

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**VIRTUALIZANDO EL PARLAMENTO (HASTA DONDE SE PUEDE).  
EL RÉGIMEN DE CONTINGENCIA DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA  
DURANTE LA CRISIS DE LA COVID-19 Y LAS REFORMAS TECNOLÓGICAS  
Y REGLAMENTARIAS OPERADAS PARA REGULAR LA ACTIVIDAD  
NO PRESENCIAL EN EL FUTURO****por Joan Ridao Martín**

Profesor titular (a) de Derecho Constitucional

Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña

**I. INTRODUCCIÓN**

Es un *mantra* derivado de la crisis sanitaria de la COVID-19 que las cosas no volverán a ser iguales. Tampoco en nuestros Parlamentos, pues es claro que el ejercicio de poderes excepcionales por parte del Ejecutivo en circunstancias tan graves como las vividas con la crisis sanitaria de la COVID-19, en un contexto de estado de alarma y de confinamiento general, no debe impedir la actividad del resto de poderes, especialmente del Legislativo, encargado de controlarlo. Pero, claro está, la realidad ha puesto de relieve, como en tantas otras esferas de la vida, que nuestras asambleas apenas estaban preparadas para este tipo de eventualidades, y no solo eso, sino que la actividad parlamentaria no presencial —excepto el voto telemático en determinadas circunstancias— no solo no estaba prevista en ninguna parte, sino que en algunos casos incluso estaba prohibida.

En efecto, sabido es que los reglamentos de las cámaras exigen determinados quórum de asistencia para celebrar sus sesiones y adoptar válidamente acuerdos. Y que los parlamentarios tienen el deber de asistir al pleno y a las comisiones, e incluso que el orador debe hablar desde la tribuna o desde el escaño («los discursos se pronunciarán personalmente de viva voz», reza el art. 70.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Excepcionalmente, el Parlamento de les Illes Balears prevé la celebración de sesiones a distancia de sus comisiones, excepto para los debates legislativos, pero debido a que la meteorología acostumbra a cerrar el espacio marítimo y terrestre del archipiélago (art. 49).

De ahí que, tras unos días de aturdimiento general, cuando se ha retomado progresivamente la actividad parlamentaria más imprescindible —para prorrogar el estado de alarma en el Congreso de los Diputados o convalidar decretos-leyes por doquier—, hemos asistido, con carácter general, a acuerdos de los órganos de gobierno de las cámaras para realizar debates plenarios presenciales, de formato reducido, con los miembros del Gobierno concernidos y los diputados intervinientes, pero también, y ello es relevante, con los diputados ausentes por confinamiento ejercitando su derecho a voto telemáticamente, caso del Parlamento de Cataluña. Ese voto telemático, por cierto, ya se hallaba regulado en la mayoría de asambleas para casos de ausencias puntualmente justificadas. En los casos en los que se ha venido utilizando, como el del Congreso de los Diputados, se concreta en un aplicativo informático que permite el voto remoto, si bien, como se dirá, a partir de la experiencia del Parlamento de Cataluña, que también desarrolló un sistema análogo, presenta notables servidumbres y limitaciones por razones de seguridad y de veracidad. Así, por ejemplo, se exige confirmar el voto ulteriormente mediante un correo electrónico. Por razones técnicas, además, la votación debe iniciarse horas antes de la presencial y, por tanto, la formación de la voluntad se produce antes del debate, además de que no admite votaciones separadas o improvisadas.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

En este contexto, los servicios jurídicos y técnicos de las asambleas empezaron a mostrarse favorables a fórmulas imaginativas para hacer realidad el llamado «Parlamento a distancia», pero refractarios, al mismo tiempo, a prever esa posibilidad fuera de circunstancias de excepción como la vivida con la crisis del Coronavirus. Como apuntaba un Informe de los Servicios Jurídicos del Parlamento Vasco<sup>1</sup>, no se trata tanto de persistir en el uso de convenciones decimonónicas (ya Bentham defendía la oralidad y la intermediación en sus célebres *Tácticas parlamentarias*)<sup>2</sup> como de entender que, a diferencia de un órgano colegiado de una administración pública o del consejo de administración de una sociedad mercantil —por poner ejemplos de entes que adoptan acuerdos, pues resulta obvio que las reuniones de trabajo no presentan inconvenientes— los principios de presencia, contacto personal e intercambio directo de opiniones y visiones políticas conforman la esencia del parlamentarismo.

No en vano, como veremos, tanto la STC 19/2019, de 12 de febrero (FJ 4)<sup>3</sup>, como la STC 45/2019, de 27 marzo (FJ 4)<sup>4</sup>, así como los dictámenes 84 y 85/2018, de 25 de enero, del Consejo de Estado<sup>5</sup>, y el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña (DCGE) 1/2018, de 26 de abril, FJ 3<sup>6</sup>, habían afirmado con anterioridad, y no sin cierta rotundidad, el carácter presencial de las sesiones de los órganos parlamentarios, admitiendo como excepción el voto en ausencia en casos de fuerza mayor y con las debidas cautelas. Y es que, en los procedimientos parlamentarios, como asevera el TC, «la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad [...] [que] solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión —solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático— y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara».

1. Informe del Letrado Mayor del Parlamento Vasco sobre las posibilidades de realizar una reunión telemática de la Diputación Permanente, de 24 de marzo de 2020.

2. Jeremy Bentham: *Tácticas parlamentarias*, Congreso de los Diputados, Colección Textos Pedagógicos. Madrid, 1991.

3. Dictada en méritos de la Impugnación de disposiciones autonómicas 492-2018, formulada por el Gobierno en relación con las resoluciones en las que el presidente del Parlamento de Cataluña proponía candidato para la investidura como presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña a Carles Puigdemont i Casamajó (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019).

4. En esta sentencia, el TC traslada a la esfera del Gobierno la prohibición de adoptar acuerdos telemáticamente. Fue dictada en méritos del recurso de inconstitucionalidad 2533-2018, interpuesto por el presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, y en que se anularon los preceptos legales que posibilitaban la investidura no presencial del candidato a la presidencia de la Generalitat de Cataluña, así como la celebración de reuniones a distancia del consejo de gobierno (STC 19/2019) (BOE núm. 99, de 25 de abril de 2019).

5. Puede consultarse el escrito del Gobierno que dio lugar a que se dictase dicho auto de 27 de enero de 2018, a texto completo: GOB\_2018\_01\_26\_Demanda contra resolución Parlament Catalunya de proponer la investidura de Puigdemont y la celebración del Pleno correspondiente. Ver <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2018-84> y <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2018-85>, respectivamente.

6. Dictamen 1/2018, del 26 de abril, sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

## II. EL PUNTO DE PARTIDA EN CATALUÑA: LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA Y LOS CONDICIONANTES JURÍDICOS Y TECNOLÓGICOS

### 1. La ausencia de previsión sobre eventuales sesiones no presenciales de los órganos parlamentarios en el Reglamento del Parlamento de Cataluña

El artículo 60.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC), cuando regula el funcionamiento del Parlamento de Cataluña, requiere que se encuentre reunido «con la presencia» de la mayoría absoluta de los diputados y prescribe, además, que la mayoría exigida para adoptar los acuerdos se conforme por los votos de los diputados «presentes». Por otra parte, el Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) dispone que los parlamentarios tienen el deber de «asistir» a las reuniones del pleno de la cámara y a la de las comisiones a las que pertenezcan (art. 4.1). Este deber de asistencia determina, por tanto, que los parlamentarios tienen el deber de comparecer en persona ante la Cámara para poder participar en las sesiones parlamentarias. Por esta razón, el Reglamento, cuando regula los debates, solo contempla la posibilidad de que el orador pueda hablar desde la tribuna o desde el escaño (art. 85.3) y descarta la posibilidad de que se pueda participar en ausencia. Por lo demás, no solo los parlamentarios tienen el deber de acudir a la Cámara. La comparecencia presencial es, en principio, exigible a cualquiera que sea llamado a comparecer ante el Parlamento (art. 73.2 EAC). Con todo, se prevé que las audiencias de entidades, organizaciones o expertos en el procedimiento legislativo puedan realizarse por videoconferencia, en comisión o en ponencia (art. 117 RPC).

En cuanto al voto se refiere, el art. 95 RPC contempla el voto telemático, vinculado a la delegación del voto, con motivo de una baja por maternidad o paternidad o enfermedad grave que impida a los diputados cumplir con su deber de asistir a los debates y a las votaciones del Pleno y de las comisiones de las que son miembros. Pero también en los supuestos de hospitalización o incapacidad prolongada debidamente acreditadas, lo cual, por cierto, ampararía situaciones análogas como el confinamiento motivado por razones de salud pública. En todo caso, corresponde a la Mesa del Parlamento establecer los criterios generales para delimitar los supuestos que permiten dicha delegación<sup>7</sup>. Esta misma posibilidad, como es sabido, está prevista en el Congreso de los Diputados y en el Senado, así como en diferentes asambleas y parlamentos autonómicos, para casos como el embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave (o incapacidad) que impidan la asistencia a las cámaras, y en la mayoría de casos se establece la necesidad de un acuerdo previo de la Mesa de la cámara para autorizar esta posibilidad.

Precisamente, la STC 19/2019, del 12 de febrero (FJ 4), como veremos más adelante, afirma la necesidad de que las sesiones de los órganos parlamentarios sean presenciales, declara este principio general del voto personal (en el sentido de presencial en la misma sesión en que se emite) e indelegable, pues

«no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se

7. Acuerdos de la Mesa del Parlamento, de los días 13 y 17 de marzo de 2020, por los que se adoptan diversas medidas de carácter excepcional con relación al funcionamiento del Parlamento y de la Administración parlamentaria durante el periodo de contingencia comprendido entre el 13 de marzo de 2020 y el 27 de marzo de 2020 debido a la epidemia de Covid-19 (BOPC núm. 575, de 19 de marzo de 2020).

## SUMARIO

garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre.»

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

A estos efectos, la Mesa del Parlamento, de acuerdo con lo establecido en el apartado 2 del mismo artículo 93 RPC, puede «establecer los criterios generales para delimitar los supuestos que permiten la delegación», no tanto en el sentido de prever o ampliar nuevas causas respecto de las que determina este precepto, sino únicamente en el sentido de precisar que las causas de hospitalización, enfermedad grave e incapacidad prolongada pueden hacerse extensivas a una situación como la actual, de crisis sanitaria y de confinamiento colectivo domiciliario para evitar el contagio de la COVID-19.

## 2. Consideraciones jurídicas: la doctrina del Tribunal Constitucional y consultiva

La doctrina constitucional y consultiva ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente sobre la validez de la actividad a distancia del Parlamento, precisamente en el caso de Catalunya. Lo hizo a raíz del intento fallido de investir telemáticamente al sazón diputado y candidato a la presidencia de la Generalitat, Carles Puigdemont, extremo sobre el que también se habían pronunciado los Servicios Jurídicos del Parlamento de Cataluña (Informe de 15 de enero de 2018)<sup>8</sup>.

En efecto, como ya se ha avanzado, la doctrina constitucional ha insistido en la importancia que reviste la interrelación directa e inmediata en los procesos deliberativos, «pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal» [STC 45/2019, FJ 4 A) b)]<sup>9</sup>. En particular, que el contraste de opiniones y argumentos entre personas que se hallan en lugares distintos no permite percibir las intervenciones espontáneas, los gestos o reacciones —la denominada comunicación no verbal— de la misma forma que en una reunión presencial. La separación física no permite conocer todo lo que está sucediendo en el otro lugar, por lo que el debate puede no discurrir de la misma manera y cabe que la decisión no se decante en el mismo sentido.

Para el alto tribunal, por avanzados que sean los medios técnicos que se empleen, una comparecencia telemática no puede considerarse equivalente a una comparecencia presencial:

«[...] como regla general, las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial. La presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos. [...] En los procedimientos parlamentarios la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad. La formación de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión —solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático— y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara. El proceso de comunicación que precede y determina la decisión parlamentaria es un proceso complejo en el que el voto que conforma la decisión final se decide atendiendo a múltiples circunstancias de entre las que no deben descartarse aquellas que pueden surgir de la interrelación directa e inmediata entre los representantes. Por ello, para que la voluntad

8. «Informe sobre posibles cuestiones que se pueden suscitar al inicio de la nueva legislatura», de 15 de enero de 2018, <https://www.parlament.cat/document/intrade/243011>.

9. Previamente, el auto del Tribunal Constitucional 5/2018, de 27 de enero, sin una especial fundamentación, estableció como medida provisional la prohibición de la investidura telemática del diputado Carles Puigdemont.

## SUMARIO

de la cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal.» [STC 45/2019, FJ 4 B) b)]

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

En particular, por lo que a la sesión de investidura se refiere, el máximo intérprete de la Constitución determina que:

«b) La sesión de investidura no puede celebrarse sin la presencia del candidato en el Parlamento. La comparecencia a través de medios telemáticos menoscabaría el desarrollo de este procedimiento parlamentario en el que la interacción entre el candidato y los otros diputados es esencial para su recto desenvolvimiento. Tales medios podrían permitir que el candidato expusiera su programa de gobierno e interviniera a distancia en el debate, pero no podrían garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de investidura. La comparecencia del candidato a través de medios telemáticos conllevaría que la sesión de investidura se celebrase simultáneamente en dos lugares distintos: en la sede del Parlamento y en el lugar donde se encontrara el candidato. Este desdoblamiento determinaría que quienes participan en este acto no pudieran percibir directamente todo lo que sucede en él, lo que puede afectar al desarrollo de la sesión de investidura. La transmisión de la sesión celebrada en el Parlamento podría no recoger íntegramente lo que está sucediendo en la Cámara (las intervenciones espontáneas de los diputados, sus gestos u otras reacciones que pudieran tener). De igual modo, la transmisión de la intervención del candidato podría no mostrar todo lo que está ocurriendo en el lugar desde donde el candidato realiza su intervención (al encontrarse fuera del Parlamento, podría contar, por ejemplo, con apoyos de los que no dispondría si hubiera comparecido personalmente ante la Cámara) lo que podría afectar a la forma de realizar su intervención e, incluso, a su contenido. En todo caso, aunque los medios telemáticos empleados permitieran reproducir íntegramente lo que está sucediendo en los dos lugares en los que estuviera teniendo lugar la sesión de investidura, estos instrumentos no podrían garantizar que la sesión parlamentaria se estuviera desarrollando del mismo modo que si el candidato hubiera comparecido personalmente ante la Cámara».

Por su parte, el DCGE 1/2018, de 26 de abril, sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno (FJ 4), expone que:

«[e]ste debate no podría realizarse con una presentación del programa hecha por escrito en ausencia del candidato [...] [y hace] dos observaciones: la primera, que el Reglamento del Parlamento no prevé actualmente la utilización de estos medios para la investidura ni tampoco para la celebración de otros debates, ya que los preceptos relativos a las tecnologías de la información y las comunicaciones regulan otras cuestiones (art. 95.3 RPC, para el voto telemático; art. 109.2 RPC, respecto al acceso de los ciudadanos a las tramitaciones y la documentación parlamentarias, y art. 250 RPC, sobre la implementación de estas tecnologías en los servicios del Parlamento y con los ciudadanos). Por tanto, no resultan aplicables, ni siquiera por analogía, el procedimiento de investidura. Y la segunda, que la aplicación de estos medios al procedimiento de investidura sólo sería válida si el Parlamento mismo introduce la regulación correspondiente a su Reglamento, en los términos que expondremos con más detalle en el fundamento jurídico siguiente. Por su parte, los Servicios Jurídicos del Parlamento, en el Informe sobre posibles cuestiones que se pueden suscitar al inicio de la nueva legislatura (15 de enero de 2018), hicieron referencia a la naturaleza presencial del ejercicio de la función parlamentaria en los siguientes términos: “de acuerdo con el Reglamento

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

y con el que es principio general del funcionamiento de las cámaras legislativas, las sesiones del Parlamento son presenciales. Así se desprende del artículo 4 RPC cuando establece que los diputados tienen el derecho de asistir a todas las sesiones del Parlamento y el “deber” de asistir a los debates y en las votaciones del Pleno y también de las comisiones de las que son miembros. En el caso de las comisiones, el Reglamento permite la sustitución de los diputados que son miembros por otros de su grupo parlamentario, pero esto no es posible en el caso del Pleno para que todos los diputados son miembros. Sin embargo, para este caso el artículo 93 RPC permite la delegación de voto en determinados supuestos».

A su vez, los Servicios Jurídicos del Parlamento de Cataluña, en su informe ya mencionado, también hacía referencia a la naturaleza presencial del ejercicio de la función parlamentaria en los siguientes términos:

«De acuerdo con el Reglamento y con el que es principio general del funcionamiento de las cámaras legislativas, las sesiones del Parlamento son presenciales. Así se desprende del artículo 4 RPC cuando establece que los diputados tienen el derecho de asistir a todas las sesiones del Parlamento y el «deber» de asistir a los debates y en las votaciones del Pleno y también de las comisiones de las que son miembros. En el caso de las comisiones, el Reglamento permite la sustitución de los diputados que son miembros por otros de su grupo parlamentario, pero esto no es posible en el caso del Pleno para que todos los diputados son miembros. Sin embargo, para este caso el artículo 93 RPC permite la delegación de voto en determinados supuestos».

### 3. Consideraciones desde el punto de vista tecnológico

Hasta la crisis de la COVID-19, el Parlamento de Cataluña no disponía de equipamiento específico ni de una línea de comunicación estable y de calidad suficiente para garantizar que todos los participantes en un Pleno celebrado de forma telemática tuviesen unas condiciones adecuadas y homogéneas. Con todo, a esta dificultad técnica, salvable según los prácticos en la materia, hay que añadir algo tanto o más relevante: la dificultad operativa a la hora de asumir por el presidente (del Parlamento o de la comisión correspondiente), en el rol de «organizador» de la reunión, de la gestión de la concesión de palabras por medio de una herramienta no concebida para trabajar con un volumen tan importante de participantes, que en un momento dado pueden desconectarse por razones técnicas. También eran constatables otras dificultades, en relación, por ejemplo, a las comparecencias o sesiones informativas. Pues, en caso de tratarse de una persona sola, los servicios técnicos se mostraban en disposición de garantizar el mismo tipo de tratamiento que en el caso de las audiencias telemáticas en comisión o ponencia en el procedimiento legislativo, a las que se ha aludido en otro momento. No obstante, los informáticos insistían en la necesidad de que el equipamiento del orador fuera el mejor posible, asumiendo por supuesto posibles pérdidas de comunicación durante la intervención. Esta situación, por lo demás, requería desplazar presencialmente a la sede del Parlamento el personal correspondiente del Departamento de Comunicación y del Departamento de Informática y Telecomunicaciones.

Finalmente, hay que tener en cuenta que, al inicio de la crisis, el sistema de voto electrónico instalado en el Salón de Sesiones no permitía la modalidad del voto telemático, aunque previsto reglamentariamente. El sistema permitía sin embargo implementar el *software* correspondiente para hacer efectiva dicha modalidad de voto en el futuro. Además, desde 2015, el Parlamento había estado trabajando en el desarrollo de una aplicación de la *intranet* para permitir a los grupos parlamentarios indicar con anticipación el sentido de su voto y poder elaborar así, con



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

estos datos, las agrupaciones de votaciones en tramitaciones legislativas con un número muy elevado de enmiendas. Las pruebas iniciadas en la X legislatura ya dieron como resultado una aplicación plenamente funcional, utilizada con éxito en el primer periodo de sesiones de la XII legislatura (primer semestre de 2012) para elaborar dos guiones de votación. Esta solución tecnológica exigía que los grupos parlamentarios, a través del personal a su servicio, indicasen con anticipación cuál iba a ser el sentido del voto de cada uno de los elementos (artículo, enmienda, voto particular, etc.) sometidos a votación. Hay que remarcar, no obstante, que los datos introducidos por los grupos parlamentarios sólo tenían utilidad para fijar el guion de votación considerado más eficiente, y eran totalmente opacos para el resto de grupos parlamentarios y también para la Administración parlamentaria.

### III. LOS ACUERDOS DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA PARA VIRTUALIZAR LA ACTIVIDAD DE SUS ÓRGANOS EN LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA DE LA COVID-19

#### 1. Las primeras decisiones ante la declaración del estado de alarma

Tras la declaración del estado de alarma por la pandemia, las Cortes Generales, y también los parlamentos y asambleas autonómicas, empezaron a adoptar acuerdos con relación a la actividad parlamentaria para reducirla a los temas urgentes y a los relacionados con la crisis sanitaria, por ejemplo, limitando el número de diputados presentes en las sesiones y extremando las medidas de higiene y de acceso de personas externas al parlamento o asamblea<sup>10</sup>. En algún caso, se adoptaron acuerdos excepcionales para disponer los medios técnicos necesarios para permitir la celebración de sesiones de comisiones por videoconferencia o por otros medios no presenciales, con objeto de sustanciar sesiones informativas para que los responsables del Ejecutivo pudieran informar de la crisis. En algún caso se decidió suspender o dar por acabado el período de sesiones y poder activar la Diputación Permanente<sup>11</sup>.

En el caso catalán, la Mesa del Parlamento acordó en primer término que tanto ese órgano rector como la Junta de Portavoces pudieran celebrar sesiones no presenciales y conferir plena validez a sus acuerdos (Acuerdos del 13, 17 y 20 de marzo). En el caso de la Mesa, se justificaba por sus funciones como órgano colegiado encargado del gobierno y la administración interna del Parlamento (art. 37.2 RPC), funciones que se consideró no colisionaban con la exigencia de inmediatez y presencialidad predicada del Pleno o de las comisiones según la doctrina constitucional y consultiva. En el caso de la Junta de Portavoces, además, no parecía que hubiera obstáculos insalvables, teniendo en cuenta que sus cometidos son los propios de un órgano de participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las funciones que corresponden al Parlamento.

En segundo lugar, se acordó que las comisiones pudieran celebrar sesiones informativas o comparencias de miembros del Gobierno, vinculadas excepcionalmente

10. Ver el dossier documental de les Corts Valencianes (Parlaments y Covid-19), recopilatorio de todas las normas dictadas por las diferentes Cámaras para hacer frente a la situación de alerta sanitaria producida por la COVID-19.

11. Antes de la «desescalada» acordada por la Mesa en fecha 12 de mayo de 2020, las actividades desarrolladas fueron las siguientes: 14 abril. Mesa y Junta de Portavoces (no pres.); 14-17 abril. Comisiones (no pres.). Comparencias; 20 abril. Mesa (no presencial); 20-21 abril. Comisiones; 24 abril. Pleno (presencial / reducido); 27 a 29 abril. Comisiones (no presenciales); 28 abril. Mesa y Junta Portavoces (no presencial); 5 mayo. Mesa y Junta Portavoces (no pres.); 5 mayo. Ponencia Reglamento (no pres.); 6 mayo. Comisión (no pres.); 11 mayo. Ponencia conjunta (no pres.); 12 mayo. Mesa (no pres.); 12 mayo. Comisión (no pres.)

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

a la actual situación de crisis sanitaria<sup>12</sup>. A pesar de la viabilidad tecnológica de otras actividades, la función de las comisiones, de instrucción o preparación de las decisiones del Pleno, especialmente en el procedimiento legislativo, y también de impulso y control ordinario del Ejecutivo, desaconsejaron adoptar otros formatos, teniendo en consideración, además, las dudas jurídicas suscitadas por la reciente doctrina constitucional.

En tercer lugar, se descartó suspender el período de sesiones hasta el levantamiento del estado de alarma y activar la Diputación Permanente. Se hubiese tratado de una posibilidad muy excepcional, por cuanto los períodos de sesiones están tasados por el Reglamento (art. 78.1)<sup>13</sup>. Ciertamente, el artículo 83 RPC dispone que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, establece el calendario de cada periodo, pero hay que tener también en cuenta que las funciones de dicho órgano en los períodos entre sesiones se reducen a «velar por los poderes de la cámara» (en el sentido de garantizar la permanencia de la institución) y, esencialmente, a la posibilidad de convocar el Pleno o las comisiones por acuerdo de la mayoría de sus miembros (art. 75.1 RPC). En otras palabras, hubiera sido en último término necesario otorgarle algunas de las funciones que se le atribuyen en los casos de disolución (v. gr. conocer de la delegación de funciones ejecutivas del presidente de la Generalitat, acordar comparecencias del Gobierno, convalidar decretos ley o tramitar propuestas de resolución urgentes).

Finalmente, y no por ello menos relevante, se acordó la posibilidad de habilitar excepcionalmente sesiones no presenciales del Pleno, por las razones jurídicas y tecnológicas ya expuestas anteriormente, y sobre todo por la naturaleza de sus funciones como órgano supremo de la Cámara, al que corresponden las principales cuestiones. Así, la Mesa del Parlamento acordó el 13 de marzo de 2020 la posibilidad de celebrar sesiones plenarias presenciales con el formato reducido de veintiún diputados como máximo, inspirándose en la representación existente en las comisiones, y con una distribución por grupos parlamentarios equivalente. Y en cuanto a las votaciones, se previó autorizar el voto delegado, por incapacidad prolongada, en los términos del artículo 95.2 RPC y se descartó, en primera instancia, el voto telemático por razones técnicas (el art. 95.3 RPC la admite sólo «si es posible y se puede ejercer con plenas garantías»). No obstante, la Mesa encargó a los Servicios Jurídicos que informaran sobre las posibilidades jurídicas y tecnológicas de aplicar los medios telemáticos adecuados para celebrar sesiones de los órganos parlamentarios en el contexto de la crisis sanitaria, y también sobre la posibilidad de extender en el futuro ese método con carácter general, señalando para ello las reformas reglamentarias pertinentes y, en su caso, el procedimiento para hacerla efectiva con la mayor celeridad posible.

Al mismo tiempo, la Administración parlamentaria, a medida que las autoridades sanitarias iban incorporando medidas de protección ante la COVID-19, centradas en la restricción de las relaciones sociales y en el confinamiento de la población, introdujo también medidas relativas a la organización del espacio y el tiempo de trabajo con la adaptación de los medios técnicos, para garantizar la continuidad del trabajo del personal, de una manera relativamente ordinaria. Así, en las primeras semanas del confinamiento el Parlament hizo una distribución de ordenadores portátiles entre el personal que desarrolla funciones administrativas-técnicas, de manera que durante la primera semana de confinamiento se estima que el treinta y cinco por ciento de los trabajadores disponía ya de los medios adecuados para continuar desarrollando sus

12. Acuerdos de la Mesa del Parlamento de 31 de marzo de 2020 y de la Presidencia de 2 de abril de 2020. BOPC núm. 579, de 3 de abril. <https://www.parlament.cat/document/bopc/58133591.pdf>

13. Artículo 78.1 RPC: «El Parlamento se reúne anualmente en dos períodos ordinarios de sesiones, del 16 de agosto al 31 de diciembre y del 15 de enero al 31 de julio.»



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

responsabilidades a través del teletrabajo. Este porcentaje se fue incrementando en las semanas siguientes, a medida que se acordó que cada centro gestor dispusiera de al menos un cuarenta por ciento de personal administrativo-técnico cubierto. En el caso de la asistencia presencial, aunque se minimizó casi totalmente, la primera semana se toleró un cierto grado de asistencia precisamente para preparar el trabajo a distancia posterior. Más tarde, coincidiendo con el periodo más rígido de confinamiento se logró reducir al máximo posible. La presencia devino mínima aunque homogénea y transversal entre colectivos, dado que los requerimientos abarcaron todos los ámbitos de responsabilidad (tareas relacionadas con la Seguridad Social, el pago de facturas, la emisión de comisiones telemáticas por el Canal Parlamento, la adecuación de los puestos a la distancia social, la adquisición y distribución de equipos de protección, y también la preparación de los plenos presenciales).

## 2. Las experiencias a nivel telemático: el desarrollo de las sesiones informativas por videoconferencia y de la primera sesión plenaria

### A) Sesiones informativas y sustanciación de preguntas orales en comisión

Atendiendo al acuerdo de celebrar sesiones informativas en comisión por vía telemática, el Departamento de Informática y el de Comunicación del Parlamento iniciaron una serie de pruebas con carácter previo para comprobar la conexión de los diputados y miembros del Gobierno registrados previamente en el sistema de videoconferencia preparado. Se otorgó el rol de organizador al presidente de la comisión, con potestad, por ejemplo, para silenciar a los intervinientes que no estuviesen en uso de la palabra. Los diputados que deseaban intervenir tenían que solicitarla previamente a través del icono correspondiente y enviar un mensaje privado del chat de la videoconferencia al presidente.

Una vez las pruebas realizadas a plena satisfacción, se convocaron las comisiones correspondientes. Coincidiendo con la obertura de la sesión, se inició también la emisión pública. Los servicios técnicos comprobaron la conectividad de los intervinientes designados por los grupos parlamentarios y el consejero en cuestión, y el presidente, auxiliado por el secretario, asumió la conducción de la reunión. A partir de ahí, en algunos casos con leves problemas técnicos, las sesiones informativas se desarrollaron normalmente y conforme a lo establecido en el artículo 173 RPC<sup>14</sup>.

En la misma sesión también tuvo lugar la sustanciación de preguntas con respuesta oral, bajo el procedimiento del artículo 165.3 RPC<sup>15</sup>, si bien se substituyó la preceptiva publicación previa de las preguntas por una distribución electrónica en virtud de lo establecido en el artículo 108.4 RPC<sup>16</sup>. Así, el Presidente del Parlamento, en fecha 2 de abril, por delegación de la Mesa del Parlamento, acordó distribuir el número de preguntas con respuesta oral entre los grupos parlamentarios, de forma que los 3 grupos con mayor representación (GP. Cs, GP. JxCat i GP. ERC) dispusieran de 3 preguntas, 2 el GP. SOC-UA y el GP. CatECP, y 1 cada uno de los subgrupos (SP.

14. Comparecencia del miembro del gobierno correspondiente para tener una sesión informativa, la cual consta de las fases siguientes: primera intervención del miembro del gobierno, suspensión de la sesión por un tiempo máximo de 15 minutos, intervención de los grupos para fijar posiciones o formular preguntas, respuesta del gobierno, y si la presidencia lo acuerda, apertura de un turno para que los diputados puedan formular preguntas o realizar aclaraciones.

15. «Las preguntas con respuesta oral en comisión pueden ser incluidas en el orden del día siete días después de su publicación y están sujetas a lo dispuesto por el presente artículo para las preguntas orales en el Pleno».

16. «El presidente del Parlamento o de una comisión, por razones de urgencia, puede ordenar que los documentos a los que se refiere el apartado 3 que han de ser debatidos y votados sean reproducidos y repartidos a los miembros del órgano antes de su publicación, excepto en el caso de los proyectos y proposiciones de ley.»

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

CUP-CC i SP. PPC). Para su sustanciación se siguió el orden habitual de las preguntas al Presidente de la Generalitat en el Pleno, de menor a mayor. Cada pregunta se sustanció, como es habitual, en 5 minutos, distribuidos por mitades entre quien preguntaba y el consejero.

B) La sesión plenaria con voto telemático del 24 de abril de 2020

*a) Condiciones de acceso y uso de las dependencias el día del Pleno. El uso de cámaras termográficas*

Ante todo, para garantizar que la sesión plenaria se desarrollara en las condiciones higiénicas y sanitarias adecuadas para minimizar el riesgo de contagio por coronavirus, y atendiendo a las recomendaciones de los servicios competentes de la Administración parlamentaria, se requirió a las personas que accediesen al Palau del Parlament para participar, o bien para prestar los servicios de asistencia y apoyo correspondientes, que se ajustasen a determinadas condiciones. Entre ellas, la desinfección previa de manos con gel hidroalcohólico (se dispusieron 50 puntos de dispensación de solución hidroalcohólica por todo el recinto) y el control de la temperatura, por medio de un termómetro sin contacto, impidiéndose la entrada con una temperatura de 37,3 grados o más, y también en los casos de síntomas respiratorios sobrevenidos. Para acceder, permanecer y desplazarse, se recomendó utilizar una mascarilla facilitada por la Administración parlamentaria. Se exigió mantener una distancia de seguridad de 1,5 metros como mínimo entre las personas que hicieran uso de las dependencias y la ocupación de las salas de reunión y de los despachos se redujo a un tercio de su aforo. Después de utilizar equipos informáticos o de manipular cualquier otro útil, se recomendó lavarse las manos con gel hidroalcohólico. En determinados puntos del edificio había pañuelos desechables.

Cada grupo parlamentario —y cada miembro del Gobierno— podía recibir asistencia presencial de como máximo dos personas, de las que previamente se deberá informar para poder acreditarlas. Dado que el servicio de bar restaurante del Parlamento se encontraba suspendido, no se pudo suministrar bebida ni comida, excepto la dispensada por las máquinas de venta automática. Previamente al inicio de la sesión, se habían limpiado y desinfectado todas las dependencias y equipos técnicos de trabajo, y durante la sesión el servicio de limpieza se prestó servicio de forma ininterrumpida.

Por lo que se refiere al uso de cámaras termográficas, que fueron adquiridas por el Parlamento para una mejor detección de eventuales episodios de la enfermedad, especialmente en el período de reactivación de la actividad ordinaria a partir del 15 de junio de 2020, hay que tener presente que el Tribunal Constitucional ha declarado que «las intervenciones corporales pueden también conllevar, no ya por el hecho en sí de la intervención, sino por razón de su finalidad, una intromisión en el ámbito constitucionalmente protegido del derecho a la intimidad personal» (STC 207/1996, FJ 5).

En efecto, cuando una cámara toma la temperatura está, por un lado, dando a conocer una información de carácter personal (con la consiguiente intromisión en el derecho a la intimidad), además de que puede manejar datos personales «especialmente sensibles», lo cual no está permitido por el artículo 7.1 del Reglamento 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento General de Protección de Datos) (RGPD): «1. Quedan prohibidos el tratamiento de datos personales que revelen [...] datos relativos a la salud [...] de una persona física.». Sin embargo, a requerimiento del Parlamento, el instalador, mediante una declaración responsable garantizó que no habría grabación de imágenes, así como que no almacenarían datos, además de que esos dispositivos quedarían desprovistos de tarjeta de memoria interna, habilitándose una conexión inalámbrica entre ellos.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

En cuanto a otra de las cuestiones controvertidas como la de los diferentes colectivos susceptibles del control, qué duda cabe que la Administración parlamentaria está obligada a proteger la salud (vida e integridad física) (art. 15.43 CE). Este imperativo es más intenso en relación con los empleados públicos, por la sujeción especial que existe entre la administración parlamentaria y sus trabajadores (relación ampliamente descrita por la jurisprudencia del TC, como la STC 93/1984, de 16 de octubre) y prevista en los estatutos del régimen y del gobierno interiores del Parlamento de Cataluña (ERGI) (art. 74). Además de que todas las administraciones públicas están obligadas por la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (art. 14). Este precepto determina que es necesario establecer cualquier medida que se requiera para tal prevención. Y el artículo 15.1. h) exige que se dé prevalencia a las medidas de protección colectiva, ante las medidas de prevención individuales.

Mayor dificultad presenta el caso de los diputados o miembros del Gobierno. Con todo, el derecho fundamental a la integridad física (art. 15 CE), en conjunción con el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), constituye la base jurídica que permite a la autoridad competente restringir el acceso al Parlamento. La protección de estos derechos no permite distinciones con respecto a las personas que podrían o no acceder a la Institución en caso de presentar fiebre. En el caso de los diputados, en el que tal interdicción pudiera convertirse en una limitación del *ius in officium* (art. 23 CE), es necesario optar por una solución que haga compatible el derecho a la vida y a la salud y el derecho de representación. A ese respecto, cabe decir, en primer lugar, que se descarta la eventual concurrencia de los tipos penales contenidos en el Capítulo III, del Título XXI del Código Penal (CP) («delitos contra las instituciones del Estado»), pues tipifican acciones violentas o consistentes en impedir el normal funcionamiento de la Cámara que no encajan con la naturaleza de una prohibición de acceso ocasional fundada en un imperativo constitucional y legal. En segundo lugar, que el uso de las cámaras se enmarca en el contexto excepcional de la pandemia, en la que las distintas instituciones representativas han adoptado mecanismos que han permitido seguir ejerciendo de forma telemática el derecho de representación. Por último, que cabe la posibilidad de flexibilizar la restricción del acceso mediante una «declaración responsable», circunscrita únicamente a los casos en que el diputado tenga prevista la participación en alguna sesión. En el caso de los miembros del Gobierno, no se aprecian motivos para aplicar la regla general de protección expuesta, a flexibilizar en el mismo sentido de lo que se ha indicado para los diputados, en caso de actividad necesariamente presencial (por ejemplo, el control del Gobierno en el Pleno). Con respecto al personal de otras administraciones y visitantes, un natural ejercicio de ponderación de derechos debe permitir denegarles la entrada al Parlamento si presentan fiebre y constituyen un riesgo potencial.

Por lo que a la declaración responsable se refiere, hay que decir que se trata de la misma declaración que ha permitido el trabajo presencial durante el estado de alarma y que ha sido permitida por la autoridad sanitaria. El afectado declara que es responsable de su acceso y que consiente dar a conocer el resultado de la comprobación de su temperatura. Se trata de algo necesario para, de una parte, evitar conculcar el derecho a la intimidad y, por otro, facilitar la articulación de las medidas de protección previstas por la Administración parlamentaria para estos supuestos. Además, hay que tener en cuenta que el artículo 15.3 de la Ley de Riesgos Laborales establece, en relación con los empleados, la necesidad de adoptar «[...] las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico». Con todo, es lo cierto que esa declaración de responsabilidad no traslada la responsabilidad legalmente establecida en caso de incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos, así como las responsabilidades penales que puedan derivarse de posibles lesiones o decesos, sobre la Administración parlamentaria.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

En cuanto a la potestad para adoptar tales medidas, en lo que respecta a la entrada de los trabajadores no se plantean especiales dudas: el artículo 4.2 ERGI establece que la Secretaría General es el órgano superior de la Administración parlamentaria (de conformidad con el art. 249 del RPC). La ley de riesgos laborales hace recaer en el órgano superior de la Administración la obligación de cumplir con el mandato de esta norma. En cuanto a los diputados y miembros del Gobierno, la potestad disciplinaria de los diputados, así como el mantenimiento del orden en la Cámara, como garantía del mantenimiento de las condiciones de trabajo, recae en el Presidente del Parlamento. Ciertamente, el RPC no prevé el ejercicio de funciones de policía para casos relacionados con la protección de la salud, si bien cabe interpretar, por analogía, que los artículos 244 y 245 de la RPC permiten establecer un vínculo entre «causar desordenes» en el Parlamento y acceder —contra la voluntad de los órganos de la Cámara— con una sintomatología compatible con la COVID-19.

*b) Un hito: la sesión plenaria con voto presencial, delegado telemático del 24 de abril de 2020*

Como ya se ha avanzado en otro momento, en esta sesión plenaria se dispuso lo necesario para que los diputados pudieran votar por vía telemática con el sistema desarrollado con suma celeridad por los servicios de la Cámara. Se trataba de un nuevo módulo en la intranet del Parlament, similar al del Congreso. Finalmente, sólo decidió emplearlo una parte significativa de los miembros del GP. JxCat, en concreto 25 diputados. El resto comunicaron, en el plazo fijado al efecto, que acudirían al voto delegado. En un primer momento se estimó que no sería posible tener ultimado el sistema hasta finales de abril o primeros de mayo, pero la opción por la extensión de una herramienta interna de gestión ya existente, en vez de buscar nuevas opciones en el mercado, facilitó la resolución del tema. Además de evitar un estudio previo, y la consiguiente demora en el tiempo, la opción elegida presentaba la ventaja de aprovechar toda la información disponible por la aplicación sobre el funcionamiento y la mecánica parlamentaria. No obstante, la complejidad del asunto residía en el hecho que, en el pleno de formato reducido, al que como sabemos sólo asistían 21 representantes, y que tenía una duración prevista de más de 12 horas, había más de 200 votaciones pues debían convalidar o derogar varios decretos ley y también debatir el dictamen de las leyes de presupuestos y medidas.

Para garantizar la seguridad y confirmar la identidad, los diputados acogidos a esa modalidad de voto debían acceder a un formulario de votación desde los dispositivos corporativos de que disponen, mediante el sistema de VPN instalado en los mismos, que permite acceder con seguridad a la red interna de la institución. Además, para votar válidamente debía introducirse una clave enviada por mensaje al teléfono móvil del diputado, un mecanismo similar al que se exige para acceder a las aplicaciones de las entidades financieras. Para facilitar la operación, se podía marcar de forma automática el posicionamiento indicado por el grupo en todos los puntos del orden del día y agruparlos en un sólo proceso, o ir votación por votación de forma singularizada. En cualquier caso, para cada decisión a adoptar, ya fuese de una sola cuestión o de varias se requería introducir el código de seguridad. Con todo, los servicios informáticos aconsejaron a la Mesa ampliar el plazo de las votaciones para evitar eventuales problemas en caso de caídas de la conexión de un diputado o para el caso de estar siguiendo el pleno en directo y recibir la señal con retraso.

La puesta en práctica de dicho aplicativo resultó óptimo, teniendo en cuenta que se había desarrollado en muy poco espacio de tiempo y haberse realizado una única prueba previa. A pesar de ello, algunos grupos parlamentarios expresaron su extrañeza por el hecho de que, no siendo el voto secreto, no se podía apreciar en directo el resultado de las votaciones (en el correspondiente panel), pues ello dependía de otro programa,

SUMARIO

si bien es cierto que el Presidente anunció el resultado de cada votación, efectuando en el acto el sumatorio de los votos presenciales, delegados y telemáticos.

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

#### **IV. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES Y PROPUESTAS DE MEJORA DEL VOTO A DISTANCIA**

##### **1. El voto telemático**

Las circunstancias descritas hasta ahora han llevado a los servicios técnicos a plantearse hasta tres retos en vista al futuro. Primero, se hace necesario establecer un guion previo de votaciones. Segundo, hay que fijar un plazo para emitir el voto cuanto más amplio mejor. Y tercero, es preciso cerrar la relación de diputados no presentes anticipadamente. Así las cosas, aunque son imaginables múltiples soluciones, se plantean dos modalidades de implementación que tienen como objetivo garantizar estos tres requisitos; primera, establecer con la debida antelación la lista de votantes no presentes y el guion de votaciones de forma similar a como constarán posteriormente en el acta de la sesión. No en vano, una votación puede afectar a una o más propuestas, enmiendas, artículos o párrafos. Segundo, el Presidente fija el plazo de emisión del voto, que puede ser común para todas las votaciones o diferente para cada una de ellas. El plazo puede abrirse antes del inicio de la sesión. Tercero, el guion de votaciones y el plazo han de notificarse a los posibles participantes en la votación con la anticipación debida. Cuarto: una vez abierto el plazo, el guion de votaciones quedaría fijado sin poder introducir cambios. Para incorporar nuevos elementos de votación sería necesario prever adicionalmente la posibilidad de definir nuevos plazos para los nuevos elementos y nuevas notificaciones a los llamados a votar. Sin duda, añadir, eliminar o modificar las votaciones ya previstas incorpora inseguridad al sistema, cuando justamente lo que se pretende es eliminar cualquier inseguridad. Quinto: el portavoz o el personal de apoyo de cada grupo parlamentario ha de poder acceder, una vez abierto el plazo, a la relación de elementos sometidos a votación, indicando en cada caso el sentido de su voto («A favor», «En contra» o «Abstención»). Sexto. A su vez, cada votante debe poder acceder, una vez abierto el plazo, a la relación de elementos sometidos a votación, y puede copiar para cada votación el sentido indicado por su portavoz («A favor», «En contra» o «Abstención»); después puede modificarlo o confirmarlo, a su elección. Séptimo. La aplicación garantiza que sólo el diputado puede emitir el voto, y conserva los rastros suficientes para obtener las evidencias que permiten ligar cada miembro con sus votos y los datos relacionados (fecha, hora, medio de autenticación). Mientras el plazo está abierto, sólo el votante puede acceder al sentido de su voto. Octavo. Finalizado el plazo, la aplicación impide emitir o modificar votos y facilita a los miembros de la Mesa los resultados del escrutinio. La aplicación también genera un fichero con los datos necesarios para configurar la parte del acta de la sesión correspondiente a las votaciones. En el caso de que la presidencia indicase que alguna votación era secreta, los resultados finales proporcionados por la aplicación sólo se referirán al cómputo, sin relacionarlo ni con el grupo ni con el diputado emisor. Noveno. Si una sesión es híbrida (con diputados presentes en el Parlamento y otros ausentes), la presidencia puede disponer que el resultado final de las votaciones es el derivado de sumar los votos emitidos presencialmente y los telemáticos. Décimo. La delegación del voto puede ser ejercida por medio de un diputado presente, o se puede prescindir de dicha posibilidad si se hace uso del voto telemático.

A partir de ahí, las cuestiones no resueltas actualmente pueden cifrarse en las siguientes: 1. Las modificaciones del orden del día no se pueden resolver con ninguno de los sistemas propuestos, ya que cuando se solicitan con la sesión ya abierta deben ser sometidas a votación, y un requisito básico de las soluciones propuestas es que el guion de las votaciones sea inamovible. 2. En las sesiones de comisión, no se



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

resuelve la sustitución de diputados para sólo una parte de la sesión. En este caso, sería necesario definir previamente quién puede tomar parte en las votaciones: el diputado titular o el sustituto. O que cada uno de ellos pueda votar en unos puntos y en otros no. Posiblemente, las exigencias del guion de votaciones previo y de la lista cerrada de votantes deben decaer para contemplar este escenario. 3. En el caso de que un diputado no pueda votar en el plazo establecido debido a un caso fortuito o de fuerza mayor, hay que tener en cuenta que por más precauciones que se adopten no es posible garantizar que pueda emitir su voto. 4. En las sesiones híbridas, en las que actualmente no es posible calcular de forma automática el resultado global de los dos tipos de votación, dado que habría que realizar una integración completa con el sistema presencial (DCN), es necesario disponer de un procedimiento para que se realice la suma de los votos emitidos presencialmente, los votos delegados y los votos telemáticos, obteniendo conseguir el resultado final en cada votación. Hay que tener en cuenta, además, que en las sesiones híbridas no es posible actualmente mostrar el resultado de las votaciones telemáticas en el panel de votaciones del salón de sesiones.

**2. La reforma del Reglamento**

## A) Propuesta inicial de los Servicios Jurídicos

En su informe, los Servicios Jurídicos de la Cámara sugirieron una modificación puntual del artículo 78 bis, apartado 1 RPC (y también, por concordancia de los arts. 73 y 91), donde se distinguía entre los legitimados para pedir el sistema de sesiones no presenciales y el acuerdo para tenerlas. A este respecto, se contemplaba la posibilidad de que el acuerdo fuese adoptado por una mayoría reforzada, para una mayor garantía y consenso. Con todo, se consideraba que extender esta posibilidad al Pleno no era aconsejable, por las razones técnicas y jurídicas ampliamente expuestas en el mismo Informe y que se han reflejado de forma sucinta en el presente trabajo.

## Modificación del artículo 73.1

«El Parlamento tiene sus sesiones en el Palacio del Parlamento, en la ciudad de Barcelona. El Pleno y las comisiones pueden tener sesiones en otros lugares de Cataluña, por acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces. Los órganos del Parlamento también pueden tener sesiones no presenciales en los términos establecidos en el artículo 78 bis.

## Nuevo artículo 78 bis

«1. Los órganos del Parlamento, a petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de sus miembros, pueden tener sesiones no presenciales en caso de que la capacidad de desplazamiento de los diputados se vea gravemente afectada como consecuencia de catástrofes naturales o accidentes graves a gran escala, crisis sanitarias y graves episodios de contaminación, o parálisis de los servicios públicos esenciales. En las mismas circunstancias, los diputados pueden participar y votar telemáticamente en las sesiones presenciales.

»2. Corresponde a la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, acordar, por una mayoría de [...], la celebración de sesiones plenarias y de comisiones no presenciales, y el uso del sistema de votación telemática. En estos casos, la Mesa y la Junta de Portavoces pueden tener sesiones no presenciales sin necesidad de un acuerdo previo.

»3. Si se produce un fallo técnico sobrevenido que impida a un diputado la participación por videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar



SUMARIO el seguimiento, el debate y la votación, se suspenderá la sesión, a menos que el diputado afectado manifieste su asentimiento, de manera fehaciente, a la continuación de la sesión. »

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Adición al artículo 91.1

«1. [...] En las sesiones no presenciales a que se refiere el artículo 78 bis, se computan como presentes los miembros de la cámara que efectivamente participen en cada sesión. En las sesiones presenciales, también se computan como presentes los miembros de la cámara que participan o votan telemáticamente para que la Mesa les ha autorizado expresamente a hacerlo.»

B) El acuerdo de la ponencia conjunta<sup>17</sup>

Artículo 1. Adición de un nuevo (capítulo / sección)

Se añade un nuevo (capítulo / sección), el (XX), en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, con el siguiente texto:

«(CAPÍTULO / SECCIÓN XX). MEDIDAS EXCEPCIONALES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

«Artículo 1. Supuesto habilitante

» Las medidas excepcionales reguladas por este (capítulo / sección) son aplicables con el objetivo de salvaguardar el funcionamiento del Parlamento en el supuesto de que, por causas de fuerza mayor, grave riesgo colectivo, crisis sanitaria, catástrofe, calamidad pública u otras situaciones análogas, los diputados no puedan reunirse de acuerdo con lo que este reglamento establece con carácter ordinario.

«Artículo 2. Procedimiento para la aplicación de las medidas excepcionales

»1. La iniciativa para promover la aplicación de las medidas excepcionales reguladas por éste (capítulo / sección) corresponde a dos grupos parlamentarios, a una quinta parte de los diputados o a la presidencia del Parlamento.

»2. La Mesa, oída la Junta de Portavoces, adoptará por mayoría absoluta el acuerdo para aplicar las medidas excepcionales reguladas por éste (capítulo / sección).

»3. El acuerdo de la Mesa a que se refiere el apartado 2 debe ser ratificado en la primera sesión del Pleno, por una mayoría de dos tercios. Esta sesión se celebrará con carácter de urgencia y, si es necesario, en uno de los formatos establecidos en este (capítulo / sección).

»4. La Mesa y la Junta de Portavoces, para acordar las medidas excepcionales reguladas por éste (capítulo / sección) y mientras se apliquen estas medidas, se pueden reunir telemáticamente, sin necesidad de ningún acuerdo habilitante.

## SUMARIO

«Artículo 3. Duración de las medidas excepcionales

## PRESENTACIÓN

»1. Las medidas excepcionales reguladas por éste (capítulo / sección) se pueden aplicar a una sesión en concreto o a varias sesiones, y pueden tener una duración máxima de quince días naturales.

## CRÉDITOS

»2. La duración a que se refiere el apartado 1 puede ser objeto de prórroga, siempre que se mantengan las causas objetivas que justifican la adopción de las medidas excepcionales. Cada prórroga puede tener una duración máxima de quince días naturales.

»3. Las prórrogas serán acordadas por el Pleno con la misma mayoría requerida para ratificar la adopción de las medidas excepcionales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.3.

»4. El Pleno, por iniciativa de dos grupos parlamentarios, de una quinta parte de los diputados o de la presidencia del Parlamento, podrá acordar en cualquier momento dejar sin efecto las medidas excepcionales.

«Artículo 4. Medidas excepcionales

»1. Los órganos parlamentarios, si las circunstancias que motivan la aplicación de las medidas excepcionales no permiten o no hacen aconsejable la asistencia presencial del conjunto de los diputados, se pueden reunir y ejercer sus funciones en sesión telemática. En este tipo de sesión, los diputados y los demás intervinientes participan en el debate telemáticamente, y los diputados ejercen su voto por vía telemática.

»2. Los órganos parlamentarios, si las circunstancias que motivan la aplicación de las medidas excepcionales permiten la asistencia presencial de una parte de los diputados, se pueden reunir y ejercer sus funciones en una sesión presencial en formato reducido. En este tipo de sesión, los diputados y los demás intervinientes participan en el debate presencialmente, y los diputados que no asisten a la sesión pueden ejercer su voto por vía telemática o por delegación.

»3. Corresponde a la Mesa del Parlamento determinar el número mínimo de representantes de los grupos que pueden intervenir en las sesiones a que se refieren los apartados 1 y 2.

»4. La Mesa del Parlamento debe garantizar que, en el caso de las sesiones telemáticas, a que se refiere el apartado 1, el debate y la votación se hagan con plenas garantías, especialmente en cuanto a la verificación de la identidad del interviniente, al momento de la votación y a las condiciones de seguridad de la emisión del voto.

»5. La Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, determinará, en función de las circunstancias concurrentes, las medidas excepcionales que se aplicarán de acuerdo con lo establecido en los apartados 1 y 2.

«Artículo 5. Quórum de asistencia

» En las sesiones de los órganos parlamentarios en que se apliquen las medidas excepcionales reguladas por este (capítulo / sección), se computan como miembros asistentes a efectos de lo establecido en el artículo 91, además de los que asisten de manera presencial, los que participan por vía telemática, de acuerdo con el artículo 4.1, y los que han delegado su voto.

## SUMARIO

«Artículo 6. Derecho de iniciativa y plazos de tramitación

## PRESENTACIÓN

»1. Mientras dure la aplicación de las medidas excepcionales reguladas por éste (capítulo / sección), el Parlamento y sus órganos mantienen todas las funciones y potestades que le atribuyen el Estatuto de autonomía, las leyes y el Reglamento del Parlamento. Los diputados y los grupos parlamentarios mantienen igualmente su derecho de iniciativa.

## CRÉDITOS

»2. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede dar prioridad a la tramitación de las iniciativas urgentes que tengan relación directa con la causa que motiva la aplicación de las medidas excepcionales y a las otras iniciativas más urgentes.

»3. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, si las circunstancias lo aconsejan, puede reducir, prorrogar o suspender los plazos ordinarios y extraordinarios para la tramitación de las iniciativas que lo requieran.

«Artículo 7. Incidencias técnicas en las sesiones telemáticas

»1. Si durante una sesión telemática del Pleno o de una comisión se produce una incidencia técnica que impide la participación en el debate de los intervinientes o el ejercicio del derecho de voto de los diputados, la presidencia del Pleno o de la comisión debe posponer la sustanciación del punto del orden del día afectado hasta que se resuelva la incidencia. La sustanciación se reanudará inmediatamente después del punto del orden del día que sea objeto de debate en el momento de la resolución de la incidencia.

»2. La presidencia del Pleno o de la comisión debe suspender la sesión si la incidencia técnica es por causas que afectan al funcionamiento del sistema, o cuando sea necesario para poder retomar un punto pospuesto del orden del día, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1.

»3. No se suspenderá ni pospondrá la sesión si la incidencia técnica afecta a un diputado y éste da el consentimiento para que la sesión continúe sin su participación o designa otro diputado para que participe en su sustitución. En ambos casos, lo comunicará a la presidencia del Pleno o de la comisión por un medio previamente autorizado.

«Artículo 8. Otros órganos parlamentarios

»1. Las ponencias, los grupos de trabajo y los intergrupos parlamentarios, durante la aplicación de las medidas excepcionales reguladas por éste (capítulo / sección), se pueden reunir y ejercer sus funciones telemáticamente, sin perjuicio de que también puedan hacerlo en formato presencial reducido si las circunstancias que motivan la aplicación de las medidas excepcionales lo permiten.

»2. Corresponde a la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, adoptar las decisiones necesarias para la aplicación de este artículo.»

«Artículo 2. Modificación del artículo 95 del Reglamento del Parlamento

Se modifica el apartado 2 del artículo 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que queda redactado del siguiente modo:

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

«2. Los diputados pueden delegar el voto en los supuestos de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada debidamente acreditadas, y mientras se apliquen las medidas excepcionales para el funcionamiento del Parlamento reguladas por el (capítulo / sección XX). La Mesa del Parlamento debe establecer los criterios generales para delimitar los supuestos que permiten la delegación.»

«Disposición transitoria. Entrada en vigor

El artículo 4 del (capítulo / sección XX) del Reglamento del Parlamento, añadido por el artículo 1, entrará en vigor en el momento que el Parlamento disponga de los medios técnicos necesarios para garantizar el desarrollo de las sesiones telemáticas y el ejercicio del voto telemático.

**V. CONCLUSIONES**

Como se ha visto, desde el punto de vista tecnológico, el gran reto de futuro que se le presenta a nuestros Parlamentos para funcionar a distancia es en términos de seguridad. Para garantizar que las reuniones virtuales estén protegidas por medio de sistemas de encriptación y de protección del acceso no autorizado. Cuando se trata de videoconferencias dirigidas a grupos grandes, se requieren sistemas que dispongan de todos los componentes necesarios en un solo equipo. Pero también comunicaciones individuales estables, dimensionadas correctamente y de calidad que garanticen que todos los participantes puedan hacer un seguimiento continuo de la reunión, pues, como hemos podido comprobar estos días, las videoconferencias basadas en un equipo portátil, un *software* que hace las funciones de codificador y una conexión doméstica a Internet no permiten garantizar una conectividad de calidad en todo tipo de reunión. Además de que no todas las reuniones son iguales: las reuniones tipo «evento», con un orador principal y el resto de escuchantes no es igual que una reunión-debate, como una sesión parlamentaria, en que todos los participantes interactúan. También hay que tener en cuenta la difusión pública en *streaming* o por TV de las sesiones, pues en este caso se ve condicionada por la calidad de vídeo y audio. Hay que asumir, pues, que, por su idiosincrasia, no son posibles sesiones completamente virtuales y en cualquier circunstancia. Además de que no se dispone por ahora de herramientas que garanticen el seguimiento, la participación homogénea y la difusión adecuada de una reunión en modalidad de pleno, y en menor medida de las comisiones.

Con todo, el carácter dúctil del derecho parlamentario, *nemine contradicente*, debe permitir, en circunstancias como las actuales u otras análogas celebrar reuniones de trabajo y sesiones a distancia, y adoptar acuerdos por parte de órganos como los de gobierno interior y administración parlamentaria (Mesa) y los de participación política de los grupos (Junta de Portavoces). Y celebrar comisiones (para sustanciar comparecencias en las que el número de participantes no sea muy numeroso y el guion de la reunión se contrae al de un orador —ministro o consejero— sometido a preguntas de otros intervinientes), y plenos presenciales de formato reducido, para las cuestiones más acuciantes, con el voto delegado en el portavoz, o bien telemático, o bien de forma híbrida. El voto telemático, por su parte, presenta algunas rigideces propias de los sistemas informáticos actualmente existentes, pero sobre todo por la dificultad de adaptación a una realidad tan dinámica como los debates parlamentarios y especialmente las votaciones. Así, en Cataluña, como hemos tenido ocasión de comprobar, los grupos parlamentarios han decidido, además, dar un paso más. A partir de la experiencia acumulada durante la crisis de la COVID-19 se ha reformado su Reglamento para prever con carácter estable un régimen de sesiones en situaciones de excepción, habilitando a la Mesa la adopción de una panoplia de soluciones graduales, en función de las circunstancias, mediante la toma de acuerdos mediante mayorías reforzadas. ■

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**EL PARLAMENTO VASCO EN TIEMPOS VIRULENTOS.  
UNA CRÓNICA DESAPASIONADA Y UN COLOFÓN**por **Andoni Iturbe Mach**

Letrado mayor del Parlamento vasco

**I. LOS HECHOS**

El decreto 2/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones supuso la puesta en marcha del proceso electoral y a su vez, tal como señala el Reglamento del Parlamento vasco, la puesta en funcionamiento de su Diputación Permanente.

La Pandemia de la COVID-19 vino a trastocar todas las previsiones y a alterar el normal desarrollo de unas elecciones previstas para el 5 de abril.

Dada la situación de salud pública existente en el País Vasco la Consejera de Seguridad, a propuesta de la Consejera de Salud, acordó, con fecha 13 de marzo de 2020, la activación formal del Plan de Protección Civil de Euskadi, Larrialdiei Aurregiteko Bide-Labi, asumiendo el Lehendakari para sí la dirección y coordinación de la emergencia por Decreto 6/2020, de 13 de marzo, del Lehendakari. Ello suponía implementar diversas medidas preventivas para la contención de la expansión de la pandemia que afectan a las actividades públicas y medidas de aislamiento social.

Un día después se publica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, declaración que contiene, entre otras medidas, restricciones de actividades y limitaciones a la libertad deambulatoria de la ciudadanía en todo el territorio estatal.

La situación de emergencia sanitaria y las medidas preventivas de contención adoptadas, especialmente aquellas que suponen la suspensión de actividades públicas o privadas que agrupen o concentren a personas o las medidas de aislamiento social, suponían un grave trastorno al normal desarrollo de las elecciones al Parlamento Vasco, ya que no sería posible una campaña electoral en condiciones que permitiesen el debate público entre los candidatos, y se haría imposible que el electorado pudiera conocer los programas de las diferentes candidaturas para orientar su elección de voto.

Por estas razones se aprueba el Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari, por el que deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco del 5 de abril de 2020, debido a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, y se determina la expedición de la nueva convocatoria. El artículo 3 de este decreto indica que debía comunicarse a la Diputación Permanente del Parlamento Vasco el presente Decreto, algo que se realizó el mismo día 17 de marzo, al entender que se creaba una situación excepcional e inédita en la que la Diputación Permanente debía seguir cumpliendo las funciones que reglamentariamente tiene encomendadas. Ante la realidad de un Parlamento disuelto, la Diputación Permanente es el órgano que debe velar por sus poderes, desempeñando aquellas funciones que sean acordes con su naturaleza.

El 18 de marzo la Diputación Permanente aprueba una declaración institucional en la que comparte el diagnóstico del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari y añade que no existen las más básicas condiciones para el libre ejercicio del derecho de sufragio por parte de la ciudadanía llamada a las urnas. Un proceso

## SUMARIO

electoral supone un claro riesgo de propagación de la enfermedad, lo que, dado el comportamiento altamente contagioso del virus, invalidaría las medidas de contención adoptadas hasta dicha fecha.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Recuerda, asimismo, la declaración institucional que la Junta Electoral del País Vasco, como órgano que tiene atribuido velar por el correcto ejercicio de las libertades públicas vinculadas al proceso electoral, en su reunión del día 17 de marzo, avaló la necesidad de suspender la cita electoral del 5 de abril hasta el levantamiento de las medidas extraordinarias acordadas, lo que implica que todos los trámites electorales se inicien de nuevo a fin de preservar los derechos de voto de las ciudadanas y ciudadanos recién incorporados al censo electoral.

Por último, la Diputación Permanente subraya que entre tanto se prolongue la situación de disolución de la Cámara parlamentaria, seguirá correspondiendo a la Diputación Permanente velar por todos los poderes y funciones de la misma, como esencial garante del equilibrio institucional existente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de las atribuciones recogidas en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como en el Reglamento de la Cámara. La Diputación Permanente ejercerá el debido y efectivo control de la actividad.

Con carácter previo, la Mesa de la Diputación Permanente mediante los Acuerdos de 11 y 16 de marzo de 2020, estableció una serie de medidas dentro del Plan de Contingencia para hacer frente a dicha situación de crisis sanitaria.

En estos acuerdos se creaba el Órgano de coordinación y aplicación del Plan de Contingencia al tiempo que se adoptaban una serie de medidas para mantener la actividad esencial de la Diputación Permanente.

De hecho, desde estas fechas, la Mesa de la Diputación Permanente ha celebrado más de una sesión semanal, todas ellas de forma telemática, en las que ha utilizado en un principio el software Jitsi meet y posteriormente Zoom. La Mesa ha calificado múltiples iniciativas parlamentarias y ha tramitado adecuadamente los asuntos administrativos necesarios para asegurar el buen funcionamiento de la Cámara, todo ello gracias a la tecnología que los servicios informáticos del Parlamento proveyeron.

Igualmente se han tramitado múltiples preguntas para su respuesta escrita y solicitudes de información, que las parlamentarias y parlamentarios han dirigido al Gobierno.

Por otra parte, desde bien tempranamente, 18 de marzo, se planteó la posibilidad de realizar reuniones de la Diputación Permanente. No en balde cinco miembros de la Diputación Permanente solicitaron la comparecencia del Lehendakari *"a fin de explicar las medidas que el Gobierno en funciones (sic) ha tomado y va a tomar en relación con la emergencia sanitaria y el estado de alarma generados por la pandemia de la COVID-19"*.

El 24 de marzo de 2020, la Mesa del Parlamento acordó solicitar un informe sobre las posibilidades de realizar una reunión telemática de la Diputación Permanente.

En dicho informe se refería que el Reglamento del Parlamento vasco (RPV) no prevé la celebración de sesiones telemáticas o no presenciales entre sus disposiciones. Y se reseñaba la evidencia de la falta de previsión reglamentaria sobre la posibilidad de realizar sesiones no presenciales.



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

El Informe indicaba que la celebración de sesiones no presenciales requeriría la modificación del Reglamento de la Cámara, algo que en estos momentos no podía darse dado que la Cámara se encuentra disuelta y que la Diputación Permanente no tiene competencia de reforma reglamentaria. No obstante, se añadía, que más allá de esta apreciación, y dado el carácter dúctil del derecho parlamentario, *nemine contradicente*, podría ser posible la celebración de sesiones parlamentarias no presenciales siempre y cuando el acuerdo se adoptase con unanimidad de todos y todas los miembros de la Diputación Permanente.

Por otra parte, desde un punto de vista jurisprudencial, recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre este tema no ayudaban a encontrar una solución. La STC 19/2019, de 12 de febrero, en su fundamento jurídico cuarto dice que *"como regla general, las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial. La presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos..."*.

Para terminar señalando que *"por ello, para que la voluntad de la Cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues sólo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal"*.

A pesar de estas dificultades la Mesa de la Diputación Permanente acuerda realizar una reunión informal telemática a fin de que la comparecencia del Lehendakari pueda realizarse. Algo que finalmente sucede el 2 de abril de 2020.

Por otra parte, la actividad parlamentaria continúa y la Mesa de la Diputación permanente, contando con la unanimidad de sus miembros, acuerda convocar telemáticamente una reunión utilizando el software Zoom.

De este modo, el 8 de abril de 2020 *"Con carácter excepcional, y una vez consultadas las parlamentarias y parlamentarios de la Diputación Permanente, haciendo constar que D. Carmelo Barrio Baroja indica serias reservas y dudas jurídicas y reglamentarias sobre la regularidad de la convocatoria de la Diputación Permanente, la Mesa acuerda, a la vista de que los escritos presentados cumplen con las condiciones previstas en el artículo 66.3 y 66.4 del Reglamento, convocar una reunión telemática de la Diputación Permanente para el próximo viernes, 17 de abril de 2020, a las 10:00, con el siguiente orden del día: 1. Aprobación del acta de la Diputación Permanente de 18 de febrero de 2020. 2. Proposición no de ley - Relativa a la garantía de medios e igualdad en educación en la crisis de la COVID-19 (11\11\02\01\00705) 3. Proposición no de ley - Sobre la activación de ayudas públicas ante las pérdidas económicas provocadas por la emergencia de la COVID-19 en los sectores del comercio, de la hostelería y de las trabajadoras y trabajadores autónomos (11\11\02\01\00706) 4. Proposición no de ley - Relativa a la estrategia para hacer frente a la COVID-19 (11\11\02\01\00707) 5. Proposición no de ley - En relación con las medidas urgentes para responder a la emergencia de los centros residenciales para mayores (11\11\02\01\00708) 6. Ruegos y preguntas"*.

A partir de esta fecha se han podido realizar reuniones presenciales de la Diputación permanente, aunque las dificultades reglamentarias han hecho precisa la unanimidad de los 22 miembros que conforman la Diputación Permanente. Así pues, la Mesa del 21 de abril de 2020, dadas las circunstancias excepcionales, y sin que dé lugar a precedente parlamentario, acuerda, con la unanimidad de los miembros de la Diputación Permanente, en aplicación de los principios generales que deben propiciar el derecho de participación política, sin olvidar la debida protección al derecho a la salud de las parlamentarias y parlamentarios, la posibilidad de delegar el voto en las reuniones

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

que la Diputación Permanente celebre durante el tiempo que perdure la situación de emergencia sanitaria. Las parlamentarias y parlamentarios solicitarán la delegación de voto para la reunión de la Diputación Permanente prevista para el próximo día 24 de abril mediante escrito presentado en el Registro antes de las 10:00 horas del día 23 de abril.

Buscando la unanimidad, la Mesa procura buscar el modo de realizar una interpretación reglamentaria que propicie la participación y haga que la Diputación Permanente pueda seguir, no sólo velando por los poderes de la Cámara, sino incluso, y dada la situación excepcional en la que nos encontramos, dotar a los miembros de la Diputación parlamentaria de instrumentos para que puedan ejercer un adecuado control al Gobierno.

**II. PROBLEMAS JURÍDICOS**

No cabe aquí, en este limitado espacio, sino plantear algunos de los problemas jurídicos que han ido surgiendo a lo largo de la tortuosa etapa que se ha explicado.

**1.** El primer problema que se suscita era analizar las consecuencias jurídicas de la aprobación del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari, por el que deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco del 5 de abril de 2020, debido a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, y se determina la expedición de la nueva convocatoria.

La situación creada era realmente insólita. No existía ningún precedente ni cercano ni lejano que pudiese orientarnos sobre cómo salir de la fronda jurídica, cada vez más espesa, que la pandemia estaba creando.

La ley 7/1981, de 30 de junio sobre Ley de Gobierno establece en su artículo 7c) que corresponde al Lehendakari disolver el Parlamento, previa deliberación del Gobierno, y esto es lo que había ocurrido con la publicación del decreto 2/2020 del Lehendakari, de 10 de febrero, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones. Este decreto tuvo la virtualidad de finalizar el mandato de las parlamentarias y parlamentarios que conformaron la Cámara durante la XI legislatura, y la aparición de un nuevo órgano parlamentario, la Diputación Permanente, en el que los miembros de la Comisión de Reglamento y Gobierno y la Mesa del Parlamento [artículo 66 Reglamento del Parlamento vasco (en adelante RPV)] siguen conservando su condición de parlamentarios más allá del final del mandato de la Cámara, a fin de servir de nexo con la Cámara que surja de las nuevas elecciones. Por lo tanto, la Diputación Permanente es el órgano que debe garantizar la continuidad de la Cámara.

Sin embargo, la aprobación del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari viene a trastabillar el proceso electoral del que ya había transcurrido prácticamente un mes.

¿Qué ocurría ahora? La más pura lógica, que en el mundo jurídico no siempre es la mejor consejera, podía llevar a pensar que, si la disolución del Parlamento implica el fin del mandato de parlamentarias y parlamentarios, el hecho de dejar sin efecto la convocatoria de las elecciones debiera conllevar una resurrección del mandato extinguido. Si la convocatoria de elecciones lleva inescindiblemente unida la disolución del Parlamento puede inferirse que la falta de elecciones deja sin efecto la disolución del Parlamento.

Pero más allá de la simplicidad de este planteamiento, que suponía una ristra de pequeños, pero harto complicados problemas técnicos, había una cuestión ineludible:

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

¿puede el Lehendakari una vez disuelto el Parlamento, de un modo discrecional y más allá de los motivos que se aleguen, echar marcha atrás e insuflarle una nueva vida? ¿Cuál es la norma que habilita al Lehendakari a revivir un Parlamento disuelto? No creo que en este caso puedan aplicarse miméticamente las normas administrativas para resolver un caso que tiene un profundo trasfondo constitucional y en el que está en juego el equilibrio de poderes.

Esto nos lleva a buscar otra solución y a analizar el del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari cuyo artículo 1 dispone que se *"procede a dejar sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco convocadas para el próximo 5 de abril de 2020 por Decreto 2/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones"*.

Nos encontramos, por tanto, ante un aplazamiento de la cita electoral, prevista inicialmente para el día 5 de abril, sin que existan elementos que puedan determinar con certeza la fecha concreta en la que se celebrarán los comicios. En este sentido el artículo 2 del Decreto 7/2020, al disponer que *"la convocatoria de elecciones al Parlamento vasco se activará una vez levantada la declaración de emergencia sanitaria"*, y que *"se realizará de forma inmediata, oídos los partidos políticos, y por Decreto del Lehendakari"* establece ciertas, pero inciertas, garantías para establecer la fecha y el modo en el que se realizará la nueva convocatoria electoral.

Como señalaba el "Informe Jurídico a los partidos políticos sobre gestión de la convocatoria electoral 2020 al parlamento vasco y el contexto actual de crisis de salud pública", elaborado por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales *"en las circunstancias actuales y ante la incertidumbre de cuando pudiera darse por terminada la crisis sanitaria, esta [dejar sin efecto la convocatoria electoral] resulta la única forma de garantizar a la ciudadanía y a los partidos, coaliciones o agrupaciones de electores la participación y el ejercicio del derecho de sufragio en igualdad de condiciones y oportunidades"*. Y como aclara el propio informe *"dejar sin efecto la convocatoria electoral no supone suspender el proceso ya iniciado. Significa efectivamente anular la convocatoria con la obligación de convocar una nueva, en aplicación de las facultades que otorga el artículo 46 de la Ley de elecciones al Parlamento Vasco"*.

Finalmente, el artículo 3 dispone *"participar a la Diputación Permanente del Parlamento Vasco el presente Decreto"*. Este artículo no supone únicamente una deferencia hacia la Diputación Permanente, sino un reconocimiento formal del necesario mantenimiento del equilibrio de poderes ante la adopción de una medida tan excepcional como es el aplazamiento electoral. Asimismo, postula que la Diputación Permanente, órgano estatutario, es el encargado, tal como establece el Reglamento de la Cámara, de velar por los poderes del Parlamento en los periodos en los que se encuentre disuelto.

El decreto del lehendakari, por lo tanto, sólo afecta expresamente a la celebración de la convocatoria del 5 de abril al haberse producido una imposibilidad material, justificada ampliamente en la exposición de motivos que acompaña al decreto. No afecta en ningún caso al art.1.1 del Decreto 2/2020, de 10 de febrero, por el que se disuelve el Parlamento Vasco. Es evidente que la disolución es, en este caso, el presupuesto o la causa de la convocatoria, pero hemos de entender que es un acto singular, aunque se dicte en el propio decreto. De hecho, no sólo se contempla en apartados distintos del articulado del decreto la disolución y la convocatoria, sino que se rigen por normas distintas.

Así, el art 46 de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco se refiere exclusivamente al decreto de convocatoria, al tiempo que caben convocatorias que no traigan causa

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

directa en la disolución, como son las convocatorias de elecciones parciales o las que suceden al término de la legislatura una vez agotada. Por otra parte, y de modo hipotético, el decreto de convocatoria de elecciones podría ser recurrible respecto a sus aspectos reglados, no así en relación a la disolución anticipada del parlamento, acto puramente político.

Dejar sin efecto la convocatoria electoral en curso no deriva de voluntariedad alguna, ni de la anulación del decreto de disolución y convocatoria, sino de la existencia de una imposibilidad material, que cuando desaparezca obligará a retomar el proceso electoral. Es más, tal como señala el propio artículo 2 del Decreto 7/2020 la convocatoria de elecciones se activará de forma inmediata, no quedando ya en manos del Lehendakari la posibilidad de establecer una nueva fecha, sino al albur de la posibilidad material de su celebración, esto es, en el momento en que puedan garantizarse el principio de igualdad de oportunidades en la participación política y el derecho de sufragio de la ciudadanía.

A la luz de estas premisas podemos concluir que nos encontramos ciertamente ante una situación excepcional, pero en la que la Diputación Permanente debe seguir cumpliendo las funciones que reglamentariamente tiene encomendadas. Ante la realidad de un Parlamento disuelto, la Diputación Permanente es el órgano que debe velar por sus poderes desempeñando aquellas funciones que sean acordes con su naturaleza.

**2.** El segundo problema que quiero traer a colación es el de la delimitación de las funciones de la Diputación permanente en la insólita situación creada por la pandemia.

No cabe duda de que el estado en el que nos encontrábamos era totalmente novedoso. La disolución del Parlamento supone una nueva situación jurídica para la Cámara, que reduce sus poderes y funciones a aquellos imprescindibles para velar por el equilibrio institucional entre el legislativo y el ejecutivo. Esto significa que la Diputación Permanente reduce al mínimo indispensable la institución parlamentaria durante los periodos que median entre una y otra legislatura.

La Diputación Permanente es, pues, un órgano de continuidad parlamentaria que incorpora una representación del Parlamento como institución, teniendo limitadas sus atribuciones, ya que, en sentido estricto, no sustituye a la Cámara, sino que como ha señalado Manzella, se subroga en las principales funciones parlamentarias para garantizarlas durante los periodos en que las Asambleas no están reunidas. El propio Pérez Serrano señalaba que *"la Diputación Permanente representa el instrumento que permite conciliar la discontinuidad con que funciona el órgano legislativo y la continuidad de los principales cometidos que al mismo se asignan"*.

Sentadas estas breves bases doctrinales sobre la naturaleza jurídica de la Diputación Permanente cabe decir, por lo tanto, que no asume la totalidad de las funciones del Parlamento, ni siquiera las más básicas, ya que carece de la competencia legislativa. Sus funciones se reducen a mantener una garantía institucional de colaboración y equilibrio entre los poderes.

Por otra parte, debemos reseñar que la Diputación Permanente tiene unos límites temporales limitados. Su aparición en escena se inicia con el decreto de disolución del Parlamento y finaliza con la constitución de la nueva cámara. Su vida queda reducida a los 54 días que la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco (artículo 46.3) establece desde la convocatoria de los comicios hasta su celebración, más el tiempo indeterminado hasta la efectiva constitución de la cámara. Existía ahora una *terra ignota* que se extendía desde la publicación del Decreto 7/2020 hasta la publicación del Decreto 11/2020, de 18 de mayo, del Lehendakari, por el que se convocan elecciones al Parlamento Vasco.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

¿Debían limitarse las funciones de la Diputación permanente a aquellas que le correspondían habitualmente en los periodos interlegislaturas? o por el contrario, ¿la nueva situación implicaba que debía asumir ciertas funciones que habitualmente no ha asumido y que la doctrina, casi de forma unánime, le ha negado?

Era preciso apelar a los principios generales para resolver una controversia que no sólo era jurídica, sino que principalmente era política. Por un lado, existía una tendencia a preservar el Reglamento y a que la pandemia no terminase por descoserlo, y por otro las fuerzas de la oposición pugnaban por ampliar el control y el impulso que un órgano como la Diputación Permanente podía ejercer.

Era imprescindible no olvidar que la Diputación permanente es un órgano que no debe confundirse con el Parlamento, aunque surja de él. Es un órgano con las funciones delimitadas y limitadas, ya que su composición puede llegar a no representar fielmente al Parlamento del que trae causa. En nuestro caso concreto, la Diputación Permanente, compuesta por 22 miembros, no refleja la composición de la Cámara original donde la oposición contaba con 38 escaños de los 75 que la componían. Ahora los parlamentarios que sustentaban al Gobierno contaban con la mitad de los miembros (11 escaños), lo que implicaba la posibilidad de impedir el buen término de cualquier iniciativa de la oposición.

Así las cosas no cabía duda de que la nueva situación suponía la necesidad de dotar a la Diputación Permanente de unos instrumentos que le permitiesen velar, como señalaba en su apartado quinto, la Declaración Institucional en relación con la suspensión de la convocatoria de las elecciones del día 5 de abril de 2020 como consecuencia de la pandemia provocada por la COVID-19, de 18 de marzo de 2020, "por todos los poderes y funciones de la misma, como esencial garante del equilibrio institucional existente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de las atribuciones recogidas en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como en el Reglamento de la Cámara. La Diputación Permanente ejercerá el debido y efectivo control de la actividad del Gobierno Vasco hasta la conformación de la Cámara surgida de la nueva cita electoral".

Y a esta tarea se dedicaron los Servicios Jurídicos de la Cámara. Se elaboró un controvertido informe que como era previsible no gustó ni a tirios ni a troyanos, por lo que quizá esa sea una de sus virtudes.

Podía extenderme sobre este tema, pero creo que no es lo requerido en este momento, por lo que dejo el tema planteado, pues creo que es una reflexión que debe plantearse con sosiego, y ni las prisas deben ser consejeras en tiempos de crisis ni conviene hacer apresuradas mudanzas.

Si convendría, y así quiero dejarlo apuntado, un profundo examen sobre la posibilidad de introducir en la normativa parlamentaria otros sistemas para asegurar la continuidad de las Cámaras legislativas. Quizás la adopción de sistemas de garantía subjetiva como la *prorrogatio*, adoptados en países como Italia o Alemania, frente a otros sistemas de garantía institucional, como es el caso de la Diputación Permanente, hubiesen ofrecido salidas más sencillas y menos conflictivas a la situación que hemos vivido. En cualquier caso, no soy ingenuo y sé los problemas que un cambio de este calado puede suponer: desde la necesidad de una reforma estatutaria hasta las reticencias de acabar con una institución de larga tradición en el parlamentarismo español, pasando por la necesidad de un nuevo acomodo de los equilibrios institucionales que fueron diseñados hace ya más de cuarenta años y que hasta ahora han funcionado razonablemente bien.



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

## 3. El tercer problema versa sobre la posibilidad o no de realizar sesiones telemáticas.

El 24 de marzo de 2020 la Mesa del Parlamento acordó solicitar un informe técnico sobre las posibilidades de realizar una reunión telemática de la Diputación Permanente. La ponderación entre el derecho a la salud de parlamentarias y parlamentarios y su derecho de participación exigía explorar otras vías a pesar de que las dificultades técnicas y jurídicas fueran abundantes. Un vistazo a nuestro entorno hacía pensar que podría ser posible que los trabajos parlamentarios pudieran realizarse a distancia.

El día 25 de marzo la Unión Interparlamentaria había publicado "*Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*". El documento recoge una amplia recopilación del modo en que la pandemia de la COVID-19 ha modificado los trabajos parlamentarios en diversos países.

Sin embargo, a pesar de los múltiples ejemplos de reuniones no presenciales, empleo del voto telemático o de delegación del voto, la realidad jurídica del Parlamento vasco era tozuda y sobre todo anclada en un tiempo casi decimonónico. No existía ninguna previsión de reuniones no presenciales, no existía previsión de voto telemático, que sigue proclamándose personal e indelegable (artículo 89 RPV), y las excepciones a la indelegabilidad se limitan a los casos de maternidad y paternidad.

El Reglamento del Parlamento vasco no prevé la celebración de sesiones telemáticas o no presenciales entre sus disposiciones. Es cierto que no contiene un precepto tan contundente como el artículo 70.2 del Reglamento del Congreso en el que expresamente se indica que "*los discursos se pronunciarán personalmente de viva voz*" y que "*el orador podrá hacer uso de la palabra desde la tribuna o desde el escaño*". Pero la presencia física es algo que puede deducirse de la regulación contenida en el capítulo III, De los debates, del título II. Baste como ejemplo el artículo 81.2, en el que se señala que "*llamado a intervenir por la presidencia un parlamentario o parlamentaria y no hallándose este o esta presente, se considerará que ha renunciado al uso de la palabra*". Existen muchas otras referencias a lo largo del Reglamento en las que la presencia de las parlamentarias y parlamentarios está sobreentendida a lo largo de todo su texto. Es evidente que nuestro Reglamento no tuvo en cuenta en su redacción la posibilidad de realizar sesiones no presenciales.

La celebración de sesiones no presenciales requería la modificación del Reglamento de la Cámara, algo que en estos momentos no podía darse dado que la Asamblea se encuentra disuelta y que la Diputación Permanente no tiene competencia de reforma reglamentaria. Ni siquiera era posible explorar el camino de la Resolución interpretativa de la presidencia. Aún en la hipótesis de que entendiésemos que la propuesta no supusiese una novación reglamentaria debiera contar con el parecer favorable de la Junta de portavoces (artículo 37.3 RPV), órgano que una vez disuelto el Parlamento ya no existía.

Más allá de estas apreciaciones, y dado el carácter dúctil del derecho parlamentario, *nemine contradicente*, podría ser posible la celebración de sesiones parlamentarias siempre y cuando el acuerdo se adoptase con unanimidad de todos y todas los miembros de la Diputación Permanente. No obstante, *de lege ferenda*, parecía necesario que, tan pronto como sea posible, la próxima legislatura aborde una reforma reglamentaria que prevea la celebración de reuniones no presenciales en las que se garanticen los principios básicos que deben regir los debates parlamentarios.



## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Desde un punto de vista jurisprudencial, y en segundo lugar, es cierto que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no son abundantes sobre este tema, aunque la reciente STC 19/2019, de 12 de febrero, arrojaba algo de luz al tema que nos ocupa. En concreto su fundamento jurídico cuarto dice que *"como regla general, las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial. La presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos..."*. Para terminar señalando que *"por ello, para que la voluntad de la Cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal"*. Es cierto que nos encontramos ante un *obiter dicta* de esta sentencia del Tribunal Constitucional, aunque lo suficientemente significativo para ser tomado en cuenta.

No es el momento de entrar a analizar la sentencia 19/2019, de 12 de febrero, o la posterior 45/2019 de 27 de marzo en el mismo sentido. Pero creo que son sentencias excesivamente vinculadas al caso concreto y que pecan de una falta de consideración respecto a la realidad tecnológica del siglo XXI. Supongo que tampoco era el momento ideal para pronunciarse sobre estos temas, pero su contundencia, y a veces carácter apodíctico, ha cerrado puertas que luego cuesta volver a abrir.

Por otra parte, y desde un punto de vista doctrinal, creo que no merece la pena retrotraerse a los clásicos del parlamentarismo –J. Bentham y su defensa de la oralidad y debates estrictos en sus *Tácticas parlamentarias*–, ya que en aquellos tiempos no era siquiera pensable la posibilidad de realizar sesiones no presenciales.

A todos estos problemas se unía otro no menor. El sistema informático con el que contábamos para realizar una reunión telemática no permitía la traducción simultánea, algo que contradecía el artículo 2.2 RPV que señala que el *"Parlamento Vasco garantizará el uso normalizado de ambos idiomas oficiales"*.

Así las cosas, el único modo de avanzar era tejer acuerdos y buscar complicidades para que las reuniones pudieran realizarse, algo que afortunadamente pudo conseguirse gracias al acuerdo de todas las parlamentarias y parlamentarios de la Diputación Permanente. El carácter dúctil del derecho parlamentario tiene a veces sus ventajas, y así, junto a las reuniones no presenciales pudo lograrse también un acuerdo para la delegación del voto mientras durase la situación de pandemia y sin que dicho acuerdo pudiera servir de precedente.

**III. A MODO DE COLOFÓN**

El Parlamento no es una institución ágil a la hora de adaptarse a los cambios. Es esta una queja habitual de los gobiernos, que ven los procedimientos parlamentarios como algo engorroso que dilata los plazos y modera las prisas que requieren las actuaciones gubernamentales. El análisis de las futuras leyes requiere sosiego y debe ser visto como una oportunidad para mejorar y consensuar las normas que afectarán a toda la sociedad.

Las tradiciones siempre han pesado en los parlamentos, y sus movimientos, sus cambios, deben atemperarse y meditarse para evitar que sean como los de un elefante en cacharrería.

J. Bentham en sus *Tácticas parlamentarias* escribía que una convicción fundada no se logra de golpe en un parlamento; el mejor argumento tiene necesidad de ser presentado

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

una y otra vez, y bajo múltiples aspectos para adaptarse a los usos parlamentarios. Un experimentado miembro de la Cámara de los Comunes del siglo XIX decía: “*a truth in the House of Commons requires a great deal of soaking*”, lo que señalaba que cualquier nueva verdad, o procedimiento parlamentario, requiere de tiempo como una tela lo necesita para teñirse de color.

El Parlamento es una institución en la que el debate, la confrontación de ideas, ocupa un lugar central, no en vano Bagehot hablaba del sistema parlamentario como el gobierno por discusión. El cuerpo a cuerpo es algo esencial, que creo que las nuevas tecnologías no pueden, ni deben hacernos olvidar. Hasta alguien tan poco proclive al parlamentarismo como C. Schmit caracterizaba el parlamento como foro de discusión.

Preservar la esencia del parlamentarismo no es óbice para que, en circunstancias excepcionales, como las que nos ha tocado vivir, las nuevas tecnologías puedan servir, precisamente, para propiciar el debate y hacer efectivas las funciones que corresponden a las asambleas legislativas.

Será necesario modificar los reglamentos parlamentarios, adaptarlos a los nuevos tiempos, aprender de errores e imprevisiones.

Pero *ne quid nimis*, nada en exceso, dice la locución latina. Las nuevas tecnologías son un instrumento que debe usarse con mesura y al servicio de nuestros parlamentos. No tomemos el medio por el fin.

Muchos han reclamado convertir el Parlamento en virtual durante la pandemia a fin de garantizar el control del gobierno. El formidable reto planteado por la COVID-19 no debe hacernos olvidar la esencia del parlamentarismo. Las decisiones que debe tomar el Parlamento durante una crisis como la vivida son difíciles y complicadas. Así como existe una legislación estatal para afrontar los momentos críticos, que va desde el estado de alarma al de sitio o excepción, así los reglamentos parlamentarios debieran dotarse de procedimientos excepcionales para solventar con celeridad y eficacia las situaciones de crisis, y al tiempo preservar el derecho de participación de parlamentarias y parlamentarios. ■