una reflexión sobre la responsabilidad política. Sostengo que en la cultura política española éste es un concepto mal entendido y peor practicado. En la práctica, se ha identificado responsabilidad política con responsabilidad penal (Bustos, 2018). El error ni siquiera merece explicación. La legalidad de los actos, la no comisión de un ilícito penal, se da por supuesto. Incluso la voluntad del buen hacer. La responsabilidad no prejuzga esa voluntad. Juzga un resultado al que se ha podido llegar por acción u omisión. Ni siquiera es un juicio peyorativo sobre la persona responsable. Simplemente, se determina que no debe seguir desempeñando la responsabilidad que ejercía. Por supuesto, es posible que la raíz de esa responsabilidad no sean actos cometidos por él mismo si no por sus subordinados. Y también el azar juega sus dados. Al igual que en ocasiones un político se beneficia de la coyuntura, en otras ocasiones esa coyuntura le castiga. Precisamente, éste último rasgo de la responsabilidad lo vincula directamente con una idea de gran relevancia. Me refiero a la ejemplaridad. La ejemplaridad debiera ser guía de la vida pública (Goma, 2015). Es posible que una desviación excesiva de la

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

que sería su senda, esté en el origen de muchos de nuestros males. En una democracia, los ciudadanos necesitan no sólo reconocer un comportamiento ejemplar sino que esa ejemplaridad se traduzca en responsabilidad cuando las circunstancias evidencian un mal hacer o, simplemente, infructuoso.

Decía que junto a la posible determinación de responsabilidades políticas, las citadas comisiones deberán abordar un diagnóstico de situación y el avance de las primeras respuestas. Creo que la crisis ha puesto en evidencia debilidades de alcance dispar. Por un lado, problemas que si bien en algún caso pueden ser muy relevantes, se acercan más a lo coyuntural, como, por ejemplo, carencias de inversión en determinadas políticas públicas. Por otro, problemas estructurales que tienen que ver directamente con el diseño del Estado. Estos se refieren tanto a políticas públicas que han evidenciado problemas más severos que los relativos a su presupuesto como a carencias que un Estado moderno no se puede permitir si quiere poder responder con eficacia a los exigentes retos de la sociedad que emerge. Dos apuntes singulares. Por un lado, la evidencia de la debilidad de las estructuras públicas de conocimiento. Me refiero a aquellas estructuras que directamente al servicio de las distintas entidades territoriales deberían aportar a los respectivos poderes la información y conocimiento necesario para la adopción de decisiones. Así, lo sucedido en relación con las estadísticas de la pandemia, sólo por poner un ejemplo, pone de manifiesto insuficiencias incompatibles con Estado moderno. Por otro, la responsabilidad debe vincularse con el principio de transparencia. Creo que una de las reflexiones más exigentes de la crisis tiene que ver con el mismo. El principio de transparencia ha sido severamente limitado durante estas semanas. Información esencial ha sido sustraída del conocimiento público. Sobre ello deberá también pronunciarse el Parlamento. ¿Nos creemos este principio que hemos reiterado estructural?

No es un debate sencillo. A nadie le escapa su transcendencia política. Pero debería poder celebrarse en un clima constructivo. El País no sólo lo necesita sino que lo merece. Los sacrificios de los ciudadanos ameritan que sus dirigentes respondan con la altura de miras necesaria. Por una vez, la lucha inmediata por el poder debiera, al menos, relativizarse. Todos han ejercido responsabilidades y todos han cometido errores. No se trata de una guerra de culpas. Se trata de poder ofrecer a los ciudadanos un mínimo de confianza en un futuro para el que se les van a exigir grandes sacrificios. Sólo en el Parlamento es posible un debate de estas características. Más. Sólo en el Parlamento debe celebrarse. Las crisis, se dice, son oportunidad. Pero también riesgo. En este caso, el Parlamento se encuentra ante una gran oportunidad. Puede demostrar su necesidad y su eficacia. Pero el riesgo también es evidente. Si nada se hace, se ahondará peligrosamente en su marginalidad ¿Cómo explicar a los ciudadanos que se pasa por encima de lo sucedido?

## 2. La legislación en tiempos de urgencia

No son estas páginas para extenderse en reflexiones sectoriales por importantes que sean. Además, en este volumen encontrará el lector un análisis sobre cómo han enfrentado los distintos Parlamentos españoles sus necesidades en relación con la función legislativa. Es un auténtico clásico denunciar las debilidades de esta función en el Parlamento contemporáneo. Desde problemas de técnica legislativa relacionados con la forma de las leyes a otros referidos con relevantes cuestiones de fondo como la retórica excesiva que acompaña a numerosas normas o la abundancia de leyes medida, las denuncias se multiplican (García-Escudero, 2018). Con todo, posiblemente ningún tema ha sido objeto de un tratamiento más amplio que el relativo a la proliferación indiscriminada de Decretos-Leyes (Aragón, 2017). Es comprensible. Su proliferación ha llegado al extremo de trascender el mero análisis sobre la adecuación de un texto determinado a las exigencias constitucionales para



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

afectar a la comprensión global de la función legislativa. Dicho de otra manera, el número y forma en la que se ha utilizado este instrumento normativo en los últimos años, permite acercarse a la conclusión de que se está produciendo una auténtica mutación del reparto de poderes en relación con la legislación. Al respecto, no hay nada más que ver la relación entre los Decretos-Leyes y las leyes tramitadas y aprobados durante los últimos años. Lo teóricamente excepcional se ha convertido en lo habitual<sup>1</sup>. Su incorporación a la mayoría de los Estatutos de Autonomía ha tenido la lógica consecuencia de extender esta lógica a muchas Comunidades Autónomas (Herraiz, 2006; Carmona, 2006).

En mi opinión, detrás de esta circunstancia se esconden problemas diversos que es preciso diferenciar. Sólo haré referencia a los dos más relevantes. Por supuesto, el primero de ellos es la interiorización de malas prácticas de gobierno por todos los actores políticos. La inexistencia de mayorías sólidas de gobierno se pretende suplir por medios expeditivos como el que representa el Decreto-Ley. El segundo se refiere a la creciente inadecuación del procedimiento de elaboración de las leyes a los tiempos sociales. Desde que se adopta la decisión de regular por ley una materia hasta que la ley se aprueba transcurre el tiempo suficiente como para que los presupuestos de la norma hayan cambiado radicalmente. Como he sostenido en diversas ocasiones, creo que ello enfrenta necesariamente a examinar cuál debe ser el contenido de las leyes y, creo, a recuperar la categoría de las leyes de bases. Pero antes se debe examinar la relación legislación/tiempo y buscar fórmulas adecuadas que permitan respuestas satisfactorias a las necesidades ejecutivas sin poner en riesgo las exigencias pluralistas y deliberativas del debate parlamentario y, mucho menos, el equilibrio natural entre los actores que concurren en la función legislativa.

Como ha sucedido alrededor de la mayoría de las cosas, la crisis originada por la COVID-19, no transforma directamente nada. No altera esencialmente nuestro juicio sobre la utilización del Decreto-Ley ni nos ha revelado grandes cuestiones sobre las insuficiencias del procedimiento legislativo. Sin embargo, sí ha aportado luz sobre las debilidades que conocíamos. En primer lugar, ha puesto de manifiesto la necesidad de legislar en circunstancias verdaderamente extraordinarias. En segundo lugar, la dificultad de conciliar esa necesidad con los requisitos que caracterizan a la ley y le otorgan su posición en el sistema de fuentes. En mi opinión, y desde un juicio intuitivo, los males inherentes al debate de un Decreto-Ley se acrecientan notablemente en circunstancias como las vividas. Como decía, no es una novedad. Sólo una subida de nivel. Pero lo suficiente para advertirnos de que, posiblemente, debemos incorporar una nueva mirada al debate y preguntarnos sobre si no sería necesario incorporar al elenco de instrumentos parlamentarios un nuevo procedimiento de urgencia que consiga equilibrar y combinar todas las necesidades.

En relación con la función legislativa y la pandemia, creo que es precisa una reflexión adicional en relación con la legislación ordinaria. ¿Es compatible el estado de alarma con el desarrollo ordinario de la función legislativa? Más concretamente ¿Lo es en las circunstancias de Parlamento limitado como las que se han vivido? No creo posible avanzar una respuesta taxativa en estas líneas. En principio, nada se opone formalmente a que el Parlamento mantenga su trabajo legislativo. Pero es preciso reparar en la posibilidad de situaciones como la vivida en las últimas semanas en

1. Para sustentar esta afirmación, son particularmente ilustrativas las cifras de la XII Legislatura, ya utilizadas en el análisis del Decreto-Ley. Recordamos que en este periodo, por los dos Gobiernos que se sucedieron, se presentaron 49 proyectos de ley y 65 Decretos-Leyes. Por parte de los distintos Grupos Parlamentarios, se presentaron hasta 333 proposiciones de ley. Al acabar la Legislatura, se habían aprobado 21 proyectos de ley y 64 Decretos-Leyes. De las 333 proposiciones de ley, acabaron aprobándose como ley, 14 textos

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

las que características esenciales del trabajo parlamentario y, en particular, de la función legislativa, como la publicidad o la deliberación, quedan seriamente mermaidas. Por ello, quizá, la respuesta no puede ser unívoca.

### **3. La emergencia de una nueva logística parlamentaria**

Finalmente, considero preciso realizar siquiera una breve referencia a los desafíos logísticos que, a mi juicio, ha puesto de manifiesto la crisis vivida. Desafíos que se proyectarían en tres campos diferentes. Por un lado, las exigencias tecnológicas que acompañan al Parlamento contemporáneo. Por otro, las exigencias relacionadas con la generación de conocimiento. Finalmente, las relativas a los medios personales, al diseño de las plantillas tanto en lo relativo a cualidad como cantidad. Apenas pretendo poner de manifiesto la importancia de esta cuestión de cara a un futuro ya inmediato.

En las dos últimas décadas, los Parlamentos han visto transformada su forma de trabajar de forma paralela a la incorporación de nuevas tecnologías al quehacer cotidiano. Ello es innegable. Sin embargo, puede afirmarse que esa incorporación se ha realizado de forma tímida, encontrándose la Institución en situación de desventaja frente a la mayoría de las zonas de actuación del ejecutivo. Por supuesto, se trata de una afirmación generalista que exige el contraste caso por caso. En general, la situación en los Parlamentos españoles responde, en líneas generales, a lo descrito. Como se puede imaginar, una situación como la vivida alrededor de la pandemia ha enfrentado las capacidades tecnológicas del Parlamento a una prueba decisiva. No profundizo en este punto ya que la respuesta la tendrá el lector en los trabajos que conforman este volumen. En resumen, se concluye una insuficiencia de recursos que ha provocado serios problemas a la hora de poder mantener con normalidad el trabajo parlamentario. Por si sirve de consuelo, como bien nos cuenta en estas páginas Pablo Guerrero, ello ha llegado hasta Westminster. En mi parecer, constatar esta insuficiencia debe ser interpretado como una oportunidad. El Parlamento necesitaba de un revulsivo, de una señal, que le alertase sobre sus debilidades tecnológicas. Ya lo tiene. Ahora, es preciso responder. Pero debe quedar claro que una respuesta idónea estará condicionada por un adecuado diagnóstico de necesidades. Y aunque es cuestión singular y merecedora de análisis particular, al menos hay que citar la necesidad de una revisitación global del actual modelo de webs parlamentarias.

En segundo lugar, creo que la crisis enfrenta al Parlamento a preguntarse por su capacidad y autonomía para generar conocimiento. Conocimiento para comprender el presente y para poder iniciar el diseño de las líneas maestras de las principales políticas públicas es el futuro. También para interrogarse por su presente y su propio devenir. No es una cuestión novedosa y en este punto la respuesta de las distintas instituciones es bien diferente. Desde aquellas que ya desde hace largo tiempo poseen una importante capacidad de generar dosis de información y conocimiento de extraordinario valor y que trasciende la propia acción parlamentaria a otras en las que, básicamente, se sigue ignorando esta cuestión. En términos generales, el modelo de Parlamento vigente en España, responde a este segundo grupo. Quizá sea la expresión más relevante de las muy notorias carencias de medios que tienen nuestros Parlamentos. También de una visión antigua del mismo. De una visión circunscrita a un Parlamento ligado a un ejercicio estricto y empobrecido de sus clásicas funciones. Un modelo que no se sostiene. Simplemente, por no responder a las exigencias de un orden social radicalmente diferente a aquél al que respondía el diseño aún vigente. En este punto, la pandemia ha puesto en evidencia la necesidad de diagnosticar, interrogarse y adentrarse a buscar ensayos de respuestas a cuestiones esenciales para el devenir de nuestras sociedades. Por supuesto, muchos actores confluirán en el debate que ha de venir. El Parlamento debería ser uno de ellos. Y, al menos,

## SUMARIO

debería estar armado con unos mínimos resortes que le permitiesen disponer de un margen de autonomía tanto para el diagnóstico como para el ensayo de respuestas

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Como es natural, la tercera cuestión que debería plantearse, el diseño de los medios personales al servicio del Parlamento, se encuentra directamente vinculada con las líneas precedentes. Poco a poco, el debate sobre la Administración parlamentaria se ha ido incorporando a la agenda. Sin embargo, creo que está lejos de tener la atención que merece. Lo he escrito anteriormente (Tudela, 2008). El modelo administrativo debe ser la consecuencia del modelo parlamentario que se desee. Quizá por ello no se avance con suficiente vigor. Mientras se mantenga la idea de que el modelo vigente es el adecuado, la consecuencia natural es que los cambios en el diseño administrativo deberán ser mínimos. Apenas los necesarios para las necesarias adaptaciones a una evolución natural. Desde luego, se me puede reprochar que minusvaloro cambios notables acaecidos en los últimos años. Los ha habido y deben valorarse (Astarloa, 2018). Pero creo que están lejos de responder a las necesidades reales de la Institución. Al respecto, la situación vivida durante las últimas semanas deja encima de la mesa una pregunta fundamental. Con todo el personal confinado, con unos servicios mínimos para mantener el núcleo esencial de la actividad ¿De qué personal podría prescindirse en el diseño de una plantilla que respondiese a las exigencias de un eficaz trabajo parlamentario? ¿Cuál es el que se ha echado en falta para alcanzar el mismo objetivo?

**V. REFLEXIÓN FINAL**

Es hora de finalizar. Los desafíos a los que ha tenido que hacer frente el Parlamento durante las semanas de confinamiento por la epidemia provocada por la COVID-19 merecen una reflexión singular en el conjunto de análisis que se abrirán paso en los próximos días. Como se indicó, y al igual que sucede en otros muchos campos, la epidemia por sí misma no transforma nada. Pero sí ha puesto en evidencia debilidades y debería servir como catalizador de cambios significativos. Si bien con una incidencia de distinta intensidad, las diferentes funciones parlamentarias se han visto afectadas. Con ellas, la posición del Parlamento en el sistema institucional. Las especiales circunstancias vividas han sido un reto para medir la autonomía de la Institución en relación con un poder ejecutivo no siempre deseoso de convivir con un Parlamento activo. Mas el ejercicio de las funciones en este tiempo crítico no sólo puede analizarse en relación con los posibles (e inevitables) conflictos políticos. También debe realizarse con la capacidad de la Institución para ejercer sus funciones en estas circunstancias. Una capacidad directamente relacionada con el diseño de sus medios personales y materiales.

Sin matiz ninguno, las infraestructuras al servicio de los Parlamentos han tenido que responder a retos no imaginados. Siguiendo una lógica antigua, las puertas abiertas por un suceso desgraciado e inesperado darán lugar a una nueva forma de trabajar. Es inevitable que el Parlamento complemente su actividad presencial con las posibilidades que le ofrece el trabajo telemático. Determinar qué actividades pueden realizarse de esta manera y cómo pueden enriquecer el conjunto del quehacer parlamentario será parte de la agenda de los próximos años. Junto a ello, deberá prestarse una atención especial a las necesidades materiales y personales. Los Parlamentos españoles nunca se han caracterizado por la abundancia de recursos. La comparación con la mayoría de nuestros referentes comparados habla por sí sola. En los últimos años, esta tradicional carencia se ha agudizado por el discurso de la desafección. Como la política es negativa, cualquier recurso que se destine a la misma, es innecesario. La consecuencia ha sido no sólo proceder a las reformas necesarias para incrementar medios, sino disminuirlos. Así, la forma de combatir la ausencia de confianza en la política ha sido reducir la capacidad de las instituciones. La paradoja es siniestra. No va a ser fácil en

## SUMARIO

los próximos meses, en el contexto de crisis que se avecina, romper esta tendencia. Pero hacerlo es condición para construir instituciones más eficaces, capaces de responder a los retos que les plantean esa sociedad que hoy denuncia sus insuficiencias.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

No deben acabarse estas páginas sin siquiera una mínima reflexión a la necesidad de pensar sobre las relaciones entre los distintos Parlamentos españoles. Un Estado descentralizado, con diecinueve Cámaras, debería disponer de cauces permanentes de colaboración que favorezcan un mejor ejercicio de sus funciones. Ello es, lógicamente, especialmente predicable en relación con las cuestiones suscitadas alrededor del Estado autonómico. Es muy fácil imaginar el elenco de cuestiones en los que una colaboración fluida, podría dar frutos de interés. Desde un intercambio institucionalizado de información hasta posibles actuaciones en colaboración. Es una cuestión que exige una reflexión detenida. Tanto la relación entre el Senado y el conjunto de los Parlamentos autonómicos como estos entre sí.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

**BIBLIOGRAFÍA**

- ARAGÓN REYES, M. (1987): El control como elemento inseparable del concepto de Constitución, *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 19.
- - (2016): *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*, Iustel.
- BUSTOS GISBERT, R. (2017): *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*, Marcial Pons, Madrid.
- CARMONA CONTRERAS, A. (2006): La incorporación de la potestad gubernamental de urgencia a los nuevos Estatutos de Autonomía: consideraciones críticas, *Revista Vasca de Administración Pública* n° 76, pp. 15-37.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2018): 40 años de técnica legislativa, RCG n° 104, 2018, pp. 179-213.
- GOMÁ LANZÓN, J. (2014): *La ejemplaridad pública*, Taurus.
- GUILLÉN LÓPEZ, E. (2019): *Repensando la forma de gobierno. Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos postnacionales*, Marcial Pons.
- HERRAÍZ SERRANO, O. (2006): Teoría y práctica del Decreto-Ley autonómico tras su incorporación al sistema de fuentes de algunas Comunidades Autónomas, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* n° 25, pp. 105-165.
- INNERARITY, D. (2020): *Una teoría de la democracia compleja*, Galaxia Gutenberg.
- RUBIO NÚÑEZ, R., R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R., *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2017.
- TUDELA ARANDA, J. (2008): *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI*, Congreso de los Diputados.
- - (2019): De la publicidad a la permeabilidad: Transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo Parlamento. Un esbozo de crítica del Parlamento abierto en *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*, BOE-C. ■