

PARLAMENTO Y PANDEMIA ¿UNA OPORTUNIDAD DESAPROVECHADA?

José Tudela Aranda*

SUMARIO: I. A MODO DE INTRODUCCIÓN – II. REFLEXIÓN PARLAMENTARIA SOBRE LA STC 183/21 DE 27 DE OCTUBRE – III. LAS RAZONES DE UNA VALORACIÓN NEGATIVA DEL DESENVOLVIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA DURANTE LA PANDEMIA – IV. DEL VOTO Y DEL ESPECTÁCULO – V. ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA? LECCIONES PARA EL FUTURO

* Letrado de las Cortes de Aragón.
Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad.

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Sobre las consecuencias jurídicas de la pandemia se ha escrito, y se sigue escribiendo, mucho¹. También sobre el hacer o no hacer del Parlamento durante la misma². Un Parlamento al que le correspondería en principio, al menos, una doble intervención: por un lado, la obligada por la proclamación del estado de alarma; por otro, el desempeño de la función ordinaria de control. Junto a ello, cabría añadir el ejercicio de la función legislativa en virtud de las exigencias derivadas de la enfermedad. En este punto, es preciso realizar una aclaración. En ocasiones, da la sensación de que se entiende como control la intervención del Congreso en relación con la autorización del estado de alarma y las correspondientes prórrogas. Desde luego, como casi toda la actividad parlamentaria, es expresión de control. Pero en el sentido estricto al que obliga el estudio de la relación del Parlamento con el estado de alarma, debe distinguirse del ejercicio ordinario de la función de control. Incluso, parece más oportuno calificar la intervención del Congreso en relación con el estado de alarma como una manifestación peculiar de su función legislativa. No en vano, el Tribunal Constitucional ha reiterado que “el acto de autorización parlamentaria de la prórroga del estado de alarma o el de declaración y prórroga del de excepción no son meros actos de carácter autorizatorio, pues tienen un contenido normativo y regulador” (ATC 7/2012, de 13 de enero, FJ 4; STC 83/2016, FJ 9; STC 183/21, FJ 2)³. Con independencia de la autorización del estado de alarma y sus prórrogas, al Parlamento le corresponde ejercitar la función de control.

Un ejercicio que se realiza en medio de dos fuerzas contrapuestas. Por un lado, la gravedad de la situación originada por la pandemia exige de un ejercicio muy riguroso de la acción de control. Es más, su ejercicio de forma responsable implica sacrificar la búsqueda del rédito político a las exigencias derivadas de

1 Por todos, *Los efectos horizontales de la Covid-19 sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada* (BIGLINO CAMPOS, P. Coord.), Fundación Manuel Giménez Abad, 2021.

2 Así, *Parlamento y calidad democrática* (TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. eds.), Marcial Pons, 2022; *Covid-19, calidad democrática y Parlamentos: una visión comparada* (TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. eds.), Marcial Pons, 2022.

3 GARRIDO LÓPEZ, C., *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*, pp. 153-171, Marcial Pons, 2021

la coyuntura sanitaria. Por otro, cuando el poder del ejecutivo se ve “naturalmente” reforzado tanto por las circunstancias sociales como por los poderes extraordinarios asumidos, ese control se hace más necesario que nunca. En todo caso, debe realizarse una consideración añadida. Ha sido relativamente frecuente juzgar negativamente que se realizase “oposición”, incluso severa, a la acción de gobierno durante la pandemia y, en particular, en los peores meses. Desde luego, es plausible considerar que en esos momentos la crítica debía ser medida y siempre subordinada a la necesidad de dar una respuesta satisfactoria a la sociedad. Pero ello no puede traducirse en transmitir la idea de que no cabía hacer oposición, si no limitarse a “apoyar al Gobierno”. Desde luego, ese apoyo era exigible si las circunstancias lo precisaban y la acción del Gobierno lo facilitaba. Ahora bien, no es posible establecer un a priori al respecto. El ejercicio de la labor de oposición también es sometido a crítica y juicio... por los ciudadanos. Nadie debe dudar de que una oposición impertinente, fuera de tono, que incluso hubiera llegado a dificultar una razonable acción de gobierno, sería sancionada negativamente por los ciudadanos en las correspondientes elecciones. De esta manera, no sólo el Gobierno se somete a escrutinio durante una crisis como la descrita. También lo hace la oposición. Si los correspondientes partidos hacen bien o no su tarea, es algo que sólo corresponderá enjuiciar a los ciudadanos.

En todo caso, cabe advertir la importancia de la dimensión del Parlamento como foro durante estos meses⁴. No se ha reparado suficientemente en ello y en su momento me extenderé algo más sobre esta reflexión. De momento, es suficiente con señalar que, en los momentos más confusos, de mayor desconcierto, por no decir directamente miedo, el Parlamento era la referencia fundamental que los ciudadanos podían tener sobre el discurrir de la crisis. Por supuesto, ello significa que era el *locus* desde el que los distintos actores políticos, incluido el Gobierno, debían comunicarse con preferencia con los ciudadanos. Liderazgo y empatía eran términos que deberían haberse ligado necesariamente a las Cortes Generales y a los distintos Parlamentos autonómicos. Pero su condición de foro podría haber ido más allá si se hubiese actuado conforme a la gravedad de la situación. Así, por ejemplo, el Parlamento podría haber

4 SÁNCHEZ SÁNCHEZ, J., “Las nuevas tecnologías y el resurgimiento del Parlamento como foro”, en: *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, pp. 72 y ss., Asamblea de Madrid, 2002.

sido una fuente informativa necesaria sobre el desarrollo de la pandemia. Se puede alegar que esa posición le correspondía al Gobierno. Por supuesto, no se trata de excluir al Gobierno de esta función. Pero el Parlamento aportaba un plus de gran importancia. Por un lado, se hacía cómplices a todas las fuerzas políticas de los datos y de la función de comunicación con la sociedad. Por otro, esa información reforzaba su credibilidad al venir de la Institución parlamentaria, debidamente respaldada por todos los Grupos. Se trata sólo de un ejemplo de lo que el Parlamento podría haber hecho y no ha hecho.

El título de estas páginas contiene la pregunta de si la crisis suscitada por la pandemia no ha sido una oportunidad desaprovechada. Desaprovechada, se entiende, por el Parlamento. Avanzo una explicación sucinta. El Parlamento se halla inmerso en una profunda crisis⁵. Por sus características, puede decirse que trasciende su estado “cronificado de crisis”. Las circunstancias que provocan que el estado de salud de la democracia sea hoy tema recurrente de estudio y debate, se proyectan, muchas veces agravadas sobre el Parlamento. Lo hacen, como ya se ha dicho, sobre una institución que “vive” en la crisis. He escrito varias veces que el Parlamento debe reinventarse para sobrevivir. Una reinención que debe comenzar por la revisión de sus funciones en aras de la recuperación de una legitimación funcional hoy perdida. La crisis sanitaria era una oportunidad para demostrar que una institución en la que por definición se encuentran representadas todas las sensibilidades sociales; que está presidida por los principios de deliberación y publicidad; y que ejerce funciones esenciales para dar respuesta a las necesidades sociales más perentorias, es esencial para el funcionamiento no sólo de la sociedad democrática sino de un orden político eficaz. Sin querer adelantar demasiado, no parece que hoy los ciudadanos consideren al Parlamento una institución más relevante que antes de la crisis. En líneas generales, su desempeño durante estos dos años ha sido casi irrelevante.

Para finalizar estas líneas introductorias, es preciso realizar una consideración adicional. Siempre he defendido que el estudio del “hecho parlamentario” en España exige tener en consideración que en nuestro País existen dieciocho Parlamentos y diecinueve Cámaras parlamentarias. En demasiadas ocasiones,

5 Para una reflexión general, ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Fundación Alonso Martín Escudero-Iustel, 2017.

se diluye la trascendencia de los Parlamentos autonómicos cuando, dadas las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas tanto en relación con la legislación como con el control, su posición es fundamental. Por supuesto, ello no es óbice para compartir el lugar singular y destacado que corresponde a las Cortes Generales. Precisamente, la crisis es una demostración fehaciente de las dos afirmaciones. Por una parte, tanto por las competencias de las Comunidades en materia de sanidad como por el modelo de cogobernanza adoptado desde el segundo estado de alarma, el protagonismo de los Parlamentos autonómicos debiera haber sido muy relevante; por otro, el hecho de que la autorización del estado de alarma y sus prórrogas corresponda al Congreso simboliza con nitidez su singularidad en el mapa parlamentario español. Por las limitaciones inherentes a un trabajo de estas características, este estudio se centrará en lo sucedido en las Cortes Generales y, en particular, en el Congreso de los Diputados. El juicio sobre mucho de lo sucedido en esta Cámara se puede extender a los Parlamentos autonómicos, pero su desenvolvimiento exige un estudio particular que se deberá realizar en otra ocasión.

II. REFLEXIÓN PARLAMENTARIA SOBRE LA STC 183/21 DE 27 DE OCTUBRE

Las páginas que siguen vienen a ser continuación y, espero, colofón, a las reflexiones que realicé en el volumen dirigido por el profesor CARLOS GARRIDO sobre el estado de alarma⁶. De esta manera, omito la descripción de los presupuestos fácticos y jurídicos que son necesarios para comprender el análisis que sigue. Me refiero a las circunstancias sociales provocadas por la larga pandemia provocada por la COVID-19 y las respuestas jurídicas ante los distintos desafíos planteados. Todo ello ha sido objeto de un muy importante y numeroso trabajo doctrinal⁷ y en lo que respecta al Parlamento, tuve ocasión de reflejarlo en el trabajo mencionado. Con todo, ese trabajo se acabó de redactar estando aún vigente el segundo estado de alarma y sin que se hubiese pronunciado el Tribunal Constitucional sobre los correspondientes recursos de inconstitucionalidad. Hoy, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse; el estado de alarma es pasado...; y la pandemia es

6 TUDELA ARANDA, J., “Parlamento y estado de alarma”, en: *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, GARRIDO LÓPEZ, C. (Coord.), Fundación Manuel Giménez Abad, 2021.

7 Véase al respecto, *Monográfico. Derecho de excepción*, Teoría y Realidad Constitucional n° 48, 2021.

más pasado que presente, aunque el virus se encuentre lejos de desaparecer. No sólo cabe reflexionar con más pausa sobre lo sucedido en la fase “aguda” de la pandemia y extraer las correspondientes consecuencias. También es necesario detenerse siquiera brevemente en la STC 183/21 de 27 de octubre, que declaró inconstitucionales tanto la delegación en los Presidentes de las Comunidades Autónomas como la prórroga del estado de alarma por espacio de seis meses. Lo haré de forma inmediata. En todo caso, la finalidad de estas páginas es, ante todo, una valoración del desempeño de la Institución parlamentaria en su conjunto durante estos meses.

Debo anticipar que no es mi objetivo realizar un estricto análisis de la mencionada Sentencia. Mi intención es relacionar sus pronunciamientos con el análisis y descripción del funcionamiento de la Institución parlamentaria durante estos meses. Realizar una valoración de conjunto, más allá de los problemas y dudas suscitados estrictamente alrededor de la declaración del estado de alarma y sus distintas prórrogas.

El Decreto 926/2020 de 25 de octubre y su correspondiente prórroga fueron especialmente relevantes para el Parlamento, en este caso, en concreto, para el Congreso de los Diputados. Lo fueron tanto por delegar en los Presidentes de las Comunidades Autónomas la gestión de la pandemia como por establecer un plazo de seis meses para la vigencia adicional del estado de alarma. Las dos medidas tenían en relación con el Congreso una característica concordante: limitaban seriamente su rol institucional en relación con la pandemia. Al delegar en los Presidentes de las Comunidades Autónomas, lógicamente se diluía el ámbito de control del Gobierno del Estado. Por su parte, el plazo de seis meses de la prórroga inhabilitaba al Congreso para incidir durante ese tiempo en las condiciones de la alarma. En este sentido, debe quedar claro que ese plazo no afectaba en absoluto al control ordinario del Parlamento. Aunque esa interpretación podía deducirse del Decreto del estado de alarma que dedicaba el artículo 14 a la rendición de cuentas⁸, sólo cabe entender este precepto como plenamente complementario con el ejercicio ordinario del control que estableciese el Congreso.

8 “En caso de prórroga, el Ministro de Sanidad comparecerá quincenalmente ante la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados para dar cuenta de la aplicación de las medidas previstas en este real decreto”.

Desde el primer momento, las dos cuestiones reseñadas, plantearon dudas por su posible inconstitucionalidad. Los reparos no surgieron sólo desde la academia y, finalmente, cincuenta Diputados de Vox interpusieron un recurso de inconstitucionalidad. Por lo que a este trabajo respecta, interesa especialmente analizar el pronunciamiento de la Sentencia 183/21 en relación con la prórroga de seis meses. En todo caso, y como consideración previa, hay que señalar que en su FJ 2 se reitera, como ya se señaló, que ni la autorización de la declaración del estado de alarma ni la de sus prórrogas pueden calificarse de meras autorizaciones. Dado el valor de ley del Decreto que establece el estado de alarma y la posibilidad conferida al Congreso de modificarlo, necesariamente ha de entenderse que se trata del ejercicio de una función normativa de la Cámara. Ello, tiene particular relevancia para enjuiciar el plazo de la prórroga. Su mayor o menor extensión no afecta, como erróneamente se ha llegado a decir, al ejercicio de la función de control del Congreso. Ésta, como no podía ser de otra manera, permanece inalterada. En ningún caso el Gobierno puede establecer límites normativos a la misma. Lo que sí resulta afectado es la capacidad de incidir en la regulación del estado de alarma. De esa manera, en mi opinión el parámetro para enjuiciar la constitucionalidad del mencionado plazo es determinar si de la Constitución es posible deducir la existencia de algún plazo máximo para que el Congreso de los Diputados debata sobre un estado de alarma vigente y tenga la oportunidad de, en su caso modificarlo. De esta manera, la intervención del Congreso sobre la prórroga, a mi juicio, trasciende con mucho una expresión del control, más allá incluso de su calificación jurídica. El plazo para la intervención del Congreso es constitucionalmente relevante, por supuesto, porque supone un ejercicio de debate, publicidad y control alrededor de la acción de gobierno y cumplimiento de una norma extraordinaria que casi con seguridad afecta a derechos fundamentales. Lo es también porque es la oportunidad de la Cámara de modular esa norma y adaptarla a la posible evolución del supuesto de hecho que la motivó. De esta manera, es una peculiar expresión del derecho de enmienda que corresponde a los Diputados, entendido éste de una forma amplia. Finalmente, y muy relacionado con lo anterior, no puede olvidarse que la autorización de la prórroga debe entenderse también como la oportunidad de adaptar el texto aprobado a unas circunstancias que, por definición, suelen ser mutables. Creo que todo ello explica que el artículo 116 de la Constitución aluda a un plazo de quince días. Y aunque es verdad que no hay una prohibición

expresa de plazos superiores para las prórrogas sucesivas, pienso que, como expuse en su momento, hay argumentos para realizar una interpretación sistemática de la Constitución que obligaría, al menos, a limitar severamente la posible extensión del citado plazo.

Junto a todo ello, existe otra premisa de gran relevancia para el análisis que se quiere hacer en estas páginas. El plazo de seis meses no lo estableció el Gobierno. El Gobierno sólo lo propuso. Quién lo establece, es el Congreso de los Diputados. Son los propios Diputados quienes consideran que es correcta una prórroga por un plazo de seis meses. Es un argumento de peso incluso para defender la constitucionalidad de la medida. Es el propio Parlamento el que ha considerado que ese plazo es correcto y adecuado a las circunstancias. En todo caso, no incompatible con el ejercicio de las funciones parlamentarias. De hecho, éste es uno de los principales argumentos utilizados en su recurso por la Abogacía del Estado: no se puede oponer la referencia a los quince días establecidos en la Constitución para la primera prórroga a la capacidad de decisión sobre el plazo que tiene el propio Parlamento. Un argumento que cede ante la oposición de la minoría parlamentaria a esta decisión, causa del recurso. En todo caso, habrá ocasión de volver a ello, no deja de resultar significativa la complacencia de la gran mayoría de los Diputados y de los propios órganos rectores de la Cámara con un plazo que, a todas luces, menoscababa la posición y ejercicio de funciones por el Parlamento.

En el razonamiento que a la postre justificará la declaración de inconstitucionalidad del plazo mencionado, el Tribunal comienza excluyendo la virtualidad del juicio de proporcionalidad invocado por los recurrentes y contradicho por la Abogacía del Estado. No habría lugar a la aplicación del principio de proporcionalidad porque la duración de la prórroga no afecta a otro bien constitucional que no sea la intervención y consiguiente posibilidad de modulación de la misma que corresponde al Congreso. Asimismo, en sus consideraciones preliminares sobre este punto, el Tribunal establece que ante la ausencia de límites expresos en la Constitución, la responsabilidad por la determinación del plazo de prórroga corresponde exclusivamente al Congreso. Tras las consideraciones preliminares, el Tribunal determina que lo relevante es la valoración que el Congreso, a la luz de los argumentos dados por el Gobierno, haga del plazo necesario para revertir una situación extraordinaria.

Finalmente, el Tribunal realiza una valoración negativa del plazo reseñado y acuerda declararlo inconstitucional porque se habrían vulnerado los siguientes requisitos exigibles para legitimar una prórroga de esa duración: a) No existió valoración por el Congreso de la duración del plazo y de sus correspondientes consecuencias; b) No se respetó la necesaria prudencia que se hubiese traducido en un plazo que permitiese al Congreso hacer efectivo el control periódico de la revisión de la actuación del ejecutivo; c) El Congreso habría incumplido su obligación de razonar sobre la correspondencia entre el periodo de duración de la prórroga y las medidas a aplicar. La conclusión para el Tribunal Constitucional es que “la duración de la prórroga del estado de alarma se acordó sin fundamento discernible y en detrimento, por ello, de la irrenunciable potestad constitucional del Congreso de los Diputados para decidir en el curso de la emergencia, a solicitud del Gobierno, sobre la continuidad y condiciones del estado de alarma”. Declaración que le sirve para recordar la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de noviembre de 2020 sobre “El impacto de las medidas relacionadas con la COVID-19 en la democracia, el Estado de derecho y los derechos fundamentales” y, en particular, la referencia a que las medidas extraordinarias que se adopten deben ir acompañadas por una comunicación más intensa entre los ejecutivos y los Parlamentos. Junto a ello, recuerda como en esta misma Resolución se demanda que se “estudie la manera de elevar las garantías del papel decisivo de los Parlamentos en situaciones de crisis y emergencia, en particular en la supervisión y el control de la situación a escala nacional”.

Como indiqué, que ni la Constitución ni la Ley Orgánica establezcan un límite expreso a la duración de la prórroga de los estados de alarma, no significa que ese límite no exista. El límite existe, y, tal como se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, una duración de seis meses lo excede⁹. Sin embargo, la Sentencia carece de la claridad deseada, no distinguiendo satisfactoriamente entre la capacidad ordinaria de control y el significado cuasi legislativo de la autorización. Junto a ello, parece aceptar que cualquier plazo es posible siempre que se cumpla con el requisito de establecer adecuadamente el “fundamento discernible”. En mi opinión, la inexistencia de plazo expreso no significa por sí sola que no pueda deducirse un plazo, incluido el de los

9 Al respecto, CIDONCHA MARTÍN, A., “Derecho de excepción y control parlamentario”, en: *Teoría y Realidad Constitucional* n° 48, pp. 456-457.

quince días aplicables a la primera prórroga. El Tribunal tenía una excelente ocasión para pronunciarse sobre este extremo y no lo ha hecho. Si bien se pueden encontrar referencias, no hay claridad en lo que creo fundamenta la inconstitucionalidad del citado plazo: la limitación severa a los Diputados de su capacidad para modular un marco normativo de carácter excepcional y que atribuye al ejecutivo un poder reforzado. De esta manera, el Parlamento quedaba imposibilitado, a salvo de que el Gobierno tomase la iniciativa para adecuar ese marco normativo a la evolución de la pandemia.

Sobre este punto, finalmente, hay que decir que la citada resolución del Parlamento Europeo es el texto que pone el dedo en la llaga. Una situación excepcional, con graves consecuencias para la ciudadanía y un necesario reforzamiento del poder del ejecutivo, necesita de una respuesta institucional conjunta que conjugue la eficacia y la responsabilidad en la respuesta con las necesarias garantías para el ejercicio de los derechos y libertades y control del poder político. Una colaboración que a todas luces ha faltado en España. En relación con el control puede decirse que no se entendió bien ni la responsabilidad ni la necesidad de control. Unos y otros obviaron su deber en aras de intereses partidistas.

La segunda de las medidas en las que es preciso detenerse es la referida a la delegación de la gestión de la pandemia en los Presidentes de las Comunidades Autónomas. Una medida que afecta de manera notable a la Institución parlamentaria, si bien por razones bien diferentes. En este caso, la afección es indirecta. Se trata de la determinación del ámbito subjetivo del control. Si la gestión corresponde a las Comunidades Autónomas ¿cuál es el margen de responsabilidad que corresponde al Gobierno central y, en consecuencia, de control a las Cortes Generales? ¿Se desplaza todo el control a los Parlamentos autonómicos? En su caso ¿están estas instituciones en condiciones de responder satisfactoriamente al desafío? Para responder a estas preguntas se han elaborado ya diversos trabajos¹⁰. Por su parte, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional esta delegación. Argumento fundamental para esta decisión es que “el Congreso quedó privado primero, y se desapoderó después, de su potestad ni suprimible ni renunciabile, para fiscalizar y supervisar la

10 CIDONCHA MARTÍN, A., “Derecho de excepción y control parlamentario”, en: *Teoría y Realidad Constitucional* nº 48, pp. 454-456; TAJADURA, J. “Estado de alarma y seguridad jurídica”, *El País*, 27 de octubre 2021.

actuación de las autoridades gubernativas durante la prórroga acordada”. De esta manera, para el Tribunal, “quedó cancelado el régimen de control que, en garantía de los derechos de todos, corresponde al Congreso de los Diputados bajo el estado de alarma”. Y en este punto añade una reflexión oportuna: “Control del Parlamento que está al servicio, también, de la formación de una opinión pública activa y vigilante y que no puede en modo alguno soslayarse durante un estado constitucional de crisis”.

De esta manera, el Tribunal Constitucional declara inconstitucionales las dos medidas esenciales del segundo estado de alarma que afectaban al Parlamento y que tenían como rasgo común una limitación severa de la capacidad de intervención del Congreso de los Diputados. Una limitación que se sumaba a lo sucedido durante la primera fase de la pandemia, bajo el primer estado de alarma. Como se recordará, si bien en ese caso la situación era radicalmente opuesta a la descrita (plazos de prórroga del estado de alarma de quince días; concentración del mando de la gestión en el Gobierno del Estado, “mando único”), el Parlamento, los Parlamentos, no estuvieron exentos de dificultades para afrontar la situación. Junto a evidentes dificultades técnicas derivadas de la necesidad de adoptar medidas preventivas, existió cierta incompreensión del rol que correspondía al Parlamento. Lejos de entender que su posición era central en la crisis, con la consecuencia inevitable de multiplicar su presencia, se diluyó, llegando incluso a permanecer cerrados durante plazos diversos según las instituciones.

Todo ello nos permite adentrarnos con más facilidad en una valoración crítica de lo sucedido.

III. LAS RAZONES DE UNA VALORACIÓN NEGATIVA DEL DESENVOLVIMIENTO DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA DURANTE LA PANDEMIA

Una valoración negativa. Ante todo, es preciso explicar la razón de esta premisa. Siempre sería necesario explicar semejante afirmación. Pero en este caso lo es especialmente porque se podrían haber invertido los términos y desarrollar una valoración positiva. La publicación de un volumen que examina el comportamiento de dieciocho países iberoamericanos y cuyas descripciones y

juicios pueden ser en buena parte extensibles a los países de nuestro entorno¹¹, ejemplifica bien los avales de una visión positiva. A pesar de las dificultades, en algunos momentos extraordinarias, el Parlamento habría soportado la tensión y habría cumplido sus funciones esenciales. En España, básicamente, ha sido así. El Parlamento, en especial el Congreso, ha cumplido sus funciones más relevantes. Pero en mi opinión ello no resulta suficiente para realizar una valoración global positiva. No lo es, en primer lugar, porque no deben obviarse las significativas carencias que ha habido en el desarrollo del núcleo de las funciones paradigmáticas, principalmente control y legislación. Pero, ante todo, y de acuerdo con el título de estas páginas es negativa por lo no realizado, por no haber entendido que la pandemia era un tiempo propicio para avanzar en la necesaria renovación de la Institución, para avanzar en el fortalecimiento de su representatividad. Como se indicó, las páginas que siguen se centrarán en lo sucedido en el Congreso, teniendo en cuenta que muchas de las reflexiones realizadas sobre esta Cámara se pueden extrapolar al resto de Parlamentos.

Con mayor o menor profundidad, el tiempo de la pandemia figurará en la historia como un parteaguas. Por duración, características e intensidad, se trata de uno de esos acontecimientos históricos que se fijan como hitos. Como tal, hay que considerarla una auténtica prueba de estrés para el conjunto de instituciones públicas. Una prueba que, hay que recordar, no llegó en un momento cualquiera. La pandemia se superpuso a un tiempo de cambios profundos que sumergió al orden institucional democrático en un cierto desconcierto. El Parlamento no sólo no era ajeno a ello, sino que vivió las dificultades con particular intensidad. Así, para entender las reflexiones críticas que siguen debe comprenderse que se realizan desde la convicción previa de que el Parlamento es una Institución tan esencial como necesitada de renovación. ¿Ha sido la pandemia un tiempo propicio para propiciar la renovación del Parlamento? ¿Ha sucedido así? Unas preguntas que conducen a una de las reflexiones que presiden este trabajo: es preciso realizar un estudio en profundidad de cómo han reaccionado ante la crisis las distintas instituciones y, en nuestro caso, el Parlamento. Es necesario extraer las lecciones que proporciona la pandemia. Hay que diagnosticar aciertos y fracasos, suficiencias e insuficiencias.

11 *Los Parlamentos en América Latina en tiempos de pandemia*, ALCÁNTARA SAÉZ, M; GARCÍA MONTERO, M.; BARRAGÁN MAJÓN, M. drs., Instituto de Iberoamérica, 2021.

Las razones que sustentan el juicio negativo tienen que ver, como se dijo, en relación con lo no hecho. Pero también es posible realizar una reflexión crítica sobre el ejercicio de las funciones clásicas, básicamente control y función legislativa. El juicio sobre el ejercicio de la función de control tiene un componente, siempre en términos relativos, objetivo y otro subjetivo. Así, desde una perspectiva objetiva, puede afirmarse que el Congreso de los Diputados respondió satisfactoriamente al ejercicio de la función de control... mediante las necesarias autorizaciones de las prórrogas. Como se indicó, si bien de forma genérica el acto de autorización es una manifestación de control, en sentido estricto, no lo es, tal y como acredita su también genérica relación con una particular función legislativa. Pero, en todo caso, más teniendo en cuenta el breve plazo de quince días entre prórroga y prórroga, los debates y posteriores votaciones sobre los decretos de prórroga legitiman afirmar que el Congreso ejerció de forma satisfactoria el control.

Por el contrario, más allá del tiempo del primer estado de alarma, hay argumentos poderosos para afirmar que la función de control no fue ejercida de forma satisfactoria. Durante el segundo estado de alarma, la ausencia de autorización de prórrogas por su extensión a seis meses se tradujo en una sensación generalizada de un control debilitado, a pesar de que, como es evidente, se siguiesen tramitando iniciativas de control. La pandemia no finalizó con el estado de alarma y el Congreso siguió ejerciendo el control mediante la tramitación de iniciativas tradicionales, en particular preguntas y comparecencias de Ministros. La situación de excepción en la que permaneció instalada la sociedad no se trasladó al Congreso.

El juicio sobre el ejercicio de la función legislativa resulta más sencillo. Con carácter previo, hay que precisar que es preciso diferenciar el ejercicio “ordinario” de la función con su ejercicio directamente relacionado con la epidemia. En relación con el primer aspecto, puede realizarse una valoración positiva, con la salvedad del abusivo uso del decreto-ley. El fundamento de esta afirmación es que, en condiciones complicadas, tanto como consecuencia de la pandemia como por la debilidad de la mayoría parlamentaria que sostiene al Gobierno, se aprobó un número considerable de normas con rango de ley y en materias relevantes. Pero el juicio sobre la relación Parlamento/pandemia obliga a centrar el análisis en el ejercicio de esta función directamente relacionado con la pandemia. En este punto, la valoración no puede ser positiva. Es

cierto que se aprobó un número relevante de normas que atienden a las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. Pero la omisión en materia sanitaria es demasiado flagrante como para no ensombrecer todo el juicio. Ante la insuficiencia de la legislación vigente tanto en materia de excepción como sanitaria, el Parlamento no respondió aprobando las leyes correspondientes que permitiesen hacer frente a los numerosos desafíos planteados por la COVID-19 con mayor seguridad jurídica y garantías para los derechos. Esta omisión, junto a la delegación de la gestión en las Comunidades Autónomas, conllevó un protagonismo judicial indeseable y perturbador. Sin un parámetro común, los distintos Tribunales Superiores adoptaron decisiones diversas sino directamente contradictorias incluso sobre los mismos supuestos de hecho. Una dejación que repercutió en la formación general de una imagen de inacción por parte del Congreso de los Diputados y que provocó la generación de un marco normativo confuso y en buena medida alega, con un excesivo protagonismo judicial, rechazado por los mismos jueces.

Un segundo motivo para sustentar una valoración negativa del hacer (o no hacer) por las Cortes Generales durante este tiempo, se encuentra relacionado con lo que de forma genérica denominaré ausencia de empatía. La pandemia provocó una situación de extraordinaria tensión en los ciudadanos. Tensión alimentada por fuentes diversas que fueron desde el temor a las consecuencias sobre la salud propia y de allegados a la preocupación por la repercusión económica. Junto a ello, con el transcurso del tiempo, un sórdido cansancio social. Ante esta situación, el Parlamento tuvo la oportunidad de alzarse como un soporte de confianza social. Se trataba de una oportunidad y de una obligación. Ante una situación excepcional, el Parlamento debía responder como el órgano representativo del sentir ciudadano. Ello se podría y debería haber traducido de maneras diversas. Por supuesto, desde un adecuado ejercicio de las funciones antedichas, de manera que los ciudadanos pudiesen constatar con facilidad que sus representantes políticos respondían adecuadamente al desafío, de manera que pudiesen tener confianza en que los daños se iban a minimizar. Pero también desde un adecuado ejercicio de la función deliberativa, del desarrollo del Parlamento como foro. En pocas ocasiones será tan importante encontrar un espacio para la deliberación racional, para que los ciudadanos puedan estar adecuadamente informados tanto del devenir de la situación como del debate existente entre las distintas formaciones políticas en aras a alcanzar las mejores soluciones. Es obvio que el tono de los debates

no favoreció en ningún momento la necesaria comprensión del Parlamento como foro de deliberación racional.

En este punto, es relevante destacar el desacierto que supuso cerrar, siquiera por escasos días, algunos Parlamentos o reducir excesivamente la presencialidad en las Cámaras. Se alega que era necesario adoptar medidas de prevención que protegiesen a Diputados y trabajadores. Es obvio que la prudencia y un adecuado protocolo eran imprescindibles. Pero ello debería haberse compatibilizado con el mensaje de que, en semejante situación, el normal funcionamiento del Parlamento era absolutamente esencial. Primó la imagen de un Parlamento prudente que, en el mejor de los casos, limitaba muy sustantivamente sus debates presenciales. De forma consciente o inconsciente, el mensaje que se transmitió a los ciudadanos fue más de Parlamento prudente que de Parlamento/institución esencial. Una expresión de la oportunidad perdida que preside estas páginas.

La extensión de la prórroga del segundo estado de alarma a seis meses refuerza esta línea argumental. Como se vio, ese plazo condicionaba la capacidad de incidencia del Parlamento en el marco jurídico que presidía el estado de excepción. Una limitación excesiva que, junto a otros argumentos no necesariamente coincidentes con los expuestos por el Tribunal Constitucional, avalaba su posible inconstitucionalidad. Pero, a pesar de ese plazo, Congreso y Senado pudieron haber seguido desarrollando una intensa y significativa labor en relación con la pandemia, en los ámbitos descritos y en otros que ni siquiera se llegaron a formalizar. Por supuesto, hubo actividad y se sustentaron iniciativas al respecto. Con todo, se propagó con más fuerza la sensación de que la extensión del plazo de prórroga limitaba el quehacer ordinario de la Institución sobre el desarrollo de la pandemia.

Frente a este juicio, se suelen alegar cifras referidas a preguntas, interpellaciones o comparecencias. No desconozco la importancia de estos instrumentos que constituyen el núcleo del trabajo cotidiano de un parlamentario. Pero siempre he entendido que por encima de las cifras que se puedan poner encima de la mesa, el quehacer del Parlamento se caracteriza por su virtud. Más no significa mejor. Era el momento de elegir adecuadamente lo que se hacía y lo que no. Y también era el momento propicio para desarrollar una singular política comunicativa. Una adecuada comunicación de la Institución con la

sociedad siempre es esencial. En unas circunstancias como las provocadas por la pandemia, aún más. Reforzar la relación con la ciudadanía para divulgar lo que se hacía y explicar lo que no se hacía, hubiese ayudado a mejorar su imagen entre la opinión pública.

Otra dimensión negativa del hacer parlamentario durante la pandemia tiene que ver con una función de creciente importancia. Me refiero a una concepción amplia de la función de estudio que, en este caso, se relaciona con la necesidad de la determinación de daños, disfunciones y posibles soluciones. Como todas las funciones parlamentarias, su ejercicio tiene una dimensión cercana a la de control que, en este caso, se podía haber expresado mediante un posible estudio de responsabilidades si es que el diagnóstico realizado hubiese dado lugar a ello. Más allá de esta dimensión que puede ser más conflictiva políticamente, el Parlamento no puede obviar el ejercicio de una adecuada diagnosis de lo sucedido. En este sentido, lo único que se realizó fue la creación de la denominada Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, que se constituyó el 7 de mayo y finalizó sus trabajos el 3 de julio de 2020 debatiendo las conclusiones presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios y aprobando el correspondiente Dictamen¹². En sus quince sesiones, comparecieron distintos representantes sociales y expertos. Si bien el tiempo de funcionamiento puede parecer demasiado breve para la dimensión de los objetivos, el resultado fue un ambicioso y largo dictamen. Documento que debe entenderse como hoja de ruta del conjunto de las fuerzas políticas para los próximos años. Además, no fue el único resultado tangible de los trabajos de la Comisión. Junto a ese texto, es posible leer la amplia información aportada bien por los comparecientes directamente bien a través de distintos canales de participación ciudadana. En conjunto, la Comisión y, por ende, el Congreso aportó a la sociedad un notable aporte documental y una no menos relevante reflexión política. Hoy, ese esfuerzo, y el que se hizo en algunas Comunidades Autónomas duerme en los cajones. El Congreso y los correspondientes Parlamentos autonómicos no han sido capaces de hacer seguimiento de las conclusiones. No se han puesto en marcha la mayoría de los acuerdos a los que se llegaron. Si se hubiese hecho, el Parlamento habría

12 [https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=\(BOCG-14-D-130.CODI\).](https://www.congreso.es/web/guest/busqueda-de-publicaciones?p_p_id=publicaciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_publicaciones_mode=mostrarTextoIntegro&_publicaciones_legislatura=XIV&_publicaciones_id_texto=(BOCG-14-D-130.CODI).)

realizado una tarea esencial, imprescindible. Al no hacerlo, ha vuelto no sólo a incumplir un deber sino también a desaprovechar una oportunidad para demostrar su utilidad.

Entre las principales demandas que plantearon los distintos especialistas que fueron llamados, figuraba la necesidad de realizar una auditoría de lo sucedido. Era preciso tener un diagnóstico claro, determinar carencias y errores. Más de cualquier posible lectura política, se trataba de una labor esencial de carácter preventivo. Todos coincidieron en la posibilidad de nuevas pandemias y en la necesidad de estar mejor preparados. Ni siquiera se trataba de hacer un juicio político y determinar posibles responsabilidades (en el Estado y en las Comunidades Autónomas), tal y como, por ejemplo, ha hecho el Parlamento británico. Se podía haber circunscrito la auditoría a un examen más técnico y pro futuro. En todo caso, el Parlamento era el lugar adecuado para hacerlo. No se ha hecho. La deuda no es sólo con el pasado inmediato. Presumiblemente, también lo es con el futuro.

En el orden de las deficiencias detectadas que avalan una valoración global negativa, queda por mencionar una doble dimensión interna, relativa al funcionamiento de las Cámaras. En primer lugar, se produjo una importante (y confusa) alteración de las fuentes internas y se transformó el papel de los órganos rectores y de las direcciones de los Grupos. Un reflejo de esta situación fue lo sucedido durante la votación del Decreto-Ley que aprobaba la reforma laboral y cuyos avatares se analizarán como colofón de este trabajo. La generalización del trabajo telemático y, con él, del voto no presencial vino de la mano de una regulación que muchas veces se limitó a acuerdos internos de la Mesa, contradiciendo, incluso, la normativa anterior. En paralelo, se difuminó el reparto de competencias entre la Presidencia y el resto de miembros de la Mesa. Por su parte, los portavoces concentraron de forma unilateral la decisión de los Diputados integrantes de sus Grupos, de manera que en ocasiones el *locus* decisorio del hemiciclo se ha sustituido por la reunión de Mesa y Junta de Portavoces. Por todo ello, el riesgo de una mayor devaluación del Diputado es real. Las inercias creadas durante la pandemia son suficientemente tentadoras para las direcciones de los Grupos como para permanecer. Asimismo, debería evitarse el riesgo de acudir a la técnica del voto ponderado cuando no sea una de las situaciones estrictamente previstas en el Reglamento. Aunque haya sido excepcional, no pueden minusvalorarse los riesgos que conlleva esta práctica.

En segundo lugar, es preciso aludir a la “normalización” del voto telemático. Frente a la teoría, estrictamente vigente durante mucho tiempo, de la naturaleza personal e indelegable, durante los últimos años la mayoría de los Reglamentos fueron incorporando la posibilidad del voto telemático, si bien circunscrito a unas situaciones concretas y extraordinarias. Una consecuencia natural de la severa limitación de la presencia de Diputados en las sedes parlamentarias durante muchos meses de la pandemia, fue la necesidad de generalizar el voto telemático. Ello conllevó un notable esfuerzo técnico que, en general, se realizó con éxito. Menos afortunada ha sido la gestión normativa y fáctica. En muchas ocasiones, las normas que regulaban esta situación extraordinaria se han limitado a meros (y no públicos) acuerdos de Mesa. Por otro lado, no se ha sabido acabar con una generosidad que se suponía extraordinaria¹³. La generalización del voto telemático se ha extendido en el tiempo más allá de los momentos críticos que la justificaron. Resulta preciso recordar lo evidente. El voto debe ser presencial, consecuencia lógica de la asistencia del Diputado al debate que condiciona el sentido del mismo. Como se sabe, el voto telemático es diferido, se produce hasta con 24 horas de antelación a la deliberación. Así, se desvirtúa de manera severa el sentido del Parlamento. La amplia limitación que la práctica totalidad de los Parlamentos españoles hicieron de la presencialidad conllevó generalizar una forma de votación que sólo puede ser extraordinaria. Los hechos demuestran el riesgo de que lo excepcional se convierta en habitual. Todos los Parlamentos deben reexaminar tanto la regulación como la práctica del voto electrónico y deben hacerlo en el sentido de devolver a esta modalidad su condición estricta de extraordinaria. El abuso del Parlamento virtual conlleva numerosos riesgos. No es el menor hacer crecer la distancia de los ciudadanos con la Institución.

Es cierto que se puede aludir a que se trataba de una situación excepcional. Es posible que ello explique y justifique algunos de los problemas mencionados. Otros, sin embargo, son más difíciles de justificar. Y, en cualquier caso, tengo la sensación de que no se ha tratado con mimo a la Institución, de que no se ha velado por la ortodoxia.

13 Al respecto, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia” en: TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M. (Drs.) *Calidad democrática y Parlamento*, Marcial Pons, 2022.

No lo ha hecho el Gobierno. Pero ello entra dentro de la lógica. Menos explicable es que los principales sujetos parlamentarios no hayan sido más taxativos en la defensa y garantía de la posición institucional de las Cámaras. Ni los órganos rectores de la mayoría de las Cámaras ni los distintos grupos parlamentarios han sido todo lo diligentes que hubiese sido necesario.

IV. DEL VOTO Y DEL ESPECTÁCULO

El lamentable espectáculo provocado por la votación del Decreto-Ley que aprobaba la reforma laboral se relaciona directamente con lo explicado hasta ahora. Se puede alegar que algo parecido podría haber sucedido sin el contexto originado por la pandemia. Creo que no es así, ya que fue la pandemia y la expansión del voto telemático lo que originó el núcleo del conflicto. Más allá, lo sucedido el 3 de febrero de 2022 es síntesis de una degradación de la que la pandemia y sus consecuencias no son sino un eslabón.

Resulta difícil calificar lo sucedido alrededor de la reforma laboral. Desde el principio, todo es, en el mejor de los casos, un profundo sinsentido. Aunque merecería la pena, no es posible analizar todo el proceso. Lo sucedido durante el debate sobre la convalidación del Decreto-Ley tiene la suficiente importancia como para monopolizar estas líneas que, por otra parte, prescindirán de cualquier valoración sobre el contenido de la reforma. Lo único que me resulta necesario retener es que su contenido fue pactado entre Gobierno, sindicatos y organizaciones empresariales, sin intervención de ningún Grupo Parlamentario ni debate previo o paralelo en la Cámara. Precisamente, uno de los objetivos fundamentales de su tramitación como Decreto-Ley era impedir que el texto fuese modificado por el Parlamento.

Desde estas consideraciones, es posible realizar alguna reflexión sobre lo acaecido el 3 de febrero en el Congreso, distinguiendo lo sucedido alrededor de la emisión del polémico voto definitivo de otras cuestiones que tienen relevancia jurídico-política. Entre esas cuestiones, es preciso destacar el procedimiento elegido para aprobar un texto tan relevante. En esta materia, la negociación con sindicatos y empresarios es absolutamente necesaria. Y casi lo mismo puede decirse del acuerdo entre estos agentes. Sin duda, la consecución del mismo era un excelente aval para la reforma. Sin embargo, no parece que pueda considerarse excluyente de una eventual intervención de los Grupos

Parlamentarios, especialmente cuando el Gobierno negoció el contenido de esa reforma de forma unilateral. La aprobación por Decreto-Ley se encuentra directamente vinculada a la concepción del texto como todo o nada, sin dar opción a los Diputados a modificarlo. En mi opinión, es el primer error. Una reforma laboral no se puede aprobar por Decreto-Ley. Ni se dan los presupuestos que la Constitución exige para el mismo ni, por la misma importancia del texto, cabe impedir a los Grupos Parlamentarios su eventual enmienda. Una objeción que se podría haber evitado si se hubiese autorizado su posterior tramitación como proyecto de ley, pero también se negó esta posibilidad.

La tramitación como Decreto-Ley avocaba a una votación única. La debilidad parlamentaria del Gobierno provocó que, desde el principio, todas las incógnitas se cerniesen sobre la misma. Una vez más, los aliados que conforman la teórica mayoría de gobierno, olvidaban su compromiso en aras de otros intereses. Así, el Gobierno se veía obligado a conformar una mayoría alternativa mediante la suma de Ciudadanos y diversos partidos minoritarios, incluyendo a un aliado electoral del PP, como es UPN. Con todo, la votación final dependía de un voto. Un margen en cualquier caso extremadamente pequeño y propicio para las sorpresas... Como ya es de sobra conocido, las hubo y por partida doble. Los dos Diputados de UPN decidieron no aceptar la directriz de su partido y votar en contra de la reforma. Un Diputado del Partido Popular se equivocó a la hora de emitir su voto de forma electrónica y compensó el voto de los Diputados del partido navarro. Las dos cuestiones han suscitado gran polémica y las dos merecen un comentario expreso. En esta ocasión, me centraré en la controversia suscitada por el voto del Diputado Casero.

Como ha quedado acreditado, se trató de un fallo humano¹⁴. La cuestión está en si advertida la Presidencia tempranamente del error era posible o no repetir la votación. Personalmente, siempre he defendido que las votaciones no deben repetirse. De lo contrario, se abriría una grieta especialmente perjudicial para las minorías y su protección es la esencia del Derecho parlamentario. El problema en este caso viene dado por una cuestión normativa y otra formal. Como era posible advertir en la página web, la norma en

14 Así quedó constatado en el Dictamen emitido al efecto por la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

vigor sobre el régimen de la votación telemática, era la Resolución de la Mesa del Congreso de 21 de mayo de 2012. De acuerdo con la misma, el sentido del voto telemático debía ser ratificado telefónicamente y el Diputado que hubiese votado de forma telemática, podría pedir a la Mesa hacerlo de forma presencial. Una redacción confusa, ya que parece permitir algo tan cuestionable como la opción de cambiar la forma de votar sin un motivo concluyente. Lo más coherente es entender que lo que puede dejarse sin efecto es la autorización para votar electrónicamente y no el voto mismo. En todo caso, la decisión sobre la posible votación presencial correspondería a la Mesa y no a la Presidencia.

Los problemas no acaban con la interpretación de esa norma. La pandemia provocó una pequeña (o grande) revolución en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias. En lo que a estas líneas interesa, con dos consecuencias desafortunadas. Por un lado, la multiplicación del voto telemático; por otra, una alteración del sistema de fuentes internas, posibilitando la confusión por inexistencia de un marco jurídico claro. La proliferación del voto telemático originó que uno de los presupuestos de la resolución mencionada, la ratificación telefónica del sentido del voto, fuese eliminado y sustituido por una doble comprobación informática. Y así se ha venido haciendo en los dos últimos años. De esta manera, unos y otros pudieron poner encima de la mesa argumentos aparentemente consistentes: el tenor literal de una norma vigente frente a los usos unánimemente aceptados durante los dos últimos años. En mi opinión, el ya mencionado principio de protección de las minorías que obliga a mirar con profundo recelo la repetición del voto; la contradictoria redacción de la Resolución; y un uso aceptado por todos y sólidamente consolidado, refuerzan una argumentación contraria a la repetición de la votación. Cuestión diferente es que, en cualquier caso, la decisión corresponde a la Mesa que debería haber sido convocada a estos efectos.

En el momento de extraer conclusiones, es preciso distinguir dos planos. En primer lugar, es preciso reflexionar desde la perspectiva interna de la Cámara. Desde esta posición, creo que hay varias conclusiones que deberían llevar a rectificar normas y conductas. Un marco jurídico claro es esencial siempre. Mucho más si las normas se refieren a algo tan fundamental como el voto. Es obvio que se necesitan reformas al respecto. Una reforma que, en mi opinión, debe ser muy restrictiva con el voto telemático. El Parlamento es presencia.

Votar fuera del hemiciclo y en tiempo distinto al resto de los Diputados sólo puede ser algo muy excepcional. Finalmente, es preciso que se recupere un tono que sólo puede calificarse como de civilizado. Lo oído esos días de unos y otros es inaceptable. Ni pucherazo ni compra de votos. Argumentos y razón.

En segundo lugar, lo sucedido vuelve a poner de manifiesto el condicionante más relevante de la política española. Un Gobierno, el que sea, necesita de mayorías estables en el Parlamento. Hoy, no existe esa mayoría. Además, buscarla en fuerzas que no tienen ninguna vocación constructiva en relación con el Estado es muy peligroso. Para el Estado y para el propio Gobierno, ya que no dudan en abandonarlo si consideran que les interesa. Desde ya debe comenzarse a trabajar por urdir las complicidades necesarias para que este País goce una estabilidad firme, asentada sobre una amplia mayoría social.

V. ¿UNA OPORTUNIDAD PERDIDA? LECCIONES PARA EL FUTURO

Así las cosas, hoy es preciso plantearse una pregunta radical: ¿cuál es el papel del Parlamento? ¿Qué función y funciones le corresponde en la sociedad contemporánea? ¿Cómo lograr que en situaciones parecidas a la provocada por la pandemia garanticemos un mínimo de eficacia en la respuesta? Ante todo, es preciso indicar que en última instancia todo dependerá del hacer o no hacer de los Diputados. El Parlamento mejor diseñado y armado con los mejores medios, fracasará si sus Diputados no comprenden la esencia de la función representativa. Desde esta premisa, deben comprenderse las reflexiones que siguen.

Responder a las preguntas formuladas es tanto como preguntarse por lo que puede hacer y por lo que no. Y ello implica analizar sus características, cualidades y defectos. Realizar un adecuado diagnóstico y descartar lo que no puede hacer bien y, simultáneamente, fortalecer lo que sí, además de innovar en relación con sus fortalezas. La apelación a la innovación no es casual. Durante el último siglo, los Parlamentos han sido testigos de numerosos cambios... que esencialmente tienen que ver con la modernización de medios y forma de comunicación de los Diputados. Si nos referimos a funciones y a los principales instrumentos mediante los cuales se ejercitan, la conclusión es

muy diferente: apenas ha habido cambios. El Parlamento hace lo mismo y los instrumentos y procedimientos son muy parecidos. La sensación que se tiene es que está profundamente interiorizada la idea de que no es posible que sea de otra manera. Es la primera barrera a derribar. La adecuación del Parlamento a la nueva realidad social exige una profunda modulación de las funciones tradicionales; la incorporación de nuevas; y cambios en los instrumentos que sirven a su ejecución.

La reflexión sobre el Parlamento y su renovación debe insertarse en una de conjunto sobre el sistema institucional. La sociedad ha cambiado radicalmente. Muchos de esos cambios afectan estructuralmente al sistema político. Sin embargo, ese sistema no ha cambiado en nada. Así, el anacronismo y las disfunciones son inevitables con consecuencias muy relevantes ya que afectan a dos planos fundamentales: representatividad y eficacia. El resultado es inevitable: debilidad de la legitimación de la Institución. Cada vez, más ciudadanos la ven lejana, poco eficaz. No parece que su hacer durante la pandemia haya cambiado esta percepción. Y era una oportunidad para que hubiese sucedido.

La pandemia no fue sólo una crisis importante pero coyuntural. No parece exagerado pensar que se trató de uno de aquellos sucesos que marca un antes y un después. Nos ha enfrentado a nuevos miedos y nos ha mostrado formas de vivir diferentes. Lo virtual ha acelerado su presencia y cosas que hace tan sólo dos años parecían muy lejanas son ya una realidad consolidada. Lógicamente, su impacto trasciende el ámbito social para afectar de lleno la esfera pública. Ha provocado cambios en la forma de gobernar y administrar que tardaremos en asimilar. Y, por supuesto, también lo ha hecho tanto para el sistema político como para el Parlamento. Podemos debatir si la pandemia supone un cambio radical, introduciendo en un escenario radicalmente novedoso o si, por el contrario, tan sólo ha sido un catalizador de cambios que estaban listos para emerger. En cualquier caso, resulta difícil negar que se trata de un parteaguas, de uno de esos hechos que se utilizarán como referencia en el estudio de las instituciones. En el caso del Parlamento, la afección posee una doble dimensión. Por un lado, se ha puesto en cuestión la forma de ejercer funciones tradicionales y se ha vuelto a poner en evidencia la necesidad de ejercer nuevas funciones; por otro, la consolidación de la incorporación de la tecnología para nuevos usos, abre las puertas a formas del trabajo parlamentario desconocidas

hasta la fecha¹⁵. Una y otra faceta deben ser exploradas. Si se hace en tiempo y forma, las consecuencias serán positivas: la pandemia habrá servido de catalizador de cambios que eran necesarios desde hace tiempo. Si no se hace o, aún peor, se realiza un uso equivocado de algunas de las posibilidades ofrecidas por esa tecnología, el Parlamento habrá desaprovechado una oportunidad crítica y, probablemente, haya profundizado en la crisis. En cualquier caso, el presupuesto debería ser el realizar un análisis sereno y crítico de lo sucedido. Un análisis que corresponde realizar a las propias Cámaras desde la toma de conciencia por Diputados y Grupos sobre la necesidad de aprender de lo sucedido y actuar en consecuencia. Desgraciadamente, no parece que esta sea la opción elegida por los distintos Parlamentos españoles.

15 Para una referencia indicativa de los múltiples desafíos a los que se enfrenta la Institución parlamentaria, VV.AA., *Parlamento Futuro. Reflexiones conceptuales para los desafíos del Siglo XXI*, Instituto de Capacitación Parlamentaria del Congreso de Argentina-Editorial Tesco, 2021.