

Nº 33
Primer trimestre 2023

Gabilex

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



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

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

Número 33. Marzo 2023

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

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

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

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



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

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

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

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Roberto Mayor Gómez

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

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado Derecho Administrativo UDIMA.
Abogado-Consultor especialista en contratación pública.
Funcionario de carrera en excedencia.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

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

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



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

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

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

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

D. Isaac Martín Delgado

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

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

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

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



D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.

D. Jordi Gimeno Beviá

Vicedecano de Investigación e Internacionalización.
Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

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

D. David Larios Risco

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

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción.....	12
------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA EN EL NIVEL EUROPEO DE GOBERNANZA: EL PARLAMENTO EUROPEO D ^a María Barahona Migueláñez.....	17
--	----

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS ASUNTOS EUROPEOS D ^a Diana Asín Olano.....	61
---	----

LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA DURANTE LA PANDEMIA COVID-19. RELACIONES DE DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA D ^a Ana Leonor Ruiz Castillo.....	125
--	-----

LA COMPETENCIA DE LA COMUNIDAD FORAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA EXCLUSIÓN DEL ÁMBITO DE LA NORMA FORAL DE CONTRATACIÓN DE DETERMINADOS NEGOCIOS SOBRE SERVICIOS JURÍDICOS Y DE LOS ACUERDOS DE ADQUISICIÓN PÚBLICA DE MEDICAMENTOS. D. Francisco José Negro Roldán	205
--	-----



LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL I+D+I.
MENCIÓN ESPECIAL A LA DISPOSICIÓN ADICIONAL 54
DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO
D^a Bárbara Lucía Romojaro Alonso.....281

EL DESBORDAMIENTO DEL LEGISLADOR ESPAÑOL EN
TORNO A LA MATERNIDAD SUBROGADA
D. Ángel Corredor Agulló.....313

SECCIÓN INTERNACIONAL COORDINADA POR JAIME PINTOS SANTIAGO

LA UNIÓN EUROPEA REGULA INTERNET: CONTENIDOS,
TRANSPARENCIA Y ALGORITMOS EN LA NUEVA DSA
D. Salvatore Gabriele.....389

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL JUICIO DE VIABILIDAD DE LA OFERTA INICIALMENTE
INCURSA EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD, PESE A
LA DISCRECIONALIDAD TÉCNICA, NO PUEDE
CONVERTIRSE EN UN ACTO DE FE CIEGA
D. Jaime Pintos Santiago
D^a. María Dolores Fernández Uceda.....479

RECENSIÓN DE LIBROS

LOS PRINCIPIOS GENERALES DE DESARROLLO HUMANO
Y SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

Autor: D. Jaime Pintos Santiago

Autor recensión: D. José Antonio Moreno Molina.....491

BASES DE PUBLICACIÓN 498



EDITORIAL

En el número 33 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales que se suman a uno de internacional, una reseña de jurisprudencia, y una reseña de un libro, todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D^a María Barahona Migueláñez con el artículo que lleva por título "La democracia representativa en el nivel europeo de gobernanza: el parlamento europeo".

El futuro de la democracia europea trabajo en palabras de su autor pasa por seguir manteniendo el mismo nivel de democracia representativa, pero mejorando otros aspectos como es la potenciación de la democracia de proximidad y la conexión con los ciudadanos europeos.

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Diana Asín Olano que aborda exhaustivamente "La participación de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Europeos"

A continuación, D^a Ana Leonor Ruiz Castillo realiza con brillantez un análisis jurídico de "La actividad parlamentaria durante la pandemia covid-19".



<http://gabilex.castillalamancha.es>

D. Francisco José Negro Roldán analiza minuciosamente “La competencia de la comunidad foral en materia de contratación pública y la exclusión del ámbito de la norma foral de contratación de determinados negocios sobre servicios jurídicos y de los acuerdos de adquisición pública de medicamentos”. El autor enfatiza en la naturaleza de la competencia foral, cualitativamente diferente de las de mero desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas de régimen común y en sus consecuencias. Se compara la competencia en materia de contratos con la que Navarra tiene en materia de función pública, y se aplica la doctrina que sobre esta última estableció el Tribunal Constitucional.

A continuación, D^a Bárbara Lucía Romojaro Alonso aborda un tema de máximo interés como es “La contratación pública en el ámbito del I+D+I. mención especial a la disposición adicional 54 de la ley de contratos del sector público” con el objetivo de aportar claridad en la aplicación práctica de la misma.

El último artículo de la sección nacional corresponde a D. Ángel Corredor Agulló que trata otro tema de máxima actualidad como es el “El desbordamiento del legislador español en torno a la maternidad subrogada” desde una perspectiva jurisprudencial, legal y doctrinal.

La sección internacional cuenta con un trabajo de D. Salvatore Gabriele sobre “La unión europea regula la internet: contenidos, transparencia y algoritmos en la nueva DSA”.

Dentro de reseña de jurisprudencia, D. Jaime Pintos Santiago y D^a M^a Dolores Fernández Uceda, tratan con



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>

claridad y brillantez “El juicio de viabilidad de la oferta inicialmente incurra en presunción de anormalidad, pese a la discrecionalidad técnica, no puede convertirse en un acto de fe ciega”

Por último, la Revista se cierra con una reseña de un exquisito libro sobre “Los principios generales de desarrollo humano y sostenibilidad ambiental en la contratación pública” de D. Jaime Pintos Santiago. El autor de la reseña es D. José Antonio Moreno Molina.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha

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

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



**LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA
DURANTE LA PANDEMIA COVID-19.
RELACIONES DE DIPLOMACIA Y
COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA**

**PARLIAMENTARY ACTIVITY DURING
THE COVID-19 PANDEMIC. RELATIONS
OF INTERPARLIAMENTARY
DIPLOMACY AND COOPERATION**

D^a. Ana Leonor Ruiz Castillo

Graduada del Doble Grado de Derecho y Filosofía en la
Universidad Complutense de Madrid

Resumen: Los ámbitos del Derecho parlamentario más afectados por la crisis sanitaria fueron la función de control y la función legislativa de las Cámaras, eclipsadas por el predominio del Ejecutivo. El trabajo parlamentario de las comisiones fue indispensable para el mantenimiento de la actividad parlamentaria debido a su carácter flexible. Los datos apuntan hacia una preferencia generalizada por la presencialidad y la asistencia reducida en Parlamentos nacionales, mientras que el Parlamento Europeo ha apostado por la



digitalización e incrementado su actividad legislativa a lo largo de la pandemia. Las reuniones y conferencias virtuales de foros parlamentarios europeos e internacionales se centraron en la temática COVID-19 en debates marcados por la toma de decisiones urgente, siendo claves los foros interparlamentarios de la ONU y de la OTAN para la coordinación de la diplomacia parlamentaria global ante la crisis sanitaria. Se señala el alineamiento de la diplomacia parlamentaria española con la europea y su relación de complementariedad con la diplomacia gubernamental.

Abstract: The fields of parliamentary law that were most affected by the sanitary crisis were the oversight function and the legislative function of the Chambers, eclipsed by the predominance of the executive power. The committees' parliamentary work was essential for the continuation of parliamentary activity in view of their flexibility.

The data points to a generalized preference for in-person meetings and reduced attendance in national parliaments whereas the European Parliament heads towards digitalization and increased legislative activity throughout the pandemic. The virtual meetings and conferences in european and international parliamentary fora were centered on the COVID-19 theme in debates marked by urgent decisionmaking, while the parliamentary fora of the UN and NATO were key in the coordination of global parliamentary diplomacy during the sanitary crisis. The alignment of the Spanish parliamentary diplomacy to the European one and its relation of complementarity to that of governmental diplomacy is noted.



Palabras clave: Diplomacia parlamentaria, cooperación interparlamentaria, control del gobierno, función legislativa, comisiones, Parlamento Europeo, parlamentos nacionales, Naciones Unidas, pandemia, COVID-19.

Keywords: Parliamentary diplomacy, interparliamentary cooperation, oversight, legislative function, committees, European Parliament, national parliaments, United Nations, pandemic, COVID-19.

Sumario:

INTRODUCCIÓN. II. LA RESPUESTA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA FRENTE A LA PANDEMIA. 2.1. La situación en España. 2.2. La respuesta parlamentaria a la pandemia. III. DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA (I): LA HUELLA DEL COVID-19 SOBRE LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EUROPEA. 3.1. Conferencias interparlamentarias. 3.2. Reuniones interparlamentarias. 3.3. La actividad del parlamento europeo en pandemia. 3.3.1. El papel del Parlamento Europeo en la gestión europea del COVID-19. 3.3.2. Adaptación tecnológica. IV. DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA (II): EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LA ESCENA INTERNACIONAL. 4.1. Panorámica de la actividad parlamentaria virtual en el mundo. 4.2. El contenido de la actividad parlamentaria. 4.2.1. El control al Gobierno. 4.2.2. La función legislativa. 4.2.3. La labor de las comisiones. V. LA



DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA. 5.1. La diplomacia parlamentaria europea e internacional. 5.2. La diplomacia parlamentaria española. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El 30 de enero de 2020 la OMS publica un comunicado por el cual se declara que el nuevo brote de COVID-19 se ha convertido en una pandemia¹. A partir de este momento los Parlamentos de cada país toman medidas, en concordancia con la política de sus respectivos Gobiernos, para reducir la transmisión dentro del hemisferio y con el fin de frenar los contagios. En el presente informe analizaremos el impacto de dichas medidas sobre la actividad parlamentaria nacional e internacional entre el año 2020 y principios de 2021. En este marco temporal fue cuando los Estados decidieron declarar estados de emergencia, en mitad de

¹ Para la cronología de lo acontecido en España puede verse: Azpirarte Sánchez, M. (2021). Coronavirus y derecho constitucional: Crónica Política y Legislativa del año 2020. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.121, pp. 105-138.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

los cuales se adoptaron medidas de confinamiento domiciliario para la ciudadanía. Dichas medidas afectaron a varios derechos fundamentales, entre los cuales destacamos el derecho a la participación política.

Si contemplamos la respuesta del Parlamento español a la crisis sanitaria, podremos comprobar el alcance de la lesión al *ius in officium* parlamentario en la primera oleada del COVID-19. La declaración del estado de alarma trajo consigo la suspensión de la actividad de las Cámaras, lo cual impidió el ejercicio efectivo de la función de control y de la función legislativa de las mismas. A esta crisis sanitaria se enfrentaban la mayoría de los Parlamentos desde su propia realidad particular pero la mayoría atestiguaron el predominio del Ejecutivo durante los inicios de la pandemia.

A continuación, ofreceremos un breve análisis de la respuesta parlamentaria española con el objeto de contextualizar algunas esferas del Derecho parlamentario que se han visto afectadas por el COVID-19. Sobre esta base valoraremos las diversas respuestas a la emergencia sanitaria dadas por Parlamentos extranjeros con el objeto de hallar puntos en común y contrastarlas unas con otras. Ello nos capacitará para evaluar las herramientas que resultaron de mayor utilidad, frente a aquellas que resultaron ser desaconsejables para el futuro. Por ejemplo, es reseñable a este respecto la labor de las Comisiones, que fue clave para el mantenimiento de la actividad parlamentaria.

Además, se tratará de mostrar la flexibilidad del Derecho parlamentario en la medida en que éste logró



adaptarse a la pandemia en pocos meses y plegarse al respeto los poderes excepcionales del Ejecutivo para no entorpecer la adopción de medidas sanitarias, sociales y económicas necesarias para paliar la crisis. Nuestro propósito es precisamente entender los efectos de la digitalización y la suspensión transitoria de la actividad parlamentaria en un momento crítico, teniendo en cuenta el valor del ejercicio de solidaridad del Parlamento con el Gobierno en su gestión pandémica.

Por otra parte, veremos el alcance de la diplomacia y la cooperación internacional entre Estados a lo largo de la pandemia en el ejercicio de la actividad internacional de los Parlamentos. A nivel europeo exploraremos el papel del Parlamento Europeo en la gobernanza de la Unión Europea, así como la modernización tecnológica de la Cámara a través de la cual se aseguró su funcionamiento a lo largo de la crisis. Dicho funcionamiento se evidenciará por la continuidad digital de las conferencias y reuniones interparlamentarias europeas como foros indispensables para el fortalecimiento de la cooperación parlamentaria entre Estados Miembros.

Además, nos detendremos en valorar cómo los retos de la diplomacia parlamentaria europea fueron abordados durante la pandemia, aludiendo a temas como la diversidad o la expansión hacia el este. Desde el plano de la diplomacia parlamentaria internacional, recogeremos datos acerca de la actividad de foros interparlamentarios de organizaciones internacionales dependientes de la ONU y de la OTAN, al mismo tiempo que señalaremos las distintas temáticas que fueron tratadas en los mismos. Para finalizar, nos centraremos en la complementariedad entre el Parlamento y el Gobierno español a la hora de dirigir la política exterior



española durante la pandemia y en relación con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024. En este sentido, será de interés para nuestro análisis examinar la alineación de la diplomacia española con aquella de la UE, así como su apuesta por una relación reforzada con Iberoamérica. Finalmente, nos ocuparemos de conocer la experiencia de adaptación al modelo digital para valorar la posible continuidad en el uso de herramientas digitales en la diplomacia parlamentaria postpandemia.

II. LA RESPUESTA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA FRENTE A LA PANDEMIA

2.1. La situación en España

La respuesta del Congreso de los Diputados a la crisis sanitaria se cifra en la adaptación de su trabajo parlamentario a un nuevo método acorde con el confinamiento: la virtualidad de las votaciones. Sin embargo, esta solución no fue aplicada de forma instantánea y el Congreso se vio forzado a suspender su actividad. A partir de entonces durante la pandemia se incrementa la legislación mediante decreto ley, tendencia que se mantiene durante los primeros meses del COVID-19.

Para empezar, a consecuencia de la situación epidemiológica que tuvo lugar durante la primera de semana de marzo, la Mesa y la Junta de Portavoces de esta Cámara Alta acordaron el día 10 "desconvocar toda la actividad parlamentaria prevista para esa semana,



incluido el Pleno” y los eventos extraparlamentarios con la excepción de la comparecencia del ministro de Sanidad, ceñida a trasladar datos sobre el coronavirus². Unos días más tarde el propio Gobierno declara el estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Remitida la comunicación al Presidente del Congreso en conformidad con el artículo 165 RCD, se celebró un pleno de asistencia mínima para su debate el 18 de marzo³ y el día 19, la Mesa acuerda suspender a todos los diputados el voto telemático y el cómputo de los plazos.

El propio Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, fue prorrogado seis veces hasta el 21 de junio, según la última prórroga declaraba por Real Decreto 555/2020, de 5 de junio. Además, con el empeoramiento de los contagios y la subida de la incidencia acumulada, el Gobierno declaró otros dos estados de alarma. Por un lado, por el Real Decreto 900/2020, de 9 de octubre, se declara el estado de alarma en nueve municipios de la Comunidad de Madrid. Por otro lado, con ámbito de aplicación a todo el territorio nacional se declara un tercer estado de alarma mediante el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que a su vez se prorroga por el extenso plazo de 6 meses, en lugar de los 15 días que establece el artículo 116.2 CE para la declaración inicial, y a cuya posible inconstitucionalidad haremos referencia más adelante.

Por otra parte, el uso del decreto ley fue idóneo para combatir la pandemia no solamente porque está previsto para situaciones de urgencia, sino porque es

² Ortea García, E. (2021). p. 19.

³ García de Enterría Ramos, A. y Navarro Mejía, I. (2020). p. 262.



una norma con rango de ley, a diferencia del Real Decreto, que tiene rango de reglamento. Ello no quita que, a la luz del artículo 86 CE, deban ser convalidados por el Congreso y siempre ostenten un carácter provisional. Ello llevó al Gobierno a tener que depender en ocasiones, además de de la convalidación de los mismos para el mantenimiento de su vigencia, de la tramitación como proyectos de ley, añadiendo cada vez algún que otro cambio en función de la situación pandémica. Según afirma Arévalo Gutiérrez, el contenido de dichos textos normativos “anonada” en cuanto que atañen una variedad de derechos sustantivos con “el mismo valor, rango y fuerza de obligar que las leyes convalidadas por las Cortes Generales”⁴.

Abellán Artacho recuerda que el decreto ley se presentaba en su momento como el mejor instrumento para poner en práctica lo acordado en los Consejos europeos del 22 de abril⁵. Reconocemos que la relegación de la función legislativa a un plano de mera tramitación de decretos leyes⁶ y la reducción del *ius in officium* parlamentario hasta el mínimo indispensable, no deben juzgarse al margen de la compleja realidad del momento bajo un estado de alarma. A este respecto, el TC se ha pronunciado en torno al Real Decreto 463/2020 en la STC 148/2021, de 14 de julio, en la que se rechaza

⁴ Arévalo Gutiérrez, A. (2021). pp. 39-40.

⁵ Abellán Artacho, P. (2020). p. 125.

⁶ Pino Carazo, A. (2021). Capítulo 6. La actividad parlamentaria en tiempos de pandemia. En: Arévalo Gutiérrez, A. (Dir.) y Marañón Gómez, R. (Coord.) *El Parlamento en los tiempos de pandemia*. Madrid: Editorial Dykinson, p. 148.



la opción por la declaración del estado de alarma en vez del estado de excepción en virtud del artículo 116.1 CE por haberse suspendido derechos fundamentales.

Lo cierto es que el derecho de necesidad pudo haber tomado otras formas reguladas en el artículo 116 CE y articuladas para aquellas amenazas sobrevenidas ante las cuales resulta "imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes", de conformidad con el artículo 1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio. Según el tipo de amenaza de que se trate, pueden dividirse las causas del derecho de necesidad en diferentes categorías: las calamidades o desgracias públicas caerán bajo un estado de alarma, los desafíos al orden público bajo un estado de excepción, o bien los actos de insurrección o de fuerza contra el ordenamiento constitucional bajo un estado de sitio.

No obstante, habida cuenta de que la declaración de estado de excepción sí necesita "la previa autorización del Congreso de los Diputados" según el artículo 163.1 RCD, el TC entendía en la sentencia anteriormente citada que el instrumento del estado de alarma fue transformado en "un sucedáneo de la excepción, pero no sometida a la «previa autorización» parlamentaria." (FJ 11), es decir, que operó como medio para evitar "el control parlamentario que la Constitución recoge para los estados de crisis (art. 116.5 y 6), el cual no puede soslayarse." (FJ 9).

Por lo tanto, los inicios de la pandemia en España fueron marcados por un Ejecutivo que disfrutó de poderes excepcionales y prescindió de un control efectivo de las Cámaras más allá de la proliferación de preguntas e interpelaciones parlamentarias relacionadas



con la pandemia. La fiscalización al Gobierno se reanudó de forma efectiva a partir del 15 de abril, cuando se celebró la primera sesión de control de la pandemia con asistencia reducida⁷. Sin embargo, el día 7 de abril la paralización del Congreso ya había sido parcialmente resuelta con el levantamiento de la suspensión del cómputo de plazos y la reactivación de la actividad parlamentaria⁸.

La falta del ejercicio de una función de control efectiva por parte del Parlamento ha sido objeto de sentencias promovidas por el Grupo Parlamentario VOX: la STC 168/2021, de 5 de octubre, en lo que se refiere a la nulidad de los Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo y 21 de abril de 2020, sobre la suspensión de plazos parlamentarios que lesionan el derecho a la participación política y la STC 183/2021, de 27 de octubre, que declara la nulidad parcial del Decreto 926/2020 en cuanto a su excesiva prórroga de seis meses que provocó la falta de un régimen de control parlamentario al Gobierno.

2.2. La respuesta parlamentaria a la pandemia

A lo largo de la pandemia, la adaptación a las nuevas tecnologías ha supuesto un reto para el Estado español, en cuanto aún no se había institucionalizado su uso en la vida parlamentaria pre-pandemia⁹. Asimismo,

⁷ García-Escudero Márquez, P. (2020). p. 301.

⁸ Ibid., p. 300.

⁹ Rubio Núñez, R. (2020). p. 226.



las Cortes Generales tuvieron que superar los obstáculos relativos al voto a distancia. En este sentido, el ejercicio del derecho al voto durante la pandemia ha sido complicado en vista de que no cabía hacer uso del voto delegado por imperativo del artículo 79.3 CE.

La calidad de la actividad parlamentaria se ha resentido de la pérdida de presencialidad, precisamente porque dicha característica es consustancial a la labor parlamentaria del día a día. Recientemente, el propio Tribunal Constitucional en STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ4, establecía “un principio del que se deriva el carácter presencial de la actividad parlamentaria”¹⁰, sin descartar el voto telemático sea una opción reglamentaria viable para supuestos de excepcionalidad o fuerza mayor¹¹.

Además, la digitalización de la actividad parlamentaria ha afectado al Senado, que empleó durante la pandemia un sistema de votación telemática ya implantado en España desde 2012 para casos tasados de enfermedad, embarazo, y permisos de maternidad y paternidad con la autorización de la Mesa¹². El último pleno de la Cámara Alta antes de suspender su actividad fue celebrado de forma urgente el día 17 de marzo por dedicarse a la autorización de la adhesión de Macedonia del Norte al Protocolo al Tratado del Atlántico del Norte, previamente firmado en Bruselas en 2019¹³, sin perjuicio de que la votación fuese casi totalmente telemática. El mismo día la Mesa acordaba suspender la actividad y el

¹⁰ También véase: STC 45/2019, de 27 de marzo.

¹¹ García-Escudero Márquez, P. (2020). p. 273.

¹² Rubio Núñez, R. (2020). p. 231.

¹³ García de Enterría Ramos, A. y Navarro Mejía, I. (2020). p. 266.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

cómputo de los plazos, que no serían reanudados hasta el 21 de abril¹⁴. Además, las sesiones de control no volverían a ser celebradas hasta el 5 de mayo.

Para finalizar este apartado haremos una breve referencia a la experiencia parlamentaria autonómica en tiempos de coronavirus. Sin duda la realidad de dichas Cámaras es bien diferente a la estatal, lo cual sería en principio un punto a favor de la presencialidad en las Cámaras y el mantenimiento de la distancia interpersonal en el hemiciclo, pues como afirma García-Escudero Márquez: “el tamaño de los Parlamentos autonómicos no es comparable a los del Congreso y el Senado, como tampoco lo es el ámbito territorial de representación”¹⁵. Sin embargo, los Parlamentos autonómicos también recurrieron a herramientas digitales para organizar las votaciones.

Además, existió cierta tendencia de algunas Comunidades como Castilla y León o Andalucía por recurrir a la Diputación Permanente en aras de facilitar el mantenimiento de su actividad. Sin embargo, este recurso ha sido considerado un tanto problemático en la medida en que no debería ser utilizado para reemplazar al Pleno y debería mantener un carácter “extraordinario” a la hora de subrogarse en las funciones del mismo, según apunta Carrasco Durán¹⁶. Su activación suscita reticencias para García-Escudero Márquez cuando

¹⁴ García-Escudero Márquez, P. (2020). p. 303.

¹⁵ Ibid., p. 274.

¹⁶ Carrasco Durán, M. (2021). p. 142.



subraya la falta de cobertura legal y el estiramiento de sus competencias¹⁷.

Por otra parte, durante la primera fase del estado de alarma, existía un debate doctrinal acerca del reparto de competencias en materia de sanidad, unos otorgándole al Estado una competencia meramente coordinadora y otros asumiendo la centralidad de la gestión pandémica a la luz del Real Decreto 463/2020¹⁸. En todo caso, como señala Tudela Aranda, fue el Gobierno de la Nación quien tomó las riendas de la situación, y apunta: "La concentración del mando se ejerció con rigor y si bien se reunió con frecuencia a la Conferencia de Presidentes, su objeto fue más bien informativo que decisorio"¹⁹. En general, los Parlamentos autonómicos hallan desarrollado una actividad "de perfil bajo" durante la pandemia, limitada mayormente a la aprobación de decretos leyes elaborados por el Ejecutivo²⁰.

En suma, la respuesta del Parlamento español ante la pandemia COVID-19 no estuvo exenta de

¹⁷ García-Escudero Márquez, P. (2020). pp. 227,288.

¹⁸ Al respecto véase: de la Quadra-Salcedo Janini, T. (2020). Estado Autonómico y lucha contra la pandemia. En: Biglino Campos, P.; Durán Alba, F. Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional, *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza. y Balaguer Callejón, F. (2021) La pandemia y el Estado Autonómico. En: Tudela Aranda, J. (coord.), Estado autonómico y covid-19, *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza.

¹⁹ Tudela Aranda, J. (2021). Parlamento y estado de alarma. En: Garrido López, C. (coord.) Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España. *Fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, Colección Obras Colectivas. pp. 13- 14.

²⁰ *Ibid.*, pp. 20, 22.



problemática, pero cumplió con el fin de contención del contagio del virus dentro del hemiciclo. A causa de los estados de alarma y sus sucesivas prórrogas la actividad parlamentaria fue suspendida durante un corto periodo de tiempo, lo cual supuso la ineficacia de su función de control, posteriormente confirmada por el Tribunal Constitucional. Además, existió un predominio del poder ejecutivo que impidió al poder legislativo llevar a cabo su función durante los estados de alarma sin que existiera una oposición suficiente dentro del Parlamento para inhabilitar la decisión del Gobierno. Más bien el Congreso y el Senado se plegaron al estado de alarma en atención al interés general, y lo mismo es percibido en la realidad autonómica. En todo caso, los Parlamentos lograron adaptarse a su digitalización, sobre todo en lo que concierne a las votaciones telemáticas, y su labor fue acercándose al modelo presencial a medida que progresó la desescalada.

III. DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA (I): LA HUELLA DEL COVID-19 SOBRE LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EUROPEA

3.1. Conferencias interparlamentarias

Entrando en el examen de la cooperación parlamentaria estudiaremos, en primer lugar, el impacto del COVID-19 sobre las redes de cooperación interparlamentaria a nivel europeo. Como introducción, debemos señalar que la cooperación interparlamentaria



en la UE está en buena medida condicionada por los debates realizados en sus conferencias. Podemos agrupar las conferencias europeas en dos grupos diferenciados: aquéllas realizadas por órganos parlamentarios institucionales como es el caso de la COSAC (Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos) y la CPUE (Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea), frente a las restantes conferencias propiamente interparlamentarias.

Proponemos unas notas sobre la actividad llevada a cabo por cada una de ellas a lo largo de la crisis sanitaria:

a) En relación con el primer grupo, la COSAC es el único foro interparlamentario recogido en los Tratados²¹ y que reúne a representantes pertenecientes a Comisiones nacionales europeas. Las reuniones de la COSAC en Zagreb el 20 y 21 de enero 2020 bajo la Presidencia croata fueron las últimas reuniones interparlamentarias presenciales del 2020, y las últimas en las que participó el Reino Unido antes del Brexit²². A partir del advenimiento de la pandemia, la Presidencia alemana optó por el mantenimiento de la actividad de la COSAC de forma remota, lo cual dificultó las posibilidades de negociación política, dificultad constatada por la ausencia de aprobación de textos políticos en 2020.

²¹ En concreto véase: Artículo 10 del Protocolo n.º1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

²² Unión Europea: Parlamento Europeo. *Informe Anual de 2020*, p. 18.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Por otro lado, la virtualidad de las sesiones supuso un incremento de reuniones formales e informales (entre la Presidencia de la COSAC y varios ponentes de alto nivel, como por ejemplo Michel Barnier – negociador jefe de la UE con el Reino Unido). En cuanto al contenido de dichas sesiones, se renovaron los impulsos diplomáticos para invitar a las sesiones que pudieran afectarles a países terceros, como Estados Unidos o países africanos, en un intento de mantener una relación más estrecha con sus representantes.

En cuanto a la CPUE, su misión es adoptar conclusiones no vinculantes para la Presidencia en torno a la coordinación de actividades interparlamentarias de la UE. En mayo de 2020, la Conferencia de Helsinki fue cancelada debido a que el formato telemático no disponía de una herramienta de traducción e interpretación multilingüe simultánea. A partir de ese momento se elaboró un informe sobre el uso de medios de comunicación para facilitar la cooperación interparlamentaria²³, abriendo el camino a la celebración telemática de la Conferencia de Berlín el 10-11 mayo de 2021. En este sentido, la UE se esfuerza tanto en fortalecer la cooperación parlamentaria dentro de sus fronteras como en abrir la política exterior de la Unión a Estados Unidos y a África a través de la COSAC y la CPUE. La diplomacia europea con Estados Unidos fue clave durante la pandemia para garantizar la importación y exportación de vacunas entre los países europeos y Norteamérica de forma prioritaria y para

²³ Ibid., pp. 20-21.



ganar lo que algunos han denominado la “guerra fría” de las vacunas frente a Rusia y China.

b) Respecto del segundo grupo de conferencias, comenzamos por la CIP ECEG (Conferencia Interparlamentaria sobre la Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en la Unión Europea y Conferencia sobre el Semestre Europeo) que tiene por objeto intercambiar ideas sobre la aplicación de las disposiciones de los Tratados y reforzar la cooperación en el control del ejecutivo²⁴. A lo largo de la pandemia se han celebrado cuatro Conferencias, presididas por los Parlamentos croata y alemán en 2020 y portugués y esloveno en 2021. La tendencia marcada desde el encuentro con el Parlamento de Croacia fue dirigida a la inclusión de nuevos temas como medioambiente, si bien las políticas sociales, económicas y presupuestarias son recurrentes en el orden del día²⁵. A medida que fue progresando la desescalada mundial de la crisis pandémica, podemos observar cómo las Conferencias se abren a nuevos temas de debate. De lo contrario la realidad pandémica podría haber llegado a acaparar toda la voluntad política, sin dejar margen para abordar la lucha por la igualdad de género o el medioambiente, temas centrales para la acción diplomática europea.

Otra conferencia de gran relevancia a nivel europeo es la PESC/PCSD (Conferencia Interparlamentaria sobre la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa), que fue organizada por los Parlamentos antes mencionados en formato telemático. Al igual que la CIP ECEG, ésta también mantuvo reuniones presenciales el 2-4 marzo de 2020

²⁴ Ibid., pp. 22-23.

²⁵ Ibid., p. 25.



bajo la Presidencia Croata, en las que se introdujo en el orden del día un “debate de urgencia”, motivado por las exigencias de la pandemia, que se ha mantenido como instrumento desde entonces. La materia discutida en las sesiones giró en torno a la política exterior, de seguridad y defensa y de la UE, con vistas a los acontecimientos que iban produciéndose a medida que la crisis sanitaria evolucionaba. El debate de urgencia se presenta como una oportunidad nacida a raíz del COVID-19 para agilizar la puesta en común de la política exterior europea en situaciones de emergencia y no dejar de incluir a los Parlamentos de los Estados Miembros en la toma de decisiones.

A este respecto, cabe mencionar por último la Conferencia de Alto Nivel sobre Migración de Asilo celebrada el 19 noviembre de 2020 en el Parlamento Europeo y retomada en 2021, en la que se sostuvo un debate interparlamentario acerca de la migración en la Unión²⁶. La celebración de dicha Conferencia en tiempos de pandemia apunta una vez más a la determinación de la UE por llamar a sus Estados miembros a mantener una relación estrecha y colaborativa frente a los problemas comunes y evitar la proyección de una imagen de una Europa desunida y vulnerable a la entrada masiva de inmigrantes.

Así pues, la imagen proyectada por Europa en dichas Conferencias sirve para reforzar su imagen a nivel global y demostrar su preparación para afrontar la crisis sanitaria de forma unida. En términos de diplomacia y

²⁶ Ibid., pp. 38-39.



cooperación interparlamentaria, dichas Conferencias se han convertido en foros idóneos para la delimitación de la política europea por parte de las Cámaras de los Estados miembros, mientras se ha impulsado la digitalización de su actividad, que pudiera resultar útil en futuras crisis.

3.2. Reuniones interparlamentarias

Trasladándonos ya al mundo de las reuniones interparlamentarias, cabe puntualizar que es habitual en el seno de la actividad parlamentaria europea que el Parlamento Europeo organice unas veinte RIC (Reuniones interparlamentarias de comisiones) al año versadas sobre cuestiones específicas de interés para sus comisiones sectoriales, de conformidad con los artículos 9 y 10 del Protocolo n.º1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En ellas, los parlamentarios nacionales insertados en sus respectivas comisiones tienen la ocasión de dialogar en un foro interparlamentario acerca de asuntos legislativos y políticos con los comisarios europeos y con el alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell.

Durante el primer semestre de la pandemia las RIC fueron todas canceladas, pero a partir del segundo semestre se reanudaron a distancia. Entre éstas últimas cabe destacar la reunión de la Comisión LIBE (Comisión de Libertades Civiles, Justicia, y Asuntos de Interior) sobre «El primer informe anual sobre el Estado de Derecho a cargo de la Comisión y el papel de los Parlamentos nacionales» en la que se puso sobre la



<http://gabilex.castillalamancha.es>

mesa “el impacto de las medidas relativas al COVID-19 en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales, haciendo especial hincapié en el control ejercido por los Parlamentos nacionales durante este periodo”²⁷. El alto grado de participación en las RIC telemáticas ha dado al Parlamento Europeo motivos para reflexionar hacia una mayor virtualidad de las sesiones incluso tras la pandemia.

Donde quizás se materializó más sustancialmente la diplomacia parlamentaria europea, sin embargo, no fue en las comisiones del Parlamento sino en las reuniones volcadas exclusivamente sobre la acción exterior de la UE. El 7 de julio de 2020 la Asamblea Parlamentaria de la OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa) organizó una reunión virtual en la que trató, entre otros asuntos, de la pervivencia de la actividad parlamentaria durante el confinamiento, así como del grado de utilidad de las reuniones regionales de carácter informal celebradas por las delegaciones de la Asamblea junto con la Red de Diálogo Parlamentario (*Parliamentary Web Dialogue*).

El establecimiento de esta red en marzo de 2020 ha permitido explorar los efectos del COVID-19 sobre los Parlamentos de una forma transversal y temática. Entre otras, se han estudiado las dimensiones de género, migratorias, económicas, sociales y medioambientales de la pandemia en zonas de conflictos fronterizos, como

²⁷ Ibid., p. 36.



en el caso de Ucrania del Este²⁸. La conclusión de dichos diálogos es la manifiesta necesidad de una sólida diplomacia parlamentaria capaz de resolver conflictos urgentemente e *in situ*. Sin una respuesta eficaz y uniforme en todo el territorio europeo por igual, aquellas zonas económicamente deprimidas y faltas de ayuda internacional para hacer frente a los desabastecimientos corren el riesgo de sufrir aún más la desarticulación de los derechos constitucionalmente garantizados.

Por otra parte, la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo y la PACE (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) también han trabajado durante el COVID-19 para promover la cooperación parlamentaria en asuntos de naturaleza geopolítica, así como social y económica con vistas al futuro. La primera continúa con su actividad telemáticamente, enfocando uno de sus grupos de trabajo a la economía post-COVID, mientras que la segunda se dispone en la actualidad a apostar por un formato de reunión híbrido con el fin de favorecer una actividad más regular y para poder tratar un amplio abanico de temas sociales, como la 'generación post-COVID'.

Finalmente, las reuniones celebradas en intercambios bilaterales nos trasladan a una forma más tradicional de diplomacia parlamentaria. La gran mayoría de visitas al Parlamento Europeo fueron canceladas a causa de la pandemia, optándose por reuniones telemáticas en su lugar. En 2019 se celebraron 62 visitas bilaterales de parlamentarios

²⁸ Unión Europea: OSCE (Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa). *OSCE PA vs. COVID-19: Phase 1*.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

nacionales al Parlamento Europeo, mientras que en 2020 la cifra fue de tan solo 17 visitas²⁹. Los datos apuntan hacia una evidente preferencia por las reuniones bilaterales presenciales incluidas en viajes oficiales de representantes nacionales a las instituciones de la UE. Dichos viajes forman parte de la actividad internacional de los Parlamentos nacionales la cual ha sufrido, por lo general, una paralización debido al cierre de las fronteras, las restricciones áreas y el confinamiento, entre otros factores.

En conclusión, podemos resumir que las RIC movilizaron en el segundo semestre a los parlamentarios nacionales y a aquéllos subnacionales que integran el Parlamento Europeo a realizar una sólida labor de cooperación para resolver problemas sociales, políticos y económicos derivados de la pandemia e incluso ajenos a ella. También se celebraron reuniones proactivas en foros más reducidos en los que España ostenta una posición más central como en la Asamblea Parlamentaria de la Unión por el Mediterráneo, que creó un nuevo Grupo de Trabajo prometedor para el desarrollo de la diplomacia parlamentaria en la región y para promover la recuperación económica de la crisis. Sin embargo, la actividad parlamentaria se ha resentido en cuanto a la organización de viajes y reuniones bilaterales, las cuales son de vital importancia para la consolidación de una comunidad de parlamentarios europeos y para el

²⁹ Unión Europea: Parlamento Europeo. *Informe Anual de 2020*. p. 42.



reforzamiento de las relaciones de los parlamentarios nacionales con el Parlamento Europeo.

3.3. La actividad del Parlamento Europeo en la pandemia

3.3.1. El papel del Parlamento Europeo en la gestión europea del COVID-19

La crisis sanitaria creada por el COVID-19 ha supuesto una fuerte restricción de los derechos y libertades fundamentales consagrados por la UE. Todos los Estados europeos han seguido criterios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad para la adopción de medidas extraordinarias de alto rango normativo³⁰. A este respecto, el Parlamento Europeo ha mantenido su actividad, si bien reducida, en la toma de decisiones a nivel europeo. El método comunitario de legislación se realiza en forma de triálogo entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. Además, el Parlamento goza de una función de control sobre el Ejecutivo, que en el caso de la Unión Europea sería la Comisión³¹ (el Consejo Europeo no sería objeto de dicho control en la medida en que se trata de una institución constantemente cambiante en la que participan directamente los Gobiernos de los Estados Miembros;

³⁰ Arnaldo Alcubilla, E., y Canosa Usera, R. (Dirs.). (2020), p. 278.

³¹ El Consejo Europeo no sería objeto de dicho control en la medida en que se trata de una institución constantemente cambiante en la que participan directamente los Gobiernos de los Estados Miembros.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

muchos de estos no aceptan una medida de carácter supranacional como el control de su actividad por un Parlamento no nacional debido a las eventuales diferencias políticas³²).

No obstante, la actividad legislativa de la Eurocámara se ha visto reducida al tener que operar a causa de la pandemia por el procedimiento de urgencia, contemplado en el artículo 163 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, el cual actualmente se prevé adaptar para afrontar futuras situaciones de excepcionalidad³³. El sistema de trílogo fue puesto a prueba a la hora de organizar las sesiones virtuales entre las tres instituciones. Otras dificultades consistieron en la falta de acuerdo político y técnico en cuanto al formato telemático de las reuniones, así como en la moderación de sesiones con cientos de participantes.

A pesar de todo, las negociaciones en torno a las enmiendas de los presupuestos europeos tardaron apenas tres días en ser procesadas por el Parlamento Europeo. Entre marzo y julio de 2020, la Cámara celebró unas 113 audiencias en sus comisiones, dedicadas a la gestión de la pandemia, con invitados representantes de agencias europeas como el Centro Europeo para la Prevención y Control de Enfermedades, la Agencia Europea de Medicamentos o el Banco Central Europeo³⁴ – con una clara prioridad de actividades orientadas a la emergencia sanitaria y un distanciamiento de otros temas europeos como el medioambiente, que fueron

³² Nugent, N. (2017), pp. 206, 317.

³³ Von Ondarza, N. (2020), p. 3.

³⁴ Ibid., p. 4.



postergados. Dicha tendencia se aprecia, asimismo, en el alto número de preguntas realizadas por los parlamentarios europeos a la Comisión Europea, unas 535 relacionadas con el COVID-19 entre marzo y septiembre de 2020³⁵.

Desde otro punto de vista, únicamente encontraremos 18 decisiones en los dosieres para la primera mitad del 2020, frente a las 197 decisiones tomadas en el mismo intervalo de tiempo un año antes³⁶. En cuanto a la naturaleza de dichas decisiones del Parlamento Europeo, volcadas sobre el apoyo a sectores económicamente deprimidos a causa de la pandemia (ej. agricultura) y la inversión en salud pública, se asume por parte de la Cámara una función confirmatoria de las iniciativas impulsadas por la Comisión y el Consejo. Prescindiendo el Parlamento de un derecho de iniciativa propio, quedó relegado a una posición sumisa ante el poder Ejecutivo, una situación similar a la que acontecía a nivel nacional en los sistemas legislativos de todo el mundo. Ello lleva a Von Ondarza, a describir la función del Parlamento Europeo en la toma de decisiones a nivel europeo durante la pandemia como "marginal"³⁷.

Aun así, se observan altos niveles de actividad del Parlamento Europeo a lo largo de la crisis sanitaria como puede comprobarse en la siguiente tabla:

Tabla 1: Actividad del Pleno del Parlamento Europeo a lo largo de la novena legislatura parlamentaria

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid. p. 7.



Actividad plenaria del Parlamento Europeo	2019	2020	2021
Número de sesiones	28	51	45
Número de operaciones de votación	1069	5964	5087
Número de procedimientos legislativos con votación	51	202	185
Número de procedimientos no legislativos con votación	62	182	224
Número de enmiendas presentadas	1008	5583	3157
Total	2,218	11,982	8,698

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en: Parlamento Europeo: *Estadísticas del pleno*. Recuperados de: <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/bilan-statistic.html> [27/11/2021]

Se observa en el año 2020 y 2021 un gran incremento total en los índices de actividad plenaria con respecto a 2019, especialmente en relación con las



operaciones de votación y enmiendas presentadas. En concreto, el año 2020 refleja aún mayores niveles de actividad que el 2021, sugiriéndonos que con la 'vuelta a la normalidad' disminuye la actividad plenaria. El trabajo parlamentario durante el año 2020, marcado por el confinamiento y el estado de alarma, exhibe a pesar de todo un elevado número de enmiendas presentadas a los textos normativos. Además, en los procedimientos legislativos y no legislativos el diálogo fue dinámico entre los grupos.

A nuestro modo de entender, por lo tanto, la 'función confirmatoria' de la Cámara no eclipsa el trabajo parlamentario emprendido durante la pandemia ni el mantenimiento de la confrontación de opiniones entre parlamentarios – que supone la piedra angular de una actividad parlamentaria. No olvidemos que el punto fuerte del Parlamento Europeo frente a la Comisión y el Consejo es precisamente que representa la voluntad de la ciudadanía europea. La UE fácilmente se convertiría en una unión puramente económica y monetaria sin el elemento de representatividad plasmado en el Parlamento Europeo. Es por este motivo que la Unión promueve una mayor implicación de los ciudadanos con el objetivo de tender un puente hacia la democracia directa en la Unión, que complementa la democracia representativa.

Dicha propuesta ha dado un paso de gigante en 2021 durante la Conferencia sobre el Futuro de Europa presidida conjuntamente por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. En ella se ha apostado por tejer una relación de complementariedad entre los paneles de ciudadanos europeos y los plenos de la Conferencia. La pandemia ha aportado a este proyecto un importante elemento cifrado en la nueva plataforma digital



<http://gabilex.castillalamancha.es>

multilingüe donde se organizan eventos descentralizados de carácter presencial retransmitido, online o híbrido, que culminan en una recopilación de ideas y conclusiones que posteriormente se analizan en la Conferencia³⁸.

Klaus Welle, Secretario General del Parlamento Europeo, se muestra convencido de que la superación de la pandemia no significa que “el Parlamento deba o vaya a retroceder al modo en que eran las cosas antes de la crisis”³⁹; al contrario, la intención es integrar los avances dentro la ‘nueva normalidad’. Asimismo, el Parlamento Europeo ha expresado su apoyo a nuevas propuestas encaminadas hacia la Federación Europea, como la “Unión Sanitaria Europea”, que contempla un mecanismo europeo de reacción sanitaria, y una reserva europea de medicamentos que sea respaldada por una Directiva que regule la asistencia sanitaria. Además, se habla de hacer de la salud una competencia compartida entre la Unión y los Estados Miembros, y de nuevos instrumentos para su ejercicio como el “estado de alarma europeo” en materia de sanidad. Todas estas medidas se conciben como vía para que “la Unión pueda actuar sin demora para coordinar la respuesta a escala europea”⁴⁰.

³⁸ Conferencia sobre el futuro de Europa: *¿Qué es la Conferencia sobre el Futuro de Europa?*

³⁹ Welle, K. (2020). p. 11.

⁴⁰ García Ortiz, A. (2021). La pandemia del Covid-19: Lecciones para la Unión Europea en perspectiva constitucional. En: Dueñas Castrillo, A. et al. (Coords.) *La Constitución en*



Por lo tanto, la crisis sanitaria le ha servido al Parlamento Europeo para reevaluar la dirección de la política europea y encontrar nuevas formas para reforzar la mutua cooperación entre sus miembros. Si bien el protagonismo en la toma de decisiones acerca del COVID-19 ha sido desempeñado por la Comisión, el Parlamento ha logrado mantener sus niveles de actividad a lo largo de la pandemia independientemente del poder ejecutivo. Además, en el seno de sus debates plenarios se han resuelto temas relativos a la gestión de la pandemia en Europa de una forma activa, lo cual supone que el Parlamento Europeo no ha dejado de concebirse como una institución clave para la toma de decisiones a nivel europeo, incluso en periodos excepcionales.

3.3.2. Adaptación tecnológica

El Parlamento Europeo presenta una serie de particularidades debido a su composición plurinacional en comparación con los Parlamentos nacionales, lo cual implica una intensificación de esfuerzos y recursos para homogeneizar el uso de la tecnología. Por ejemplo, se hizo uso de las votaciones telemáticas durante los plenos remotos, en los que se logró la adopción de medidas urgentes propuestas por la Comisión Europea. En general, dichas decisiones fueron tomadas por el Presidente y la Mesa, aunque el Secretario General fue el encargado de velar por la protección sanitaria del personal en el desarrollo de las funciones de carácter

tiempos de pandemia. Madrid: Ediciones Universidad de Valladolid. p. 91.



administrativo⁴¹. El primer momento en el que se puso a prueba el sistema técnico fue su implantación, con éxito, en las reuniones extraordinarias de la CPUE del 19 de marzo de 2020, lo cual condujo a que éste fuese puesto en marcha por la Mesa un día después. Desde este primer uso, el Parlamento ha estado actualizando la versión de la plataforma en la que se celebran las reuniones para mejorar la interactividad, ideando nuevas opciones multi-vista y un sonido mejorado⁴².

La participación y votación a distancia a través de reuniones telemáticas fue desarrollada de forma multilingüe y en concordancia con el Estatuto de los Diputados y el Acta Electoral. Dicha solución fue lograda muy rápidamente, con una implementación que permitió incluso en los primeros meses de la pandemia la continuación de la actividad del Parlamento Europeo. Se enviaron papeletas de votación a los correos oficiales de los diputados que a su vez eran rellenas y reenviadas por éstos al buzón de entrada del correo del Parlamento. De hecho, de marzo a noviembre de 2020 el sistema de reunión virtual sirvió para la celebración de 1.680 reuniones y 355 sesiones de votación en las cuales se realizaron 4.575 operaciones de votación con más de 138.000 participantes en total⁴³.

Un macroparlamento como el europeo soportó una presión especialmente intensa al inicio de la pandemia debido al gran número de parlamentarios que reunía, viéndose obligado a innovar en soluciones a medida,

⁴¹ Welle, K. (2020). p. 2.

⁴² Ibid., pp. 6-7.

⁴³ Ibid., p. 2.



como por ejemplo una nube en la que establecer su infraestructura informática libre de amenazas. A pesar de la existencia de un registro electrónico de enmiendas que ofrece protección de datos, se concedió durante la pandemia la oportunidad de presentar enmiendas por correo electrónico⁴⁴, lo cual compromete tanto el tratamiento como la protección de datos.

Por su parte, las comisiones lograron mantener su nivel de actividad a lo largo de la crisis sanitaria a través de la aplicación de votación electrónica denominada iVote, resultante de un esfuerzo por procesar telemáticamente complejas listas de votaciones. Sin embargo, ante la posible vulneración de la seguridad que planteaba basarse en una infraestructura informática externa, se desarrolló otra herramienta más moderna llamada EP Vote, que es propiedad del Parlamento⁴⁵.

Al igual que en el caso de algunos países como Estados Unidos, las Comisiones del Parlamento Europeo asumieron el rol de fomentar la cooperación interparlamentaria en pandemia, desde enfoques jurídicos, sociales y económicos, como podemos ver en la siguiente tabla:

Tabla 2: Reuniones de comisiones y conferencias interparlamentarias organizadas por el Parlamento Europeo en Bruselas en 2020

⁴⁴ Rubio Núñez, R. (2020). p. 229.

⁴⁵ Welle, K. (2020). p. 8.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

		Número de participantes			
Fecha	Comisión del PE	Parlamentos Nacionales			PE
		Diputados	Parlamentos	Cámaras	Diputados
18-19 de febrero de 2020	ECON EMPL BUDG	111	28	34	Pleno día 1 – 17 Pleno día 2 – 12 RIC ECON – 12 RIC BUDG – 7 RIC EMPL – 30
28-29 de septiembre de 2020	Comisión LIBE	72	25	36	Presencial – 6 Telemático – 9
27 de octubre de 2020	JURI	38	26	27	Presencial – 3 Telemático – 4
10 de noviembre de 2020	LIBE	51	23	31	Presencial – 2 Telemático – 18



19 de noviembre de 2020	LIBE DEBE	71	24	32	Presencial – 4 Telemático – 40
1 de diciembre de 2020	LIBE	46	26	32	Presencial – 4 Telemático – 45
2 de diciembre de 2020	Comisión de Asuntos Exteriores	56	26	32	Presencial – 4 Telemático – 45
Total Participantes		445	178	224	236

Fuente: Unión Europea: Parlamento Europeo, *Informe Anual de 2020: Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales de la Unión de 18 de marzo de 2021*. p. 68

Observamos una larga suspensión de la celebración de sesiones entre febrero 2020 y septiembre 2020 a causa del COVID-19. A partir de esta última fecha, es patente la decisión de recurrir a un formato híbrido para las sesiones en el Parlamento Europeo que va en aumento. De hecho, la herramienta virtual fue utilizada por un número mayor de eurodiputados conforme pasaban los meses, evidenciándose una creciente confianza en la virtualidad.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

También resaltamos no solamente el alto grado de participación por parte de los Parlamentos nacionales, sino la asistencia de representantes de diferentes Cámaras de un mismo país. Ello nos demuestra la valiosa diversidad de la representación presente en las reuniones de la Cámara, y la voluntad de plasmar la realidad de cada Estado fielmente a nivel europeo, dejando atrás el modelo intergubernamental. En efecto, es notable el creciente interés de los eurodiputados por participar en la Comisión LIBE y en la de Asuntos Exteriores conforme progresa la pandemia en el tiempo. Vista así, la pandemia ha demostrado que el Parlamento Europeo está preparado para afrontar no solamente los retos de la diplomacia parlamentaria europea en asuntos de exterior, sino que existe una cooperación estrecha y continuada entre los Estados miembros en clave supranacionalista en asuntos de interior. Esta unidad en forma de solidaridad es aquella que impulsa a la Unión Europea como uno de los actores más importante en la escena internacional.

Por otra parte, la interpretación simultánea virtual se convirtió en la clave para el fluido desarrollo de las sesiones telemáticas, viéndose la mayoría de los intérpretes de la Unión Europea imposibilitados para trasladarse al Parlamento debido al confinamiento. En un primer momento, la situación impulsó al Parlamento Europeo a recurrir a herramientas de interpretación en plataformas como Cisco Web Meeting o Zoom⁴⁶, para luego convertirse en un órgano pionero en la

⁴⁶ Rubio Núñez, R. (2020). p. 233.



interpretación y traducción remota a través de la instalación de cabinas de interpretación móviles ⁴⁷.

Actualmente, la apuesta del Parlamento Europeo reside en fomentar el uso de los instrumentos digitales con el objeto de incrementar el diálogo con socios externos y parlamentarios de todo el mundo, y como puente hacia los ciudadanos europeos. De esta manera, la actividad legislativa de la Cámara se ha visto transformada por una positiva reestructuración de su sistema informático, que ha posibilitado la celebración de reuniones plenarias con gran número de participantes bajo el amparo de la nube que aseguraba la protección de datos. Además, la innovación en materia tecnológica ha dado lugar a la creación de un sistema de interpretación multilingüe pionero en el mundo que promete facilitar la inmediatez de la comunicación entre representantes en reuniones telemáticas de la Cámara.

IV. DIPLOMACIA Y COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA (II): EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LA ESCENA INTERNACIONAL

4.1. Panorámica de la actividad parlamentaria virtual en el mundo

Los Estados europeos, por lo general, han adoptado medidas de confinamiento similares para hacer frente a la pandemia, afectando sus decisiones a toda una serie de derechos fundamentales (derecho a la libertad religiosa, participación política, reunión y manifestación,

⁴⁷ Welle, K. (2020). p. 9.



al trabajo, la libertad de empresa)⁴⁸. Sin embargo, no todos han optado por basarse en un estado excepcional, como es el caso del estado de alarma español. En Europa, Alemania, Italia, y Francia se inclinaron por permanecer en un derecho de la normalidad adaptado mientras que en países del este de Europa como Rumanía, Estonia o Serbia se invocó el artículo 15 CEDH (Convenio Europeo de Derechos Humanos) para imponer un Derecho de excepción⁴⁹.

La gran mayoría de los Parlamentos han optado precisamente por la celebración de sesiones remotas: por ejemplo, en Brasil se estableció un sistema de deliberación a distancia, y en Rumanía se celebraron audiencias por videoconferencia. Otro sistema usual ha sido el híbrido, observado por el Parlamento Europeo y consistente en sesiones mayormente virtuales formadas por una minoría de parlamentarios presentes, como hemos visto anteriormente. En tercer lugar, la participación reducida fue preferida por muchos Parlamentos, como los españoles.

En cambio, el Parlamento suizo logró mantener la presencialidad a lo largo de la pandemia cambiando de sede a un espacio más amplio donde sí se podía respetar la distancia interpersonal⁵⁰. La realidad suiza es una excepción en la experiencia parlamentaria comparada, ya que no muchos países disponen de las facilidades de medios y espacios para mover el Parlamento a otro lugar

⁴⁸ Arnaldo Alcubilla, E., y Canosa Usera, R. (Dirs.). (2020). p. 28.

⁴⁹ Ibid., p. 29.

⁵⁰ Rubio Núñez, R. (2020). p. 230.



provisionalmente. Según la OMS, el ambiente parlamentario como lugar de trabajo tiene un riesgo de nivel de exposición medio y por lo tanto es necesaria una pluralidad de requisitos sanitarios para garantizar una actividad parlamentaria fluida en un espacio cerrado a prueba de coronavirus⁵¹, medidas que deben ser respetadas en caso de traslado de la sede.

Los Parlamentos nacionales no gozan del mismo nivel de recursos que un macroparlamento como el Parlamento Europeo, y sus posibilidades de hacer frente a la pandemia de una forma tan eficiente y rápida han sido mucho más limitadas. A saber, ante el reto de la interpretación simultánea, se ha recurrido globalmente a plataformas ya existentes como Kudo, Interprefy o Interactio; y ante la incapacidad para reinventar las infraestructuras informáticas se ha simplemente optado por reforzar la plantilla de informáticos⁵² – una solución a corto plazo.

Además, los Países Bajos han aprovechado el momento de digitalización del trabajo parlamentario a raíz de la pandemia para probar el sistema de reconocimiento de voz como posible herramienta que reemplace la transcripción manual en las reuniones. Por un lado, los resultados demuestran que es un instrumento útil para la labor de cooperación y diplomacia parlamentaria, en la medida en que opera en cualquier idioma y tiene un nivel de precisión del 90 por ciento⁵³. Por otro lado, este sistema se revela algo confuso en cuanto a la captación de interpelaciones en

⁵¹ Deveaux, K., et al. (2021). p. 19.

⁵² Rubio Núñez, R. (2020). p. 234.

⁵³ Unión Interparlamentaria: *Innovation Tracker num.10*. pp. 4-7.



el trascurso de los debates parlamentarios, lo cual no significa que no tenga aplicación en sesiones más estructuradas.

En cuanto a los debates parlamentarios de otros países, aquéllos que fueron celebrados de forma remota se organizaron a través de programas como Skype, Google Meet o Zoom. Éstos fueron lanzados con fines comerciales enfocados al público general y empresas, pero rápidamente se han convertido en instrumentos nuevamente comercializados hacia organismos públicos por medio de la ampliación del número de usuarios por sesión o la introducción de sistemas de votación⁵⁴.

Sin embargo, ante la urgencia e imprevisibilidad de la crisis sanitaria los Parlamentos no tuvieron tiempo de desarrollar, como hubiera sido preferible para garantizar la seguridad de los datos, herramientas de reunión virtual ajustadas a sus necesidades. No se aprovechó la publicidad de dichas sesiones al máximo al no existir servicios de webcasts en directo accesibles para el público, algo que sí fue conseguido en Estados como Brasil, donde las sesiones del Senado fueron retransmitidas telemáticamente a través de Youtube, añadiendo un componente participativo con la habilitación de una sección de comentarios⁵⁵. Por lo demás, las Cámaras a menudo se vieron compelidas a

⁵⁴ Marazuela Bermejo, A. (2021). Capítulo 3. La tecnología contra el COVID en el ámbito parlamentario. En: Arévalo Gutiérrez, A. (Dir.) y Marañón Gómez, R. (Coord.). *El Parlamento en los tiempos de pandemia*. Madrid: Editorial Dykinson. p. 71.

⁵⁵ Rubio Núñez, R. (2020). p. 231.



arreglárselas con sistemas como Zoom o Jitsi, que no habían sido diseñados con el fin de integrar a tan numerosa cantidad de participantes, ni incluían mecanismos de moderación adecuados.

Fuera de la UE, países como Chile decidieron habilitar la toma de decisiones parlamentarias online por enmienda constitucional desde marzo de 2020. Sin embargo, la gran mayoría de Estados prefirieron realizar cambios en los reglamentos parlamentarios para cumplir este fin, en algunas ocasiones adoptando la forma de leyes, como en el caso de Eslovaquia, República Checa y Lituania⁵⁶. Encontrar la cobertura legal para la adopción del método híbrido o telemático fue una tarea complicada en muchos países, cuyas normas no dejaban margen alguno para desvirtuar el principio de presencialidad, mientras que en otros Estados dicho principio no se encontraba detallado de forma explícita en su ordenamiento jurídico, ni en la jurisprudencia y doctrina. Como sabemos, en el caso de España las normas de procedimiento del Congreso de los Diputados ya contemplaban la posibilidad de votaciones remotas en supuestos tasados, por lo que nuestro país no fue uno de los que más dificultades encontró en este punto.

Ello no implica que simplemente por el hecho de encontrar cobertura legal para la digitalización, se acudiese a dicho instrumento de forma generalizada en la escena internacional. Más bien, tanto si el principio se hallaba explícito como si se hallaba implícito en la realidad de cada país, todos ellos tomaron la presencialidad como el modelo preferible, y la digitalización se conformó como mera alternativa durante el confinamiento. Incluso cuando la Mesa acordó

⁵⁶ Deveaux, K., et al. (2021). pp. 12- 14.



realizar sesiones y votaciones telemáticas como último recurso para garantizar la contención del virus, algunos parlamentarios manifestaron su rechazo a las medidas. Por ejemplo, en marzo de 2020 la Cámara de los Comunes canadiense acordó reanudar las sesiones de forma híbrida y un parlamentario se opuso, sosteniendo que el derecho de asistencia presencial de algunos miembros había sido respetado en detrimento del de los demás⁵⁷. Sin embargo, ya se había alcanzado un consenso en la Cámara acerca de la preferencia por un modelo híbrido más cercano a la normalidad presencial con el fin de evitar un modelo puramente telemático.

La organización de reuniones virtuales presentaba serios inconvenientes añadidos, como la salvaguardia de la seguridad. De hecho, una reunión de una comisión del Parlamento sudafricano fue objeto de un ciberataque en mayo de 2020. Los Parlamentos de Bangladesh, Nueva Zelanda y Australia tratarían de sortear dicha amenaza recurriendo a la votación por bloques, a mano alzada a través de videoconferencia en Canadá, o por papeletas en Albania. Asimismo, el Reino Unido y los Estados Unidos implementaron un sistema de voto delegado (*proxy voting*) diseñado para sistemas híbridos⁵⁸ en los cuales un parlamentario puede delegar sobre otro su facultad de voto para que éste último lo emita en el sentido indicado. Cabe recordar que en las Cortes Generales dicha posibilidad no fue contemplada en

⁵⁷ Ibid., pp. 23-24.

⁵⁸ Ibid.



virtud del principio de indelegabilidad del voto en conformidad con el artículo 79.3 CE.

En resumidas cuentas, la virtualidad de las sesiones y votaciones fue cuestionada por muchos parlamentarios alrededor del mundo y solamente se recurrió a ella cuando el modelo presencial se estimaba inviable por las autoridades. La actividad parlamentaria virtual revistió un carácter provisional y excepcional, dependiendo en muchos casos de la reforma del ordenamiento jurídico para que pudiera encontrar cobertura legal. El sistema de voto delegado fue utilizado por distintos Parlamentos precisamente en un esfuerzo por no violentar el principio de presencialidad y para poder funcionar con asistencia reducida. La digitalización de las Cámaras a nivel mundial fue marcada por decisiones en torno a la plataforma elegida para el desarrollo de las videoconferencias, la interpretación y traducción simultánea en países multilingües y la protección de datos.

4.2 El contenido de la actividad parlamentaria

4.2.1. El control al Gobierno

Más allá del debate acerca de la virtualidad de la actividad parlamentaria, podemos valorar los cambios experimentados a lo largo de la pandemia en el contenido material de dicha labor. Empezamos con la reflexión acerca de la función de control, para seguir con



<http://gabilex.castillalamancha.es>

un análisis de la función legislativa de las Cámaras, y finalmente detenernos en la adaptación del trabajo parlamentario de las comisiones parlamentarias durante la pandemia.

En lo que se refiere a la función de control, y análogamente a la realidad española, la mayoría de los parlamentarios extranjeros hicieron un buen uso de las preguntas e interpelaciones acerca de cuestiones relacionada con la emergencia sanitaria, siempre intentando no interferir demasiado en la legislación de emergencia dictada por el Ejecutivo en atención al interés general. Sin embargo, dicho esfuerzo por no entorpecer la respuesta del Ejecutivo a la emergencia sanitaria ha provocado en general un incremento de facultades del poder ejecutivo más allá de los parámetros de proporcionalidad recomendados.

Con ello, la situación ha conducido a una centralización del mando en manos del Gobierno nacional incluso en países con rasgos regionales como es el caso de Italia o España. Ello significa que el poder del Gobierno central ha conducido a un olvido de los Gobiernos regionales y de sus respectivos Parlamentos.⁵⁹ El decaimiento de la fiscalización al Gobierno ha supuesto según Romainville un “cheque en blanco” por parte de los Parlamentos hacia los gobiernos, desvirtuándose así el papel de la aprobación parlamentaria⁶⁰.

⁵⁹ Rirard, B. y Fourmont, A. (2020). p. 2.

⁶⁰ Ibid., p. 4.



Esta circunstancia se ha visto particularmente reflejada dentro de la UE en Hungría. En este Estado Miembro se recurrió a la legislación delegada, atribuyendo al Gobierno peligrosos poderes decisorios sin control parlamentario alguno⁶¹– por consiguiente, erosionando aún más las escasas garantías democráticas en un Estado iliberal. Con ello, debemos valorar el intento de la oposición en el Parlamento húngaro de revocar los poderes excepcionales al Gobierno, pese a no lograr su objetivo.

Por otra parte, haremos referencia a Iberoamérica, y en especial al caso de México. En este país, para la declaración del estado de excepción no fue necesaria la intermediación del Congreso; sin embargo, tuvo lugar un “control intraorgánico” en la medida en que el Consejo de Salubridad General y el Secretario de Salud tuvieron que confirmar la existencia de la emergencia sanitaria para que dicho estado de emergencia pudiese llegar a tener efecto. Sin embargo, es al Parlamento al que le corresponde ser el órgano encargado de la función de control del Ejecutivo por antonomasia.

La falta de un control efectivo externo al órgano del Gobierno a través de la fiscalización se debió, en parte, a la falta de previsión constitucional de dicho control en un estado de excepción. No existe una disposición constitucional que se refiera al control parlamentario en una emergencia sanitaria para la aprobación de decretos leyes. Sin embargo, Barceló Rojas no interpreta la ausencia de disposiciones al respecto como la libertad del Gobierno de someterse a un control parlamentario. Más bien, se debería inferir que el control se mantiene

⁶¹ Deveaux, K., et al. (2021). p. 11.



intacto también en un estado de excepción, con igual grado de efectividad que en el Derecho ordinario⁶².

Por otra parte, es reseñable el hecho de que, a lo largo de la crisis sanitaria, en Estados como el propio México⁶³, los grupos parlamentarios no ejercieron una función de control de forma conjunta, sino que cada grupo se posicionó con respecto a las políticas del Gobierno en comisiones o declaraciones extraparlamentarias, sin por ello manifestar su voluntad por formar una oposición conjunta en el seno de los debates parlamentarios. Lo mismo ocurría en las comisiones del *Bundestag*, en las que los grupos parlamentarios debatieron el impacto de la pandemia a corto y largo plazo, sin apreciarse ningún mecanismo de control parlamentario específico⁶⁴. En cambio, dado el sistema federal de Alemania, las regiones ejercieron cierto nivel de control a sus gobiernos a través de la creación de comisiones encargadas de la monitorización de la gestión pandémica del Ejecutivo. En cuanto a la forma de control en dichas Comisiones, proliferaron las preguntas e interpelaciones presentadas oralmente y por escrito⁶⁵.

⁶² Barceló Rojas, D. et al. (Coords.). (2020). La garantía política de la Constitución Mexicana. En: COVID-19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Serie Versiones de autor, Núm. 19. pp. 109-1113.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Robert Schuman Foundation: *The German Parliament and the pandemic*. p. 5-6.

⁶⁵ Ibid.



En lo que respecta al control del Gobierno en materia de política exterior, la mayoría de los Parlamentos tienen posibilidades limitadas para dictarla y en consecuencia centran su labor de influencia a través del poder de aprobación de los presupuestos estatales⁶⁶. El patrón destacable a nivel global en cuanto a las funciones de fiscalización consiste en el hecho de que dicho control ha sido desarrollado *ex-post*. Es decir, no se ha promovido una iniciativa significativa por parte de los Parlamentos de realizar un control *ex-ante* a las declaraciones de estados de emergencia, sino que el escaso control que se llevó a cabo fue posteriormente, una vez aceptada la toma de decisión del Gobierno.

Por ejemplo, en el caso de Hungría la función de control consistió en un primer momento en la prórroga del estado en cuestión una vez ya había sido aprobado prescindiendo del debate parlamentario, mientras que la República Checa se planteó en algunas ocasiones la cancelación del estado de emergencia una vez aprobado⁶⁷. Ello nos hace pensar que el estado de emergencia fue un instrumento ampliamente avalado a nivel parlamentario. A pesar de que su alcance, forma y contenido fuesen discutidos en los debates, esta herramienta no fue criticada *ex-ante* debido al interés por ofrecer una respuesta rápida a la crisis sanitaria y por frenar los contagios que estaban saturando la asistencia sanitaria a niveles alarmantes.

En conclusión, la función de control a nivel mundial se ha visto limitada a lo largo del COVID-19, siendo

⁶⁶ Parlamento Europeo: *Parliamentary Democracy in Action*. p. 39.

⁶⁷ Unión Europea: Parlamento Europeo. *States of emergency in response to the coronavirus crisis*. p. 35.



particularmente difícil de llevar a cabo en los estados de emergencia. La desatención a la fiscalización al Gobierno le ha otorgado al poder Ejecutivo ese “cheque en blanco” para legislar confiando en la convalidación parlamentaria de las medidas propuestas, si bien el Parlamento llevó a cabo *a posteriori* una suerte de valoración crítica de las normas con rango de ley dictadas en pandemia. En el caso de Alemania, por ejemplo, dicha valoración consistió más bien en el análisis del impacto de la pandemia antes que en una función de control al Gobierno. Además, se puede constatar una tendencia a trasladar el control al ámbito de las comisiones especializadas en asuntos relacionados con el coronavirus y una postergación del Pleno como sede preferente de la actividad parlamentaria.

4.2.2. La función legislativa

En cuanto a la función legislativa, se priorizaron las cuestiones sanitarias y económicas a lo largo de la pandemia a nivel global, en la medida en que el derecho de necesidad amparaba la producción de normas de carácter urgente relacionadas con el protocolo de actuación del personal sanitario o la administración de las vacunas de COVID-19, pero también con la recuperación económica a través de subsidios para familias con ingresos mínimos.

Asimismo, los Parlamentos impulsaron la adopción de una normativa complementaria a la propuesta por el Gobierno con el objetivo de proteger otros intereses públicos. Desde el área educativa se adoptaron medidas



para facilitar el uso de medios tecnológicos a estudiantes en situaciones desfavorables durante la pandemia. Además, con miras al futuro se están actualmente reanudando debates que quedaron postergados a causa de la pandemia, tales como el medioambiente o la igualdad de género. En Costa Rica, por ejemplo, se ha recomenzado la lucha por la prohibición de la actividad minera, mientras que en Chile vuelve a plantearse el establecimiento de un sistema de monitorización para víctimas de violencia de género⁶⁸.

La ampliación de la materia objeto de la función legislativa es un gran avance para la superación de la pandemia y la 'vuelta a la normalidad' puesto que redirecciona la atención del poder ejecutivo hacia el conjunto de problemas sociales a los que se enfrentan los ciudadanos en su día a día. Esta riqueza ha sido trasladada al Gobierno por parte de los parlamentarios, evidenciando así el carácter imprescindible de su actividad en democracia.

No obstante, en la fase inicial de la pandemia, la producción legislativa tuvo lugar mediante decreto ley del Ejecutivo en la mayoría de los países. La actividad parlamentaria no fue suspendida de forma definitiva a lo largo de la misma, sino que se adaptó a las nuevas tecnologías a través de una combinación de reuniones híbridas, remotas y presenciales dependiendo del país y de sus medidas de restricción. Tal y como se puede apreciar en la siguiente tabla, existieron ciertos modelos de actuación preferidos por los Parlamentos. De los 173 miembros de la Unión Interparlamentaria, se recogen únicamente 82 países que realizaron cambios en su

⁶⁸ ParlAmericas: *COVID-19: The Challenge of Adapting and Strengthening the Role of Parliaments*. pp. 7-8.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

procedimiento legislativo a causa de la pandemia o que suspendieron su actividad. Entre ellos los siguientes compartieron la misma forma procedimental de producción legislativa:

Tabla 3: Formas de producción legislativa adoptadas por Estados miembros de la Unión Interparlamentaria durante la pandemia en el año 2020

Procedimientos Plenarios	Número de Estados	Porcentaje de Estados
Procedimiento ordinario sin cambios	22	27%
Reuniones virtuales	17	21%
Híbrido	16	20%
Distanciamiento social	10	12%
Trabajo remoto + Votación	8	10%
Quorum reducido	4	5%
Votación por delegación	3	4%
Votación remota	1	1%
Suspendido	1	1%
Total	82	100%

Fuente: Inter Pares: *Parliamentary responses during the COVID-19 Pandemic - Data Tracker*. Recuperado de:



<https://datastudio.google.com/embed/u/0/reporting/191dd812-cb5e-432c-aae1-a743bbc2678f/page/akaRB>
[26/12/2021]

Resaltamos el hecho de que tan sólo un 27 por ciento de los Estados continuaron con su actividad legislativa sin cambios incluso durante la pandemia. Además, un 41 por ciento de los Parlamentos optaron por celebrar sesiones virtuales o híbridas antes que inclinarse por la presencialidad, probablemente debido a la situación sanitaria que afrontaba el país en ese momento. En cuanto a las votaciones, la mayoría de los países continuaron realizando sus votaciones de forma presencial y tan solo un Estado optó por el sistema de votación remota de forma generalizada para la tramitación legislativa parlamentaria. Ello nos sugiere que la votación telemática no ha sido considerada una herramienta fiable por la mayoría de los Estados, ni va hacerse un uso continuado de la misma una vez se deje atrás la crisis sanitaria.

En lo que respecta al contenido de la legislación pandémica, en Francia, Brasil y Australia la agenda legislativa fue restringida exclusivamente a la normativa relacionada con el COVID-19, mientras que en Austria y Eslovaquia la normativa COVID fue priorizada y su procedimiento acelerado⁶⁹. En Alemania, la actividad legislativa se concentró también en la respuesta al coronavirus. Además, destacamos la reorganización del poder que experimentó Alemania, cuando no solamente el *Bundestag* dejó de tener un papel relevante en la producción normativa sino que ésta en gran parte no fue

⁶⁹ Deveaux, K., et al. (2021). p. 32.



dictada por el Gobierno sino por el Ministerio Federal de Salud⁷⁰.

Lo cierto es que en la Unión Europea tan solo los ejecutivos de Bélgica, España, Grecia, Rumanía, e Italia optaron por hacer uso de poderes legislativos excepcionales debido a que el Derecho ordinario no amparaba la adopción de las medidas restrictivas aconsejadas por los expertos. Durante la primera oleada de la pandemia, únicamente Suecia, Dinamarca, Irlanda y los Países Bajos lograron introducir medidas que lesionaban derechos fundamentales recurriendo al procedimiento legislativo ordinario⁷¹. Por otro lado, 14 Estados miembros de la Unión Europea decidieron realizar cambios en su régimen legislativo para adaptarse a una producción normativa más rápida y eficiente⁷². Incluso dentro de la UE cada país definió su propia respuesta a la pandemia sin depender de las soluciones que encontraban sus vecinos. Realmente, no se pudo hallar un criterio general para la gestión de la pandemia aplicable en cada Estado Miembro más allá de las recomendaciones publicadas por las instituciones europeas, porque cada nación presentaba su realidad particular.

Por ejemplo, en Francia se disponía de tres mecanismos principales para la regulación de una situación de crisis en el país: en primer lugar, se podría

⁷⁰ Robert Schuman Foundation: *The German Parliament and the pandemic*. p. 4-5.

⁷¹ Unión Europea: Parlamento Europeo. *States of emergency in response to the coronavirus crisis*. p. 1.

⁷² *Ibid.*, p. 25.



haber acudido al artículo 16 de la Constitución Francesa, a través del cual se le atribuyen una serie de poderes excepcionales al Presidente de la República y la interrupción del funcionamiento regular de las autoridades públicas ante una amenaza inminente; en segundo lugar, está previsto el traslado del poder policial desde las autoridades civiles a las militares en caso de insurrección armada, y finalmente se prevé el estado de emergencia para supuestos de quebrantamiento del orden público. Estando estas tres posibilidades tan bien definidas, resultó necesario recurrir a otro instrumento para hacer frente a la pandemia, puesto que la crisis sanitaria no encajaba en ninguna de estas categorías. A tal efecto, se regularon las medidas relacionadas con el COVID-19 a través de la nueva ley de 23 de marzo de 2020, por el cual se declaraba un "estado de emergencia sanitaria"⁷³, configurando así una suerte de analogía con la tercera categoría preexistente.

Esta ley resultó ser de gran utilidad para la continuidad de la función legislativa de la Cámara. De hecho, si tomamos el intervalo temporal entre el 15 de marzo y el 30 de junio a lo largo de tres años consecutivos en Francia, observaremos que se aprobaron en 2018 diecisiete leyes, en 2019 quince leyes, y en 2020 diez leyes en plena pandemia⁷⁴. Sin embargo, en la producción legislativa en tiempos de pandemia, el papel del Parlamento fue marginal. El Ejecutivo tomó las riendas de la legislación en materia de COVID-19 y de otras leyes no directamente relacionadas con la situación sanitaria, como por

⁷³ Robert Schuman Foundation: *The impact of the health crisis*. p. 34.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 35.



ejemplo las versadas sobre la recuperación económica. En todo caso, la tramitación de dicha normativa fue extremadamente rápida: si la media para la tramitación y aprobación de leyes en Francia era de 149 días, durante la pandemia se redujeron los plazos a tan solo 12 días⁷⁵. Si bien es innegable la preferencia por una producción normativa rápida y eficaz en tiempos de crisis, el precio de dicha urgencia fue la delegación de la función legislativa del Parlamento en el Ejecutivo.

Así, en los inicios de la pandemia los países legislaron mediante decreto ley una normativa de carácter excepcional y en un escaso marco temporal se logró producir una extensa legislación pandémica para hacer frente a la emergencia sanitaria. Ello permite entender cómo gran parte de la legislación aprobada en 2020 está relacionada exclusivamente con la adopción de medidas para contener el virus o para evitar el desplome de la economía mundial durante la crisis. El rasgo esencial de la función legislativa durante la pandemia fue la disposición de los Parlamentos para convalidar las declaraciones de estados de emergencia que pudieran agilizar los trámites de aprobación de normas con rango de ley.

Por último, ni los Parlamentos ni los Ejecutivos se han fijado especialmente en la gestión de la pandemia llevada a cabo en otros países en cuanto a la regulación de su propia situación nacional en la medida en que la crisis afectaba a los países de manera dispar. Si pudiese encontrarse un patrón común de actuación en la escena

⁷⁵ Ibid., p. 36.



internacional, deberíamos referirnos a la acción conjunta de los países europeos que trataron de armonizar sus legislaciones con las recomendaciones de la Unión, aunque la materia sanitaria no es una competencia compartida.

4.2.3 La labor de las comisiones

A nivel global, surgió un debate acerca del mantenimiento de la actividad de las comisiones de los Parlamentos durante la crisis sanitaria. Lo cierto es que la labor de las comisiones ha resultado adaptable al modelo digital, no sólo por el bajo número de participantes, sino también por el hecho de que su trabajo reviste a menudo la naturaleza de una investigación y cuenta con la presencia de expertos en la materia. Según señalan Deveaux, Švecová, y Baker, las comisiones parlamentarias han “proporcionado la flexibilidad que muchos parlamentarios requerían para funcionar durante la pandemia”⁷⁶. A saber, la flexibilidad en su configuración ha permitido el establecimiento de comisiones permanentes con funciones legislativas y de control⁷⁷.

Por ejemplo, el Parlamento de Fiji se encontraba a medio camino de implementar la presentación en línea del trabajo de sus seis comisiones permanentes cuando golpeó la pandemia, lo cual le facilitó el paso a un modelo enteramente virtual en pocos meses⁷⁸. Por otra

⁷⁶ Deveaux, K., et al. (2021). p. 7.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid., p. 26.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

parte, en este país la mayoría del trabajo parlamentario correspondiente a comisiones no relacionadas con el coronavirus sufrió un parón que actualmente se está empezando a superar.

Resulta igualmente interesante la aparición de comisiones especiales de pandemia, entre las cuales se distinguen aquéllas con poderes decisorios y aquéllas sin poder legislativo alguno. Como instancia ilustrativa de la primera categoría podemos mencionar el hecho de que la Mesa de la Asamblea (*Assembly Bureau*) tunecina creó una Junta de Portavoces (*Steering Committee*) con carácter permanente con representación de todos los partidos políticos. El 26 de marzo de 2020 la Asamblea Nacional de este país delegó poderes extraordinarios en la Mesa con el fin de que ésta gestionara el trabajo de la Asamblea y tomara decisiones de calado, por ejemplo, relacionadas con las sesiones y votaciones virtuales. Por otro lado, en Nueva Zelanda se constituyó la Comisión de Respuesta Epidémica (*Epidemic Response Committee*) el 25 de marzo del mismo año, con el cometido de valorar la acción de la Cámara de los Representantes en la gestión de la pandemia. A ésta, al ser presidida por el líder de la oposición y estar compuesta por seis miembros de la oposición de once en total se le atribuye, incluso, cierto poder de control⁷⁹.

Si hacemos un repaso más extenso sobre las comisiones nacidas a causa de la crisis sanitaria en el mundo, veremos cómo la actividad de las mismas ha sido alterada por un movimiento hacia el modelo virtual

⁷⁹ Ibid., p. 27.



y la asistencia reducida, y en muy pocas ocasiones se ha logrado mantener inalterada la actividad de las comisiones pre-pandemia. La tabla siguiente ilustra datos recogidos por la UIP al respecto:

Tabla 4: Formas de producción legislativa adoptadas por comisiones parlamentarias de Estados miembros de la Unión Interparlamentaria durante la pandemia en el año 2020.

Procedimientos de Comisiones	Número de Estados	Porcentaje de Estados
Procedimiento ordinario sin cambios	3	3%
Reuniones virtuales oficiales	17	19%
Reuniones virtuales no oficiales	1	1%
Híbrido	7	8%
Distanciamiento social	19	22%
Trabajo remoto + Votación presencial	21	24%
Quorum reducido	4	5%
Limitado a materia urgente	6	7%
Votación remota	1	1%
Suspendido	3	3%
Total	87	100%



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Fuente: Inter Pares: *Parliamentary responses during the COVID-19 Pandemic – Data Tracker*. Recuperado de: <https://datastudio.google.com/embed/u/0/reporting/191dd812-cb5e-432c-aae1-a743bbc2678f/page/akaRB> [26/12/2021]

En primer lugar, se puede comprobar el hecho de que un 24% de los Estados han optado por una actividad basada en el teletrabajo de los integrantes de las comisiones, manteniendo las votaciones presenciales. Ello concuerda con los datos expuestos en el anterior apartado, referidos a la preferencia de los Parlamentos por realizar las votaciones de forma presencial, en el interés de evitar posibles errores y contratiempos en el registro y cómputo de los votos online. En segundo lugar, subrayamos la preferencia de las comisiones de un 22% de los países por organizar su actividad parlamentaria de forma presencial con distanciamiento social, de conformidad con el principio de presencialidad de la actividad parlamentaria. En tercer lugar, destaca el hecho de que sólo un 19% de los Estados emplearon la herramienta de la videoconferencia para celebrar las reuniones oficiales de las Comisiones y únicamente un país llevó a cabo de forma generalizada reuniones informales por videoconferencia.

Desde otro punto de vista, las comisiones creadas a raíz del coronavirus han desempeñado una importante labor diplomática en muchos países. En particular, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos tiene una larga tradición de encargar labores de diplomacia parlamentaria a sus comisiones; a causa de la pandemia esta tendencia se ha asentado aún más a través de la temprana creación el 23 de abril de 2020 de una



Comisión dedicada a la crisis del coronavirus a nivel global⁸⁰.

Por otro lado, en Alemania no se creó una Comisión dedicada exclusivamente a la diplomacia parlamentaria en materia de la crisis sanitaria pero sí se constituyó un nuevo grupo de asesoramiento parlamentario acerca del COVID-19 donde se trataban “aspectos internacionales”. En concreto, su cometido se dividía en tres grandes bloques, la investigación internacional acerca del virus y sus mutaciones, la producción de vacunas COVID-19 a nivel global, y las consecuencias del COVID-19 sobre la economía global⁸¹.

En conclusión, el trabajo parlamentario de las comisiones se ha enfocado principalmente en la gestión nacional de la pandemia desde un punto de vista investigativo, de control del Ejecutivo y en concordancia con funciones legislativas; sin olvidar la actividad internacional de las mismas. Además, la actividad de las comisiones ha sufrido cambios a lo largo de la pandemia, consistentes en la adaptación hacia modelos de asistencia reducida y virtualidad, en la mayoría de los casos compaginándose ambos acercamientos. El trabajo parlamentario de las mismas ha sido indispensable para el mantenimiento de la actividad de las Cámaras en tanto en cuanto son flexibles y por ende idóneas para afrontar situaciones de emergencia.

⁸⁰ Parlamento Europeo: *Parliamentary Democracy in Action*. p. 39.

⁸¹ Ibid.



V. LA DIPLOMACIA PARLAMENTARIA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

5.1. La diplomacia parlamentaria europea e internacional

Realizamos un breve análisis de la diplomacia europea durante la pandemia antes de entrar a evaluar la diplomacia internacional: En la Unión ha sido necesario exhibir una imagen de unidad dentro sus fronteras de cara a sus perspectivas crecimiento hacia el este. Las fronteras de la Unión Europea se encuentran en un proceso de delimitación no concluido, tomando por ejemplo el Brexit desde el oeste, y el conflicto con Rusia acerca de la posible adhesión de países como Ucrania a la Unión. La diplomacia parlamentaria de la UE en este respecto ha sido clave para establecer un diálogo sobre valores e intereses comunes con los países de la Europa del Este que desean adherirse a la Unión.

No obstante, en el caso de la adhesión de los Balcanes Occidentales a la UE, el Proceso de Berlín iniciado por la Canciller alemana Angela Merkel en 2014 con el fin de "potenciar la cooperación regional y la reconciliación", continúa careciendo de una dimensión parlamentaria⁸². Ello apunta, una vez más, a la tendencia del Ejecutivo a protagonizar las negociaciones diplomáticas, en parte debido al hecho de que los Parlamentos de dichos Estados aún se encuentran en una fase temprana de incorporación del acervo

⁸² Mitrovic, D. (2021). p. 3.



comunitario, como es el caso de Macedonia del Norte, Serbia, Montenegro y Albania, mientras que a otros como Kosovo o Bosnia y Herzegovina ni siquiera se les ha concedido aún el estatuto de países candidatos.

Curiosamente, la pandemia ha reactivado la actividad parlamentaria internacional de dichos países puesto que se han visto forzados a inventar nuevas formas de funcionamiento para hacer frente a la emergencia sanitaria y prevenir su aislamiento ante la comunidad internacional. Los parlamentarios utilizaron la videoconferencia para la adopción de leyes relativas al coronavirus a nivel nacional, pero también para reactivar su contacto con homólogos europeos, profundizando así en las relaciones a través de grupos de amistad y reuniones bilaterales y de su participación en diversas reuniones de organizaciones internacionales⁸³. El caso de los países balcánicos es tan solo un ejemplo de cómo la diplomacia parlamentaria europea se ha visto reforzada durante la crisis sanitaria, por pura necesidad de abrirse a las relaciones internacionales y de encontrar apoyo internacional para afrontar la pandemia.

Por otra parte, la diplomacia parlamentaria europea ha renovado su apuesta por la inclusión de la diversidad a lo largo de la pandemia. Entrevistamos a Carmen Sánchez-Abarca Gornals, Letrada de las Cortes Generales ante la Unión Europea, quien nos señalaba que "los grandísimos avances que ha habido a nivel europeo han contado con el apoyo de la mayoría de Parlamentos y eso ha sido un gran logro porque, como tantas veces, la Unión Europea avanza en las grandes

⁸³ Ibid., pp. 5-6.



crisis”⁸⁴. A pesar de que el conjunto de Parlamentos europeos es “un grupo heterogéneo”, la diversidad de la realidad parlamentaria europea no ha sido un obstáculo para la toma de decisiones urgentes. La letrada insiste que “un Parlamento en sí mismo es pura diversidad y es la casa de la oposición y de todas las voces políticas”⁸⁵. De este modo, la UE ha incorporado dicha diversidad en su modo de funcionamiento y la ha fomentado tanto en su diplomacia interna como externa.

Gran parte de la diplomacia europea exterior durante la pandemia ha tenido lugar a través de las cumbres y conferencias de las organizaciones internacionales, las cuales han supuesto un punto de encuentro entre parlamentarios de todo el mundo. Por su parte, la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) han influenciado muchas de las decisiones parlamentarias tomadas desde Europa y se ha conformado como una vía importante para el desarrollo de la diplomacia parlamentaria española en pandemia.

A continuación, realizaremos un análisis sobre las formas en que las organizaciones internacionales han adaptado su actividad durante la pandemia.

a) En primer lugar, el trabajo de cooperación la UIP ha sido clave, enfocándose específicamente sobre el dialogo interparlamentario de los 179 Parlamentos miembros, por ejemplo a través de la organización de

⁸⁴ Sánchez-Abarca Gornals, C., Entrevista. 16 de noviembre de 2021.

⁸⁵ Ibid.



webinarios, como el titulado “Lecciones de la pandemia COVID-19” el 5 de mayo de 2020, reuniendo a más de 500 parlamentarios de todo el mundo en cada sesión⁸⁶.

Por otro lado, se celebró tan importante conferencia presencial como la Quinta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamentos en Viena el 7-8 de septiembre de 2021 en cuanto la crisis sanitaria aconsejaba el modelo presencial. En plena pandemia, sin embargo, la conferencia organizó una sesión telemática los días 19-20 de agosto de 2020. De estas reuniones nace una Declaración enfocada al multilateralismo, que elogia la adaptabilidad e innovación de los Parlamentos durante la pandemia y hace una llamada a los Parlamentos para nutrirse de las experiencias mutuas en vistas de que “la diplomacia parlamentaria puede contribuir a los esfuerzos para fomentar la confianza, la comprensión y la cooperación entre las naciones”⁸⁷.

Asimismo, los días 26 a 30 de noviembre de 2021 tuvo lugar en Madrid la Asamblea de la Unión Interparlamentaria número 143 (en adelante Asamblea número 143), donde se debatió el Proyecto de Estrategia para 2022-2026 en el cual se establece el objetivo de fomentar “ecosistemas parlamentarios [...] en lugar de ver a los Parlamentos de manera aislada” en palabras de Martin Chungong, Secretario General de la UIP⁸⁸. Además, se adoptó una resolución de urgencia propuesta por el Grupo Africano de la UIP para promover

⁸⁶ Unión Interparlamentaria: *Hundreds of parliamentarians join IPU/WHO/UNDRR pandemic webinar.*

⁸⁷ Unión Interparlamentaria: *Declaración sobre el tema “Los parlamentos movilizadas”.*

⁸⁸ Unión Interparlamentaria: *Global parliamentary solidarity for vaccine equity.*



la cooperación parlamentaria en torno al acceso equitativo de las vacunas COVID-19 en países en vía de desarrollo.

Los datos de participación en la Asamblea número 143 son muy positivos, teniendo en cuenta que fue la primera Asamblea presencial de la UIP desde 2019 a causa de la pandemia. La creciente participación de los jóvenes y de las mujeres en el seno de los foros interparlamentarios es cada vez más relevante. Dicha tendencia fue reforzada en la Asamblea a través de la celebración del Foro de mujeres parlamentarias y el Foro de parlamentarios jóvenes. En ella se refleja el éxito de la política de la UIP por promover la participación de los jóvenes, siendo un 25 por ciento de los parlamentarios mundiales menores de 45 años⁸⁹. En la siguiente tabla se presentan datos de participación en Asambleas de la UIP desde un enfoque de género:

Tabla 5: Estadísticas de la composición de las delegaciones en las Asambleas de la Unión Interparlamentaria entre 2019 y 2021.

⁸⁹ Ibid.



Reunión (fecha)	Total delegados y delegadas	Total/porcentaje de delegadas mujeres		Total delegaciones	Total delegaciones compuestas de sólo hombres	Total delegaciones compuestas de sólo mujeres
Madrid (11/21)	509	198	38.9 %	117	10	3
Ginebra Virtual (05/21)	755	287	38%	133	8	2
Belgrado (10/19)	719	222	30.7 %	149	15	0
Doha (04/19)	721	219	30.3 %	147	16	0

Fuente: Unión Interparlamentaria: *143rd IPU Assembly and related meetings. Results of the proceedings*. Madrid: Asamblea de la Unión Interparlamentaria número 143, de 26 a 30 de noviembre de 2021. p. 78.

En primer lugar, en la Asamblea número 143 se puede comprobar un alto nivel participativo global por parte de las 117 delegaciones, si bien el número total de delegados y delegadas, 509, fue ligeramente menor a otras ocasiones cuando rondaban los 700. En segundo



<http://gabilex.castillalamancha.es>

lugar, cabe señalar el hecho de que la Asamblea número 143 presenta un record⁹⁰ de 38.9% en cuanto al porcentaje de mujeres delegadas que componían las delegaciones concurrentes y un total de 3 delegaciones concurrentes compuestas solamente por mujeres. Con ello, las dos últimas Asambleas de 2021 refuerzan el compromiso de la UIP por reducir las delegaciones compuestas solamente por hombres y continuar avanzando hacia la igualdad de género en el ámbito de la diplomacia parlamentaria.

b) La ONU en sí ha creado una gran variedad de recursos disponibles para los parlamentarios con la intención de apoyar la cooperación internacional. Entre ellos cabe destacar los talleres virtuales, webinaros e informes dirigidos a parlamentarios. Más allá de esta organización internacional, los parlamentarios han tenido una voz en el Foro Global Parlamentario en 2020 y 2021, organizado anualmente por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional con el objeto de debatir la gestión económica de la pandemia y el lanzamiento de paquetes de estímulo.

c) La Asamblea Parlamentaria de la OTAN ha continuado su actividad durante la pandemia a través de las videoconferencias, y la difusión de webinaros, asumiendo especialmente en 2020 un rol en la unidad de acción frente al coronavirus por parte de los países aliados. En 2021, con la llamada 'vuelta a la normalidad', su actividad se ha trasladado a abordar su temática habitual relativa a cuestiones de defensa de los intereses

⁹⁰ Ibid.



aliados. Sin embargo, durante el 2020 sus sesiones virtuales fueron marcadas por la pandemia y se elaboraron varios informes en torno al impacto sobre la seguridad internacional que suponía dicha crisis. A tal efecto, se insta a los parlamentarios a jugar un papel central en el liderazgo político de la OTAN en la medida en que estos representan los valores democráticos promovidos por los Estados miembros y ofrecen una visión única acerca de futuras amenazas para la Alianza⁹¹.

d) Por otra parte, la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) ha creado una red parlamentaria global que se ha reunido virtualmente en cinco ocasiones a lo largo de la pandemia con el objetivo de debatir temas relacionados con los efectos económicos, políticos y sociales del coronavirus. En concreto, la sesión del 2 de diciembre de 2020 fue dedicada a los progresos digitales de los sistemas de salud nacionales en colaboración con el Servicio de Investigación del Servicio Europeo. Si bien esta Organización reúne países de América del Norte y del Sur junto con Estados de Asia-Pacífico, se trataba en sus inicios de una iniciativa europea y se encuentra fuertemente influenciada por la Comisión Europea en la actualidad, lo cual convierte a su red parlamentaria en un foro privilegiado de diplomacia parlamentaria europea.

e) La Asamblea Parlamentaria de la Unión para el Mediterráneo (AP-UpM), nacida para la cooperación interparlamentaria en lo tocante a política, sociedad y economía en la zona Euro-Mediterránea, demostró a su

⁹¹ Organización del Tratado del Atlántico Norte: Asamblea Parlamentaria. *Special Report*. p. 15.



vez ser un foro efectivo para la diplomacia parlamentaria en 2020, a pesar de que todas sus reuniones fueron aplazadas, canceladas o celebradas telemáticamente. Las Comisiones permanentes de la AP-UpM trataron algunos temas más relacionados con la función diplomática como la cuestión palestina y otros más enfocados al impacto del COVID, sobre las economías regionales, por ejemplo. La cooperación diplomática desplegada en este foro interparlamentario durante la pandemia fue particularmente compleja al añadir "aún otra capa de complejidad a la difícil situación política y de seguridad afrontada por nuestra región"⁹².

f) Desde el punto de vista de la diplomacia parlamentaria española, el mantenimiento de la actividad de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat) es especialmente relevante para la salvaguardia de las relaciones interparlamentarias de la UE con Iberoamérica. En las reuniones híbridas de sus cuatro comisiones permanentes en Bruselas se abordaron asuntos tales como la incitación al odio a causa del COVID-19, el acuerdo de Asociación UE-Mercosur, el acceso a las vacunas o la Agenda 2030⁹³.

En conclusión, con el fin de afianzar a la UE como un actor diplomático global de primera línea junto a Estados Unidos, y frente a países como China o Rusia, ha sido necesario transmitir una imagen de unidad entre sus Estados Miembros durante la crisis, y de paso atraer

⁹² Asamblea Parlamentaria de la Unión para el Mediterráneo: *2020 Annual Report*. pp. 10-12.

⁹³ Pérez Pineda, O. y López, J. (2021).



a su órbita a potenciales miembros desde la Europa del Este. Además, tanto la UE como la ONU, entre otras organizaciones internacionales, han utilizado sus foros interparlamentarios para fomentar la cooperación internacional entre Parlamentos y encontrar soluciones comunes a problemas comunes durante el COVID-19. Entre estos foros destacamos la Asamblea de la Unión Interparlamentaria número 143 en Madrid, marcada por la promoción de la participación de mujeres y jóvenes en el campo de la diplomacia parlamentaria internacional.

5.2. La diplomacia parlamentaria española

La diplomacia parlamentaria española aprovechó su participación en los foros interparlamentarios europeos e internacionales para proyectarse a la escena internacional. A pesar de que la actividad de los Grupos de Amistad fue paralizada durante la crisis sanitaria, España ha mantenido sus relaciones con países europeos vecinos como Francia o Portugal a través de reuniones bilaterales⁹⁴. Además, existe una creciente iniciativa por parte del Parlamento español de extender relaciones diplomáticas con países menos próximos, tanto dentro de la UE como a nivel internacional⁹⁵.

Dicha iniciativa se impulsa en consonancia con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 aprobada por el Gobierno siguiendo el mandato de la Ley 2/2014, de

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ Sánchez-Abarca Gornals, C., Entrevista. 16 de noviembre de 2021.



25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado. Su cuarto eje versa sobre el multilateralismo y dentro de este aparece “el impulso de la diplomacia parlamentaria”⁹⁶. Aquí se pone de manifiesto el hecho de que la diplomacia parlamentaria “es un activo cada vez más importante”, y por consiguiente, deviene necesario de trabajar hacia “una presencia e influencia más planificadas y estructuradas” de la misma “en coordinación con el Ejecutivo”⁹⁷, suscitando preguntas acerca de la autonomía.

Según señalaba la Directora de Relaciones Internacionales del Senado, Sylvia Martí Sánchez, en la entrevista realizada, opera un cierto “alineamiento” entre el Gobierno y el Parlamento en el interés de perseguir los objetivos de la política exterior⁹⁸. Nos aseguraba que no ha existido durante la pandemia un “seguidismo” de la diplomacia parlamentaria española respecto de la diplomacia llevada a cabo por el Ejecutivo, sino que más bien ambas se encuentran en una relación de “complementariedad”.

A este respecto, Carmen Sánchez-Abarca Gornals, señalaba que “la política exterior española debe hacer uso de todos sus recursos”. En este sentido, “la labor del Parlamento puede ser muy interesante” para resolver “conflictos parlamentarios en Estados que afectan a España” en la medida en que los interlocutores “tienen

⁹⁶ Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*.

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 94-95.

⁹⁸ Martí Sánchez, S. Entrevista. 27 de octubre de 2021.



que estar en el nivel adecuado”⁹⁹. Así, tanto el Gobierno como el Parlamento actúan conjuntamente dirigiéndose hacia sus interlocutores correspondientes. A saber, para la resolución de conflictos europeos o internacionales, España dialoga no solamente con los representantes del Gobierno del Estado en conflicto sino también con los parlamentarios el país en cuestión en el ejercicio de la diplomacia parlamentaria.

Por su parte, el presidente del Gobierno Pedro Sánchez afirmaba en la Asamblea de la UIP número 143 en Madrid: es una “prioridad internacional” el fortalecimiento de los sistemas parlamentarios como fruto de una diplomacia multilateral que persigue la cooperación a nivel mundial¹⁰⁰. Por consiguiente, coincidimos con Tudela Aranda cuando afirma que “la agenda parlamentaria ha incorporado la globalización”¹⁰¹, y añadiríamos que a causa de la pandemia también se ha incorporado la digitalización, que ha transformado el plano de la diplomacia parlamentaria y creado redes de comunicación instantáneas y de bajo coste nunca antes concebidas, aunque a costa del sacrificio del contacto presencial entre parlamentarios.

Advertimos que las reuniones virtuales no son el mejor método para fomentar la cooperación entre Parlamentos. Se trata de un instrumento que fue usado durante la crisis sanitaria antes de la ‘vuelta a la

⁹⁹ Sánchez-Abarca Gornals, C., Entrevista. 16 de noviembre de 2021.

¹⁰⁰ Gobierno de España: Noticias - *Pedro Sánchez makes an urgent appeal for dialogue.*

¹⁰¹ Tudela Aranda, J. (2020). *El Parlamento en tiempos críticos.* p. 265.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

normalidad', en espera de un retorno a las relaciones interpersonales presenciales tan necesarias para crear nuevos contactos y para construir confianza. Martí Sánchez también nos insistía en el valor de las reuniones presenciales, identificando precisamente el uso de la videoconferencia como uno de los mayores desafíos de la diplomacia parlamentaria¹⁰².

Con su punto de vista coincidía también Sánchez-Abarca Gornals, para quien el contacto presencial entre parlamentarios es clave. Sin embargo, la letrada señalaba que la digitalización de la diplomacia parlamentaria en pandemia ha sido un instrumento positivo a la hora de asegurar un complicado mantenimiento de la actividad en medio de una emergencia sanitaria global. Además, resaltaba la utilidad de las enseñanzas digitales aprendidas en la pandemia para el futuro, y en el "salto cualitativo enorme"¹⁰³ que ha supuesto el desarrollo de reuniones que anteriormente resultaban costosas y precisaban de grandes esfuerzos organizativos para su celebración. En este sentido, Sánchez-Abarca Gornals afirma que se ha hecho un recurso más frecuente a la videoconferencia que a los viajes parlamentarios, con todo lo que estos implican en términos de organización y agenda¹⁰⁴.

En efecto, si acudimos a los datos de la actividad internacional de las Cortes Generales, veremos que hasta el 16 de noviembre de 2021 se han realizado 72

¹⁰² Martí Sánchez, S. Entrevista. 27 de octubre de 2021.

¹⁰³ Sánchez-Abarca Gornals, C., Entrevista. 16 de noviembre de 2021.

¹⁰⁴ Ibid.



viajes presenciales y 227 videoconferencias desde el inicio de la XIV Legislatura¹⁰⁵. En aras de pormenorizar aún más la naturaleza de dichas reuniones, podemos contemplar la siguiente tabla:

Tabla 6: El ejercicio de la actividad internacional de las Cortes Generales presencial y telemáticamente en la XIV Legislatura hasta noviembre de 2021¹⁰⁶

Delegaciones españolas en el ejercicio de la actividad internacional de las Cortes Generales durante la XIV Legislatura	Reuniones por videoconferencia	Reuniones presenciales
--	---------------------------------------	-------------------------------

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Los viajes de la Mesa y las Comisiones reflejadas en la tabla bajo el rótulo "reuniones por videoconferencia" responden al hecho de que durante la pandemia dichos viajes fueron cancelados y efectivamente reconvertidos en reuniones virtuales.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Delegaciones españolas en Asambleas y Foros Parlamentarios Internacionales		
Asamblea Parlamentaria de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)	7	4
Asamblea Parlamentaria de la OTAN	34	8
Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP)	31	4
Asamblea Parlamentaria de la Unión para el Mediterráneo	3	0
Delegaciones españolas en Foros Parlamentarios Internacionales	1	3
Viajes internacionales de delegaciones oficiales españolas		
Conferencia de Presidentes de	1	0



Parlamentos de los Estados miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo		
Viajes de la Mesa del Congreso de los Diputados	5	5
Viajes de las Comisiones del Congreso de los Diputados	44	7
Otros viajes y reuniones internacionales teniendo por objeto la cooperación interparlamentaria	19	2
Delegaciones españolas en Conferencias Parlamentarias y reuniones en la Unión Europea		
Conferencia de Comisiones Especializadas en Asuntos de la Unión Europea (COSAC)	15	0



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Conferencia Interparlamentaria sobre la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa (PESC/PCSD)	3	1
Conferencia sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en la Unión Europea (CECEG)	3	1
Delegación española en el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol	1	1
Total	167	36

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en: Congreso de los Diputados: *Actividad Internacional Parlamentaria*. Recuperado de: <https://www.congreso.es/en/cem/asambleas-parl> [26/12/2021]



Se evidencia la preferencia por reuniones telemáticas frente a las presenciales como rasgo distintivo de la actividad parlamentaria de la XIV Legislatura. Asimismo, es destacable el alto número de reuniones de las Comisiones del Congreso de los Diputados por videoconferencia ante la inviabilidad de organizar viajes en pleno confinamiento. A pesar de las restricciones, los datos indican que la Conferencia de la COSAC y las Asambleas de la UIP y la OTAN fueron los foros en cuyas reuniones participaron presencialmente los delegados españoles en más ocasiones. Por otra parte, dichas averiguaciones están en línea con nuestra hipótesis sobre el aumento del trabajo especializado durante la pandemia, en la medida en que la actividad internacional de las Cortes Generales ha sido en parte llevada a cabo por sus Comisiones.

Los datos demuestran el interés de España por sentar la dirección de su diplomacia parlamentaria en foros arbitrados por la UE, la ONU y la OTAN. Esta misma dirección toma la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, en la cual se indican los foros interparlamentarios que resultan especialmente relevantes para la diplomacia parlamentaria del Estado español, éstos se enuncian a continuación: "Unión Interparlamentaria, Consejo de Europa, OSCE, OTAN, OCDE, sistema iberoamericano"¹⁰⁷.

Podemos concluir que la diplomacia parlamentaria española ha hecho un uso bastante extenso de las

¹⁰⁷ Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024*. pp. 94-95.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

conferencias virtuales, que reemplazaron la agenda de viajes de sus delegaciones durante la crisis sanitaria. España ha dejado atrás la diplomacia estatal tradicional en su apuesta por un multilateralismo a través del cual se impulsa de la diplomacia parlamentaria. Durante la pandemia la diplomacia parlamentaria española complementó la acción exterior del Gobierno y se alineó con la diplomacia parlamentaria europea.

VI. CONCLUSIONES

Una gran polémica que se ha suscitado a lo largo de la pandemia COVID-19 se refiere a la transformación digital de la actividad parlamentaria, a la que se vieron abocadas las Cámaras nacionales y subnacionales para poder mantener cierto nivel de actividad durante los estados de emergencia. Algunos entienden dicha adaptación tecnológica como una innovación positiva para el futuro, que posibilitará a los parlamentarios tejer redes de comunicación rentables e inmediatas. Sin embargo, nosotros compartimos la opinión mayoritaria por la cual se entiende que la digitalización no debe convertirse en el modelo a seguir para el futuro de la actividad parlamentaria, debido a que carece del elemento clave de contacto interpersonal entre parlamentarios que solo brinda el respeto por el principio de presencialidad.

Por otra parte, a pesar de los esfuerzos por parte de los parlamentarios de mantener cierto grado de actividad, la labor parlamentaria ha disminuido hasta el



punto de provocar un aumento desproporcionado del poder del Ejecutivo. A través del análisis de la función de control y la legislativa hemos podido constatar una tendencia a nivel global por la cual los Parlamentos han permitido la legislación por decreto ley y preferido minimizar su fiscalización parlamentaria al Gobierno en virtud del interés general de dar una respuesta eficaz y urgente a la crisis sanitaria. En la UE el predominio del poder ejecutivo ha repercutido sobre niveles de gobernanza supranacional, nacional y subnacional por igual.

En cuanto a la diplomacia y cooperación parlamentaria a nivel europeo e internacional, las relaciones entre Parlamentos han sido fructíferas en el ámbito de los foros y conferencias, pero las relaciones bilaterales se han visto resentidas a causa de la cancelación de viajes debida a la restricción de vuelos y el cierre de fronteras. Durante la crisis sanitaria se aprecia el aumento en el trabajo parlamentario especializado en materia COVID-19, sin perjuicio de que con la 'vuelta a la normalidad' los debates en los plenos a nivel nacional y en los foros interparlamentarios se abren a nuevos temas de interés.

A continuación, analizaremos más pormenorizadamente el sentido de nuestras afirmaciones:

1. Atendiendo al análisis realizado acerca de la respuesta del Congreso de los Diputados ante el COVID-19, debemos concluir que la decisión de suspender la actividad parlamentaria fue incorrecta según el Tribunal Constitucional. La desatención de la función de control parlamentario y la reducción de la función



<http://gabilex.castillalamancha.es>

- legislativa a la mera convalidación de decretos leyes supuso una disminución cualitativa y cuantitativa de la actividad de la Cámara. No obstante, el Parlamento logró mantener cierto nivel de actividad en cuanto a su función de control mediante el uso de preguntas e interpelaciones, y en virtud del interés general mantuvo un perfil bajo en aras de no entorpecer al Gobierno en su gestión de la pandemia.
2. En el marco de la cooperación interparlamentaria europea, las conferencias han servido para sentar el rumbo de la política interior y exterior de Europa sin desoír la representación de la pluralidad a través de la labor parlamentaria. En las reuniones interparlamentarias europeas, el diálogo acerca de la respuesta al COVID-19 y la recuperación económica de la crisis han acaparado el contenido del debate interparlamentario, si bien actualmente se ha abierto el debate a un abanico de temas relevantes para la diplomacia parlamentaria internacional del futuro, como la política medioambiental.
 3. Además, tanto en el plano de los foros interparlamentarios europeos como en los internacionales se ha logrado evitar la paralización de la actividad parlamentaria a través del uso de la videoconferencia. Sin embargo, las reuniones interparlamentarias europeas e internacionales bilaterales por videoconferencia y los viajes fueron cancelados, lo cual nos indica que el uso de la tecnología en reuniones diplomáticas con pocos participantes no es



- beneficiosa e incluso podría perjudicar el libre desenvolvimiento de las mismas y la confidencialidad de los diálogos.
4. El Parlamento Europeo, por su parte, asume un papel relevante en la toma de decisiones a nivel europeo, si bien se le ha situado a la sombra de la Comisión. La actividad legislativa de la Cámara ha sido extensa y ha dado lugar a debates proactivos entre los diputados. Mediante la innovación de la infraestructura informática del Parlamento Europeo y el desarrollo de su propio sistema de interpretación simultáneo pionero, éste se ha mostrado partidario de continuar el camino de la innovación tecnológica para crear una mayor confianza en la actividad virtual de este macroparlamento. Además, a lo largo de la pandemia el número de preguntas realizadas por eurodiputados a la Comisión incrementó notablemente.
 5. La tendencia hacia una actividad parlamentaria de control basada en la presentación de preguntas escritas u orales al Gobierno se aprecia también en el seno de los Parlamentos nacionales y sus comisiones. En cuanto al análisis comparativo de la actividad de Parlamentos nacionales alrededor del mundo cabe señalar que a causa de las declaraciones de estados de emergencia y los confinamientos, las Cámaras se vieron obligadas a recurrir al uso de la tecnología para el mantenimiento de su actividad. Además, la función legislativa de las Cámaras fue por lo general reducida a la convalidación de decretos leyes. En algunos países se hizo un uso extenso del voto telemático, mientras que otros buscaron otras alternativas como la delegación del voto.



6. Los Parlamentos se adaptaron a la pandemia creando nuevas comisiones de seguimiento de la gestión de la crisis, algunas de ellas incluso permanentes, y con funciones legislativas y de control. Las comisiones acabaron remplazando en algunos casos la labor del Pleno y fueron preferidas para la fiscalización al Gobierno debido a su flexibilidad. En todo caso, el control al Ejecutivo fue *ex-post* una vez aprobada la normativa del Gobierno.
7. Por otra parte, la diplomacia parlamentaria internacional se desarrolló en redes y foros de cooperación dependientes de organizaciones internacionales como la ONU o la OTAN, con el objetivo de coordinar una respuesta por parte de la comunidad internacional a la crisis sanitaria. Se destaca la actividad de cooperación interparlamentaria llevada a cabo por la UIP, por ejemplo, a través de su Asamblea número 143. Ésta última fue la primera Asamblea de la UIP celebrada presencialmente desde los inicios de la pandemia y sus datos de participación reflejan el fomento de la igualdad de género.
8. En lo que se refiere a Europa, la diversidad se ha consolidado como un elemento fundamental de la diplomacia parlamentaria interna y externa de la Unión. Ha existido una cooperación interparlamentaria fortalecida, evidenciada por el hecho de que las políticas de la Unión durante el COVID-19 han contado un apoyo mayoritario por parte de los Estados Miembros. Además, la crisis sanitaria ha conducido a la consolidación de la cooperación interparlamentaria entre la UE y los



- Balcanes Occidentales. En este sentido, la diplomacia parlamentaria española se ha alineado con la de europea a través de la defensa de los intereses comunes, incluida la extensión hacia el este, con de la autorización en el Senado de la adhesión de Macedonia del Norte.
9. Asimismo, la diplomacia parlamentaria española ha tejido valiosas relaciones con los Parlamentos iberoamericanos, que continúan siendo reforzadas en la realidad postpandemia. Sin embargo, durante la primera mitad de la pandemia los viajes de las delegaciones españolas fueron cancelados, lo cual dificultó el desarrollo de la actividad internacional del Parlamento. Por ende, la diplomacia parlamentaria fue abocada a continuar su actividad virtualmente durante la crisis sanitaria.
 10. Según el punto de vista de Silvia Martí Sánchez, Directora de Relaciones Internacionales del Senado, y Carmen Sánchez-Abarca Gornals, Letrada de las Cortes Generales ante la Unión Europea, a las cuales hemos entrevistado, la pérdida de la presencialidad durante la pandemia fue desafortunada ya que impidió el contacto interpersonal entre parlamentarios. Aun así, la videoconferencia ha sido una herramienta útil para mantener viva la diplomacia parlamentaria durante el estado de alarma.
 11. Por último, se destaca el carácter complementario de la diplomacia parlamentaria respecto de la estatal. De acuerdo con la Estrategia de Acción Exterior 2021-2024, se realizará una labor de planificación y estructuración de la presencia de la diplomacia parlamentaria española en foros interparlamentarios europeos e internacionales.



En clave de reflexión final, resulta especialmente interesante el estudio de la digitalización de la diplomacia y cooperación interparlamentaria en un futuro postpandemia. En concreto, cabe preguntarse si los cambios que hemos venido reflejando volverán a ser adaptados a las próximas crisis que sufra España. En este caso se podrá aprender de los errores cometidos y compaginar los poderes excepcionales del Ejecutivo con el recto funcionamiento del poder legislativo y con el mantenimiento de la actividad parlamentaria internacional, incluso en el caso de tener que volver a aplicar el artículo 116 CE.

BIBLIOGRAFÍA

Arévalo Gutiérrez, A. (Dir.) y Marañón Gómez, R. (Coord.). (2021). *El Parlamento en los tiempos de pandemia*. Madrid: Editorial Dykinson.

Arnaldo Alcubilla, E., y Canosa Usera, R. (Dirs.). (2020). *El Derecho Constitucional ante el Covid-19. Las diferentes respuestas en el ámbito comparado*. Madrid: Wolters Kluwer.

Dueñas Castrillo, A. et al. (Coords.). (2021). *La Constitución en tiempos de pandemia*. Madrid: Ediciones Universidad de Valladolid.

Nugent, N. (2017). *The Government and Politics of the European Union*. London: Palgrave.



Tudela Aranda, J. (2020). *El Parlamento en tiempos críticos. Nuevos y viejos temas del Parlamento*. Madrid: Marcial Pons.

Abellán Artacho, P. (2020). Sobre el control parlamentario al Gobierno central y a los Gobiernos autonómicos durante la crisis del coronavirus. *Cuadernos Giménez Abad*, N.19 Junio.

Barceló Rojas, D. et al. (Coords.). (2020). COVID-19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena. *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Serie Versiones de autor, Núm. 19.

Carrasco Durán, M. (2021). El Parlamento en tiempos del coronavirus: El recurso a la Diputación Permanente. *Revista Española de Derecho Constitucional*, N.122, pp. 119-150.

García de Enterría Ramos, A. y Navarro Mejía, I. (2020). La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis del Covid-19. *Revista de las Cortes Generales*, Nº 108 Primer Semestre, pp. 245-288.

García-Escudero Márquez, P. (2020). La ductilidad del Derecho Parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19. *Teoría y Realidad Constitucional* N.46. UNED. pp. 271-308.

Garrido López, C. (coord.) Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España. *Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza*, Colección Obras Colectivas.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Mitrovic, D. (2021). Parliamentary Diplomacy in the Western Balkans. *The German Marshall Fund of the United States*. [27/02/2022]

Pérez Pineda, O. y López, J. (2021). Reuniones de las Comisiones Parlamentarias Permanentes. *EuroLat News*. Edición mayo.

Rirard, B. y Fourmont, A. (2020). Parliamentary oversight in the health crisis. *Fondation Robert Schuman*, European Issues num. 558.

Rubio Núñez, R. (2020). La Tecnología en el Parlamento durante la crisis del Covid-19. *Cuadernos Giménez Abad*, M 8 Junio. pp. 226-236.

Von Ondarza, N. (2020). The European Parliament's Involvement in the EU Response to the Corona Pandemic: A Spectator in Times of Crisis. *German Institute for International and Security Affairs*. Comment 45/2020.

Welle, K. et al. (2020). *The European Parliament in the time of coronavirus*. Bruselas: Robert Schuman Foundation, pp. 2-11.

Asamblea Parlamentaria de la Unión para el Mediterráneo: *2020 Annual Report on PAM Activities*. [27/02/2022]

Deveaux, K., et al. (2021). *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency*



Planning. Report from the House Democracy Partnership and Swiss Agency for Development and Cooperation.

Gobierno de España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. *Estrategia de Acción Exterior 2021-2024* del 13 de octubre de 2021. Portal de Transparencia.

Organización del Tratado del Atlántico Norte: *Special Report: Nato's Essential Role In The COVID-19 Pandemic* de 21 de noviembre de 2020.

Ortea García, E. (2021). *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*. Colección Estudios N.8. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.

ParlAmericas: *COVID-19: The Challenge of Adapting and Strengthening the Role of Parliaments. An Analysis of the Legislative Agenda and the Centering of Gender Equality in Legislative Responses* de julio 2020.

Robert Schuman Foundation: *The German Parliament and the pandemic*. [27/12/2021]

Robert Schuman Foundation: *The impact of the health crisis on the functioning of Parliaments in Europe*. [27/12/2021]

Unión Europea: Parlamento Europeo. *Parliamentary Democracy in Action. Comparing the EP and five national parliaments*. de septiembre 2021. Bruselas: European Parliamentary Research Service.



<http://gabilex.castillalamancha.es>

Unión Europea: Parlamento Europeo. *Informe Anual de 2020: Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales de la Unión* de 18 de marzo de 2021. Bruselas: European Parliamentary Research Service.ç

Unión Europea: Parlamento Europeo. *States of emergency in response to the coronavirus crisis: Normative response and parliamentary oversight in EU Member States during the first wave of the pandemic* de diciembre 2020. Bruselas: European Parliamentary Research Service.

Unión Europea: OSCE, *OSCE PA vs. COVID-19: Phase 1 (March - July 2020) - Reflections, policy contributions and recommendations presented by OSCE PA President George Tsereteli*. [27/02/2022]

Unión Interparlamentaria: *Declaración sobre el tema "Los parlamentos movilizados por un multilateralismo más eficaz que aporte paz y desarrollo sostenible a los pueblos y al planeta"*. Viena: Quinta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento, de 7-8 septiembre de 2021.

Unión Interparlamentaria: *Innovation Tracker num.10*. Centro de Innovación del Parlamento. Hub Hispano. [26/12/2021]

Conferencia sobre el futuro de Europa: *¿Qué es la Conferencia sobre el Futuro de Europa?*.



<https://futureu.europa.eu/pages/about?locale=es>
[27/11/2021]

Congreso de los Diputados: *Actividad Internacional Parlamentaria.*

<https://www.congreso.es/en/cem/asambleas-parl>
[26/12/2021]

Gobierno de España: Estrategia de Acción Exterior 2021-2024 del 13 de octubre de 2021.
<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/270421-enlace-exteriores.aspx> [17/02/2022]

Gobierno de España: Noticias - Pedro Sánchez makes an urgent appeal for dialogue and the search for political and social consensus in order to face the great challenges facing Spain.
https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/news/Paginas/2021/20211126_women-forum.aspx
[27/12/2021]

Unión Interparlamentaria: *Hundreds of parliamentarians join IPU/WHO/UNDRR pandemic webinar.*
<https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-05/hundreds-parliamentarians-join-ipuwhoundrr-pandemic-webinar> [26/11/2021]

Unión Interparlamentaria: *Global parliamentary solidarity for vaccine equity in the fight against COVID-19.*
<https://www.ipu.org/news/press-releases/2021-11/global-parliamentary-solidarity-vaccine-equity-in-fight-against-covid-19> [17/02/2022]

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>



Castilla-La Mancha



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 33

Marzo 2023

<http://gabilex.castillalamancha.es>
