

ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. (DIR.) Y MARAÑÓN
GÓMEZ, R. (COORD.). (2021). *EL PARLAMENTO EN LOS
TIEMPOS DE LA PANDEMIA*. MADRID: DYKINSON

Olga HERRÁIZ SERRANO
Profesora Asociada
Doctora en Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza
Letrada de las Cortes de Aragón
<https://orcid.org/0000-0001-8022-8045>

El volumen colectivo del que damos cuenta se une a una serie de estudios que ya han visto la luz en el año y medio que llevamos sufriendo la pandemia del COVID-19 para analizar el impacto que la misma ha tenido sobre la actividad y funciones de los distintos Parlamentos españoles. En concreto, los autores de esta monografía prestan sus servicios en la Asamblea de Madrid y se centran, principal, pero no exclusivamente, en la afección que la gestión de la crisis sanitaria ha tenido sobre el funcionamiento de esta Cámara. No obstante, en función del tema de estudio de cada uno, han abordado inevitablemente lo acordado o sucedido en el resto de Parlamentos, en lo que constituye una pormenorizada cronología de acontecimientos, tanto más valorable cuanto más tiempo pase como testimonio de lo que hubo que hacer, improvisar o probar para ir resolviendo las dificultades en tiempo real.

Componen el volumen diez trabajos a los que nos referiremos en orden dispar a aquel con el que aparecen en el índice. Así, identificamos, en primer lugar, dos estudios generales, o lo que es lo mismo, sobre el impacto global en el desarrollo de la actividad parlamentaria de la Asamblea de Madrid, a cargo de Raquel Marañón Gómez, secretaria general y Ana del Pino Carazo, letrada. Realizan ambas un relato exhaustivo, con referencias al contexto autonómico comparado, desde la decisión inicial de suspensión de la actividad de las Cámaras en la confianza de que la situación podría superarse

en breve período de tiempo hasta la reanudación progresiva con limitaciones de las sesiones del pleno y comisiones, limitaciones que fueron muy diversas y que cambiaron con el tiempo, como describen pormenorizadamente a partir de los distintos acuerdos de la Mesa de la Asamblea que las iban articulando.

Por su parte, encontramos tres trabajos referidos a la afección del COVID-19 en funciones concretas del Parlamento. Se centra en la función legislativa, que necesariamente ha de ir referida a la de las Cortes Generales, aunque sea para constatar que el grueso ha consistido en la convalidación de reales decretos-leyes, Alfonso Arévalo Gutiérrez (letrado-director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid). Se ocupa de la función de control a través del análisis de la actividad de las comisiones de investigación que han desarrollado su trabajo en la Asamblea de Madrid durante la pandemia el letrado Antonio Lucio Gil. Respecto de la función de información, aunque otros seguirían subsumiéndola en la de control, Tatiana Recoder Vallina, también letrada de la Asamblea, analiza la labor de las comisiones especiales de estudio constituidas en los diferentes Parlamentos españoles para abordar la reconstrucción de sus respectivos territorios, ya con carácter general, ya en la perspectiva sociosanitaria.

Tras esos cinco estudios, el lector puede encontrar asimismo dos precisos análisis complementarios sobre la aplicación instrumental de herramientas informáticas para recuperar el ejercicio de las funciones parlamentarias. El primero, que aborda el despliegue tecnológico que ha hecho posible la celebración de sesiones y el funcionamiento de las cámaras legislativas en un contexto sanitario marcado por el confinamiento domiciliario, primero, y el distanciamiento social, después, ha corrido a cargo de Almudena Marazuela Bermejo, letrada-directora de Informática, Tecnología y Transparencia de la Asamblea de Madrid. Habida cuenta de esa extensión tecnológica, reflexiona sobre la importancia que ha cobrado la protección de datos la letrada-delegada de Protección de Datos de la Asamblea, Esther de Alba Bastarrechea.

Cierran la relación de trabajos que componen esta obra colectiva dos dedicados a la relación del Parlamento con terceros durante la pandemia y otro que realiza una visión *ad intra* de la Administración

parlamentaria. Por lo que respecta a los dos primeros, la letrada Blanca Cid Villagrasa efectúa un interesantísimo análisis de la litigiosidad que, ya en sede contenciosa ordinaria, ya en sede constitucional, se ha originado por las medidas adoptadas con la declaración del estado de alarma o por las decisiones tomadas por las mesas de los distintos Parlamentos españoles. En segundo lugar, la letrada-directora de Gestión Administrativa de la Asamblea de Madrid, Mónica Martín de Hijas, se refiere a la contratación de las cámaras legislativas en tiempos de COVID. Finalmente, se centra en la aplicación del régimen del teletrabajo en el seno de las Administraciones parlamentarias y en su regulación el letrado-jefe de la Asesoría Jurídica de la Asamblea de Madrid, Roberto González de Zárate.

Además del valor que, como se ha anticipado, encierra la obra que recensamos por enumerar y recapitular cuáles fueron las medidas adoptadas en cada momento y el por qué de cada decisión en función de las circunstancias concurrentes, el libro tiene otra virtud que el lector apreciará de inmediato. Los autores, aunque protagonistas directos y, a veces, participantes de las decisiones que hubo que tomar, no han perdido la objetividad y el espíritu crítico necesario al hacer balance en semejante coyuntura. No todo lo que se hizo se hizo bien aunque en la mayoría de los casos era lo que podía hacerse en cada momento, pero, pasado un tiempo desde la toma de aquellas decisiones, es bueno realizar una crítica constructiva y aprender de la gestión de lo que llevamos de pandemia por lo que pueda venir.

Por ejemplo, aunque estemos casi acostumbrados al abuso que los distintos gobiernos centrales realizan de la figura del real decreto-ley, no puede dejar de denunciarse, como hace Arévalo Gutiérrez, la hibernación en que se ha dejado la función legislativa del Parlamento y que el uso del decreto-ley no haya respondido en absoluto a la proporcionalidad con la que lo contempló el constituyente, sin que pueda servir de excusa para todo la declaración del estado de alarma. Los datos del año 2020 son tozudos: dos decretos-leyes aprobados antes y veintisiete decretos-leyes posteriores a dicha declaración frente a las ocho leyes (una orgánica y siete ordinarias) que fueron aprobadas por las Cortes Generales.

Por su parte, como hiciera en su día Piedad García-Escudero (en su trabajo «Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales

durante el estado de alarma por COVID-19», en *El Parlamento ante la COVID-19*), los trabajos de Marañón Gómez y del Pino Carazo invitan a reflexionar sobre los límites de la maleabilidad de los reglamentos parlamentarios para tratar de amparar tantas y tales medidas como las que han tenido que adoptarse en una situación tan imprevisible y compleja. En definitiva, sabemos que se hizo lo que se pudo y, en muchos casos, avalado por la sacrosanta unanimidad, pero no necesariamente todas las decisiones adoptadas en pandemia por las mesas de nuestros Parlamentos pasarían los filtros de nuestro Estado de Derecho. Es el caso de la limitación inicial del ejercicio de la función de control sobre materias distintas de la pandemia, o la restricción del control a un determinado tipo de iniciativas, o la manera de articular el voto de los diputados en algunas asambleas. Marañón Gómez (p. 59) explica (que no justifica) que la variedad de respuestas dadas desde los distintos Parlamentos obedece a las posibilidades tanto presupuestarias como tecnológicas de cada uno, así como al nivel de aceptación política de las posibles alternativas, señalando que, en cada caso, se acordó lo que los actores de cada Parlamento consideraron, en unas circunstancias excepcionales, que parecía tener garantías suficientes. Está claro que la línea de lo admisible en tiempos de COVID se ha ensanchado, pero del Pino Carazo concluye que, de tener que llegar a enfrentarse al juicio de proporcionalidad que es el criterio que aplica nuestro Tribunal Constitucional, algunas de las limitaciones impuestas tal vez no lo superarán (pp. 150 y 151).

Es cierto que, en otras funciones, como en la de control que un Parlamento ejerce a través de la creación de comisiones de investigación (Lucio Gil refiere su estudio a las dos que han estado activas en la Asamblea de Madrid durante la pandemia), las asambleas autonómicas encuentran más limitaciones estructurales (para la averiguación del domicilio de algunos comparecientes o, por interpretaciones jurídicas absolutamente discutibles del Consejo de Estado, para hacer comparecer a autoridades de la Administración estatal o para obtener información de ellas) que las que han tenido a consecuencia de la coyuntura de una pandemia, pero esto es una *rara avis*.

Con carácter general, todos los autores de este monográfico hacen una valoración general positiva de la capacidad de adaptación a la situación imprevisible de crisis sanitaria sin precedentes que han

tenido todos los Parlamentos españoles. Recoder Vallina, sin ir más lejos, pondera la rapidez con que la institución parlamentaria acordó escuchar a la sociedad civil (en el seno de comisiones especiales de estudio) para valorar la gestión de la pandemia y adoptar decisiones de cara al futuro (p. 224). También es verdad que se ha aprendido y practicado una tal variedad de soluciones en todas nuestras asambleas como para impedir que, si se volviera a los momentos más críticos, tuvieran que adoptarse algunas de las restricciones del comienzo de la crisis, como la suspensión completa de la actividad parlamentaria.

De hecho, Cid Villagrasa (p. 155) considera que dicha suspensión no fue entendida por todos los ciudadanos que veían que, mientras sus representantes suspendían en buena medida sus funciones, otras personas tenían que seguir prestando servicios esenciales, expuestas al virus. Pronto aprendimos, por tanto, que, aunque sacrificando la presencialidad ínsita con carácter general a un Parlamento, su actividad debía reanudarse cuanto antes, gracias a todas las posibilidades que brindaban las nuevas tecnologías. Relata la evolución en el empleo de estas (sobre todo de las herramientas de videoconferencia) Marazuela Bermejo, pero, igualmente llevada de un espíritu crítico absolutamente necesario para aprender de la gestión de la pandemia, enumera las deficiencias técnicas que han demostrado, para justificar los esfuerzos que están llevando a cabo actualmente en la Asamblea de Madrid para conseguir una solución técnica de voto remoto simultáneo, a medida de la institución.

Todavía en el ámbito de las nuevas tecnologías, de Alba Bastarrechea realiza una interesante reflexión acerca de la necesidad de ampliar el dilema de seguridad frente a libertad a que parecemos circunscribir el tratamiento jurídico de la pandemia, ampliándolo también al derecho a la intimidad en el que se inscribiría el de protección de datos personales. Valorando muy positivamente que no haya habido que reformar el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea para tratar datos de categoría especial como los de salud sin necesidad de consentimiento de los interesados al concurrir una situación en que había que preservar la vida de las personas, la mencionada autora critica, sin embargo, la falta de un protocolo unificado en toda Europa para la recogida y el tratamiento de los datos de contagiados y fallecidos, o se hace eco de polémicas como la de la

exclusión de determinados pacientes de ciertos tratamientos (habida cuenta su escasez) y la falta de regulación para que, en su caso, la limitación solo pueda realizarse con base en datos clínicos y no, por ejemplo, en la edad.

Está claro que algunas de las polémicas que abordan los autores de la monografía van a tener una respuesta judicial. De hecho, aunque posterior al trabajo de Cid Villagrasa, hemos conocido este verano la STC 148/2021, de 14 de julio, que estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad frente a la declaración misma del estado de alarma. Pero, como la autora relata, aún quedan otros recursos importantes por resolverse, entre los que cabe destacar el de amparo interpuesto por el Grupo Parlamentario VOX contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que suspendió, durante un tiempo, el cómputo de los plazos reglamentarios de las iniciativas en tramitación, muy similar al que adoptaron muchos Parlamentos autonómicos; o los recursos de inconstitucionalidad contra los decretos-leyes aprobados por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía por entender que este órgano se puso en funcionamiento sin cobertura reglamentaria al estar la Cámara en período ordinario de sesiones.

Por último, destacaremos otro valor que tienen los estudios incluidos en el volumen colectivo del que damos cuenta al ser análisis de aplicación no solo de acuerdos o decisiones transitorias que hubo que instrumentar para hacer posible el desenvolvimiento de la actividad bajo premisas poco habituales, sino también de otras medidas que han venido para quedarse. Es el caso de algunas de las adoptadas en materia de contratación administrativa a las que se refiere Martín de Hijas, o de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, cuyas primeras regulaciones con carácter general o en el seno de los Parlamentos analiza González de Zárate. La necesidad que han tenido las Cámaras de acudir a aquel para garantizar el normal funcionamiento de la institución, pero sin comprometer la salud de las personas, ha puesto sobre la mesa las ventajas y también las deficiencias de regulación de esta modalidad de prestación de servicios a distancia. La autonomía parlamentaria y la negociación colectiva van a jugar un papel fundamental a la hora de adaptar su régimen jurídico a las

características y necesidades de cada Parlamento, pero está claro que la pandemia ha precipitado el debate y la reflexión al respecto.

En definitiva, la monografía que dirige Arévalo Gutiérrez profundiza en algunas de las manifestaciones (limitaciones de las funciones legislativa y de control, por ejemplo) de la eterna crisis de los Parlamentos que el COVID-19 no ha hecho sino agudizar. Sin embargo, los autores insisten en las luces que también siempre han brillado a favor de estas instituciones: capacidad de adaptación a las circunstancias; renovación tecnológica; herramientas de participación ciudadana y las infinitas posibilidades que ofrece la autonomía parlamentaria bien entendida. En la renovación de los Parlamentos, será posible llegar tan lejos como quiera la voluntad política habiéndose demostrado hasta la fecha que las mayorías de gobierno no sienten la necesidad de convertirlos en centro de la vida política. En algunas asambleas, el impacto que sobre la gobernabilidad ha ocasionado la irrupción de nuevos partidos ha jugado a favor del protagonismo del Parlamento para fraguar acuerdos mientras que, en otros, solo ha servido para conformar ejecutivos de coalición con más fuerzas políticas. Si la pandemia ha supuesto el reto de mantener el Parlamento abierto en su sentido más literal, sigue pendiente el de hacer de este una institución completamente abierta en su acepción simbólica, como un derecho de los ciudadanos.