

LOS PARLAMENTOS ANTE LA SEMIPRESENCIALIDAD: ALGUNOS APUNTES DE LA EXPERIENCIA COVID19

Carles López Picó, egresado del CEPC en la promoción 2020-2021

1. Introducción

Las limitaciones a la libre circulación así como la regulación relativa a la necesidad de mantener una distancia social mínima han sido elementos que sin duda han determinado la actuación de las cámaras legislativas durante los meses más intensos de la pandemia. Recientemente, el Tribunal Constitucional Español ha anulado ciertos acuerdos de la mesa del Congreso de los Diputados referidos a la paralización de los plazos de tramitación parlamentaria a causa de la situación provocada por la COVID-19, aspecto que ha puesto de relieve las posibles limitaciones al derecho de “participación política” *-que aquí, con más acierto, indicaremos como derecho a acceso a los cargos públicos-* que se produjeron durante aquellas semanas.

Si bien lo ocurrido en el Congreso puede servir de ejemplo, este artículo pretende abarcar la temática desde una perspectiva más amplia, analizando las reacciones y los *medios* que las diferentes asambleas legislativas autonómicas han manejado para continuar con su actividad. Se pretende, por tanto, realizar un breve recorrido por como las herramientas tecnológicas han impactado en las posibles afectaciones al citado derecho de *acceso a los cargos públicos (23.2 CE)*, especialmente en el ámbito autonómico. En la última parte del texto se realizan una serie de conclusiones y de propuestas de mejora que pretenden superar el escenario pandémico.

2. El núcleo del derecho al acceso a los cargos públicos (Art. 23 CE)

Antes de entrar en las variadas daptaciones que han realizado los diferentes parlamentos, ha parecido razonable realizar un breve apunte sobre el alcance del *derecho al acceso a los cargos públicos (23.2 CE)*. Ya indicó tempranamente GARCIA ROCA¹ que dicho derecho “*no solo engloba el derecho a acceder a dichos cargos*” sino que también “*constituye un derecho a desempeñar el puesto sin perturbaciones ilegítimas*” por lo que debe entenderse que “*el ámbito del derecho fundamental acaba de coincidir con lo que suele llamarse el estatuto del parlamentario, que constituye el núcleo del mismo*”.

¹ García Roca, J. (1995). La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución. *Revista de Las Cortes Generales*, 34, 51–125. <https://doi.org/10.33426/rcg/1995/34/664>. pág 84-85.

Dichas reflexiones son coincidentes con lo establecido por nuestro Tribunal Constitucional en la STC 161/1988 (FFJJ 6) donde indica que “*este precepto [23.2 CE] garantiza, no sólo el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga*” deja claro el TC que “*compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos*” (FFJJ 7)

De lo expuesto hasta el momento, y especialmente en lo que resulta de interés para nuestra temática, debemos concluir que el derecho regulado en el art. 23 CE “al acceso a los cargos públicos” incluye también la protección ante las injerencias al ejercicio del propio cargo en base a lo establecido en los reglamentos parlamentarios. La tarea que se nos presenta por delante, por tanto, es analizar como el uso de la tecnología en los parlamentos autonómicos, ciertamente forzado por la situación provocada por el COVID19, ha podido afectar al ejercicio de dicho art.23 CE en los términos establecidos en los diferentes reglamentos parlamentarios.

3. Las diferentes reacciones autonómicas

Nos adentramos ya por tanto en el análisis de las diferentes adaptaciones tecnológicas que han realizado los parlamentos autonómicos para adaptarse a la situación provocada por el COVID19. Se observa, en el citado marco de actuación, como se han producido ciertas actuaciones similares en el conjunto de autonomías y algunas otras claramente diferenciadas, aspecto que nos servirá de estructura para el análisis. Cabe apuntar, en este sentido, que no se han puesto en funcionamiento los mecanismos de coordinación existentes entre las diferentes asambleas parlamentarias. De esta forma, la *Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos* no ha mantenido reuniones periódicas sobre la temática y la primera referencia a la situación de pandemia la observamos en su declaración institucional² de 9 de julio de 2021. Debemos entender por tanto que la posible coordinación existente se ha dado en el ámbito más técnico, aspecto que analizaremos posteriormente con las propuestas técnicas de modificación de reglamentos parlamentarios, que resultan parcialmente coincidentes.

3.1 Elementos comunes

3.1.1 El uso del registro electrónico

² La declaración se encuentra disponible en: <https://www.coprepa.es/wp-content/uploads/2021/07/Declaracion-Institucional-COPREPA-2021-1.pdf>

Más allá de la limitación de acceso a las dependencias de las diferentes asambleas legislativas, la primera medida que adoptaron las diferentes mesas de dichos parlamentos, junto con la suspensión provisional de los periodos de sesiones, resultó la modificación del uso del registro de presentación de iniciativas. Con el claro objetivo de limitar la presencialidad, y con las sesiones provisionalmente suspendidas, los diferentes legislativos adoptaron la decisión de suspender la presentación presencial de iniciativas, aunque se presentaron diferentes soluciones para ello:

Por una parte, destaca un grupo de Parlamentos autonómicos (Andalucía, Canarias, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Illes Balears, Madrid, Navarra, La Rioja) que optaron por habilitar un correo electrónico como alternativa -o de forma complementaria- al registro de iniciativas presencial o telemático. Si bien alguno de dichos parlamentos ya cuenta con registro electrónico, se optó por la vía del correo electrónico como solución extraordinaria y con carácter de urgencia. En este sentido, destacan algunas asambleas (La Rioja, Comunidad de Madrid, Cataluña) que establecían limitaciones o gestiones extra más allá del propio envío de las iniciativas: en algunas de ellas se tenía que adjuntar posteriormente la documentación en físico³ -aspecto que se terminó revocando por las quejas de los propios grupos parlamentarios⁴-y en otras se tenía que remitir la iniciativa, adjuntando una imagen firmada de la misma y contactar telefónicamente con los servicios técnicos para comprobar la exactitud de la misma⁵.

Por otra parte, otro grupo de parlamentos (País Vasco, Galicia, Aragón y Comunidad Valenciana) optaron por restringir la presentación física, resultando como alternativa sendas sedes electrónicas en cada uno de los casos. Incluso en alguno de ellos se destaca que toda comunicación se realizará por vía telemática, refiriéndose a la publicación en tableros físicos de anuncios o notificaciones⁶.

Por último fueron pocos los parlamentos autonómicos (Asturias, Cantabria, Castilla-la Mancha y Murcia) que no regularon dicha materia. No obstante, en todos los casos se suspendieron los periodos de sesiones, se limitó la presencia física y se permitió al personal técnico trabajar desde sus domicilios, por lo que cabe esperar que la presentación física resultara ciertamente dificultosa.

No parece por tanto que el paso de los registros de las cámaras legislativas de la modalidad presencial a la telemática haya supuesto afectación alguna al núcleo del derecho al acceso a los cargos público. Si sorprende, en esta cuestión, que algunos parlamentos establecieran sistemas de

³ CATALUÑA 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 Covidien-19

⁴ CATALUÑA Acuerdo de la Mesa del Parlament, de 2 de junio de 2020, por la que se anula la obligatoriedad de presentar en soporte papel los documentos presentados por correo electrónico en el Registro General del Parlament

⁵ LA RIOJA 10L/AOCA-0005. Medidas complementarias al Plan de Contingencia ante la situación de coronavirus (covid-19) aprobado por la Mesa de la Cámara con fecha 11-3-2020. Disponible en <https://www.parlamentarioja.org/recursos-de-informacion/publicaciones-oficiales/boletin-oficial/bopr-10-121c>

⁶ C.VALENCIANA Acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes sobre la suspensión del actual periodo de sesiones y otras medidas de aplicación consecuencia del estado de alarma a la actividad de la Cámara

correo electrónico cuando ya disponían de sedes electrónicas para realizar dichas gestiones, lo que hace indicar que se trata de herramientas poco instauradas en los usos parlamentarios.

3.2 Elementos diferenciados

3.2.1 Las reuniones telemáticas

Una de las cuestiones donde se observa más disparidad de actuaciones es sin duda la posibilidad de realizar reuniones parcial o totalmente telemáticas de los diferentes órganos de las cámaras legislativas. De esta forma, se analizan de forma autónoma cada uno de los diferentes órganos para poder observar el alcance de dichas reuniones telemáticas en cada uno de los parlamentos. Debemos advertir, antes de iniciar el análisis, que muchas de las cámaras legislativas han habilitado a sus diputaciones permanentes ya sea en relación a las funciones que ostentarían los respectivos plenos o como órgano de urgencia (C.Valenciana, Andalucía, Aragón, Canarias, Illes Balears, Extremadura, País Vasco) por lo que resulta también necesaria incluirlo en el análisis.

- Comisiones en formato telemática.

Sin duda el órgano que más afectado se ha visto por la reducción de su actividad durante el periodo de crisis sanitaria han sido las comisiones. Posiblemente por su contenido más deliberativo y por su formato más flexible, la gran parte de las asambleas legislativas han postergado su realización o han permitido que dichos espacios se reúnan de forma telemática. No obstante, observamos diferentes situaciones: desde un formato donde se realizaban íntegramente online (C.de Madrid) hasta cambios de formato de las mismas para establecer comparecencias telemáticas de los consejeros del área correspondiente, en relación a las medidas vinculadas al COVID19 (Cataluña⁷) o a la modificación del formato de las comisiones, para que se realicen de forma telemática pero con una estructura diferente (La Rioja⁸).

- Mesa, junta de portavoces o diputación permanente telemáticas.

Se trata, por ser los órganos más directamente involucrados en la gestión y toma de decisiones de las cámaras, de los espacios que con más frecuencia se han reunido. De esta manera, han existido multitud de acuerdos de la propia mesa para que dichos órganos se puedan reunir de forma íntegramente telemática (Extremadura, Andalucía, Aragón, Castilla-León, Cantabria, Cataluña) e incluso algunos se reunieron directamente mediante esa modalidad, sin necesidad de acuerdo formal

⁷ CATALUÑA Acuerdo de la Mesa del Parlament, de 31 de marzo de 2020, sobre la sustanciación de las preguntas y respuestas orales en las Comisiones, que han de tener lugar las sesiones informativas solicitadas por los miembros del Govern para informar de las medidas adoptadas para afrontar la crisis del COVID-19

⁸ LA RIOJA Resolución de la Presidencia, de 14 de abril de 2020, sobre reuniones telemáticas de las comisiones constituidas en el seno del Parlamento de La Rioja durante la situación de crisis sanitaria generada por el coronavirus (COVID 19)

para ello. (C. de Madrid o Illes Balears). En un tercer grupos de casos podemos incluir aquellos parlamentos que han modificado su reglamento para poder realizar reuniones de forma íntegramente telemática (Galicia⁹, Canarias¹⁰, País Vasco¹¹ o Castilla la Mancha¹²). Más allá de las diferencias entre la habilitación legal que requería realizar las reuniones en formato telemático -desde el simple acuerdo tácito, pasando por un acuerdo de la propia mesa o hasta la modificación del reglamento de la cámara- parece que la realización de las reuniones mediante dicha modalidad ha resultado pacífica, otorgando plena validez jurídica a los acuerdos que se tomaban.

- Pleno en formato telemático

Por último el órgano que más dificultades y debates -por el número de miembros o por su configuración jurídica en los reglamentos de las distintas cámaras- ha despertado para la celebración de sus reuniones de forma telemática ha sido el pleno de las diferentes asambleas legislativas. De esta manera, debemos recordar en este punto que muchas de la asambleas han reducido temporalmente el número de miembros que pueden asistir al pleno -sea mediante voto telemático o delegado, como se analiza en el apartado posterior- (Andalucía, Asturias, Extremadura, Valencia..) o sea funcionando en la misma composición que la diputación permanente (Aragón y parcialmente; Canarias, I. Balears y C. Valenciana).

Por una parte, ya hemos comentado algunos Parlamentos autonómicos (Galicia, País Vasco o Castilla la Mancha) que han realizado modificaciones de su reglamento, que incluyen en todo caso la posibilidad de realizar el pleno de forma telemática. No obstante, la posibilidad de realizar plenos de forma íntegramente telemática se reduce a dichos territorios. Como veremos, en la mayoría de CCAA se ha optado por un escenario *mixto*, con una presencialidad reducida que permita respetar la distancia social (Aragón, Andalucía, Asturias, C. Valenciana, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia). No obstante, debemos cuestionar qué se trate realmente de sistemas “mixtos” o “híbridos”, más cuando la actuación de las personas que no participan físicamente se limita a emitir el voto de forma telemática o a delegarlo. Estaríamos por tanto en simples reducciones de aforos, más cuando la estructura de los debates y deliberaciones tampoco se ha adaptado, en la gran mayoría de ocasiones, a un sistema híbrido. Destacan por últimos algunas formulas novedosas, como el caso de Cataluña, que realizó comparecencias periódicas del

⁹ BOLETÍN OFICIAL DO PARLAMENTO DE GALICIA XI lexislatura Número 26 6 de outubro de 2020 Acordo do Pleno do Parlamento de Galicia, do 6 de outubro de 2020, polo que se modifica o Regulamento do Parlamento de Galicia disponible en https://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaBoletinsOficiais/B110026_1.pdf

¹⁰ REFORMA DEL REGLAMENTO DEL PARLAMENTO DE CANARIAS 10L/PRRP-0002 Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias. Disponible en: <https://www.parcn.es/files/pub/bop/10l/2020/159/bo159.pdf>

¹¹ BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO VASCO XII legislatura N.º 8 02.10.2020 Propuesta de modificación del Reglamento del Parlamento Vasco (Acuerdo del Pleno) (12/09.03.01.00001) Disponible en: https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/2ac42c06-4298-4320-9bf4-a39009c89ec2

¹² BOLETÍN OFICIAL CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA 19 de junio de 2020 X LEGISLATURA Núm. 54 Modificación del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha para habilitar la posibilidad de celebración de sesiones por videoconferencia, expediente 10/REGL-00003. Disponible en: <https://www.cortesclm.es/web2/paginas/publicaciones/boletin/boletin10/pdf/054.pdf>

Presidente del Ejecutivo en formato telemático ante un órgano equivalente al pleno, pero con composición diferenciada, que se reunía de forma presencial. Si bien existieron algunas problemáticas técnicas, como el caso de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, que tuvo que suspender un pleno telemático durante su desarrollo por errores en la conexión, no se observan grandes problemáticas técnicas para el desarrollo de dichas sesiones.

3.2.2. El sistema de votación no presencial.

El último de los elementos que se analizan en este trabajo versa en relación al voto de los diputados/as, tanto en sesiones de mesa o diputación permanente o en sesiones de pleno de la cámara. Como veremos, en esta ocasión las diferentes asambleas legislativas han optado por dos modelos diferenciados: el voto telemático individual o el voto delegado.

- El voto telemático (Comunidad Valenciana, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad de Madrid)

En todos los casos donde se ha establecido la modalidad de voto telemático individual de cada uno de los parlamentarios se han dictado instrucciones, ya sea por parte de la presidencia de la cámara o mediante acuerdo de la mesa, regulando dicha cuestión. Si bien es cierto que se trata de un supuesto que la mayoría de reglamentos ya incluían, la situación sanitaria ha obligado a excederse de los *usos parlamentarios* y se ha regulado su desarrollo de muy distinta manera: desde permitir el voto telemático solo a las personas contagiados o contacto estrecho (Cantabria¹³) hasta permitir el voto telemático solo en votaciones a la totalidad, exceptuando enmiendas o votaciones parciales (Asturias). En todo caso, y dado que muchas reuniones se producían en formato “híbrido”, no parece que dicha modalidad haya despertado grandes problemas ni polémicas. La única cuestión a resolver ha resultado la imposibilidad de realizar votaciones secretas mediante esta modalidad, dado la necesidad técnica de acreditarse para poder acceder a dichos sistemas de votaciones. Sin duda se trata de una cuestión pendiente a resolver en la que la tecnología ya ha planteado posibles alternativas viables.

- La delegación de voto (Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco y La Rioja)

Mayor problemática ha despertado la elección por parte de los parlamentos autonómicos por la delegación de voto, ya sea en las sesiones de sus órganos rectores o en el pleno de la cámara. Si bien también han existido diversas modalidades, como la única posibilidad de delegar el voto en la

¹³ CANTABRIA Acuerdo relativo a la autorización del voto telemático por causa de protección de la salud pública con motivo de la crisis sanitaria derivada de la pandemia por coronavirus. Disponible en: https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/10L9999-0038-1_firmado.pdf

portavocía del grupo (Extremadura¹⁴), lo que convertía la situación *de facto* en una reunión de portavoces con voto ponderado hasta modificaciones del reglamento para incluir la posibilidad del voto ponderado (Andalucía) la opción requiere una menor carga tecnológica, al eliminar la inmediatez que requiere la votación telemática durante las sesiones de mesa o pleno de la cámara.

La posibilidad de poder ejercer el voto en dichas asambleas legislativas mediante delegación nos despierta dudas, atendiéndonos a la posible “quiebra” de la continuidad del mandato representativo que se produce en dicha situación¹⁵. Dichas dudas se refuerzan si atendemos a lo establecido en la reciente STC 19/2019 (FFJJ 4) donde se indica que *“El ejercicio personal del cargo público representativo es una exigencia que deriva del propio carácter de la representación que se ostenta, que corresponde únicamente al representante, no a terceros que puedan actuar por delegación de aquel”*, recordando dicha sentencia que si bien el artículo 79.3 CE (Voto personal e intransferible) solo afecta a las cortes generales debemos entender que *“el principio constitucional que contiene (..) al operar sobre una concreta manifestación del derecho fundamental que consagra el artículo 23.1 CE, determina que las facultades inherentes al ejercicio de la representación política no puedan ser objeto de delegación”*.

4. Conclusiones

A modo de conclusiones, se aportan una serie de recomendaciones o propuestas de mejora extraídas de lo expuesto hasta el momento con el objetivo de, más allá de la situación de urgencia que ha requerido la crisis sanitaria, poder mantener de forma estable las herramientas tecnológicas que se consideren positivas en la práctica de dichas asambleas legislativas.

- Si bien no han existido problemáticas en relación al uso del correo electrónico como método de registro en los diferentes parlamentos, parece razonable orientarse hacia el uso de las diferentes sedes electrónicas para dicha tarea, lo que permitiría una gestión mucho más eficaz -y eficiente- del propio registro, avanzando en medidas más transversal de administración digital parlamentaria.
- Reconociendo que en todo caso la prioridad debe ser realizar sendas reuniones con carácter presencial, las sesiones de los diferentes órganos rectores de las diferentes asambleas legislativas se han podido desarrollar de forma telemática sin grandes problemáticas. No obstante, convendría avanzar en métodos “híbridos” o completamente telemáticos donde la participación de los diferentes diputados/as no se limite a la emisión del voto. Seguramente dicha cuestión no solo

¹⁴ EXTREMADURA Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 15 de septiembre de 2020 sobre la asistencia presencial, participación y votación en las sesiones plenarias disponible en: <https://www.asambleaex.es/descargas/publicaciones/boae/10/2020-09-16/10BOAE249.pdf>

¹⁵ Anguita Susi, A. (2016). Breves notas sobre el fundamento de la delegación del voto en los sistemas representativos autonómico y local. *Revista de Las Cortes Generales*, 97, 259–272. <https://doi.org/10.33426/rcg/2016/97-99/23> pag 14.

requiera mejorar las propias herramientas tecnológicas, sino también la estructura, metodología y organización de dichos debates.

- Por último, las dudas que despierta la delegación de voto -aspecto asentado incluso en algunos reglamentos parlamentarios- recomendaría, en las situaciones tasadas, por apostar por el voto telemático, aspecto que mantiene en todo caso el *mandato representativo* y que parecer no afectar al núcleo del propio derecho a la participación política, en los términos establecidos por nuestro tribunal constitucional.

Bibliografía:

ANGUITA SUSI, Alberto (2016). Breves notas sobre el fundamento de la delegación del voto en los sistemas representativos autonómico y local. *Revista de Las Cortes Generales*, 97, 259–272. <https://doi.org/10.33426/rcg/2016/97-99/23>

GARCIA ROCA, Javier. (1995). La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución. *Revista de Las Cortes Generales*, 34, 51–125. <https://doi.org/10.33426/rcg/1995/34/664>