

# El parlamento en tiempos de pandemia: lecciones aprendidas

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ

Letrada de las Cortes Generales

Profesora de Derecho Constitucional Universidad de Comillas-ICADE

## Resumen

Este artículo recoge la experiencia práctica del trabajo parlamentario durante los momentos más complicados de la crisis sanitaria de la covid-19 y de la respuesta adaptativa de los parlamentos para poder, en el contexto de las restricciones y medidas de prevención, desplegar sus funciones constitucional y estatutariamente atribuidas. Pretende contribuir reflexionando sobre las lecciones aprendidas y los instrumentos que, recuperada la normalidad, resultan útiles a la institución.

**Palabras clave:** pandemia, sesiones mixtas, sesiones telemáticas, voto remoto.

## Resum

Aquest article recull l'experiència pràctica del treball parlamentari durant els moments més complicats de la crisi sanitària de la covid-19 i de la resposta adaptativa dels parlaments per a poder, en el context de les restriccions i les mesures de prevenció, exercir les seues funcions constitucionalment i estatutàriament atribuïdes. Pretén contribuir reflexionant sobre les lliçons apreses i els instruments que, recuperada la normalitat, resulten útils a la institució.

**Paraules clau:** pandèmia, sessions mixtes, sessions telemàtiques, vot remot.

## **Abstract**

This article collects the practical experience of parliamentary work during the most complicated moments of the COVID 19 health crisis and the adaptive response of Parliaments to be able, in the context of restrictions and prevention measures, to deploy their constitutional and statutory functions. attributed. It intends to contribute by reflecting on the lessons learned and the instruments that, once normalcy has been restored, are useful to the Institution

**Key words:** Pandemic, mixed sessions, telematic meetings, remote voting.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Hibernación y desescalada
- III. Nueva normalidad parlamentaria
- IV. Reuniones telemáticas y sesiones mixta de comisión
- V. El voto remoto expansivo
- VI. Conclusiones

## I. Introducción

En la situación de crisis sanitaria que hemos vivido recientemente y por la que aún estamos transitando con distinto nivel de incidencia en los diferentes países en relación con la pandemia se ha puesto de manifiesto la ductilidad del derecho parlamentario, su flexibilidad, nota característica de esta disciplina parlamentaria que se ha visto notablemente incrementada en estos tiempos de incertidumbre, al haber sido la respuesta más efectiva para posibilitar la articulación del trabajo parlamentario en medio de las restricciones. La institución parlamentaria, constantemente amenazada por la crisis y los deseos de dotarla de una mayor centralidad política, ha demostrado ser profundamente resiliente. Se ha hecho fuerte en la dificultad y, tras un desconcierto inicial, ha puesto todo su empeño en poder seguir cumpliendo su función constitucional.<sup>1</sup>

A lo largo de la historia del parlamentarismo han sido numerosos los obstáculos que los parlamentos han tenido que sortear para la celebración de sus reuniones. Por un lado, inicialmente, la desidia regia en sus convocatorias que sólo tenían lugar cuando las arcas del estado necesitaban de su aportación y vinculada después a la máxima revolucionaria del *no taxation without representation*. También, en otras ocasiones largos y penosos viajes con fuego enemigo acechando, caso paradigmático el de los constituyentes españoles de 1812 que dejaron entre parlamentarios y servidores públicos ejemplos de heroica resistencia.

Entre las causas a sortear en la historia de las cámaras de representación está también el ignominioso silencio de las dictaduras del que tenemos tristes ejemplos patrios.

Cuando todos estos obstáculos estaban ampliamente superados, una pandemia, un virus, compromete gravemente la salud, la respuesta

---

<sup>1</sup> Este artículo es tributario de la charla impartida en la sede de las Corts Valencianes bajo idéntico título, «El Parlamento y la Pandemia: lecciones aprendidas» en el marco del Curso de Derecho Parlamentario organizado conjuntamente por las Corts Valencianes y la Universidad CEU Cardenal Herrera, bajo el título Retos y desafíos tras cuarenta años de parlamentarismo autonómico.

sanitaria y la economía de todos los estados y ataca directamente la esencia del parlamentarismo. Lo hace por la imposibilidad física de la presencia que es consustancial a la deliberación parlamentaria. Protegerlos era alejarnos.

Afortunadamente la tecnología sale al encuentro para mitigar la ausencia de presencia física y poner sobre la marcha medios telemáticos que diesen continuidad al trabajo parlamentario deslocalizado de las cámaras.

Las medidas adoptadas fueron necesariamente graduales y fueron pasando por las distintas etapas de mayor a menor intensidad en las restricciones. Siguiendo el símil de las adaptadas a nivel social las hemos clasificado en tres:

- Hibernación o confinamiento
- Desescalada
- Nueva normalidad

## **II. Hibernación y desescalada parlamentaria**

En la primera fase de hibernación o confinamiento asistimos incluso a un cierre físico de algunos parlamentos, pero esto no se tradujo en ningún caso en inactividad.

Los órganos rectores mantuvieron latente la maquinaria para que, cuando se reactivase la actividad, esta estuviera plenamente engrasada. Esto se tradujo en una importante actividad de los órganos rectores de las cámaras que incluso se reunieron fuera de los días laborales para favorecer la presencia de todos sus miembros. Alguna reunión incluso en fin de semana permitía hablar jocosamente de la Mesa dominical. El germen de las mesas prontamente se extendió a las juntas de portavoces y de ahí a los órganos funcionales de los parlamentos.

Todo ello no hubiera sido posible sin la deslocalización a marchas forzadas de gran parte de la administración parlamentaria que servía documental y técnicamente con todo el soporte necesario al trabajo de los órganos parlamentarios.

La función legislativa quedó latente en muchos casos vinculada al estado de alarma declarado y a la imposibilidad del trabajo ordinario del Pleno.

El control parlamentario se vio sustituido en los momentos iniciales y en el mejor de los casos por un control extramuros y por reuniones informativas carentes de formalidades entre presidencia y grupos parlamentarios o entre los consejeros y los portavoces parlamentarios del ramo. Esta información informal era la mejor opción, pues en otro caso fue inexistente. Una solución de emergencia para mantener la comunicación entre gobierno y grupos parlamentarios que obviamente siempre va a ser juzgada insuficiente.

Medidas preventivas, como la prohibición de visitas de terceros ajenos a la cámara, se adoptaron en la práctica totalidad de los parlamentos que dejaron de ser prontamente lugares ajetreados y de concurrencia de personas. De igual modo, la comunicación con la sociedad civil se virtualizó.

En todo momento hay que tener presente que en esos compases iniciales la percepción era de una situación coyuntural que se antojaba, con una mezcla de ingenuidad y esperanza, breve en el tiempo. Lamentablemente, las semanas posteriores en las que se recrudeció la situación epidemiológica evidenció lo errado del planteamiento y que iba a necesitarse mucho más tiempo para controlar el virus y que aún en la fecha en que escribimos estas líneas, enfilando el último trimestre de 2022, dos años y medio más tarde, todavía no podemos afirmar con rotundidad que haya sido completamente doblegado.

No podemos perder de vista que el parlamento, además de órgano constitucional con elevadas funciones, es también un centro de trabajo, y la situación epidemiológica de marzo de 2020 abogaba por la suspensión de las actividades colectivas celebradas en espacios cerrados y con gran afluencia de personas.

Todo se plegó por tanto a la necesidad de garantizar la salud pública que debía de ser cohonestada con el derecho de participación.

### III. Nueva normalidad parlamentaria

El principio de prudencia fue la tónica de la vuelta a la normalidad. Inicialmente, lo aconsejado eran los guantes, mamparas, gel desinfectante y limpieza extrema para ir relajándose en función de la marcha de la pandemia. Cada cámara parlamentaria elaboró su protocolo de actuación ante la presencia de un caso posible o confirmado de covid de la mano en muchos casos de los servicios de prevención o las direcciones de salud pública de las respectivas comunidades autónomas que servían el marco o las directrices sobre las cuales los servicios de la cámara lo adaptaban a la realidad de la administración parlamentaria. Esos protocolos eran documentos vivos que se han ido adaptando según el avance de la pandemia, redefiniendo aforos y distancia social.

Fue todo ello un continuo ensayo-error. No podemos olvidar que, al fin y al cabo, se trataba, como hemos dicho con anterioridad, de cohonstar dos derechos: la salud pública (la vida y la integridad física de las personas) y el derecho de participación y, siendo todos ellos derechos fundamentales, estábamos en un estado de necesidad evidente.

Cambiamos del día a la noche, nos adaptamos y ahora toca preguntarnos si aprendimos y qué aprendimos.

La primera cuestión a tener en cuenta es que los reglamentos no estaban lógicamente preparados para una pandemia: el derecho extraordinario, no estaba contemplado entre los supuestos de hecho. Pero también podemos afirmar que los instrumentos normativos fueron suficientes y, donde no lo fueron, el consenso sirvió para adaptarse. Y nunca fue tan cierto el lema de adaptarse o morir como en esos meses donde, conscientes de la insuficiencia regulatoria ante la magnitud del problema, había que en todo caso dar una respuesta. Así, por ejemplo, bienintencionadas y muy tempranas propuestas de reforma reglamentaria chocaban con la realidad: la imposibilidad de articular totalmente *online* un proceso legislativo y de obtener de tal modo una

mayoría absoluta de la cámara para su aprobación que no podía reunirse con las limitaciones de aforo existentes.

Pero, en vías ya de la superación de la pandemia, cabe plantearse si es necesario incluir algunos de esos aprendizajes también en los textos reglamentarios. Hago referencia aquí, por ejemplo, a la extensión de los supuestos de voto telemático cuyo *numerus clausus* reglamentario fue salvado por la vía de los acuerdos de Mesa. Introduciendo un añadido al supuesto de enfermedad grave, como podría ser la causa de salud pública si no se quiere recoger expresamente la situación pandémica, quedaría formalmente contemplada la imposibilidad del desempeño de la función parlamentaria por restricciones provenientes de criterios de salud pública.

No es catastrofista afirmar que la sociedad actual debe de estar preparada para posibles situaciones pandémicas. Sin más, una amenaza reciente se nos ha presentado a propósito de la llamada viruela del mono, y en la prensa son frecuentes las opiniones médicas y científicas que alertan de posibles nuevas pandemias en el siglo actual. Lo cierto es que la Organización Mundial de la Salud alcanzó en 2021 un consenso para elaborar un convenio para reforzar la prevención, preparación y la respuesta ante pandemias entre sus 194 estados miembros, trabajando los campos de la alerta, los servicios y suministros sanitarios y la investigación e innovación. La intención es que el órgano de negociación intergubernamental presente sus conclusiones en la 76ª Asamblea Mundial de la Salud 2023.

En la sociedad europea, a pesar de las múltiples amenazas reales existentes, podemos afirmar que vivimos en una sociedad de seguridad, y esta pandemia ha ido directamente a la línea de flotación de nuestra forma de vida y nos ha mostrado nuestra debilidad o fragilidad, pero somos olvidadizos y la rutina nos vuelve a situar en la zona de confort. Por eso, es necesaria la activación de protocolos o convenios que sinteticen lo aprendido.

La pandemia ha sido una realidad, pero existen otras amenazas potenciales. No se trata de realizar un esfuerzo imaginativo ingente,



pero sí reclamar cierta previsión o anticipación ante amenazas ahora más creíbles, como por ejemplo un apagón energético. ¿Estarían las cámaras mínimamente preparadas u otra vez sería la sorpresa y el desconcierto? Si bien es cierto que la necesidad hace virtud y agudiza el ingenio, no es menos cierto que el sosiego de una planificación permite dar una mejor respuesta.

No digo que tengamos a día de hoy que tener planes en cada cámara para una tormenta solar, pero sí hay que escuchar a la ciencia e identificar amenazas potenciales para anticipar una respuesta. En este sentido hay comités científicos, lobistas que quieren introducir la ciencia en el parlamento. Sobre la fórmula podríamos debatir su conveniencia, pero yo creo que la necesidad de escuchar es indudable y que ambos sectores deben de interactuar con frecuencia.

Comentaba Fernández de Simón, presidenta de la AELPA y decana entre todos nosotros, que en una visita a un parlamento nórdico le sorprendió conocer la existencia de una comisión de futuro que hacía el ejercicio de imaginar para planificar. Esto se podría hacer en el seno de la administración parlamentaria y protocolizar algunas de esas proyecciones. No es una bola de cristal, sino un ejercicio de previsión razonable que debería tener a mi juicio como principal cuestión en estos días la crisis energética y las afectaciones que la limitación de recursos podría tener en el trabajo parlamentario. No se trata solamente de trabajar en la sede sin calefacción o aire acondicionado por penoso que pudiera resultar en algunos casos, sino por ejemplo la imposibilidad del transporte de los parlamentarios a la cámara o el colapso de alguna infraestructura.

Otra amenaza creíble, de la cual ya ha habido muestras y específicamente en el contexto de guerra entre Rusia y Ucrania con todas sus derivadas, es un ciberataque que comprometa gravemente los equipos de trabajo, y en este caso todos los escenarios de anticipación con barreras de seguridad serán pocos.

Tanto en el período de hibernación parlamentaria como en la desescalada la tecnología ha sido el instrumento catalizador, la

heroína en todo este proceso. Pues bien, esto nos obliga a repensar el parlamento en esa clave y un parlamento digitalizado necesita más informáticos y menos ujieres. Necesitamos, por tanto, tecnología puntera y pilotos que piloten esos *ferraris*.

También hay que darle una vuelta al *hardware* y deslocalizar los equipos. Ir hacia oficinas móviles o escritorios virtuales es la solución. Los parlamentarios ya estaban en esa línea. Ahora toca a la administración parlamentaria seguir su estela. Los puestos directivos sí disponían de equipos para seguir dándolo todo desde sus casas, muchas veces con esfuerzos redoblados, pero en otros niveles de la administración hubo carencias suplidas en algunos casos con la mejor voluntad.

El teletrabajo se convirtió en una realidad obligada. En el momento actual se puede analizar sus ventajas e inconvenientes y hay que llevarlo de lo extraordinario a lo ordinario y bien regulado.

En la Asamblea de Madrid, parlamento regional de la que fui secretaria general hasta octubre de 2021, en el año 2019 hicimos un acuerdo de negociación y se recogió el teletrabajo a modo de experiencia piloto. En honor a la verdad, en ese momento concreto suscitaba dudas y recelos, tanto de la administración como de los sindicatos. En los debates se evidenciaba que se creían muy pocos puestos de la RPT capaces de ser objeto de teletrabajo sin una merma enorme de la productividad. Luego, llegó el teletrabajo a la fuerza con todas las dificultades en los domicilios con los colegios *online*. Cuando la situación se normalizó y los niños volvieron a los centros escolares, se vieron las bondades del teletrabajo que afloraron como una demanda sindical.

Sin duda es muy importante mantener la presencialidad para evitar las desconexiones del departamento y no se puede pretender un parlamento completamente virtualizado, porque salvo que todos los puestos puedan ser medidos por cumplimiento de objetivos, pueden generarse descompensaciones en la carga laboral y además el ritmo de trabajo interno está supeditado a la actividad parlamentaria que no puede renunciar a su esencia y por tanto a la presencialidad.

La nueva normalidad obliga también a una evolución de una concepción del teletrabajo basado en causas subjetivas (criterios de asignación de carácter personal), así como objetivas, considerándolo una forma de desarrollo del trabajo. Es decir, si en los primeros compases primaron para la concesión de un régimen de teletrabajo las causas subjetivas, como la dificultad de movilidad de la persona o las especiales necesidades de conciliación, una situación ordinaria de teletrabajo iría hacia una objetivización de su régimen, siendo una modalidad más de la prestación del trabajo. Dicha generalización debe de venir acompañada necesariamente de la evaluación de objetivos, además debe de cuidarse la posibilidad de rotación y garantizar una presencia mínima obligatoria que mantenga los equipos cohesionados. Huelga decir que el confinamiento también evidenció los puestos de trabajo donde esta reclamación o bien era inútil o no resultaba eficaz para la correcta prestación del servicio, y no hay que descartar la tensiones internas que esto produjo y que puede seguir produciendo.

Obviamente, ya lo hemos indicado, no se puede virtualizar el parlamento o no se debe para no socavar sus cimientos representativos. El parlamento es la casa de la soberanía y no podemos vivir un parlamento de pasillos vacíos.

A los que nos tocó ir en el peor momento de la pandemia con nuestra cédula en la mano y cuando toda España estaba encerrada, esa imagen de pasillos vacíos y apagados es una imagen que difícilmente olvidaremos y que, desde luego, debe quedar en la más absoluta excepcionalidad.

Quizás una de las cosas más difíciles de afrontar desde el punto de vista de la organización del trabajo parlamentario fue la limitación de los aforos. Las decisiones se ponderaron teniendo en cuenta el número total de diputados y la amplitud de las instalaciones. Obvio resulta que es mucho más sencillo reubicar manteniendo la distancia social a 33 diputados que integran las Cortes de Castilla-La Mancha que a los 136 madrileños.

La respuesta a esta encrucijada osciló entre la mayoritaria que contemplaba aforos en Pleno del cincuenta o sesenta por ciento de sus miembros y que en algunos casos introducían el componente rotatorio para garantizar la turnicidad entre parlamentarios, a la presencia completa de los parlamentarios en la Comunitat Valenciana, Castilla-La Mancha y Murcia, decisión esta adoptada en función de lo sobredimensionado de sus espacios en algún caso o la habilitación de espacios inusuales, como en Murcia, que reubicó el hemiciclo en un patio interior y pertrechó a los diputados con mamparas.<sup>2</sup>

Para las sesiones de comisión, su reducida composición permitió que estas se reuniesen en la práctica totalidad de los parlamentos con todos sus miembros.

Las distancias sociales afortunadamente se han ido reduciendo y las cámaras ya se reúnen con la totalidad de sus miembros, pero hasta llegar a este punto hemos tenido plenos hiperreducidos, sesiones telemáticas, etcétera. Las experiencias han ido en este sentido. ¿Debe de permanecer algo o hacemos borrón y cuenta nueva? ¿Ha sido todo un mal sueño del que nos estamos despertando?

---

2 A efectos de dejar constancia en este artículo de cómo se resolvió en el ámbito comparado los aforos recojo en estas líneas lo acordado en los diferentes parlamentos autonómicos. Este listado es tributario de la iniciativa de Francisco Visiedo, letrado mayor de las Corts Valencianes que instó, en el marco de la comunicación fluida entre las diferentes secretarías generales, a una actualización constante de las diferentes medidas de prevención en las cámaras y muy especialmente en materia de aforos.

En las Cortes Generales, por acuerdo de las respectivas mesas del Congreso y del Senado, se recomendaba la asistencia del cincuenta por ciento de los miembros del Pleno y se extendió el voto telemático a los no asistentes. En las comisiones, la presencia era del cien por cien.

En Aragón, Galicia, Extremadura la asistencia al Pleno era del cincuenta por ciento y del cien por cien en las sesiones de comisiones y utilizaban el criterio rotatorio en el pleno en Aragón y Extremadura.

Se elevaba el porcentaje de aforo de la sesión plenaria al sesenta por ciento en Baleares, Madrid y era de un tercio en Andalucía y entre el treinta y cuarenta y cinco por ciento en Navarra, Asturias y Cantabria. En todos ellos en las comisiones asistían la totalidad de sus miembros.

Por su parte, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunitat Valenciana y Murcia celebran sus sesiones tanto de Pleno como de comisión con la totalidad de sus miembros.

#### IV. Reuniones telemáticas y sesiones mixtas de comisión

La presencialidad es consustancial a la deliberación parlamentaria y siempre debe de estar en el centro de gravedad del parlamento tanto en el Pleno y comisiones, ambos órganos deliberantes donde se integra la minoría en la mayoría a través de los procedimientos parlamentarios.

A mi juicio, hemos ensayado con éxito y han de permanecer la posibilidad de reuniones telemáticas de mesa y portavoces de las comisiones y también ocasionalmente de la Junta de Portavoces y de la Mesa de la cámara que permite dar respuesta rápida a una convocatoria en fechas donde una reunión presencial causaría algún quebranto (imaginemos la necesidad de una convocatoria del órgano rector para adoptar un acuerdo en un periodo estival o vacacional), o cuando uno de los miembros está impedido para desplazarse y se hace una sesión mixta, con la conexión del miembro en remoto. Esta finalidad no sirve en exclusiva a la comodidad del convocado, como malintencionadamente pudiera pensarse, sino que evita el coste asociado al desplazamiento.

En el caso del Senado, por ejemplo, son muy habituales las reuniones telemáticas de la mesa y portavoces de una comisión, lo que permite que puedan realizarse desde las respectivas circunscripciones provinciales evitando todos los inconvenientes de los desplazamientos y ampliando la posibilidad, por tanto, de horarios para estas reuniones que no se reducen al momento en que sus señorías se encuentran en la cámara.

La posibilidad de las ruedas de prensa *online* puede simplificar en algunos casos el trabajo de los medios de comunicación que, si bien perderían la frescura de los canutazos en donde se suele obtener información muy jugosa y no siendo por tanto una opción preferente, tampoco debe de ser desechada si puede servir al trabajo de la prensa. En honor a la verdad, cumple decir que los periodistas fueron uno de los colectivos que más intensamente demandó su desconfinamiento

y del que el órgano rector tomó buena cuenta para favorecer la transparencia en los tiempos de la pandemia.

Al inicio de la pandemia, en los tiempos del confinamiento duro, se celebró en la Asamblea de Madrid una sesión de comisión enteramente telemática. Se demandó una solución completamente telemática y los servicios de la cámara tuvieron que echar mano a contrarreloj de sus recursos y suplementar las nuevas necesidades. Todos los integrantes, incluido el presidente de la misma y el compareciente, se encontraban fuera de la sede parlamentaria. Se trataba de la Comisión de Sanidad y el consejero de Sanidad madrileño iba a dar cuenta de la marcha de la pandemia, por lo que el interés era máximo hasta el punto que Telemadrid la retransmitió en directo.

A la dificultad del aprendizaje sobre la marcha de la solución implementada, tanto por los servicios de la cámara como por los diputados miembros, se unía el riesgo de inestabilidad o la caída de las comunicaciones que estaban soportadas por conexiones domésticas. Lo cierto es que el resultado fue muy satisfactorio y se celebraron otras sesiones de comisión, y se requirió de los servicios de la cámara que se exportase esa solución al pleno. Como relata Marazuela Bermejo,<sup>3</sup> el escaso tiempo previsto para poder controlar y configurar la aplicación avocaba a la incertidumbre sobre el éxito de la solución (situación que, en honor a la verdad, ya había sido advertida por los servicios, pero la decisión sobre la celebración de la sesión plenaria era irrevocable). El salto cualitativo de asistentes a la sesión y por tanto conexiones, la saturación, alguna imprevisión consecuencia de la premura o quizás un sabotaje hizo fracasar el intento, provocando una suspensión de la sesión y una la reanudación de la misma en la jornada siguiente si bien con carácter presencial.

Como hemos tenido ocasión de manifestar, creemos que la presencialidad es consustancial a los órganos deliberantes parlamentarios —Pleno y comisiones—, por lo que estas experiencias,

---

<sup>3</sup> Marazuela Bermejo A. «La tecnología contra la covid en el ámbito parlamentario» en *El Parlamento en tiempos de pandemia*. Ed. Dykinson. 2021. Páginas 65-88.

lejos de ser algo exportable en el día a día, quedarán en el acervo de lo vivido en la pandemia y de meritorio tienen cuantos medios inusuales se pusieron al servicio de la institución para que pudiera dar cumplimiento a su fin constitucional o estatutario, y conviene su estudio por si en alguna ocasión hubiera que volver a innovar no fuese ya sobre la nada sino partiendo de ensayos y pruebas anteriores.

Diferente cuestión son comisiones o sesiones mixtas. La covid nos puso en la tesitura de un compareciente que se encontraba en su domicilio, pero con disposición de comparecer por ser asintomático. Se articuló entonces una sesión mixta en la que el compareciente lo hacía *online*, pero su intervención se integraba en el sistema de conferencias para su seguimiento por los parlamentarios desde la sala y su emisión por el canal parlamentario. En definitiva, el único deslocalizado era el compareciente, y su intervención se realizaba con todas las garantías reglamentarias y con la necesaria publicidad.

Una solución esta para los supuestos de incomparecencia por covid, pero también para otras comparecencias de personas que residan fuera del área territorial próxima y que permitiría no sólo ahorrar costes sino que daría la posibilidad de que personas con agendas apretadas o dificultades pudieran participar en *hearings* de parlamentos remotos. Creo que hay que normalizar esta posibilidad dando preferencia a la vía *online* en aquellas comparecencias donde el compareciente resida fuera de la comunidad autónoma o región como opción incluso preferente. La comparecencia *online* de un experto no le resta frescura a la misma ni toda la potencialidad del despliegue de las intervenciones de los grupos. Obviamente, lo estamos circunscribiendo a las comparecencias informativas y no de control *strictu sensu*, pensadas por tanto a sujetos ajenos al binomio gobierno-parlamento.

## **V. Voto remoto expansivo**

Otra de las cuestiones capitales del trabajo parlamentario en tiempos de la covid fue el voto remoto.

El voto remoto es otra de las cuestiones a evolucionar. La toma de decisiones en el parlamento se conforma a través de la votación y, por tanto, dar respuesta a la necesidad de emitir el voto en un concepto de no presencialidad resultaba capital para poder afirmar que el parlamento estaba cumpliendo sus funciones. Si bien es cierto que, por ejemplo, en el ámbito madrileño se reinició la actividad parlamentaria con sesiones de control con presencia hiperreducida, limitada en exclusiva a los preguntantes y preguntados o en el ámbito de las comisiones con comparencias que salvaban la necesidad de emitir el voto. El avance de las semanas y de los meses hacía imposible omitir la necesidad de votar, y sobre la mesa había que articular soluciones.

Los parlamentos tenían en este caso escenarios diferentes, pues en aquellos en los que se contemplaba la posibilidad de voto delegado en sus reglamentos resultaba fácil de suplir la presencia de un numeroso grupo de diputados que delegaban su voto en uno de los asistentes. La fórmula del voto delegado que puede resultar de peor encaje con la idea del voto personal e intransferible de los diputados no es mayoritaria en el ámbito de los parlamentos de nuestro entorno que optan por la regulación del voto telemático para los supuestos de imposibilidad de asistencia de un parlamentario a la sesión. Esta situación de voto delegado se articuló en Andalucía, Navarra, Cataluña y País Vasco, y ello permitía que los diputados no asistentes se vieran representados y emitieran su voto a través de alguno de los diputados asistentes. Usualmente es el portavoz del grupo parlamentario sobre el que pesará esta sobrerrepresentación.

En las regulaciones comparadas del voto telemático se recogen una serie de supuestos tasados que son habitualmente la enfermedad grave, la maternidad y la paternidad. Todos ellos supuestos que impiden el normal desempeño de la función parlamentaria. El ejercicio de esta modalidad de votación es rogado. Es decir, debe de ser solicitado por el diputado que quiere ejercerlo y por parte de la Mesa de la cámara, en atención a la documentación justificativa que se acompañe a la solicitud, se acordará o denegará su concesión.



La solicitud obedece, por un lado, a la necesaria preparación técnica y, por otro, y no menor, a que la forma ordinaria de votación es la presencial porque, como hemos indicado en sobradas ocasiones, la presencialidad es consustancial al parlamento. La presencialidad simultánea, la reunión de todos los miembros es uno de los atributos que se destacan en la definición que la Real Academia Española nos ofrece de asamblea y más concretamente de asamblea parlamentaria. De tal modo, con la exigencia de la solicitud previa y su examen por la Mesa de la cámara, se garantiza el control de su ejercicio evitando desbordamientos en su uso.

La existencia del voto remoto tiene, pues, una función facilitadora que no sustitutiva por sí misma de la presencialidad.

Siendo una necesidad sentida por todos que era preciso extender el voto telemático a todos parlamentarios no asistentes a la sesión, la respuesta de cada parlamento dependió en gran parte de los recursos presupuestarios y del nivel de autoexigencia sobre la solución planteada.

La primera cuestión que se dilucida era generalizar la posibilidad del voto remoto, al considerar que a consecuencia de la pandemia el impedimento para el desempeño de la función parlamentaria concurría en todos ellos, excepcionando la solicitud previa y la justificación pormenorizada, pues obedecía a criterios de salud pública. Así se interpretó en el Congreso y en el Senado, que hicieron sendas extensiones del voto telemático a la totalidad de los diputados y senadores facilitando a los parlamentarios que no podían asistir la emisión de su voto mientras durasen las restricciones de aforo. De igual manera, en Castilla y León y Madrid se produjo esa interpretación extensiva y facilitadora.

Se viralizaron en pleno confinamiento unas imágenes de unos diputados en una comisión del parlamento de Baleares que emitían su voto escribiéndolo en un folio que mostraban a pantalla a través de una de las aplicaciones más populares de reuniones telemáticas. Bromas aparte, sobre la validez de algunos de los votos en los que en

lugar de «sí», acentuado y afirmativo, se reflejaba el «si» no acentuado y condicional, esta opción no sofisticada resultó admisible en el parlamento balear y se juzgó suficiente en garantías para la finalidad de emitir el voto de manera personal y con publicidad, pero en otros parlamentos como en el de Madrid se rechazaron sistemas que *a priori* podemos considerar más garantistas que habían sido propuestos por los servicios informáticos de la cámara, por lo que resulta obvio que el nivel de aceptación de las soluciones posibles era muy variado. Para juicio comparativo del lector, la solución propuesta en Madrid consistía en la realización de un acto de votación de los diputados no deliberantes previo a la votación de la iniciativa presencialmente que permitiera realizar el sumatorio de ambos y proclamar los resultados totales.<sup>4</sup> A pesar de la bondad de la propuesta, se agradeció el intento pero se desechó al no encontrar unanimidad entre los portavoces. Se optó entonces por el establecimiento de turnos de votación. De tal modo que, establecido un cupo de asistencia por cada uno de los grupos parlamentarios hasta llegar al máximo recomendado por salud pública y acordado en la Junta de Portavoces, de modo que se garantizase en todo caso en ese aforo reducido la representatividad inherente a la composición de la cámara, los grupos parlamentarios previamente a cada sesión plenaria comunicaban a los servicios de la cámara la

---

4 En concreto se formuló una propuesta para recoger remotamente el voto de 62 diputados no deliberantes. Se realizaría ante la Presidencia de la cámara, la Mesa y la Secretaría General. Este acto de votación de los diputados no deliberantes se desarrollaría de la siguiente manera. Los diputados no asistentes accederían a una reunión de Zoom con la cámara y el micro desactivado. Llegada la hora del inicio de la votación y estando en la sala virtual uno de los secretarios de la mesa sentado en el escaño más próximo a la TV de la sala, haría el llamamiento del primer diputado. Al ser llamado el diputado, activaría la cámara y el micro y enunciaría el sentido de su voto en la concreta iniciativa sometida a votación. Posteriormente volvería a apagar su cámara y su micro. Esto se realizaría con la totalidad de los diputados no deliberantes. Finalizado el acto de votación se cerraría la sesión que habría sido grabada en una única toma de vídeo y se transferiría al archivo audiovisual. La proclamación de los resultados se realizaría con el sumatorio de las votaciones presenciales en el hemiciclo. Para dotarlo de todas las garantías, la propuesta comprendía que los servicios de gestión parlamentaria deberían de introducir el sentido de las votaciones en el sistema para evitar lagunas en la base de datos de votaciones y el vídeo del acto de votación se colgaría en la mediateca de la web de la Asamblea vinculado a la sesión plenaria al término de esta.

relación de diputados asistentes y la relación de diputados que asistirían exclusivamente al acto de votación.

Para reducir los desplazamientos y de manera operativa, se acordó que las votaciones se realizasen todas ellas al finalizar el debate de todos los puntos del orden del día. Los diputados no deliberantes (aquellos que sólo asistían al acto de votación) votaban en primer lugar y, tras la finalización, se procedía a la desinfección de los escaños y con una nueva llamada a votación entraban al hemiciclo los diputados deliberantes, es decir, aquellos que habían estado presentes durante la sesión plenaria. Por cada punto del orden del día, se procedía al sumatorio de los resultados arrojados con cada turno que eran objeto de proclamación por la presidencia de la cámara.<sup>5</sup>

La anticipación de estos listados de asistentes era a los efectos informativos y organizativos. Como no puede ser de otro modo, en ningún momento hubo prohibición de asistencia a las sesiones y los parlamentarios se plegaron allá donde se redujeron los aforos a las recomendaciones y siguieron la disciplina dentro de cada grupo parlamentario respecto a quién asistía a cada uno de los turnos o sesiones plenarias.

En la Asamblea de Madrid existía, como en la práctica totalidad de los parlamentos con reconocimiento del voto remoto, un sistema de voto remoto anticipado y el hecho de tener un numeroso grupo de diputados que no podrían asistir a la sesión y que, en algunos casos, una vez pasadas las grandes restricciones de movilidad asistirían solo al acto de votación, llevó a evolucionar hacia el voto en tiempo real, en red, es decir un voto simultáneo, con sonido e imagen del hemiciclo y volcando los datos de votación obtenidos de la App a tiempo real en

---

5 Este farragoso proceso se adoptó inmediatamente después de una sesión plenaria acaecida el 1 de octubre de 2020 en el que prevaleciendo de algunas medidas anti-covid, como la ausencia de ujieres o las puertas abiertas, se generaron intencionadamente cuestionamientos de quorum en la votación de una iniciativa. Cumple decir que estos lamentables acontecimientos venían precedidos por el rechazo en la junta de portavoces inmediatamente anterior a algunas de las soluciones expuestas y que de manera proactiva se habían presentado por la Presidencia y los servicios de la cámara.

las pantallas del hemiciclo. Con un *delay* inapreciable los diputados asistentes y los no asistentes emitían, abierta la votación, el sentido de su voto en los escasos veinte segundos concedidos a todos ellos de manera sincronizada.

Este voto remoto anticipado era y es lo habitual en la práctica totalidad de los parlamentos. Se abre una ventana de votación y los parlamentarios no asistentes emiten en remoto su voto, que es luego computado en el global en el momento de la proclamación de las votaciones.

En el ámbito madrileño, el precepto reglamentario que regula el voto remoto contemplaba una previsión de desarrollo hacia la votación telemática simultánea, cuando los medios técnicos lo permitieran. Esta cautela *ad futurum* se había introducido en la última reforma reglamentaria que data de 2019 y expresamente se había optado por el órgano rector y consultados los grupos parlamentarios, por la regulación clásica de voto remoto anticipado cuando se procedió a la contratación del sistema. De repente, lo que era una previsión se convirtió en una necesidad y se exigió el esfuerzo ímprobo de posibilitar los medios tecnológicos.

Era este un sistema pionero que abría la posibilidad a no tener que limitar el voto en ninguna iniciativa y a propiciar la deliberación con la posibilidad de enmiendas transaccionales en todo momento hasta la emisión del voto, como se produciría en un pleno ordinario con presencialidad. Era precisamente esta limitación la que se antojaba inaceptable cuando era, *de facto*, la práctica habitual y tolerada como una regla más del juego.<sup>6</sup>

La articulación de la simultaneidad en el voto remoto a marchas forzadas y sometidos a gran presión por la obtención de resultados óptimos es un supuesto paradigmático de cómo se trabajó internamente en los parlamentos en tiempos de la pandemia. Ejemplo de innovación

---

<sup>6</sup> Ciertamente es que el acuerdo sobre el voto remoto anticipado limitaba su emisión a los supuestos a la votación de los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones plenarias con votación ordinaria o pública por llamamiento en las que sea previsible el modo y el momento en que se llevará a cabo.

y de impulso coordinado por los servicios de la cámara para poder poner a disposición de los parlamentarios las necesidades que nos demandaban.

Las bondades del voto remoto también se han interiorizado para facilitar la votación de parlamentarios desplazados en el seno de una delegación oficial y representando a la cámara. Este supuesto que no se encontraba en el catálogo habitual de causas se ha normalizado en la cámara alta por ejemplo.

## **VI. Conclusiones**

Teníamos que innovar. Ahora toca reflexionar sobre la efectividad de la respuesta dada con premura y bajo presión. El parlamento es dúctil, resiliente y siempre adaptativo, pero la inercia del día a día es poderosa y la rutina deja poco espacio para la visión a largo plazo. Todo lo vivido no tiene sentido si no hemos aprendido y cambiamos aquello que haya que cambiar fruto de la experiencia y la reflexión.

Es perfectamente exigible el necesario ejercicio de anticipación, de planificación a la administración parlamentaria. No se trata de tener un plan para cada una de las posibles tipologías de catástrofes ni convertir el derecho extraordinario en el impulso tanto normativo como de organización, sino de pensar respuestas posibles ante hipótesis plausibles y razonables.

Como toda gran sacudida a nuestra cotidianidad, hay que ver qué cambios ha promovido y cuáles de ellos son exportables a lo ordinario. En estas líneas hemos dado muestra de algunos que a nuestro juicio deben de permanecer. Tales son la potenciación de reuniones telemáticas de mesas y portavoces de las comisiones y, como alternativa en supuestos justificados para evitar ausencias, las comparecencias informativas telemáticas de expertos residentes fuera de área territorial del parlamento solicitante o la extensión del voto remoto tanto reglamentariamente como evolucionándolo técnicamente hacia la simultaneidad. Nunca dejar de aprender porque la historia nunca deja de enseñar.

