EL DEBIDO RETORNO DEL PARLAMENTO A LOS HÁBITOS PREPANDEMIA

Piedad García-Escudero Márquez

1. INTRODUCCIÓN

Los Parlamentos —como el resto de las instituciones y, en un grado cuantitativa y cualitativamente distinto, los ciudadanos— se han visto afectados por la pandemia por Covid-19 de una forma tal que ha perturbado algunas de sus pautas de funcionamiento hasta ahora consideradas esenciales.

Aunque la crisis sanitaria no ha terminado, ni se le ve fin debido al surgimiento de nuevas variantes —pese a la vacunación que conducirá a la deseada inmunidad de rebaño—, ha llegado el momento de pararse a reflexionar sobre determinados hábitos que se han arrastrado en el tiempo y que apenas empiezan a modificarse se enfrentan a la siguiente ola de la pandemia, que fuerza a retroceder. Cierto que en su origen estaban motivados por la necesidad, pero también que se mantienen por una cierta inercia, y hemos de cuestionarnos si no habían de ser suprimidos o encauzados de vuelta hacia el Parlamento tradicional propio de una democracia.

Mucho se ha hablado de los avances que la pandemia ha provocado en la digitalización, el teletrabajo y la posibilidad de reunirse a distancia: de ellos también se ha aprovechado el Parlamento. Lo que cabe preguntarse es si una asamblea (reunión presencial) de representantes, elegidos precisamente para sustituir a un pueblo soberano demasiado grande para poder congregarse presencialmente, debe reemplazar como principio su *modus operandi* tradicional por las nuevas *mores*, y ello

debe ser considerado un avance, o si por el contrario estas pueden en ocasiones entrañar una lesión para la democracia parlamentaria.

En este trabajo estudiaremos algunos aspectos alterados del funcionamiento del Parlamento (la presencia y el voto personal), exponiendo ejemplos que muestran cómo a veces la nueva operativa puede distorsionar el buen desempeño de sus funciones, en particular de la representativa.

Y seguidamente nos centraremos en algunas facetas más relevantes que atañen a la función legislativa, para mostrar —también ilustrado con ejemplos— cómo ha resultado afectada en dos años de anomalía sanitaria, vital e institucional.

2. RECUPERAR LA PRESENCIA EN EL PLENO DE LAS CÁMARAS

La adaptación de las Cámaras a la pandemia ha supuesto un duro golpe a la ya de por sí mermada visibilidad de los parlamentarios individuales. Las limitaciones de aforo y de distancia llevaron a que la presencia en el Pleno de sus miembros no fura muy elevada, aunque se incrementara progresivamente a medida que aquellas se relajaban.

En los Parlamentos autonómicos, se adoptaron soluciones como habilitar un salón de sesiones en un patio (Murcia), la votación simultánea en dos salas (Andalucía) o la instalación de mamparas entre los escaños (Madrid). Cierto que el tamaño de aquellos no es comparable a los del Congreso y el Senado, como tampoco lo es el ámbito territorial de representación, cuya menor amplitud no plantea —salvo en el caso insular— tantos problemas de desplazamiento o de reunión observando las distancias recomendadas entre los asistentes.

Aun así, tras más de año y medio con limitación de asistencia, era hora de replantearse las decisiones adoptadas por acuerdo de los portavoces. En el Congreso, tras la suspensión inicial de actividades y la primera comparecencia del presidente del Gobierno en el Pleno el 12 de marzo de 2020 para presentar la declaración del estado de alarma con la asistencia de una veintena de diputados, la sesión plenaria de 25 de marzo en que se aprueba la primera prórroga del estado de alarma se celebra con la asistencia reducida a 43 miembros (una décima parte de los diputados, según acuerdo de los portavoces, más la Mesa), siendo los restantes votos emitidos por vía telemática. Cuando se aprueba la sexta y última prórroga, el 3 de junio, la asistencia se incrementa a más del 25 por 100 de los diputados. El 16 de junio, 112 votos son emitidos presencialmente, único indicio de la asistencia de diputados (tampoco los acuerdos de los portavoces sobre aforo se publican).

En 2021, es más difícil calcular la presencia, pues algún Grupo (así Vox) estableció que la totalidad de sus miembros votara telemá-

ticamente. No obstante, y como indicio, en los ejemplos recogidos en este trabajo podemos ver que, hasta julio de 2021, el voto presencial se situaba por debajo del tercio de los miembros de la Cámara, en torno a 105-108, y el acuerdo de los portavoces sobre aforo en el 50 por 100. En el Senado, con la totalidad de los votos emitidos telemáticamente, tampoco contamos con más indicio de asistencia que los intervinientes recogidos en el Diario de Sesiones o el visionado de los vídeos.

Ya en septiembre de 2021, estrenando periodo de sesiones, el diario *ABC* del día 9 nos informa de las reuniones de la Mesa y los portavoces del día anterior en el Congreso, en las que la presidenta de la Cámara presentó una propuesta de la Secretaría General que abogaba por mantener el aforo del hemiciclo «en el actual 50 por 100», proponiendo que se levantaran las restricciones a la hora de las votaciones, que no suelen durar más de quince minutos. Una decisión definitiva debía alcanzarse por consenso de los grupos parlamentarios, siendo evidente que en la decisión sobre el aforo influye la que se adopte respecto del voto presencial o telemático, al que nos referiremos en el apartado siguiente.

En la sesión de la semana siguiente, una cantidad reducida de representantes de los medios de comunicación tendría acceso a los pasillos de Palacio, curiosamente antes que la totalidad de los diputados a la sesión. Será el 28 de septiembre cuando los portavoces acuerden elevar el aforo del salón de plenos al 75 por 100, manteniendo no obstante el voto telemático generalizado[1].

Tuvo cierta repercusión una entrevista a la exportavoz del Grupo Popular Cayetana Álvarez de Toledo publicada en *El Mundo* el 5 de agosto de 2021, en la que, entre otras cosas, al comentario «Leo un titular sobre usted: "La diputada menos trabajadora del PP"», contestaba: «me hubiera gustado mucho ir al Hemiciclo y trabajar, pero ha sido una decisión de mi grupo político que yo no lleve ninguna iniciativa ni pueda estar físicamente allí»[2].

¿Cabría plantearse si la limitación de asistencia lesiona el *ius in officium* considerado por el Tribunal Constitucional parte del reconocido

---

[1] En el Senado, los portavoces acuerdan en la misma fecha elevar la presencia hasta el 100 por 100 del aforo, y la Mesa la pérdida de vigencia de la norma excepcional sobre utilización del voto telemático adoptada el 8 de junio de 2020 (*BOCG* núm. 54, de 9 de junio), volviendo a la aplicación del Reglamento, cuyo art. 92.3, en la redacción aprobada el 21 de noviembre de 2013, permite aquel en casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impida la presencia y estén suficientemente justificados, previa autorización de la Mesa.

[2] Unos meses más tarde, la misma diputada revelaría en otra entrevista en *El Mundo* (14 de noviembre de 2021) que, contra las instrucciones de su Grupo Parlamentario, votó en blanco las propuestas de candidatos a magistrados del Tribunal Constitucional (voto secreto telemático el 11 de noviembre), siendo sancionada por aquel de acuerdo con su reglamento interno. La diputada recurrió la sanción invocando los arts. 67.2 y 79.3, esto es, la prohibición de mandato imperativo y la personalidad e indelegabilidad del voto, y anunció la interposición de un recurso de amparo.

a los representantes en el art. 23.2 CE? Tal limitación —a salvo lo que pueda declarar el TC— podía parecer proporcionada en su momento, en aras a la defensa de la salud de los diputados y funcionarios, pero ¿hasta cuándo?

A esta limitación de la presencia en las sesiones plenarias vamos a oponer un fenómeno cada vez más frecuente pero últimamente impactante. Lo describiremos con el titular de un artículo de M. Jabois en *El País* el 15 de septiembre de 2021: «La política rompe la cuarta pared en radio y televisión. Exvicepresidentes, exministros y diputados copan cada vez con más frecuencia, y más rápido, las tertulias mediáticas. La última, "El ágora de Hora 25" en la SER en el que se reúnen cada lunes Carmen Calvo, Pablo Iglesias y José Manuel García Margallo».

Que dos exvicepresidentes del Gobierno, la primera cesada apenas dos meses antes y el segundo dimitido tampoco hacía mucho tiempo, se incorporen en la misma legislatura a una tertulia para comentar la actividad política con un exministro del PP no es usual, teniendo en cuenta además que la primera sigue siendo diputada: es signo de los nuevos tiempos en que las puertas giratorias han mutado[3]. Cierto que otros diputados son tertulianos, pero en su mayor parte de grupos de la oposición; no es el caso de José Luis Ábalos, también exministro recién cesado y diputado del partido del Gobierno, ni el de Susana Díaz, expresidenta de la Junta de Andalucía y recién designada senadora, que se han incorporado a otras tertulias.

El comentarista pone en boca de Pablo Iglesias, exvicepresidente segundo y otrora diputado (que saltó a la política precisamente desde las tertulias, añade), que cree que es en los medios, y no en el Parlamento, donde se puede debatir mejor de política. «Lo que ocurre en el Congreso no es un debate, es una sucesión de monólogos», dice Iglesias. Esta segunda descripción es certera, la primera opinión es grave. Si no es en el Parlamento donde deben debatir de política los sujetos políticos por excelencia, miembros del Gobierno y diputados, la democracia parlamentaria será sustituida por otra cosa, en la que los representantes elegidos por el pueblo pierden relevancia y la deliberación parlamentaria, ya antes minusvalorada, se considera inútil.

Hemos advertido varias veces de los retos de la institución parlamentaria para adaptarse a los nuevos tiempos[4], singularmente para mantener su carácter representativo frente a los cauces alternativos que desean usurpar su función. Las dos situaciones que hemos expuesto

---

[3] I. Cobo, «El cementerio tertuliano no se lleva en Europa. Son las nuevas "puertas giratorias". Los políticos trasvasan sus carreras a los medios de comunicación incluso con sus puestos aún "calientes". El máximo exponente es Pablo Iglesias, fichaje de Ara, Gar, CTXT y la Cadena Ser», *El Mundo*, 18 de septiembre de 2021.

[4] P. García-Escudero Márquez, «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 18, 2003, pp. 191-205.

en este apartado —poca visibilidad de los diputados individuales y falta de presencia activa; traslado del debate político a los medios de comunicación y a las redes sociales— son una muestra del terreno que la institución está perdiendo.

3. ... Y EL VOTO PRESENCIAL

Como forma de cohonestar el funcionamiento parlamentario con la crisis sanitaria[5], se concede desde un principio la posibilidad de solicitar el voto telemático a todos los miembros del Congreso de los Diputados y el Senado[6], ampliando las Mesas los supuestos previstos en los Reglamentos, ampliación que se va extendiendo hasta abarcar cualquier punto del orden del día susceptible de votación y alcanzando en la práctica, en algunos casos en el Congreso y siempre en el Senado, al total de los miembros de la Cámara.

Es el Grupo quién decide en qué forma vota cada uno de sus miembros y los portavoces quienes presentan la solicitud por ellos.

El problema se plantea al no poder simultanearse la votación presencial y la telemática, por razones técnicas y de seguridad. Se fija un plazo para votar normalmente antes del debate, otras veces después mientras se avanza en el orden del día o incluso suspendiendo la sesión. En el primer caso, que es habitual en el Congreso de los Diputados, se soslaya la importancia de una deliberación que pueda influir en el sentido del voto y pueden producirse resultados no queridos, con efectos perversos en el funcionamiento parlamentario.

Cuando en septiembre de 2021 se replantea el tema del aforo del Pleno, lo que subyace es la consiguiente eventual restricción del voto telemático. Así lo denunciaba A. Carvajal en *El Mundo* el día 24: «Los parlamentarios se aferran al televoto para escapar del Congreso. Abu-

---

[5] Los efectos de la pandemia en la actividad y funcionamiento de nuestros parlamentos se han expuesto en P. García-Escudero Márquez, «La ductilidad del derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por Covid-19», en *Teoría y Realidad Constitucional, núm.* 46, 202, pp. 271-308.

[6] El 19 de marzo de 2020, la Mesa del Congreso de los Diputados adopta un acuerdo por el que, teniendo en cuenta la declaración del estado de alarma por RD 463/2020, y atendiendo a las especiales circunstancias concurrentes, se permite que, mientras dure dicho estado de alarma y previa petición del grupo parlamentario correspondiente, todos los diputados que lo deseen puedan emitir su voto por el procedimiento telemático en las sesiones plenarias que se celebren durante este. El voto telemático está previsto por el art. 82.2 del Reglamento desde su reforma de 21 de julio de 2011 para 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, previa autorización de la Mesa. El art. 79.3 RC establece que se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma. Para el Senado, véase nota 1.

san de una herramienta habilitada para evitar contagios para anticipar su salida». El artículo no discute que los diputados no presentes en la sesión plenaria puedan estar trabajando en sus despachos del Congreso[7], pero destaca que el uso de este medio excepcional se aprovecha por algunos para liberarse de la incomodidad «de estar sentado en el hemiciclo apretando un botón» a horas nada cómodas, bien en la tarde/noche del martes, bien a la hora de comer del jueves. En este sentido, denuncia que el jueves 23 de septiembre, ya pasados unos meses desde la implantación del acuerdo, se viera un hemiciclo casi vacío a la hora de votar, sin un solo representante de Vox, ERC, Cs, PNV, Bildu o Junts, frente a las bancadas del PSOE y PP con más o menos la mitad de sus diputados, y unos cuantos de UP.

La inercia que llevara a mantener una flexibilidad muy favorable para los parlamentarios de a pie no se rompería hasta un mes después. En efecto, como se ha señalado, el 28 de septiembre de 2021, año y medio después de su inicio, se acuerda por los portavoces el retorno al 100 por 100 del aforo en el Senado y el 75 por 100 en el Congreso, manteniéndose en esta Cámara no obstante el voto telemático generalizado, aunque el GPP anunció que comenzaría a votar en su totalidad de modo presencial.

En la Cámara Baja, la recuperación del 100 por 100 de aforo no parece haber sido objeto de acuerdo expreso, aunque tácitamente se produce con el acuerdo de la Mesa no publicado de 26 de octubre de 2021[8], de retorno al voto presencial con las excepciones reglamentariamente previstas (lo que ya se había acordado el 28 de septiembre de 2021 en el Senado), aunque con una inclusión obvia en tales excepciones de los enfermos o confinados por Covid-19 y también previendo la posibilidad de exceptuar supuestos de votación telemática de la totalidad de los diputados en casos especiales, como cabe pensar que son aquellas de larga duración o que no permiten la distancia entre los votantes.

Así, la votación de enmiendas a la totalidad al Proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2022 se realiza el 4 de noviembre de 2021 de forma presencial, mientras que la semana siguiente, el 11

---

[7] «Pero también es cierto que otros, liberados de la obligación votar físicamente, podrán estar haciendo cualquier otra tarea o haberse marchado a sus casas», comodidad que «es una bendición» para el presidente del Gobierno o muchos ministros, que no tienen que acudir a votar «ni tienen que lidiar con la prensa en los pasillos». En definitiva, concluye que, aunque el voto telemático parece tener los días contados, «fuentes de un grupo parlamentario reconocen que hay resistencias para que esto sea así, porque hay quienes preferirían que el voto telemático haya venido para quedarse. Y, en consecuencia, para hacer más fácil sus vidas». La presión mediática se prolonga el 29 de septiembre con un editorial del propio *El Mundo* titulado «La presencialidad debe volver ya al Congreso» y otro reportaje de A. Carvajal, «El Congreso prolonga el televoto y el PP se rebela e irán todos a votar. Los grupos pactan aumentar el aforo al 75% mientras que en el Senado ya es del 100%», *El Mundo,* 29 de septiembre de 2021.

[8] El tenor literal de este y otros acuerdos se han conocido con la filtración del informe de la Secretaría General del Congreso a que se alude al final de este apartado, donde se reproducen.

de noviembre, la propuesta de Defensor del Pueblo y de Magistrados del Tribunal Constitucional, así como la elección de Consejeros del Tribunal de Cuentas, se votan de forma telemática por todos los diputados. Del mismo modo tuvieron lugar las numerosas votaciones de las enmiendas al articulado y dictamen de la Comisión sobre el citado Proyecto de Ley de Presupuestos en la sesión plenaria del 22 al 25 de noviembre.

Apenas un mes más tarde, la espiral de contagios provocada por la sexta ola de la pandemia haría reducir la presencia y retornar al voto telemático total en la sesión de la semana del 20 de diciembre. La vuelta al voto presencial general tiene lugar en la sesión extraordinaria de 25 de enero de 2022[9] y primera del año, así como en la siguiente, ya en periodo ordinario, en la que se produce un polémico incidente relacionado con el voto telemático que relatamos al final de este apartado.

Daremos algunos ejemplos de *disfunciones* que puede provocar el voto telemático ampliado, pero con carácter general cabe afirmar que el voto anticipado no permite que la negociación entre las fuerzas políticas continúe hasta la sesión plenaria y se mantenga durante el debate hasta el momento de la votación presencial del punto del orden del día:

1.º *Voto doble que provoca un empate en diferido.*

El dictamen que contenía las conclusiones de la Comisión no permanente del Congreso para la reconstrucción social y económica (solicitada por los Grupos Socialista y de Unidas Podemos-ECP-GEC, que se constituye el 7 de mayo de 2020 y comienza a trabajar a destajo) en cuatro áreas —sanidad y salud pública, reactivación económica, políticas sociales y sistema de cuidados, y Unión Europea— se debatió en el Pleno de la Cámara de 21 de julio y se votó el día 22, resultando rechazado el tercer bloque. Una parlamentaria solicitó votar telemáticamente y lo hizo presencialmente sin previo acuerdo de modificación por parte de la Mesa. Tal irregularidad dio lugar a la Resolución de la Presidencia de 22 de julio (*BOCG* núm. 127), que rectificaba los resultados de las votaciones de la sesión, declarando que se había producido un empate en una de ellas; la repetición de la votación sobre el segundo bloque tuvo lugar en la sesión del 29 de julio (no inmediatamente, como prescribe implícitamente el Reglamento, al determinar que si persiste el empate tras la segunda votación se suspenderá la votación antes de celebrar una tercera), siendo aprobado[10].

2.º *Sentido del voto de un Grupo decisivo para el resultado.*

El sentido del voto del Grupo Parlamentario VOX se revela esencial para la convalidación el 28 de enero de 2021 del Real Decreto-

[9] No figura en el *Diario de Sesiones* que existan en esta sesión votos telemáticos, siendo emitidos 340, 341, 346 o 347, en función del punto del orden del día.

[10] El texto aprobado puede verse en *BOCG* núm. 130, de 4 de agosto.

ley 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, en el que se prevé la gestión de los fondos de ayuda de la Unión Europea, tras el debate en el Pleno en el que se desvelan las posiciones de los restantes Grupos. Al parecer, en el momento de impartir las instrucciones para la votación, el propio Grupo —todos cuyos miembros votan telemáticamente aunque algunos se hallen presentes durante la votación en el hemiciclo— desconocía el carácter decisivo de sus votos.

Así, la abstención de los miembros del Grupo Vox permite la convalidación del Real Decreto-ley por 170 votos a favor (64 presenciales, 106 telemáticos), 126 en contra (40 y 86, de ellos uno telemático de un diputado de Vox) y 52 abstenciones (51 de miembros del Grupo Vox y uno del Grupo Socialista —único presencial, se supone que por error—), según el detalle de las votaciones que ofrece la página web del Congreso de los Diputados[11]. De haber votado Vox en contra, el Decreto-ley no habría sido convalidado.

¿Cabe pensar que el sentido del voto habría sido otro de conocer su trascendencia? En todo caso, la repercusión periodística posterior sorprendió a los propios dirigentes del Grupo.

3.º *Empate en la votación, con la consiguiente repetición.*

De conformidad con el art. 88.1 del Reglamento del Congreso[12], cuando ocurriere empate en alguna votación se realizará una segunda, y si persistiere aquel, se suspenderá la votación durante el plazo que estime razonable la Presidencia. Transcurrido el plazo, se repetirá la votación, y si de nuevo se produjese empate se entenderá desechado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición de que se trate.

Pues bien, al menos en la segunda votación inmediata al empate, quienes hayan votado telemáticamente no pueden cambiar el sentido de su voto, computándose siempre el inicialmente emitido[13]. Ello se

---

[11] Como puede comprobarse, los votos emitidos fueron 348, de ellos 105 presenciales y 243 telemáticos, más de dos tercios de los miembros de la Cámara.

[12] En el Pleno del Senado, conforme al art. 100.1 RS, cuando ocurriera empate en alguna votación se repetirá esta hasta dos veces y, caso de que el empate continuase, se entenderá desechado el texto, dictamen, artículo, proposición o cuestión de que se trate.

[13] Así lo confirma la Resolución de la Presidencia de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, cuyo apartado quinto dispone: «En el supuesto en que se produjera empate, el sentido de la votación realizada telemáticamente se mantendrá para las subsiguientes votaciones del mismo punto, siempre que la repetición de las votaciones realizadas al amparo del art. 88 del Reglamento se produzca con carácter inmediato. En otro caso, la Presidencia precisará si las subsiguientes votaciones pueden ser objeto de votación no presencial, lo que se comunicará al diputado solicitante junto con los momentos de inicio y finalización del tiempo para ejercer el derecho de voto telemáticamente».

puso de manifiesto con ocasión de la votación de la convalidación del Real Decreto-ley 14/2021, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público[14].

Tal como se relata en el *Diario de Sesiones*, núm. 117, de 21 de julio de 2021, la primera votación arroja un resultado de 108 votos emitidos más 240 telemáticos (348), de los cuales 170 a favor (67 más 103 telemáticos), 170 en contra (41 más 129 telemáticos) y 8 abstenciones telemáticas. La presidenta del Congreso proclama la convalidación del decreto-ley, pero a continuación rectifica y anuncia que se ha producido un empate; de acuerdo con el art. 88 RC, procede a repetir la votación, en la que uno de los votos en contra desaparece, es decir, un diputado no vota[15] cambiando su voto negativo inicial, lo que permite que el decreto-ley salga adelante al no ser rechazada la convalidación.

Si ese voto hubiera sido emitido a distancia, el cambio en la segunda votación inmediata no habría sido posible, y de hecho no lo fue para todos aquellos que votaron en esa forma.

4.º *Cambio de sentido del voto de un Grupo una vez iniciada la votación telemática.*

En la votación en el Congreso de la única enmienda del Senado (en materia de reducción de rentas por el alquiler de espacios comerciales en los aeropuertos) al Proyecto de ley por la que se modifica la Ley 16/1987, 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de infracciones relativas al arrendamiento de vehículos con conductor y para luchar contra la morosidad en el ámbito del transporte de mercancías por carretera, así como normas para mejorar la gestión en el ámbito del transporte y las infraestructuras, el día 23 de septiembre de 2021, se emiten 346 votos (100 presenciales y 246 telemáticos), resultando aprobada con el resultado siguiente: a favor 178 (36 presenciales y 142 telemáticos); en contra 16 telemáticos; abstenciones, 152 (64 presenciales y 88 telemáticos). Las abstenciones corresponden a los Grupos Socialista y de UP, más uno del Grupo Mixto.

El Grupo Vox se divide (ya se ha indicado que todos sus miembros votan telemáticamente): 39 votos son a favor y 12 en contra. Al pa-

---

[14] La urgencia para aprobar el Decreto-ley se justifica en su Exposición de Motivos en que la sentencia dictada por el TJUE en el asunto C726/19 (IMIDRA), de 3 de junio de 2021, ha propiciado una nueva reflexión sobre determinados aspectos de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales, reflejada en la reciente sentencia dictada en unificación de doctrina por el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, núm. 649/2021, de 28 de junio, sobre el personal interino.

[15] *El Mundo* y *ABC* del día siguiente 22 de julio nos revelan que la diputada de UP Rosa Medel votó deliberadamente en contra como protesta por considerar insuficiente el texto; que tras el empate el secretario general del Grupo Parlamentario subió al escaño de la diputada, como se aprecia en las imágenes que recogen la sesión, para que cambiara el sentido de su voto; y que finalmente aquella no participó en la segunda votación.

recer, habría habido un cambio en las instrucciones impartidas por la dirección del Grupo cuando ya se había iniciado la votación telemática, no siendo posible alterar el sentido de los votos ya emitidos.

Esta vez el cambio no habría afectado al resultado, dado el número de votos a favor y abstenciones, pero el incidente es una muestra más de las disfunciones que entraña el sistema.

5.º *Reclamación de voto presencial desatendida.*

El incidente que exponemos a continuación no tiene lugar en un supuesto de extensión del voto telemático, sino cuando se había vuelto a la normalidad reglamentaria por el acuerdo no publicado de la Mesa del Congreso de 26 de octubre de 2021, cuyo texto —como también el de otro acuerdo complementario de 1 de febrero de 2022— conocemos por figurar incluido en el filtrado informe de la Secretaría General[16] elaborado en relación con este incidente, que resuelve bastantes dudas.

El 3 de febrero de 2022, en la primera sesión ordinaria del año, se vota la convalidación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, votación de gran relevancia por haber anunciado su voto en contra alguno de los grupos que apoyaron la investidura del presidente del Gobierno.

Se aprueba la convalidación por un voto, 175 a 174 (previamente, tras anunciar los votos emitidos en cada sentido presencial y telemáticamente, la presidenta del Congreso anuncia que el Decreto-ley quedaba derogado, lo que rectifica después de unos momentos y del júbilo de los grupos partidarios del no)[17]. Por el mismo resultado se rechaza la tramitación como proyecto de ley del Decreto-ley convalidado.

En este resultado influyen distintas circunstancias, algunas de las cuales tuvieron gran repercusión posterior, no solo en la opinión

---

[16] Entre otros sitios web de medios de comunicación, se podía acceder al informe —que lleva por título «Informe de la Secretaría General en relación con las votaciones correspondientes a la sesión plenaria del 3 de febrero de 2022»— en *https://www.eldiario.es/politica/informe-letrados-congreso-descarta-fallo-informatico-da-validez-voto-casero_1_8738700.html* (consultado el 13 de febrero de 2022).

[17] Véase *Diario de Sesiones* núm. 156, p. 94. El resultado de la votación fue el siguiente: votos emitidos, 349 (335 más 14 votos telemáticos); a favor, 175 (166 más 9 votos telemáticos); en contra, 174 (169 más 5 votos telemáticos). En la siguiente votación, sobre la tramitación del decreto-ley como proyecto de ley —cuya importancia derivaba de que el pacto previo con la patronal implicaba que no podría cambiarse ni una coma— se mantiene el resultado, esta vez obviamente en contra: a favor 174, en contra 175, con la misma división entre votos presenciales y telemáticos. Votan a favor de la convalidación los miembros de los Grupos Socialista, UP, 7 del Plural (1 Compromis, 4 PDeCAt, 2 Más País), Cs y 4 del Mixto (1 Teruel Existe, 1 PRCantabria, 2 CC-NC), además del diputado del GPP Alberto Casero; en contra, GPP, VOX, Republicano, 5 del Plural (4 JuntsPerCat, 1 BNG), Vasco, EH Bildu y 6 del Mixto, incluidos los dos de UPN (más 2 CUP,1 antes Cs, 1 Foro Asturias). Los mismos votos se invierten respecto de la tramitación como proyecto de ley del Decreto-ley convalidado.

pública y mediática con efectos trascendentes de desprestigio de la institución parlamentaria y de sus miembros:

a) Votan 349 diputados, casi la totalidad, lo que revela la importancia de la cuestión. El escaño 350 corresponde a la vacante producida por la pérdida del escaño del diputado de UP Alberto Rodríguez a causa de su inhabilitación por sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 2021, en la que se le condena como autor de un delito de atentado a agentes de la autoridad, con la atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas, a la pena de un mes y quince días de prisión, con la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena. La pena de prisión se sustituye por la pena de multa de noventa días con cuota diaria de 6 euros (en total, 540 euros). El escaño se mantenía vacante por el Grupo —en realidad, por los integrantes de la lista electoral— a la espera de que el Tribunal Constitucional aceptara o no la medida cautelar solicitada en el recurso de amparo interpuesto por el exdiputado, de reponerle en su escaño hasta que se dictara sentencia.

La sentencia del Tribunal Supremo y los incidentes que provocó su ejecución merecerían un comentario independiente, que escapa del objeto de este trabajo. Quedémonos con la idea de que cada escaño cuenta y no es indiferente que se deje vacante, porque ello puede causar efectos no deseados.

b) Los dos diputados de UPN[18] desatienden la indicación de voto de la dirección de su partido favorable a la convalidación, a consecuencia de un pacto cerrado con el ministro de la Presidencia sobre fondos económicos y apoyo o no de la reprobación del alcalde de Pamplona. La ruptura de la disciplina de voto se desvela solo en el resultado, lo que da mayor relieve a su conducta. Son acusados de tránsfugas, y el partido les sanciona con una suspensión de dos años y medio.

También esta cuestión merece un comentario que excede de este trabajo, pues afecta a conceptos esenciales como la disciplina de voto y su compatibilidad con la prohibición constitucional de voto imperativo.

c) Un diputado del Grupo Popular, autorizado por enfermedad para votar telemáticamente, lo hace en la forma establecida como consecuencia del Covid-19[19], y comprueba al recibir la correspondiente

[18] UPN había ido a las elecciones con PP y Cs en la coalición Navarra Suma. Las primeras reacciones al supuesto transfuguismo incluyeron pedir que los dos diputados afectados renunciaran al acta, pero el resultado hubiera sido desfavorable para UPN, dado que los siguientes en la lista no pertenecían a ese partido, salvo pacto interno en contrario.

[19] Según recoge el Diario de Sesiones, la presidenta anuncia al finalizar el orden del día que se abre la votación telemática para determinados puntos hasta las 18:15 horas, entre los que se encuentran los relativos al Decreto-ley, hora en que se procedería a la votación presencial de una serie de asuntos.

certificación que su voto figura como favorable a la convalidación del Real Decreto-ley, en contra de la indicación del Grupo (también sería contrario al de su Grupo el relativo a la tramitación como proyecto de ley y alguno más en la misma sesión). El desarrollo posterior de este incidente puede verse en la prensa de los días siguientes: el diputado intenta ponerse en contacto con la Mesa para rectificar el voto por considerar que ha habido un fallo en el sistema informático, lo comunica a su Grupo y se dirige a la Cámara para intentar votar presencialmente, lo que se pone en conocimiento de la presidenta por la portavoz —como puede apreciarse en imágenes anteriores al reinicio de la sesión para votar presencialmente—, llega una vez iniciada la votación y no se le permite la entrada al Salón de sesiones en aplicación del art. 80 RC. Véase también el relato contenido en el informe de la Secretaría General.

Al término de las votaciones, la portavoz del Grupo Popular pide la palabra, que la presidenta deniega «precisamente porque la Mesa es conocedora y ha podido analizar lo que usted me va a plantear, y es una cuestión técnica de la Mesa, de decisión de la Mesa, y no de tratamiento de Pleno», levantando la sesión.

Unos breves apuntes sobre un asunto que puede acabar en un pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Como ya he tenido ocasión de exponer[20], las votaciones no deben repetirse en caso de error de alguno de los votantes, por seguridad jurídica y porque puede ser un instrumento peligroso en manos de la mayoría, a menos que ningún diputado se oponga.

En su momento critiqué la STC 361/2006 (sobre la reclamación no atendida de una diputada del Parlamento Vasco por no haberse registrado su voto desde el escaño cuando era esencial para el resultado) por la falta de argumentación de su conclusión[21], poco realista y de difícil aceptación como criterio general, de que corresponde al presidente, en caso de duda sobre la validez de una votación, demostrar la negligencia del diputado. En resumen, coincidía con el voto particular de la sentencia en que la resolución de la cuestión requería un pronun-

---

[20] Véase P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, pp. 468-469 y 611-612, así como la obra citada en la nota siguiente.

[21] P. García-Escudero Márquez, «¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias? ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario? A propósito de la STC 361/2006, de 18 de diciembre, en relación con una votación sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco para 2005», en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007, pp. 611-631. En el mismo sentido, el voto particular del Magistrado Conde Martín de Hijas, al igual que un comentario a la Sentencia de M. Pulido Quecedo, quien afirma que, aunque la Sentencia acierte en el fondo, lo hace con una motivación poco convincente y escasamente ajustada a los intersticios y funcionalidad de la vida parlamentaria. Cfr. «El Grupo parlamentario como titular del "derecho de voto colectivo», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21-22, 2007.

ciamiento sobre los hechos (que debían haberse indagado, añadía) y en que el deber genérico que recae sobre los órganos de la Cámara, y en especial sobre su presidente, no es demostrar que un diputado tenga una conducta negligente —algo difícil de probar— sino asegurarse o al menos poner todos los medios para verificar que los sistemas de votación funcionan o han funcionado correctamente, y tomar las medidas oportunas en caso contrario. Es decir, lo que corresponde a la Presidencia es observar la máxima diligencia en el ejercicio de su función y no incurrir ella misma en negligencia. En este sentido, cabe afirmar con Pulido que la doctrina de la STC 361/2006 no debería hacer jurisprudencia, aunque acierte en el fondo.

En el caso que nos ocupa, parece ser que se había comprobado la ausencia de fallo informático[22] —los diputados comprueban el sentido de su voto antes de validarlo—, pero en todo caso se alegan dos preceptos que habrían sido infringidos, de la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática[23]:

— Apartado cuarto: «Tras ejercer el voto mediante el procedimiento telemático, la *Presidencia u órgano en quien delegue, comprobará telefónicamente con el diputado autorizado,* antes del inicio de la votación presencial en el Pleno, la emisión efectiva del voto y el sentido de este. Una vez verificados dichos extremos, el voto telemático emitido se trasladará a la Presidencia al inicio de la votación presencial en Pleno para que pueda anunciar el resultado acumulado de las votaciones».

— Apartado sexto: «El diputado que hubiera emitido su voto mediante el procedimiento telemático no podrá emitir su voto presencial sin autorización expresa de la Mesa de la Cámara que, en el supuesto en que decida autorizar el voto presencial, *declarará el voto telemático nulo y no emitido*».

Frente a estas alegaciones, cabe responder —y así lo hace el informe citado— que la comprobación telefónica dejó de aplicarse durante la pandemia, con la generalización del voto telemático; a esto se contraargumenta que se había vuelto a la normativa reglamentaria desde el mes de octubre, recordemos, por un acuerdo no publicado. No obstante, es importante destacar —ahora que lo conocemos— que el acuerdo de

[22] El informe afirma que no se había comunicado ningún fallo en el sistema a la Dirección correspondiente ni registrado ninguna incidencia técnica por la propia Dirección, de la que se adjunta un informe técnico en relación con el voto telemático del diputado, que así lo confirma.

[23] El art. 82.2 segundo párrafo RC, en el apartado añadido por la reforma de 21 de julio de 2011 para introducir el voto electrónico, según el cual «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».

la Mesa de 1 de febrero de 2022 se define como complementario del de 26 de octubre, y que en este se establece la emisión de voto a través de la intranet de la Cámara, con la introducción de usuario y contraseña, como método de verificación de la emisión personal del voto, bien que «sin perjuicio de lo previsto en la Resolución de la Mesa de la Cámara para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, de 21 de mayo de 2012». Este «sin perjuicio» parece ser de los que los juristas entendemos son «en perjuicio»[24].

Y en cuanto al apartado sexto de la Resolución, la calificación de obsoleto vendría de estar dictado en un momento en que no todas las votaciones podían ser objeto de votación telemática —lo que queda bien claro que ya no ocurre, de conformidad con el acuerdo de 1 de febrero de 2022— y que no cabe permitir la rectificación del voto al que lo emite telemáticamente, como tampoco se le permite al que lo hace de forma presencial[25]. El informe de la Secretaría General añade a esto —con cita de numerosos precedentes— que la previsión contenida

[24] Reproducimos los dos acuerdos para una mayor claridad, subrayando los incisos relevantes. Acuerdo de la Mesa de 26 de octubre de 2021: «La Mesa, con efectos desde la sesión plenaria que comienza el próximo miércoles 3 de noviembre, acuerda lo siguiente: 1. Derogar el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 16 de junio de 2020, por el que se prorrogaba el anterior de 19 de marzo de 2020, relativo a la emisión del voto por el procedimiento telemático en las sesiones plenarias. 2. Ello no obstante, y hasta la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, según lo previsto en el art. 2.3 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, podrá la Mesa de la Cámara establecer que, atendiendo a su duración u otras circunstancias que así lo aconsejen, en determinadas votaciones la totalidad de los diputados emitan su voto por el procedimiento telemático. Se entenderán comprendidos entre los casos contemplados en el art. 82.2 del Reglamento, tanto los supuestos de enfermedad por Covid, como los confinamientos a los que puedan verse obligados los miembros de la Cámara como consecuencia de aquel. En todos los supuestos en los que proceda la emisión del voto por el procedimiento telemático, y sin perjuicio de lo previsto en la Resolución de la Mesa de la Cámara para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, de 21 de mayo de 2012, la emisión del voto *se hará a través de la intranet de la Cámara, con la introducción de usuario y contraseña, como método de verificación de la emisión personal del voto*». Acuerdo de la Mesa de 1 de febrero de 2022: «La Mesa acuerda, *con carácter complementario* a su acuerdo de 26 de octubre de 2021 y hasta la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, según lo previsto en el art. 2.3 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, permitir que los diputados autorizados para emitir su voto telemáticamente puedan hacerlo respecto de todos los asuntos incluidos en el orden del día del Pleno. A tal efecto, para cada sesión plenaria, los debates y las votaciones se organizarán de forma que los términos en que vayan a producirse estas últimas sea conocido en el momento de la emisión del voto telemático, conforme a lo establecido en el art. 82.2 del Reglamento».

[25] *El País* de 13 de febrero de 2022 publica los resultados de un análisis de 2971 votaciones públicas llevadas a cabo en el Pleno del Congreso en la XIV Legislatura, según los cuales «los "casero" son multitud en el Congreso: los diputados han cometido en esta legislatura casi 1800 fallos al votar; dos de cada tres han errado alguna vez», con datos por grupos y de los diputados que más se equivocan. Cfr. X. Hermida, «Los "casero" son multitud en el Congreso. Los diputados han cometido en esta legislatura casi 1800 fallos al votar. Dos de cada tres han errado alguna vez», *El País,* 13 de febrero de 2022.

en el citado apartado sexto no es aplicable al error en la votación, razón por la que no se reunió a la Mesa de la Cámara como allí se prevé.

Sea cual sea el resultado final del incidente, respecto del que se han anunciado varios recursos de amparo por dos Grupos parlamentarios (PP y Vox), podemos sacar lecciones en cuanto al voto telemático: que ha de usarse de forma restrictiva; que las normas, sean reglamentarias, interpretativas o supletorias, si no se aplican deben reformarse por norma de igual rango; y que es necesario observar la máxima transparencia y publicidad en los acuerdos que afectan a los derechos de los diputados, como es el derecho al voto, que forma parte del núcleo esencial de su función representativa.

Y, en definitiva, que el voto telemático, como suele ocurrir en general con las excepciones, lo carga el diablo.

4. VOLVER A LA CORDURA EN LA LEGISLACIÓN

La legislación debe volver a su lugar y en particular el decreto-ley, como norma excepcional que es para casos de extraordinaria y urgente necesidad[26], sin que pueda sustituir a la función legislativa del Parlamento ni utilizarse en forma un tanto frívola, para avanzar o retroceder, modificación tras modificación por decreto-ley o por las escasas leyes tramitadas consecuencia de aquellos. Se dirá que ello es consecuencia de los sucesivos avatares en la evolución de la pandemia, pero aun así no siempre parece mantenerse una línea coherente.

Ejemplo de esta legislación titubeante[27] con uso indistinto de las figuras de la ley y el decreto-ley es la regulación del uso de las mascarillas en espacios abiertos al inicio del verano de 2021 y a principios de 2022.

1.º El *Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio*, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 establecía en su art. 6.1

[26] Muestran tiempo después que, aun antes de la pandemia, a veces se hacía uso del decreto-ley en forma incorrecta para servir a fines políticos u otros las SSTC 110/2021 y 134/2021, que declaran inconstitucionales por falta de presupuesto habilitante, respectivamente la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que modificaba el art. 6.2 de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia, para dar entrada en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia al Vicepresidente Segundo; y determinados preceptos del Real Decreto-ley 4/2018, de 22 de junio, por el que se concreta, con carácter urgente, el régimen jurídico aplicable a la designación del Consejo de Administración de la Corporación RTVE y de su presidente.

[27] Vandelli nos ofrece un catálogo de patologías de la legislación italiana (ciclotímica, autista, esquizofrénica, anoréxica, neurótica...), que Sosa Wagner traslada a ejemplos de nuestras leyes. Cfr. L. Vandelli, *Trastornos de las instituciones políticas,* Madrid, Trotta, 2021 y F. Sosa Wagner, «Prólogo para españoles» a esta obra, pp. 9-39.

el uso obligatorio de mascarillas para mayores de seis años en la vía pública, en espacios al aire libre y en cualquier espacio cerrado de uso público o que se encuentre abierto al público, siempre que no resultara posible garantizar el mantenimiento de una distancia de seguridad interpersonal de, al menos, 1,5 metros.

2.º En la *tramitación como proyecto de ley* de este decreto-ley, el texto se mantiene en el Congreso, pero se introduce en el Pleno del Senado el 10 de marzo de 2021 la enmienda núm. 72 del Grupo Socialista, que eliminaba el inciso final del apartado 1, esto es, la posibilidad de dispensar del uso de la mascarilla en espacios al aire libre en función de la distancia que fuera posible mantener[28]. La enmienda se aprueba por 144 votos a favor, 99 en contra y 12 abstenciones, votando en contra los senadores del Grupo Popular (96, uno no vota) y 3 del Mixto y abstención 5 del Grupo Nacionalista en el Senado, 4 de Ciudadanos y 1 de Izquierda Confederal.

Esta enmienda es ratificada en el Congreso el 18 de marzo junto con el resto de enmiendas del Senado —salvo dos que se votan separadamente— por 199 votos a favor, 91 en contra (GPP y 3 del Mixto) y 57 abstenciones (VOX más 4 del Grupo Plural y 1 de EH Bildu), y pasa por tanto a la *Ley 2/2021, de 29 de marzo*, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 (art. 6.1), publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 30 de marzo y entrando en vigor al día siguiente, sin perjuicio de lo previsto en el art. 2 respecto del ámbito de aplicación.

3.º Al borde de la vacación estival y del disfrute de las playas, así como con la esperanza puesta en el retorno incipiente del turismo, la difusión por la prensa de la medida —cuya aprobación no había suscitado mayor oposición— levanta un clamor popular en contra: tan meditada había sido la decisión parlamentaria que menos de dos meses después de la publicación de la Ley, un nuevo decreto-ley (*Real Decreto-ley 13/2021, de 24 de junio*, por el que se modifican la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, y el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del Covid-19 en los ámbitos de transportes y vivienda) modifica lo modificado por aquella, pese a que se anunciaba una quinta ola de Covid-19 que disparó los índices de contagio en julio y agosto. La exposición de motivos justifica la reforma «en la evolución de la pandemia y las coberturas crecientes que se están alcanzando con el programa de vacunación, en particular de los grupos más vulnerables, contexto que permite plantear

[28] La motivación de la enmienda era la siguiente: «Mejora técnica. Con la evidencia reciente sobre transmisión del SARS-COV2 por aerosoles, el uso de mascarilla no puede quedar supeditado a no poder garantizar la distancia de 1,5 metros».

la pertinencia de rebajar la obligatoriedad del uso de mascarillas en determinados ambientes y escenarios al igual que están haciendo otros países con situaciones similares de nuestro entorno».

Retornando al criterio inicial de la distancia como elemento determinante que figuraba en el primer decreto-ley, se establece la obligatoriedad de uso de mascarilla solo «en cualquier espacio al aire libre en el que por la aglomeración de personas, no resulte posible mantener una distancia mínima de 1,5 metros entre las mismas, salvo grupos de convivientes», así como «en los eventos multitudinarios al aire libre, cuando los asistentes estén de pie o si están sentados cuando no se pueda mantener 1,5 metros de distancia entre personas, salvo grupos de convivientes», redacción que habría sido perfectamente adoptable dos meses antes.

En definitiva, la medida más restrictiva establecida por la Ley estuvo vigente dos meses, y no precisamente en el fragor de la pandemia. Lo expuesto es un simple ejemplo, se dirá, de un mero error o falta de previsión, o de deficiente coordinación entre el Gobierno y su grupo o mayoría parlamentaria. Pero revela algo más profundo que subyace a lo largo de los últimos dos años y que hemos calificado de legislación titubeante —que genera confusión y falta de seguridad jurídica en los ciudadanos—, además del uso abusivo del decreto-ley como alternativa a la ley, lo que en este caso se pone especialmente de manifiesto por la modificación que aquel provoca sobre la voluntad del Parlamento expresada en forma de ley —con cierta vocación de permanencia— apenas dos meses atrás.

Se ha criticado que no se hayan reformado en casi dos años —probablemente por la necesidad de tramitación parlamentaria con resultado incierto— leyes orgánicas esenciales para afrontar la pandemia (la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio y la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública) para mejorar las herramientas jurídicas de lucha y evitar la judicialización excesiva, que se ha convertido en rutinaria cuando el estado de alarma se extingue.

Precisamente porque aquellas leyes no estaban pensadas para situaciones como la que estamos atravesando, cabría modificarlas, aunque fuera con sosiego y reflexión (y consenso), atendiendo a la experiencia acumulada. La STC 148/2021, dictada sobre la declaración del primer estado de alarma pandémico, destaca —como las sentencias que vinieron después— esa necesidad de improvisar con normas de aplicación no unívoca.

Siempre he sido enemiga de la legislación *ad casum*[29], y creo que en este supuesto deben evitarse también concreciones excesivas que

[29] Un ejemplo de reforma ad hoc que puede no ser aplicable en circunstancias futuras difíciles de adivinar hoy es el art. 90 bis del Reglamento del Parlamento de Andalucía, aprobado el 6 de mayo de 2020, según el cual «Los diputados y diputadas, en tanto existan

puedan no ser útiles ante una nueva amenaza hoy inimaginable. Pero el Parlamento puede —y debe— legislar y estudiar previamente cómo hacerlo, y esta vez no se le ha permitido implicarse. En las conclusiones de la Comisión Especial para la Reconstrucción social y económica constituida en el Congreso de los Diputados[30] se contienen propuestas de regulación, además de otras recomendaciones.

La necesaria implicación del Parlamento en situaciones de crisis es otra forma de que no pierda presencia, mantenga su papel en el equilibrio de poderes y se visibilice que no se le está hurtando su esencial función legislativa.

Con estas observaciones debería finalizar este apartado, pero la saga continúa. Sigamos la evolución de la norma en cuestión, que acaba rebajándose a rango reglamentario.

4.º Ante los embates de la sexta ola de la pandemia, mucho más contagiosa aunque con menor incidencia mortal, el *Real Decreto-ley 30/2021, de 23 de diciembre,* modificaría de nuevo el art. 6 de la Ley 2/2021 para establecer el uso obligatorio generalizado de mascarilla en espacios públicos, con salvedades para las residencias con cobertura de vacunación superior al 80 por 100, la práctica de deporte individual y las actividades en espacios naturales manteniendo la distancia de 1,5 metros con los no convivientes.

Además, se habilita al Gobierno para modificar por Real Decreto la obligatoriedad del uso de la mascarilla y sus excepciones, según el empeoramiento o mejora de la situación epidemiológica conforme al sistema de indicadores acordado en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. La siguiente modificación tiene lugar por tanto por una norma de ese rango,

5.º El *Real Decreto 115/2022, de 8 de febrero,* por el que se modifica la obligatoriedad del uso de mascarillas durante la situación de

---

medidas de confinamiento y/o de distancia de seguridad entre personas consecuencia de pandemias u otras situaciones de excepcional gravedad, podrán delegar su voto en otro diputado o diputada»; el artículo fue modificado el 3 de junio para extenderlo a las comisiones. Véase P. García-Escudero Márquez, «La ductilidad del derecho parlamentario...», *op. cit.* nota 5, p. 289. Para las reformas reglamentarias en los parlamentos autonómicos debidas a la pandemia puede consultarse E. Ortea García, *Cortes Generales y emergencia sanitaria: labor parlamentaria en un contexto distópico. Una panorámica de la adaptación práctica del Derecho parlamentario español a la crisis de la Covid-19,* Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios parlamentarios y del Estado autonómico, 2021, pp. 104 y siguientes (publicación online accesible en *https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones/cortes-generales-y-emergencia-sanitaria-labor-parlamentaria-en-un-contexto-distopico*).

[30] Aprobadas con modificaciones por el Pleno del Congreso de los Diputados el 29 de julio de 2020, *BOCG* núm. 130, 4 de agosto de 2020. Se aprobaron solo tres pilares de los cuatro contenidos en el dictamen de la Comisión, y, como se ha indicado *supra*, respecto de uno de los tres hubo de repetirse la votación en la siguiente sesión plenaria por anularse un voto y producirse un empate.

crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, en atención al descenso de la incidencia de la enfermedad, vuelve a eliminar la obligación de llevar mascarilla en espacios públicos, salvo en eventos multitudinarios de pie, o sentados con menos de 1,5 metros de distancia salvo grupos de convivientes. Nada que objetar, si no fuera porque la convalidación del Decreto-ley de 23 de diciembre tuvo lugar el 1 de febrero de 2022, apenas una semana antes de la eliminación de la obligación por Real Decreto, que entró en vigor el 10 de febrero[31].

Continuando con nuestro tema del titubeo (más allá de otros posibles fines electoralistas de los que se ha acusado al Gobierno) o del uso del decreto-ley en sustitución de la voluntad del Parlamento, no tiene mucho sentido que una norma provisional, como son los decretos-leyes, se convierta en definitiva por un acuerdo parlamentario de convalidación adoptado unos días antes de ser suprimida, siendo además una norma polémica. Tampoco esta vez parece que el Parlamento queda en buen lugar.

5. EL VETO PRESUPUESTARIO HA DE RETORNAR A SUS JUSTOS TÉRMINOS

En este apartado empezaré directamente con el ejemplo de un uso cuando menos insólito del veto presupuestario, derivado de la mayoría inestable a que antes se ha aludido, en este caso ni siquiera en el Congreso, sino en el Senado y su Mesa, cuyo resultado final dice poco del buen funcionamiento de la institución parlamentaria, sobre todo porque, en buena teoría de un parlamentarismo mayoritario, la solución podría haber sido otra, menos turbulenta y confusa.

En el caso se mezcla el llamado veto presupuestario con la incongruencia de enmiendas —recordemos que la doctrina del TC exige solo una conexión mínima con el texto enmendado—, así como con otra cuestión relevante, la eficacia de la doctrina contenida en sentencias de inconstitucionalidad sobre normas idénticas a las declaradas inconstitucionales.

Tomamos como fuente el *BOCG* Senado núm. 210, de 1 de julio de 2021, que recoge una resolución de la Presidencia del Senado al amparo de lo establecido en el art. 151.5 RS[32], artículo que faculta a

[31] El Decreto-ley contenía en su disposición final primera la modificación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021 para establecer una paga de actualización de pensiones, que podía dificultar el voto en contra o la abstención de los grupos contrarios a la medida sanitaria. Así lo recordaron algunos portavoces en el debate de totalidad del proyecto de ley procedente del Decreto-ley convalidado, en la sesión plenaria de 10 de marzo de 2022, en la que es rechazada la enmienda de texto alternativo presentada por Cs.

[32] Según el cual «Corresponderá al presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en este artículo».

aquella para resolver las controversias sobre la calificación de proposiciones de ley y enmiendas presupuestarias (que supongan aumento de gasto o disminución de ingresos) y de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento sobre la disconformidad del Gobierno que el artículo contempla.

El apartado de *hechos* de la Resolución nos relata una tramitación rocambolesca, que resumimos y completamos con nuestros comentarios, en torno al Proyecto de Ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego:

1.º El Grupo Parlamentario Popular presentó en plazo la enmienda 147 a este proyecto de ley, que proponía la modificación del art. 91 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para la aplicación a los servicios de peluquería, barbería y estética de un IVA reducido del 10 por 100, como previamente había aprobado —en una moción presentada por el mismo Grupo— la Comisión de Hacienda del Senado el 25 de marzo de 2021.

2.º El Gobierno manifestó su disconformidad con la tramitación de esta enmienda, disconformidad que la Presidencia de la Cámara comunicó al presidente de la Comisión de Hacienda, «previa la valoración por la Presidencia de la Cámara de que la disconformidad reunía los requisitos temporales y materiales exigidos por el Reglamento y por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional».

3.º El Grupo Parlamentario Popular solicita la reconsideración de la inadmisión de la enmienda ante la Mesa del Senado, que a su vez el 22 de junio inadmite a trámite esta solicitud por mayoría, «ya que no cabe reconsideración sobre el acuerdo de la Presidencia del Senado del día 16 de junio de 2021», con los votos a favor de la presidenta, la vicepresidenta primera y los secretarios primero y segundo, y en contra de los miembros del GP vicepresidente segundo y secretarios segundo y cuarta[33].

4.º En el curso del debate en Pleno del Dictamen de la Comisión de Hacienda sobre el Proyecto de Ley el 23 de junio de 2021, se presenta, al amparo del art. 125.1.*a)* del Reglamento[34], una propuesta de

[33] Acta núm. 67 de la Mesa del Senado. Disponible en *https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html?legis=14*.

[34] Art. 125.1: «Con anterioridad al inicio del debate del artículo o texto correspondiente, podrán presentarse propuestas de modificación de los dictámenes de las Comisiones, siempre que en las mismas concurran alguno de los siguientes requisitos: *a)* que hayan sido objeto de votos particulares y se suscriban por la mayoría de los portavoces de los Grupos parlamentarios

modificación del Dictamen por siete Grupos Parlamentarios (todos, salvo el Socialista) sobre la base de la enmienda número 27 del Grupo Parlamentario de Izquierda Confederal —el art. 125 RS establece mayorías diferentes para las propuestas de modificación del dictamen, en función de que exista o no un voto particular— con la misma pretensión de reforma de la Ley del IVA, si bien especificando la entrada en vigor a partir de 1 de enero de 2022 (recordemos que la doctrina del Tribunal Constitucional requiere que el veto presupuestario se refiera a aumento de gastos o disminución de ingresos sobre el presupuesto en vigor).

5.º A partir de aquí se suceden los incidentes en plena sesión plenaria:

La presidenta, «competente para las propuestas de modificación del dictamen», comunicó verbalmente al Pleno[35] la inadmisión de la mencionada propuesta de modificación por no guardar la debida congruencia con la enmienda número 27 —enmienda dirigida a modificar otro artículo de la Ley del IVA, sobre el régimen simplificado—, «requisito exigido por el Reglamento cuando aquella no es suscrita por la totalidad de los Grupos parlamentarios».

La inadmisión formulada *in voce* por la Presidencia fue objeto de una solicitud de reconsideración por parte del Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, hecha también *in voce* en el Pleno, con solicitud de posposición de la votación hasta tanto se resolviera sobre ella (*D.de S.*, p. 205).

La presidenta suspende la sesión plenaria y convoca a la Mesa de la Cámara para examinar la solicitud, posteriormente formulada por escrito, en el que se califica de arbitraria la calificación por la presidenta.

La Mesa de la Cámara, por mayoría (con el voto a favor del vicepresidente segundo, del secretario segundo —miembro del GP Vasco, que había votado el 22 de junio en contra de la reconsideración sobre la enmienda solicitada por el GPP y esta vez vota con los miembros del GPP—, del secretario tercero y de la secretaria cuarta) acordó estimar la solicitud de reconsideración y en consecuencia admitir a trámite la propuesta de modificación, tras la exposición de los argumentos a favor de la reconsideración por la secretaria cuarta, la manifestación por parte de los servicios jurídicos de su criterio en contrario y la oposición por la presidenta a la solicitud[36]. Así se comunica al Pleno al reanudarse la sesión.

---

que, a su vez integran la mayoría de los senadores *b)* Que se suscriban por la totalidad de los portavoces de los Grupos parlamentarios».

[35] *Diario de Sesiones* núm. 58, pp. 205-205.

[36] Véase Acta núm. 68 de la Mesa del Senado. Disponible en *https://www.senado.es/web/composicionorganizacion/organossenado/mesa/actasmesasenado/index.html?legis=14*.

En el transcurso de la reunión de la Mesa se conoció un escrito del Gobierno por el que manifestaba su oposición a la tramitación de la propuesta de modificación por razones presupuestarias. La Mesa de la Cámara, por la misma mayoría y con el voto en contra de los tres miembros del Grupo Socialista (presidenta, vicepresidenta primera y secretario primero), rechazó la solicitud del Gobierno por entender que la motivación era insuficiente, puesto que la propuesta de modificación no afectaba al presupuesto en vigor, al estar prevista su entrada en vigencia el día 1 de enero de 2022.

La propuesta de modificación fue sometida a votación del Pleno y resultó aprobada el día 23 de junio por 162 votos a favor y 119 en contra.

6.º El mismo 23 de junio, el Gobierno y el Grupo Socialista, mediante sendos escritos, solicitan a la Presidencia del Senado que, al amparo del art. 151.5 del Reglamento del Senado, resuelva la controversia que se ha suscitado —el segundo solicitando asimismo la reconsideración de la admisión a trámite de la propuesta de modificación (no realizada por la Presidencia, sino por la Mesa, observemos— *y decida en consecuencia sobre la votación llevada a cabo* (la cursiva es nuestra).

Para mayor confusión, el Gobierno, por su parte, a los argumentos en que basó su disconformidad o veto presupuestario rechazado añade otros complementarios en un escrito posterior sobre inadmisión de enmiendas no homogéneas —es decir, mezclando el veto presupuestario al que se aplica el art. 151.5 RS con la no homogeneidad de enmiendas con el texto enmendado (aunque luego pretende aplicar la congruencia de la propuesta de modificación no al texto enmendado sino a la enmienda sobre la que se formula).

7.º El 25 de junio, la presidenta del Senado dicta una Resolución —que se publica en el *BOCG* el 1 de julio, cuando ya se había aprobado definitivamente por el Congreso el 30 de junio[37] la que sería Ley 11/2021, a su vez publicada en el *BOE* el 9 de julio— por la que estima las solicitudes de resolución de la controversia formuladas por el Gobierno y por el Grupo Parlamentario Socialista en virtud de lo dispuesto en el art. 151.5 del Reglamento del Senado, declara la nulidad de la votación en el Pleno de la propuesta de modificación del Dictamen y ordena, en consecuencia, la no inclusión de dicha enmienda en el mensaje motivado que el Senado debe remitir al Congreso de los

[37] Véase el *Diario de Sesiones del Congreso* núm. 116, de 30 de junio, que recoge el debate, en el que la portavoz del Grupo Vasco anuncia que, por la forma de proceder en la anulación de la enmienda votada en el Senado, su Grupo no ha votado ninguna de las enmiendas de esta Cámara (p. 79). Se refieren a la cuestión también los portavoces de los Grupos Plural (BNG y PDeCAT), Republicano (quien califica de vergonzoso espectáculo por parte del Gobierno y auténtica cacicada lo ocurrido en el Senado), VOX (latrocinio legislativo) y Popular (escándalo mayúsculo).

Diputados en virtud de lo dispuesto en los arts. 90.2 de la Constitución y 106.1 del Reglamento de la Cámara[38].

En las *consideraciones jurídicas* en que se basa la Resolución se califica de legítima y discrecional la disconformidad del Gobierno sobre la enmienda núm. 147 y su facultad de ejercer el veto presupuestario en cualquier momento del procedimiento; se considera que el mecanismo empleado para sortear dicho veto ha sido doble: «la presentación de una propuesta de modificación del Dictamen que es incongruente, según los parámetros de la jurisprudencia constitucional (STC 59/2015, de 18 de marzo), con la enmienda que le servía de soporte, y la adición de una cláusula de entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2022 que pudiera funcionar como impedimento del veto gubernamental, pero que bien podía haber sido objeto de la citada enmienda número 147», lo que «configura una actuación que podría considerarse llevada a cabo con vulneración frontal de la Constitución y del Reglamento parlamentario»; se insiste en que la propuesta de modificación «no guarda la obligada congruencia con la enmienda sobre la que se articula, como exige el art. 125 del Reglamento del Senado en su primer apartado, letra *a),* dado que las mismas no vienen suscritas por la totalidad de los portavoces de los grupos parlamentarios, lo que eximiría de dicha obligación»; y se describe el art. 151.5 RS como «mecanismo de salvaguarda que se atribuye a la Presidencia de la Cámara para supuestos, como el presente, en que el procedimiento legislativo y las potestades que la Constitución otorga al Gobierno en materia presupuestaria puedan verse vulnerados mediante la utilización de mecanismos como los descritos en la consideración jurídica quinta, así como cuando se suscita un incidente que pueda surgir en el procedimiento contemplado en el art. 151 del Reglamento del Senado», afirmando que «se trata de una potestad que la Presidencia de la Cámara puede ejercitar antes de la remisión al Congreso de los Diputados de las enmiendas aprobadas por el Senado a una iniciativa legislativa, con el correspondiente mensaje motivado».

Aparte de la imagen un tanto accidentada de la tramitación, más propia de una pelea entre leguleyos que de una institución de tal relevancia —si es que a la opinión pública llega alguna vez el eco de una actuación del Senado—, que podría calificarse de legítimo uso del Reglamento por las partes enfrentadas, cabe plantearse *algunos interrogantes* o formular observaciones:

a) ¿Puede la Presidencia, en uso de las facultades atribuidas por el art. 151.5 RS anular una votación del Pleno de la Cámara? ¿Prima el precepto sobre la voluntad de aquel? ¿No podría tener su aprobación

[38] El mensaje motivado, ya sin esta modificación, se publica en *BOCG* Congreso Serie A núm. 33-5 el 30 de junio y el 1 de julio en *BOCG* Senado, en la misma fecha que el texto aprobado por el Senado.

eventualmente un efecto sanatorio[39], sin perjuicio de que el Tribunal Constitucional decidiera sobre ello, si los afectados consideraran que se ha visto vulnerado el derecho reconocido en el art. 23.2 CE o el Gobierno las facultades de veto concedidas en el art. 134.6 CE?

La anulación de una votación es un recurso extremadamente peligroso que se utiliza en contadas ocasiones, más numerosas en el Senado[40], tanto más después de concluida la sesión plenaria y no tras producirse aquella —dos días después—, con efectos sobre el texto aprobado.

b) Podría haberse optado por un procedimiento mucho más sencillo, consistente en el rechazo de la enmienda del Senado por el Congreso, de conformidad con el art. 90.2 CE. Pero el Gobierno, a la vista de los Grupos firmantes de la propuesta de modificación y de la postura del miembro del Grupo Vasco en la Mesa del Senado, no tenía asegurada la mayoría para tal rechazo. Una muestra más de la inestabilidad del apoyo con que cuenta aquel en la XIV Legislatura.

c) La propuesta de modificación del dictamen posponía la entrada en vigor de la reforma propuesta en la Ley del IVA a 1 de enero de 2022. Ello implicaba que no podía oponérsele la disconformidad del Gobierno, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, de ahí probablemente que se recurriera al argumento complementario de la incongruencia entre la propuesta y la enmienda, a la vista del debate en la Mesa de la Cámara y la posición del Letrado Mayor al respecto. Argumento algo traído por los pelos, habida cuenta de que el Tribunal Constitucional admite una conexión mínima de las sentencias respecto el texto enmendado, en favor de los derechos de los diputados —como pudo apreciarse en la STC 209/2012— y una interpretación flexible en las iniciativas de carácter heterogéneo[41]. La mezcla y confusión entre dos tipos de facultades de la Presidencia del Senado, en cuanto al veto presupuestario y a la calificación de propuestas de modificación del dictamen resta solidez a la motivación.

d) Y finalmente la observación más relevante de la que nadie parece haberse percatado: como puse de relieve en su momento[42], sobre

---

[39] El efecto subsanatorio de la actuación parlamentaria ha sido recientemente planteado por el magistrado Xiol Ríos en su voto particular a la STC 148/2021, sobre la declaración del estado de alarma por Covid-19.

[40] Véase, sobre este tema, P. García-Escudero Márquez, *El procedimiento legislativo ordinario..., op. cit.* nota 20, pp. 468 y ss. y 611-612.

[41] En esta sentencia, el Tribunal examina la creación de tres tributos por la aprobación de sendas enmiendas a un proyecto de ley de medidas fiscales administrativas y del orden social (Ley 24/2001), entendiendo que tienen conexión material con el objeto de la iniciativa y son congruentes con su objeto, espíritu, y fines esenciales.

[42] P. García-Escudero Márquez, «Sobre la calificación de las enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de julio)», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional,* núm. 13, 2006, pp. 45-55.

la base de la STC 223/2006 cabe dudar de la constitucionalidad del art. 151.5 RS en que se basa la resolución.

En efecto, en recurso de inconstitucionalidad presentado por 81 senadores del Grupo Socialista, la sentencia citada declaró inconstitucional el texto reformado del apartado segundo del art. 111.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de redacción similar al 151.5 RS, si bien atribuyendo al Pleno de la Cámara la decisión en caso de discrepancia entre la Junta de Extremadura y la Mesa de la Asamblea. El TC declara que la nueva redacción altera el sistema de relaciones entre la Junta y la Asamblea previsto estatutariamente, que faculta al Ejecutivo autonómico, sin previsión de límites y con toda libertad para oponerse a las iniciativas que pretendan modificar los presupuestos, trasladando la norma impugnada la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la CA, alterando así el equilibrio de poderes «diseñado en línea con las interpretaciones más recientes del régimen parlamentario» «en las que se ha pretendido reforzar la posición de los ejecutivos y, singularmente de sus presidentes en aras de dotar a todo el sistema de una mayor estabilidad y mejorar su funcionamiento» (FJ 6).

Nótese, por cierto, que lo que late en el fondo de la sentencia es que el precepto reglamentario sobre solución de conflictos se presume dictado en beneficio de la Cámara[43] y no para salvaguardar la prerrogativa del Gobierno, como parece desprenderse de la consideración jurídica séptima de la Resolución de la Presidencia del Senado.

En el comentario a esta sentencia, cuya decisión no compartí en su momento —aunque las vicisitudes del veto presupuestario en el Congreso de los Diputados en épocas de fragmentación parlamentaria me hayan hecho dudar— ya puse de relieve que existían otros Reglamentos de Parlamentos autonómicos que contenían un precepto similar, como también el art. 151.5 RS, que aquellos tomaron como modelo[44].

Cierto que el fallo había de limitarse al precepto impugnado, pero en buena teoría constitucional las instituciones que contaban con un precepto similar en el Reglamento debieran haberlo modificado para adecuarse a la doctrina del TC. ¿Mantendría hoy esta doctrina, de impugnarse la Resolución comentada? ¿Se olvidaría de la STC 223/2006

[43] «Lo que no es compatible con un "sistema parlamentario racionalizado", como el previsto en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, es pretender gobernar mediante decisiones parlamentarias puntuales que alteren los términos de la relación de confianza establecida entre Asamblea y Consejo de Gobierno en el campo presupuestario, que es donde se expresan con mayor claridad las prioridades de la acción política en general y de la gubernativa en particular».

[44] Además del Reglamento del Senado, que faculta, no ya al Pleno, sino al presidente de la Cámara para la la resolución de las controversias, un precepto similar recogían varios Reglamentos de Parlamentos autonómicos, atribuyendo la decisión a distintos órganos parlamentarios, desde la Comisión (Aragón), a la Junta de Portavoces (Navarra), la Mesa (Cataluña, Madrid) o el Pleno (Canarias, Asturias, Andalucía, Baleares, Comunidad Valenciana).

y de las referencias en ella contenidas a la separación de poderes y a no poder dejar en manos del Parlamento la prerrogativa del Gobierno, teniendo en cuenta que sus sentencias más recientes sobre el veto presupuestario han ido delimitando la facultad?[45].

Se da la paradoja de que en este caso la aplicación del art. 151.5 se ha producido *en favor* del Gobierno, en contra de lo que parecía prever la sentencia de 2006. ¿Pueden aplicarse entonces los mismos argumentos de protección de aquel frente a la institución que defiende sus facultades legislativas?

En fin, el ejemplo ha precisado de un relato un poco largo que he creído oportuno, dado que los incidentes de procedimiento —especialmente cuando se producen en la Cámara Alta— no suelen tener apenas reflejo en los medios y no siempre de forma fidedigna, con lo que el impacto de sus efectos —constitucionales, reglamentarios— tampoco llega fácilmente a los especialistas[46].

La ilustración ha servido simplemente para recordar que el veto presupuestario tiene sus fundamentos y que la doctrina del TC hasta ahora lo ha limitado como facultad exorbitante del Gobierno, pero que aquella no ha supuesto el fin de una utilización a veces desbordada de los límites sentados por ella.

6. CONCLUSIÓN

La pandemia por Covid-19 ha tenido una influencia decisiva en los hábitos parlamentarios, relativizando la presencia y la inmediatez como requisitos de funcionamiento.

La prolongación —más allá de lo que ha ocurrido en otros ámbitos de reunión— de las limitaciones de aforo y de la generalización del voto telemático de diputados y senadores han sido cuestionadas y han

[45] SSTC 34/2018 y 44/2018, dictadas en conflictos constitucionales entre el Gobierno y el Congreso; y 94/2018, 139/2018 y 17/2019, en recursos de amparo. En ellas se detallan los requisitos para el correcto ejercicio del llamado veto presupuestario por el Gobierno: que la proposición tenga incidencia directa e inmediata en el plan presupuestario en vigor, lo que significa que implique razonablemente un incremento de los créditos o una disminución de los ingresos en el mismo ejercicio presupuestario, efecto que debe ser motivado por aquel con referencia precisa a partidas presupuestarias concretas.

[46] Otro presidente del Senado en la misma legislatura, esta vez con ocasión de la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2022 y en una interpretación extensiva del Reglamento dudosa (aplicación de la disconformidad del Gobierno a la disminución de ingresos, en ausencia de precepto expreso, al proyecto de ley de Presupuestos, que supone asimismo la aplicación errónea del art. 134.6 CE a dicho proyecto de ley), resuelve, de nuevo al amparo del art. 151.5 RS, la controversia entre el Gobierno y la Cámara a favor de aquel, aunque en este caso al menos antes de las votaciones en sesión plenaria. Véase la resolución en *BOCG* Senado núm. 274, de 21 de diciembre de 2021.

provocado disfunciones, pero ha costado el retorno a la situación anterior, por razones de todo tipo, hasta el punto de que, apenas recuperada la casi normalidad, la sexta ola de la pandemia forzó a retroceder a posiciones anteriores.

Podría parecer entonces que los postulados mantenidos en este trabajo se ven contradichos. Pero no lo creemos así; antes bien, ello refuerza la convicción de que las medidas excepcionales deben mantenerse vigentes el menor tiempo posible —y con la mayor publicidad y transparencia—, de acuerdo con la gravedad de la situación a que se enfrentan, pero no prolongarse más allá, so pena de que el funcionamiento extraordinario se convierta en ordinario.

Si bien se mantendrán en el futuro muchas reuniones virtuales de órganos de gobierno—las Mesas de las Comisiones, por ejemplo—, no deben enquistarse con carácter indefinido otros hábitos excepcionales de los órganos de trabajo de las Cámaras, que desempeñan sus funciones constitucionales, entre ellas la representativa.

De otra parte, alguna de estas funciones, singularmente la legislativa, deben también recuperar —si es que alguna vez lo tuvieron— un ritmo prepandemia y un equilibrio respecto de la actividad normativa del Gobierno mediante decreto-ley.

Todo ello al menos en tanto la pandemia (esta u otras) se haya convertido en un monstruo domesticado con el que convivir y no muestre sus garras de nuevo.