

# La COVID-19 también llegó al parlamento: la excepcionalidad como excusa del estado de derecho

VICENTE GARRIDO MAYOL

Catedrático de Derecho Constitucional UV

## Resumen

La inesperada pandemia por la COVID-19 ha originado una vertiginosa sucesión de normas para hacer frente a la situación excepcional que aquella ha provocado. En el ámbito parlamentario se han adoptado algunas medidas que parecen bordear las prescripciones constitucionales y reglamentarias. Es verdad que se ha obrado con la mejor de las intenciones para dar rápida solución a acuciantes problemas, pero no lo es menos que pudieron afinarse las soluciones para adecuarlas mejor al ordenamiento vigente. Y es que la excepción es, ciertamente, estado de derecho... pero no siempre. El derecho parlamentario tiene límites, incluso en el supuesto de la unanimidad que algunos suponen que puede sanar cualquier desviación de lo normativamente previsto.

**Palabras clave:** parlamento, excepcionalidad, estado de derecho.

## Resum

La inesperada pandèmia per la COVID-19 ha originat una vertiginosa successió de normes per a fer front a la situació excepcional que ha provocat. En l'àmbit parlamentari s'han adoptat algunes mesures que semblen vorejar les prescripcions constitucionals i reglamentàries. És veritat que s'ha obrat amb la millor de les intencions per a donar ràpida solució a problemes apressants, però no ho és menys que van poder

afinar-se les solucions per a adequar-les millor a l'ordenament vigent. I és que l'excepció és, certament, estat de dret... però no sempre. El dret parlamentari té límits, fins i tot en el supòsit de la unanimitat que alguns suposen que pot sanar qualsevol desviació del que està previst normativament.

**Paraules clau:** parlament, excepcionalitat, estat de dret.

### **Abstract**

The unexpected pandemic caused by COVID-19 has created a dizzying series of regulations to deal with the exceptional situation that it has caused. At the parliamentary level, have been adopted some measures that are bordering the limits of constitutional and regulatory requirements. Its true that it has been done with the best of intentions to quickly solve pressing problems, but it's no less so that the solutions could be refined to better adapt them to the current order. And the exception is, certainly, rule of law ... but not always. The parliamentary law has limits, even in the assumption of unanimity that some suppose that it can heal any deviation of the normatively foreseen.

**Keywords:** parliament, exceptionality, rule of law.

## Sumario

- I. La excepción es Estado de derecho... pero no siempre.
- II. ¿Crisis de la democracia representativa?
- III. Sucesión intrépida de acuerdos en los parlamentos... algunos *extra legem*.
- IV. La presencialidad, norma habitual, sí, pero...
- V. ...la sorprendente posibilidad de voto ponderado...
- VI. ...y el voto telemático ha ampliado sus causas y ha venido para quedarse...
- VII. Consideraciones conclusivas.
- VIII. Referencias.

## **I. La excepción es Estado de derecho... pero no siempre**

La pandemia, consecuencia de la propagación del coronavirus, y la declaración del Estado de alarma en marzo de 2020, ha provocado una autentica tempestad en nuestro inmenso océano normativo, al multiplicarse de forma intrépida y desbocada la producción de decretos leyes —en menor medida de leyes— de reales decretos, de órdenes ministeriales, de resoluciones y de las correspondientes normas y decisiones en las distintas comunidades autónomas. Algunas instituciones, como los parlamentos, no han quedado al margen de las innovaciones normativas. Y todo ello ha atraído la atención de los ciudadanos en general —que han asistido desconcertados a una vertiginosa sucesión de órdenes y contraórdenes provenientes de los poderes públicos, a veces irremediables, en ocasiones inexplicables— y de los juristas en particular, singularmente de los iuspublicistas, a quienes se nos han presentado interesantes oportunidades de reflexionar sobre previsiones normativas nunca aplicadas, decisiones sorprendentes al amparo de éstas y, por todo ello, sobre consecuencias no imaginadas.

En el ámbito parlamentario, se han adoptado medidas que parecen bordear las prescripciones constitucionales y reglamentarias, alterando el normal funcionamiento de las cámaras durante el estado de alarma, pese a la previsión constitucional de que éstas —se está refiriendo al Congreso y al Senado— quedarán automáticamente convocadas si no estuvieren en periodo de sesiones, de suerte tal que su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado no podrán interrumpirse durante la vigencia de los estados excepcionales. (Hay que entender que tal previsión es aplicable, lógicamente, a las comunidades autónomas que ejercen poderes públicos reconocidos en la Constitución). Y es que, ciertamente, en este paisaje dominado por las restricciones, la Constitución mantiene al Parlamento, en tanto que depositario de la soberanía popular, como reducto institucional inmune ante a los envites de la excepción (Carmona Contreras 2020).

Cierto es que, como ha destacado Tudela Aranda (2021), la agresividad de la epidemia impedía, incluso con la adopción de las correspondientes medidas de seguridad, el funcionamiento normal de la actividad parlamentaria, y ningún Parlamento tenía un plan de contingencia frente a esta situación y en la mayoría de los casos, los medios para poder hacerla frente eran escasos si no inexistentes. Pero no es menos cierto que su presencia y activismo era más necesario que nunca. Y no sólo por la necesidad de controlar un poder extraordinario. También porque era absolutamente preciso que los ciudadanos tuviesen en sus representantes el liderazgo que el momento exigía.

Una de las medidas adoptadas en diversos parlamentos autonómicos —algunas, ya previstas en el Congreso de los diputados— se refieren a la posibilidad de celebración de sesiones no presenciales, o parcialmente presenciales, posibilitando el voto a distancia o la delegación del voto. No es un tema nuevo, pues encontramos supuestos en el derecho comparado —donde, incluso es posible la sustitución temporal del parlamentario— en la mayor parte de las ocasiones con el objetivo de corregir la situación de desigualdad que para la mujer supone un parto — su imposibilidad de poder asistir a las sesiones parlamentarias— y de facilitar la conciliación con la vida familiar, cuando se convive con recién nacidos o con personas impedidas; o cuando el impedimento es debido a enfermedad grave.

La declaración del Estado de alarma —o más precisamente, la pandemia y el temor al contagio— ha recobrado la actualidad del voto no presencial.

## **II. ¿Crisis de la democracia representativa?**

En los últimos tiempos oímos con insistencia que la democracia representativa está en crisis. No procede ahora analizar la razonabilidad de tal afirmación ni las causas de tal percepción, pero sin duda alguna, a ello contribuye la deformación de la institución de la representación política en el imaginario colectivo debido a algunas

de las soluciones normativas que se vienen proponiendo y, a veces, aprobando, como por ejemplo el voto a distancia, la delegación del voto de unos parlamentarios en otros, la sustitución temporal de un diputado por otro candidato de la correspondiente lista electoral, o el voto en ausencia del parlamentario imposibilitado de acudir a la correspondiente sesión. O la celebración de sesiones a las que no asisten todos los miembros del parlamento. Ahora la combinación de las nuevas tecnologías —siempre pensadas para lograr una participación más directa del ciudadano— con la declaración de un estado excepcional, como el de alarma, generan, a veces comprensión, pero en ocasiones una explicable perplejidad que debilita los sagrados principios de proscripción del mandato imperativo improcedente en una democracia representativa —art. 67.2 CE— y del voto personal e indelegable —art. 79.3— ambos proclamados en la Constitución para los parlamentarios nacionales.

Y aunque los preceptos constitucionales sobre el estatuto de los parlamentarios nacionales resulten de aplicación únicamente al Congreso de los Diputados y al Senado, y no a las cámaras legislativas de las comunidades autónomas (STC 179/1989), acogen algunas de las normas de derecho parlamentario tradicionalmente garantizadas en las Constituciones que, por extensión, como no puede ser de otro modo, son observables en el ámbito del moderno derecho parlamentario.

Y es que, como ha señalado el Tribunal Constitucional el voto es una de las manifestaciones más personales del ejercicio de las funciones de los parlamentarios, y pertenece al núcleo constitucionalmente relevante de la función representativa (STC 361/2006).

Por ello ya hay quienes declarándose incomprensivos con la democracia representativa empiezan a cuestionar el modelo actual de parlamentarismo y a preguntarse si no sería más eficiente —y más económico— otro sistema que no precisara de reuniones tan numerosas de parlamentarios.

### III. Sucesión intrépida de acuerdos en los parlamentos... algunos *extra legem*

Quiero advertir que en mi reflexión trato de analizar jurídicamente el encaje de las medidas adoptadas a la luz del ordenamiento jurídico, sin considerar razonamientos ajenos al derecho, porque, aunque hayamos vivido en un estado excepcional, cual el de alarma, todo lo que durante su vigencia se decida, se acuerde o se pretenda hacer debe serlo en los estrictos términos establecidos en las leyes y demás normas jurídicas y respetando los cauces y procedimientos en ellas previstos. Y más aún en el caso de las instituciones públicas. No es posible que ni siquiera en situaciones de excepción el pragmatismo se imponga al estado de derecho pues éste siempre debe superponerse a cualquier circunstancia por singular que sea.

Pese a la citada prescripción constitucional, durante semanas quedó suspendida la actividad de las Cortes Generales con la aquiescencia e inestimable colaboración de los grupos parlamentarios que respaldan al partido mayoritario.<sup>1</sup> El control al gobierno —una de las principales funciones del Congreso y del Senado— brilló por su ausencia durante semanas, en unos momentos de máxima concentración de poder en el presidente y en sus ministros y de mayor procedencia de su vigilancia. Desde la sesión del 26 de febrero hasta la del 14 de abril de 2020 no hubo control alguno. Y se reanudó por presión de los grupos de oposición. Quedó afectado el derecho fundamental a la participación política de los diputados y los senadores, a quienes se restringió el ejercicio de sus funciones parlamentarias.<sup>2</sup> Además, sin proceder a la reforma del Reglamento —como hubiera sido lo procedente— la Mesa del Congreso, a petición de los grupos parlamentarios, acordó que los

---

<sup>1</sup> Sobre las resoluciones y acuerdos adoptados en el Congreso y en el Senado puede consultarse García de Enterría Ramos y Navarro Mejía (2020).

<sup>2</sup> Una crítica al funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma puede leerse en Tudela Aranda (2021). Apunta que faltó colaboración, que se debió traducir «en impulso y liderazgo en relación con la ciudadanía, pero también en control. En su labor de contrapeso, el Parlamento debía ayudar al ejecutivo rectificando errores (inevitables) y posibles excesos. En líneas generales, no sucedió así. Una vez más, los ejecutivos vieron en la Institución parlamentaria un obstáculo que convenía reducir al mínimo».

diputados pudieran emitir su voto telemáticamente fuera de los supuestos previstos en su art. 82.2 —que más adelante comentaremos<sup>3</sup>—.

En las Corts Valencianes, por Acuerdo 598/X, adoptado, por unanimidad, por la Mesa de las Corts Valencianes y con el parecer favorable de la Junta de Síndics, el 19 de marzo de 2020 (BOCV n.º 71), quedó suspendido el periodo de sesiones que, según Acuerdo adoptado en la reunión conjunta de Mesa y Junta de Síndics celebrada el día 19 de diciembre de 2019, se había iniciado el 3 de febrero y debía concluir el 3 de julio de 2020. Y todo ello amparándose en el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 que afecta a todo el territorio nacional, e invocando la autonomía institucional consustancial a cualquier Parlamento como condición indispensable de su independencia proclamada en art. 21.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana

La Diputación Permanente pasó a velar por los poderes de la cámara, de conformidad con lo establecido en el artículo 59.1 del Reglamento de las Corts Valencianes. Y ello pese a que tal posibilidad no está expresamente prevista ni en el Estatuto de autonomía<sup>4</sup> ni en el Reglamento de la Cámara, y a la previsión constitucional citada de que las cámaras —Congreso y Senado— quedarán automáticamente convocadas si no estuvieren en periodo de sesiones, de suerte tal que su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado no podrán interrumpirse durante la vigencia de los estados excepcionales. Prescripción que, como he indicado, hay que entender aplicable a las comunidades autónomas. De ahí que sorprendiera esa interrupción —ya consumada— como las previsiones a que se refiere

---

3 Carlos Vidal ha señalado que alegar que el Reglamento del Congreso de los Diputados no prevé la posibilidad de reuniones en que la mayoría de los miembros del pleno o la comisión actúen telemáticamente, no es de recibo. Una reforma del reglamento pudo tramitarse por el procedimiento de urgencia y por lectura única. En el caso del Gobierno, las reuniones no presenciales se solucionaron añadiendo, por decreto ley, una disposición adicional a la Ley 50/1997, del Gobierno (Vidal Prado 2020).

4 Su artículo 25.3 prescribe que «Los periodos de sesiones serán dos por año y durarán como mínimo ocho meses. El primero de septiembre a diciembre, y de febrero a junio el segundo».

la Resolución objeto de nuestra atención. Y más aún: el 28 de abril, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics (BOCV n.º 75), mantuvo la suspensión del periodo de sesiones y creó una Comisión Delegada de la Diputación Permanente a fin de posibilitar la celebración de sesiones informativas con la comparecencia de altos cargos ante un o una representante de cada grupo parlamentario, sin composición fija, y sin necesidad de que los intervinientes fueran titulares ni suplentes de la diputación permanente.<sup>5</sup>

Carmona ha criticado severamente la decisión de activar la Diputación Permanente en algunos parlamentos para desarrollar las funciones esenciales que se mantienen vigentes durante la alarma. El grave problema jurídico que genera esta decisión —indica— deriva del hecho de que la Constitución y los Estatutos disponen que estos órganos circunscriben su actuación únicamente a dos supuestos: cuando las cámaras no están reunidas por no hallarse en período de sesiones y también cuando están disueltas tras la convocatoria de elecciones. Nada se prevé en relación con la suspensión de sesiones. Por ello considera que la posibilidad de activarlas en esta circunstancia resulta inaceptable, ya que con ello se confiere de modo espurio a estos órganos restringidos la capacidad de sustituir la voluntad del Parlamento en pleno, ignorando el derecho fundamental de participación política que asiste a cada representante popular individualmente considerado y que sólo puede soslayarse en los casos expresamente previstos. Asimismo, es obvio que este *modus operandi* implica una notable merma de la capacidad de debate y deliberación que es consustancial a la institución parlamentaria en su conjunto (Carmona Contreras 2020).

También García-Escudero (2020, 290-291) se muestra crítica con la habilitación de la Diputación Permanente en las Corts, pues considera

---

<sup>5</sup> Se creó sin estar prevista en el Reglamento, y sin existir precedente alguno de la creación de un órgano semejante en las Corts. Su creación respondió, según Martínez Corral (2020, 176), a la voluntad de complementar la actividad de la Diputación Permanente con un órgano de composición más flexible posibilitada por la vigencia del mandato parlamentario de todos los miembros de la cámara, que permitiera una actividad parlamentaria que fuera más allá de la función de velar por el mantenimiento de los poderes de la cámara.

que habría sido más correcto haber celebrado reuniones del pleno, en su caso con asistencia reducida y la misma ampliación de voto a distancia que se acordó para la Diputación Permanente. Señala que el acuerdo de 28 de abril contribuye a la confusión, al crear una comisión delegada de la Diputación, integrada o no por miembros de la misma y con reuniones presenciales o telemáticas. Una combinación de ingredientes extraños, sin justificación real ni apoyo reglamentario, que fue rectificadada una semana después con la reactivación de los órganos ordinarios.

Y efectivamente, en las Corts, días después, el 5 de mayo de 2020, la Mesa adoptó su Acuerdo número 655/X, por el que se retomó el período ordinario de sesiones y se establecieron medidas de protección y seguridad para el desarrollo de la actividad parlamentaria. Y así, se acordó reanudar, a partir del lunes 11 de mayo de 2020, el período ordinario de sesiones que había sido aprobado por Acuerdo de la Mesa y la Junta de Síndics de 19 de diciembre de 2019, dejando sin efecto la suspensión acordada anteriormente, todo ello con observancia de las medidas de protección de la salud del personal funcional y parlamentario para el retorno a la actividad parlamentaria presencial.

Y así, se dispuso que las sesiones del Pleno y las comisiones que se convocaran se debían celebrar en el hemiciclo, pero siendo posible también que pudieran realizarse telemáticamente, si así lo decidiera la Mesa de acuerdo con la Junta de Síndics.

Pero, además, se decidió que las sesiones del Pleno se debían celebrar con la asistencia de un número reducido de diputados y diputadas, conforme a lo que se estableciera en una Resolución de la Presidencia de carácter general, en la que también se podría regular, para esta situación excepcional, el voto a distancia para los miembros de la cámara que no asistieran presencialmente. Sobre este particular volveré más adelante.

Sin duda alguna se obró de buena fe y con la mejor de las intenciones, pero, en todo caso, se puso de manifiesto que el ordenamiento jurídico no está pertrechado para responder a cualquier

eventualidad que pueda presentarse. No todo está normativamente previsto. Parece que el pánico o el temor a sufrir un contagio —o a contagiarse— unió a nuestros representantes por una buena causa, pero quizás orillando el ordenamiento jurídico.<sup>6</sup> Y es que como ha señalado García-Escudero, la ductilidad del derecho parlamentario tiene límites —incluso en el supuesto de la unanimidad que supuestamente todo lo sana— si queremos mantenernos en el Estado de derecho (García-Escudero 2020, 273-274).

#### **IV. La presencialidad, norma habitual, sí, pero...**

Aunque la presencialidad es la norma habitual en todo parlamento y lo que está establecido en los distintos Reglamentos parlamentarios es la presencia física del diputado o diputada en los debates y votaciones, la posibilidad del voto a distancia o por delegación no es nueva en el ordenamiento jurídico parlamentario pues son varios Parlamentos en los que ya se reconoce.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas cuestiones, en concreto, en su STC 19/2019, dictada en la impugnación, por el Gobierno de la Nación, de la Resolución del presidente del Parlamento de Cataluña de 22 de enero de 2018, por la que proponía la investidura de Carles Puigdemont como candidato a presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, y la subsiguiente de convocatoria del pleno a tal fin, sin que el candidato estuviera presente y con la pretensión de contabilizar votos de diputados huidos de la justicia y residentes fuera de España.<sup>7</sup>

De lo indicado en la meritada sentencia podemos destacar que el ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial; que el ejercicio personal del cargo público representativo es una exigencia que deriva del

---

<sup>6</sup> Afortunadamente, la prevista Comisión Delegada de la Diputación Permanente no llegó a tener ninguna virtualidad (Martínez Corral 2020, 176).

<sup>7</sup> Y, en el mismo sentido, la STC 45/2019.

propio carácter de la representación que se ostenta, que corresponde únicamente al representante, no a terceros que puedan actuar por delegación de aquel; que las funciones que integran el *ius in officium* han de ser ejercidas, como regla general, personalmente por el cargo público, pues su delegación en un tercero rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que consagra el artículo 23.1 CE; y que éstos cargos públicos, aunque representan al pueblo en su conjunto, obtienen un mandato que es producto de la voluntad de quienes los eligieron (STC 119/1990), por lo que el respeto de esta voluntad exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección.

Como indica el Tribunal Constitucional, el voto personal y la presencia del diputado a la hora de tomar decisiones parlamentarias es premisa de la necesaria interacción entre los presentes 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.

Y sigue explicando el máximo tribunal de garantías que «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 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». Pero advierte que «esta exigencia 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 garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre».

La actuación de forma presencial es, por tanto, necesaria para que los órganos colegiados, en general, puedan formar debidamente su voluntad, pero, además, en el caso de los órganos colegiados de carácter representativo es, como se expondrá más adelante, una garantía del correcto ejercicio del derecho de participación política.

Obviar esta interpretación del Tribunal Constitucional nos puede llevar a caer, en fin, en lo que se conoce como *democracia de mesa camilla*: bastaría con reunir alrededor de una pequeña mesa a los portavoces electos de cada partido político para que votasen con arreglo a un sistema de voto ponderado. Y plantea no pocos interrogantes que algún autor ha puesto sobre el tapete (Caamaño Domínguez 2003): cuando se produjese una escisión en el partido, ¿a qué facción representaría ese portavoz?; si concurriesen a las elecciones dos partidos coligados, y después de celebrados los comicios decidiesen separarse, apoyando uno de ellos a un tercero hasta el punto de darle la mayoría necesaria para formar gobierno, ¿cómo reaccionar jurídicamente ante esa situación? ¿Y qué hacer con los independientes que han obtenido escaño y que no tienen por qué someterse a la disciplina de un partido o grupo?

No obstante, lo dicho, la posibilidad del voto a distancia o por delegación es habitual en distintos parlamentos. En el derecho comparado<sup>8</sup> encontramos bien variadas posibilidades, algunas extrañas en nuestro derecho patrio, como la sustitución temporal que se permite en Portugal, cuya Constitución la prevé para los miembros del Gobierno que deben ser temporalmente sustituidos mientras ostenten

---

<sup>8</sup> Sobre el voto en el derecho comparado, vid. el magnífico trabajo de Piedad García-Escudero Márquez (2012; también, de forma más extractada, 2010).

el cargo (art. 154.1)<sup>9</sup> o por motivos relevantes, todo ello de acuerdo con lo que disponga la ley electoral. También se permite la sustitución en Francia, cuya Constitución establece la incompatibilidad de las funciones de miembro del Gobierno con el ejercicio de todo mandato parlamentario.<sup>10</sup>

Más curioso es el sistema griego de voto no presencial que pueden ejercer sus parlamentarios, por carta o fax dirigido al Presidente de la Cámara cuando estén en misión oficial en el exterior (García-Escudero Márquez 2012, 1.040).

En España fue pionero el Parlamento de Cataluña, cuyo Reglamento aprobado el 22 de diciembre de 2005, prevé en su artículo 84.1 que las diputadas que con motivo de una baja por maternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del pleno pueden delegar el voto en otro diputado o diputada.<sup>11</sup> También el Reglamento del parlamento vasco —art. 89.1—<sup>12</sup> tras proclamar que el voto de los parlamentarios y parlamentarias es personal e indelegable, establece

---

9 «Los Diputados que fueran nombrados miembros del Gobierno no podrán ejercer el mandato parlamentario hasta la cesación de estas funciones, siendo sustituidos en los términos del artículo anterior».

10 Artículo 23. «Son incompatibles las funciones de miembro del Gobierno con el ejercicio de todo mandato parlamentario, de toda función de representación de carácter nacional y de todo empleo público o actividad profesional. Una ley orgánica fijará el modo de sustitución de los titulares de tales mandatos, funciones, o empleos. La sustitución de los miembros del Parlamento se efectuará conforme a lo dispuesto en el artículo 25», que remite a lo dispuesto en la ley orgánica.

11 «Las diputadas que con motivo de una baja por maternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del Pleno pueden delegar el voto en otro diputado o diputada».

12 Artículo 89. 1. El voto de las parlamentarias y parlamentarios es personal e indelegable, salvo en los siguientes supuestos: a) Las parlamentarias dispondrán de un periodo de descanso por maternidad de seis semanas posteriores al parto. Durante este periodo podrán delegar su voto en la portavoz o el portavoz o en otra parlamentaria o parlamentario. b) Las parlamentarias y parlamentarios que con motivo de la maternidad o paternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del pleno podrán delegar su voto en la portavoz o el portavoz o en otra parlamentaria o parlamentario. La delegación de voto debe realizarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el cual deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse o, en su caso, el periodo de duración de la delegación. La Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establecerá el procedimiento para ejercer el voto delegado y el tiempo máximo.

como excepción la posibilidad de que las parlamentarias lo puedan delegar en el portavoz de su grupo o en otros parlamentarios, durante el periodo de descanso de seis semanas posteriores al parto, o — también previsto para los parlamentarios— cuando con motivo de la maternidad o paternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones.

En el parlamento de Andalucía, en 2009 se eliminó de su Reglamento el carácter personal e indelegable del voto y su artículo 85 posibilita que los diputados que no puedan asistir a los debates y votaciones por razón de maternidad o paternidad en los supuestos de enfermedad prolongada pueden delegar su voto en otro diputado o diputada o efectuarlo por un procedimiento telemático.

También está prevista la delegación de voto en Extremadura<sup>13</sup> para los supuestos de embarazo, parto, enfermedad grave, incapacidad prolongada, permiso de maternidad, paternidad o adoptivo u otra causa apreciada por la Mesa, que impidan el desempeño de la función parlamentaria. E igualmente en Canarias, en casos similares,<sup>14</sup> permite

---

13 Artículo 142 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura: «Delegación de voto y voto telemático En los casos de embarazo, parto, enfermedad grave, incapacidad prolongada, permiso de maternidad, paternidad o adoptivo u otra causa apreciada por la Mesa, que impidan el desempeño de la función parlamentaria, las diputadas o diputados afectados lo comunicarán a la Mesa, indicando que delegan su voto en el portavoz de su grupo parlamentario. Cuando concluya la causa por la que han solicitado la delegación de su voto, lo volverán a comunicar a la Mesa para que se revoque la misma. Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, en los supuestos de paternidad, maternidad y enfermedad o incapacidad prolongada, se podrán habilitar formas de voto por procedimientos telemáticos. En el escrito de solicitud se debe indicar si la delegación se pide para una sola sesión, parte de ella o cuando se prevea que la situación se va a prolongar en el tiempo, hasta que la causa cese. Este cese se comunicará a la Mesa de la Cámara. La Mesa adoptará los acuerdos de delegación o revocación, en su caso. Cuando el que pida la delegación sea el portavoz del grupo parlamentario, podrá solicitar que se delegue su voto en, por este orden, la presidencia de su grupo, el portavoz adjunto o un miembro de la Mesa que pertenezca a su grupo parlamentario. En el caso de que el grupo tenga un solo diputado la delegación se hará a la presidencia de la Cámara.

14 Encontrarse en situación de incapacidad temporal por enfermedad grave o muy grave, por estar hospitalizado, por disfrutar de un permiso de maternidad o paternidad, por encontrarse en situación de riesgo durante el embarazo o en caso de fallecimiento o enfermedad grave de un familiar en primer grado de afinidad o consanguinidad. (art. 92-6 Reglamento del Parlamento de Canarias)

a los parlamentarios optar por la delegación de voto en la persona que ostente la portavocía o la presidencia de su grupo parlamentario, o por solicitar ante la Mesa la autorización para votar de forma anticipada respecto del comienzo de la sesión o sesiones correspondientes mediante sistema telemático. Además, se ha ido más allá y se ha permitido la participación y voto de la totalidad de diputados en plenos y comisiones mediante un sistema mixto: presencia física de los 25 que admite el salón de plenos y, al mismo tiempo, videoconferencia del resto de miembros del pleno.

En el Congreso de los Diputados su Reglamento se reformó el 21 de julio de 2011<sup>15</sup> —arts. 79 y 82— ante la conveniencia de conciliar el derecho de los parlamentarios a votar en sesión plenaria y el imperativo de que la adopción de los acuerdos en las cámaras se realice con todas las garantías. Ello obliga, según se expresa en la norma reformadora, a limitar a supuestos tasados la posibilidad de la emisión del voto personal por un procedimiento no presencial.

Así, se estableció la posibilidad de que los diputados pudiesen votar de forma telemática, adoptándose al respecto las correspondientes medidas de seguridad, pero limitando tal posibilidad a los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que

---

<sup>15</sup> BOE 2.8.2011. En mayo de 2008 el Grupo Parlamentario Catalán (CiU) presentó había presentado una proposición de reforma del reglamento (BOCG, serie B, n.º 108-I, de 30 de mayo de 2008) para facilitar las votaciones en caso de baja por maternidad o paternidad o por enfermedad y no poder cumplir con el derecho y el deber de asistir a los debates y participar presencialmente en las votaciones. En tales supuestos, los diputados podrían efectuar las mismas por un procedimiento telemático que garantizara su voto personal e indelegable. El 15 de noviembre de 2008 el Observatorio de derecho europeo, autonómico y local de la Universidad de Granada, emitió un «Dictamen en relación con las reformas necesarias para posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostentan un electo», que el gobierno remitió al Congreso (en poder del autor). El dictamen traía causa de lo dispuesto en la disposición final séptima de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que impone al Gobierno la promoción de un acuerdo necesario para iniciar un proceso de modificación de la legislación vigente a fin de posibilitar permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostenten cargo electo.

los diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarios en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.

A tal efecto, prescribe el Reglamento del Congreso, el diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente (art. 82.2 del RCD). Y en el mismo sentido se expresa el Reglamento del Senado (art. 92.3).

También en Reino Unido se han superado las más respetadas tradiciones en el ámbito parlamentario. Por primera vez en más de siete siglos, los diputados británicos pueden votar de forma telemática, un paso al que se habían resistido todos los partidos de forma constante. Ahora ya pueden mandar sus votos a través de sus teléfonos cuando no sea posible celebrar las votaciones de forma presencial. El coronavirus no respeta ni las tradiciones más arraigadas.

El proceso de votación se hará a través de la aplicación oficial del Parlamento, en la que tendrán que registrarse los diputados y confirmar su identidad de dos formas distintas antes de poder acceder. Al contrario que en España, en el que se pueden mezclar las dos modalidades, las votaciones telemáticas se harán íntegramente de esa forma cuando se den las circunstancias, con todos los parlamentarios usando sus teléfonos.

Según noticias difundidas por los medios de comunicación<sup>16</sup> el presidente de la Cámara de los Comunes, el laborista Lindsay Hoyle, advirtió que dejar el móvil a un amigo o familiar para que vote en su

---

<sup>16</sup> elEconomista.es, 6 de mayo de 2020.

lugar sería un delito, y añadió que las personas que tengan problemas para registrar su voto podrían solicitar un registro manual de forma excepcional.

Y en el ámbito de la Unión Europea, el pleno del Parlamento europeo aprobó en 2020 una enmienda dirigida a la mesa de la Eurocámara para que trabaje en una solución técnica que permita a los eurodiputados y eurodiputadas ejercer su derecho al voto cuando están por baja de maternidad, paternidad o por enfermedad larga.

Recientemente, el 4 de marzo de 2021, el Presidente del Parlamento Europeo adoptó la Decisión «sobre medidas extraordinarias que permitan al Parlamento Europeo desempeñar sus funciones y ejercer sus prerrogativas en virtud de los Tratados». Haciéndose eco de la preocupación por la pandemia de COVID-19, acordó, entre otras medidas, que: 1. Los períodos parciales de sesiones se celebrarán con arreglo al régimen de participación a distancia establecido en el artículo 237 *quater*,<sup>17</sup> y 2. Los diputados ejercerán su derecho de voto de conformidad con lo dispuesto en el capítulo 1 de la Decisión de la Mesa, de 8 de febrero de 2021, relativa a las votaciones con arreglo al régimen de participación a distancia.

Ciertamente, en supuestos como algunos de los descritos puede estar justificado el voto no presencial.<sup>18</sup> Pero la excepción no puede convertirse en regla cada vez más extendida. Debe primar el carácter

---

<sup>17</sup> El artículo 237 *quater* del Reglamento del Parlamento europeo establece el régimen de participación a distancia, lo que posibilita, cuando el presidente lo decida que se puedan celebrar los trabajos a distancia, por ejemplo, permitiendo a todos los diputados que ejerzan algunos de sus derechos parlamentarios por medios electrónicos.

El régimen de participación a distancia garantizará que los diputados puedan ejercer su mandato parlamentario sin menoscabo alguno, incluido, en particular, su derecho a intervenir en el Pleno y en las comisiones, a votar y a presentar textos; que todos los votos sean emitidos por los diputados individualmente y en persona; que el sistema de votación a distancia permita a los diputados votar en votaciones ordinarias, nominales y secretas, así como verificar que sus votos se contabilicen como emitidos; que se aplique un sistema de votación uniforme a todos los diputados, independientemente de si se encuentran presentes o no en las dependencias del Parlamento; y todo ello con soluciones informáticas que sean «tecnológicamente neutras».

<sup>18</sup> Pero ello debe estar previsto en Reglamento parlamentario. En algunos parlamentos se permitió por medio de una Resolución presidencial contra la letra del reglamento. Tal ocurrió, por ejemplo, en La Rioja, mediante una Resolución de 14 de abril.

personal e indelegable del voto, protegido en algunos países mediante la prohibición expresa de votar por otro, especialmente en votaciones electrónicas. Aparte los apuntados supuestos excepcionales por razones que no requieren de especial justificación, hay otras como la del modelo francés de voto por delegación, compartido por Luxemburgo, en ambos países con cobertura constitucional.

## **V. ...la sorprendente posibilidad de voto ponderado...**

En las Corts Valencianes centra nuestra atención la Resolución de Presidencia de las Corts Valencianes, de carácter general, 2/X, de 12 de mayo de 2020, sobre la celebración de sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales, mientras estén declarados algunos de los estados excepcionales previstos en el art. 116 de la Constitución, y que, final y afortunadamente, no llegó a aplicarse.

En dicha Resolución, aprobada con la unanimidad de la Mesa de las Corts Valencianes y de la Junta de Síndics, se posibilitaba la celebración de sesiones plenarias con la presencia de tan solo 23 diputados o diputadas, la emisión del voto por medios telemáticos —fuera de los supuestos previstos en el Reglamento de la cámara— e incluso el voto delegado emitido por el *síndic* del correspondiente grupo parlamentario. También se reconocía a la Mesa y a la Junta de portavoces la decisión de qué diputados debían asistir a la sesión plenaria y quienes podían seguirla a distancia, por medios telemáticos.<sup>19</sup>

En la Resolución que comentamos se hacía referencia a la declaración del estado de alarma mediante el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo, y al citado Acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes, con el parecer unánime de la Junta de Síndics, sobre la suspensión del periodo de sesiones, de 19 de marzo de 2020.

---

<sup>19</sup> Al parecer la rapidez con que se aprobó la citada Resolución de carácter general 2/X fue debido a la convocatoria de sesión ordinaria del Pleno para el lunes 25 de mayo de 2020, a las 10 h, en el Palau de les Corts, a fin de debatir y, en su caso, aprobar, el dictamen de la Comisión de Economía, Presupuestos y Hacienda sobre el Proyecto de ley, de la Generalitat, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana.

Fue durante este periodo de emergencia sanitaria —el estado de alarma declarado en marzo de 2020— cuando se adoptó también la Resolución de presidencia de carácter general 1/X, de 17 de abril de 2020, sobre la ampliación de supuestos de voto a distancia en las sesiones de la Diputación Permanente durante la declaración del estado de alarma. Porque conviene recordar la vigencia del art. 82.5º del Reglamento de las Corts Valencianes, que prescribe que «Sin perjuicio de lo establecido en el capítulo IV de este reglamento para las votaciones, las Corts Valencianes podrán habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos adecuados para garantizar el ejercicio del voto en el Pleno de la cámara a aquellos diputados y diputadas que, como consecuencia de *encontrarse en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad*, no puedan asistir a sus sesiones». Martínez Corral ha indicado que la limitación de los supuestos del voto telemático justificó el dictado de esta Resolución, dirigida a suplir la falta de previsión reglamentaria de la posibilidad de aplicar las votaciones no presenciales en supuestos excepcionales como los de la pandemia (Martínez Corral 2020, 171). Más adelante me referiré a esta posibilidad que, a mi juicio, va más allá de lo que el Reglamento de la cámara permite.

Pero volvamos a la Resolución de Presidencia de las Corts Valencianes, de carácter general, 2/X, de 12 de mayo de 2020, que contenía una serie de previsiones muy novedosas en el ámbito parlamentario valenciano, pero también en el del derecho parlamentario en general. Quizás desde la impresión por los nefastos resultados de la pandemia por el contagio de la COVID-19 y con la loable intención de contribuir a impedir su propagación, se previeron unas medidas que no parece que casaran muy bien con la naturaleza del mandato representativo ni con el derecho fundamental a la participación política de los miembros de las Corts. Simplemente sorprenden unas previsiones para momentos excepcionales que, con el tiempo, y por otras causas, podrían considerarse aceptables en otros supuestos menos justificados.

Veamos algunas de ellas:

- Mientras esté vigente uno de los estados excepcionales «la convocatoria de sesiones de Pleno se efectuará con asistencia limitada de sus miembros» si así lo consideran aconsejable Mesa y la Junta de Síndics. O sea, no iban a ser convocados todos los diputados y diputadas, privándoseles, de este modo, del derecho que tienen reconocido en el art. 11.1 del Reglamento de las Corts, que proclama que «Los diputados y diputadas tendrán el derecho de asistir con voz y voto a las sesiones del Pleno de las Corts Valencianes y a las de las comisiones a que pertenezcan y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones que este reglamento les atribuye». No parece, además, razonable por cuanto que, como se ha dicho, durante la vigencia de alguno de los estados excepcionales no tiene por qué verse interrumpido el funcionamiento de los poderes públicos.
- En estos casos —se sigue leyendo en la resolución— la asistencia a las sesiones plenarias queda reducida a los cinco miembros de la Mesa de las Corts Valencianes, cinco representantes del Grupo Parlamentario Socialista, tres representantes del Grupo Parlamentario Popular, tres representantes del Grupo Parlamentario Ciudadanos, tres representantes del Grupo Parlamentario Compromís, dos representantes del Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana y dos representantes del Grupo Parlamentario Unides Podem. Se insiste en la privación de los derechos reconocidos a los diputados y a las diputadas en el Reglamento de la cámara y desde luego, queda impropriadamente restringido el derecho fundamental a la participación política consagrado en el art. 23.1 de la Constitución en los términos fijados por el Tribunal Constitucional.
- Los grupos parlamentarios procurarán que participen los mismos representantes de su grupo en todos los puntos del orden del día de la sesión. Se observa algo que resulta sorprendente: son los grupos parlamentarios, y no éstos, quienes debían decidir quiénes podrían asistir al pleno y quienes no, todo ello dispuesto

en una norma inidónea con la que, claramente, hubieran quedado restringidos y menoscabados los derechos de los diputados y las diputadas. Obsérvese que eran los síndicos, síndicas, síndicos adjuntos o síndicas adjuntas de los grupos parlamentarios quienes debían indicar a la Mesa, en el plazo que esta fijara, quienes de los integrantes de sus respectivos grupos iban a asistir presencialmente y quiénes no.

- La Mesa y la Junta de Síndics podían acordar que, dándose algunas de las circunstancias previstas en el número 1 del apartado primero de la Resolución, las sesiones plenarias se celebraran de forma telemática, de modo que algunos diputados o diputadas podrían participar presencialmente y otros lo harían a través de instrumentos tecnológicos. Y si en la reunión en cuestión se fueran a adoptar acuerdos, se concedería el voto a distancia para los diputados y las diputadas que no asistieran, de acuerdo con el procedimiento establecido en el apartado segundo de la propia Resolución, con lo cual se volvía a privar a los diputados y a las diputadas de sus derechos reconocidos e inherentes al ejercicio de la función parlamentaria.
- Pero lo más sorprendente llega al leer que cuando en el orden del día de la sesión correspondiente se debiera adoptar algún acuerdo, la solicitud del voto a distancia para aquellos diputados y diputadas que, teniendo derecho a asistir a una sesión parlamentaria, no lo hicieran por la decisión de la Mesa y la Junta de Síndics de limitar el acceso a la misma, *se ejercerá, de forma colectiva, por los síndicos, síndicas, síndicos adjuntos o síndicas adjuntas de sus respectivos grupos parlamentarios*. Si hasta ahora desde la ortodoxia clásica del derecho parlamentario costaba asumir la posibilidad del voto telemático o a distancia, esta previsión, afortunadamente no aplicada, hubiera supuesto un duro golpe a la idea que colectivamente se tiene de la representación política y del sistema parlamentario. Y es que cuesta asimilar que quienes tienen reconocido el voto a distancia —fuera de los supuestos

explicables antes vistos— no lo pudieran solicitar *por decisión de la Mesa y de la Junta de Síndics* para, de este modo, posibilitar que el voto fuera ejercido *de forma colectiva* por los síndicos de los Grupos parlamentarios. Sistema de voto ponderado para el Pleno, del que no se conocen precedentes, pues está sólo previsto para utilizarlos en la Junta de portavoces y el algunas comisiones parlamentarias, de investigación, de nombramientos...<sup>20</sup> Criterio del voto ponderado que suele ser considerado como contrario al principio constitucional de personalización e indelegabilidad del voto parlamentario que se prevé en los reglamentos de las cámaras con una finalidad práctica, a fin de simplificar los trabajos de sus órganos.

- Y claro, se plantea el supuesto de votación secreta por papeletas, y se indicaba en la mentada Resolución que el voto

---

<sup>20</sup> Se prevé para algunos supuestos, generalmente para las decisiones que debe adoptar la Junta de portavoces (artículo 39.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados). También se prevé expresamente como criterio para dirimir los empates producidos en las comisiones (artículo 88.2 RCD) y artículo 100.4 del Reglamento del Senado), las comisiones de investigación (artículo 52.2 RCD), de la Comisión Consultiva de Nombramientos (artículo 185.2 RS), entre otros supuestos.

También rige en la práctica en el Congreso el sistema de voto ponderado en aquellas comisiones integradas por un representante de cada grupo parlamentario: Comisión de Estatuto del Diputado, del Peticiones y de Control de los créditos destinados a gastos reservados.

En el Senado, en la Comisión de Nombramientos, prevista en el art. 185 del RS, que está presidida por el Presidente del Senado e integrada por los portavoces de los grupos parlamentarios de la Cámara y adopta sus acuerdos mediante el sistema de voto ponderado

Y en la Comunitat Valenciana, en la Comisión de Estatuto de los Diputados y las Diputadas, la de Peticiones o la de Gobierno Interior, que adoptarán sus decisiones por el sistema de voto ponderado.

En la Asamblea Regional de Murcia, el 21 de abril de 2020 debido a la situación de excepcionalidad provocada por la incidencia del coronavirus, celebró por primera vez en su historia un pleno en el que se redujo el número de diputados asistentes y el voto fue ponderado. El pleno estuvo compuesto por 17 diputados, cinco del Grupo Parlamentario Socialista, cinco del Grupo Parlamentario Popular, dos del Grupo Parlamentario Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, un diputado del Grupo Vox y otro del Grupo Mixto. En representación de la Mesa asistieron el presidente de la Asamblea Regional, y el secretario primero. Puede verse, al respecto, en la página web de la Institución. Pero la Secretaría General el 22 de abril emitió informe en el que señaló que no existía posibilidad jurídica que permitiera celebrar reuniones del pleno y comisiones no presenciales en la Asamblea Regional. Ciertamente, ello quiebra el principio de personalidad e indelegabilidad del voto a menos que esté previsto en el reglamento parlamentario (García-Escudero Márquez 2020, 282-283).

a emitir telemáticamente se había de plasmar en la papeleta correspondiente, que sería introducida por la Presidencia en la urna, garantizándose el secreto del voto del diputado o diputada. O sea, que poco hubiera tenido de secreto el voto.

No vale la pena entrar a considerar otros pormenores de la resolución que examinamos, que también contenía previsiones en relación con las reuniones de las Comisiones parlamentarias.

Parece que quedaba relegado el sistema establecido en nuestro Estatuto de autonomía y en nuestro derecho parlamentario. El Estatuto de autonomía cuyo art. 25.4 dispone que en las Corts, para adoptar acuerdos es necesaria la presencia, al menos, de la mitad más uno de los diputados y diputadas. Y el Reglamento de las Corts Valencianas cuyo art. 79.4 proclama, reiterando la prescripción constitucional, que el voto de los diputados y diputadas es personal e indelegable.

En torno a esta cuestión, según Martínez Corral, se suscitó un conflicto parlamentario y extraparlamentario de gran intensidad que es quizás el de mayor significación que se ha generado en estos meses de crisis sanitaria y excepcionalidad parlamentaria, al hilo de la aportación de un dictamen —elaborado por quien estas líneas escribe, a solicitud de un entidad privada— en el que se cuestionó, en los términos expuestos, la procedencia de utilizar el voto ponderado de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución 2/X. Tras la recepción del dictamen y a la vista de los escritos presentados por tres grupos parlamentarios, la Junta de Síndics decidió por mayoría sustituir el voto ponderado por el voto telemático (Martínez Corral 2020, 182).

## **VI. ...y el voto telemático ha ampliado sus causas y ha venido para quedarse...**

En las Corts Valencianas, en línea con lo previsto en el Congreso y en el Senado, también es posible el voto telemático, porque así está regulado en su Reglamento. En efecto, el art. 82, insertado en el capítulo

dedicado a las votaciones, se permite, como ya hemos visto, que puede utilizarse en el pleno por *diputados y diputadas que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso parental o en proceso de larga enfermedad, no puedan asistir a sus sesiones.*

Y precisamente por la parquedad de la regulación reglamentaria, la Presidencia de la Cámara dictó la Resolución de carácter general 4/ IX, sobre el sistema de votación telemática (BOC n.º 172), en la que se detallan y concretan los supuestos en que resulta procedente:

- a) El nacimiento de un hijo o hija, la adopción, la guarda con finalidad de adopción y la acogida, tanto preadoptiva como permanente o simple, de duración no inferior a un año en este último caso.
- b) La enfermedad diagnosticada médicamente como curable o incurable, cuando esta enfermedad comporta una limitación derivada, en particular, de dolencias físicas, mentales o psíquicas que, al interactuar con varias barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona de la que se trate en la vida parlamentaria en igualdad de condiciones con los otros parlamentarios y si esta limitación es de larga duración.

También en dicha Resolución se prevén una serie de trámites que han de seguirse y requisitos que deben cumplirse para poder hacer uso del voto telemático.

Obvio es decir que la citada Resolución presidencial tiene la requerida cobertura reglamentaria y no hace más que desarrollar lo previamente dispuesto en el Reglamento de la Cámara, sin que quepa considerar que tenga la finalidad de interpretarlo o de suplir alguna posible laguna al respecto, habida cuenta la claridad con que el reglamento fijó los supuestos, siempre excepcionales, de posibilitar el voto telemático. Esos supuestos indicados, y no otros, son los que el Reglamento establece para permitir el voto «a distancia».

Pero como ya hemos señalado, pocos días después de que el gobierno de la nación aprobara el Real decreto 463/2020, de 14 de

marzo, de declaración del estado de alarma, la Mesa de las Corts Valencianes adoptó el Acuerdo 598/X, unánime con la Junta de Síndics, en virtud del cual se suspendió el periodo de sesiones y se adoptaron otras medidas de aplicación durante la vigencia de tal estado excepcional, acuerdo que fue dejado sin efecto por el posterior de 5 de mayo siguiente en el que se dispuso la reanudación del periodo de sesiones suspendido, a partir del lunes 11 de mayo de 2020.

En este último Acuerdo se indicó que «A partir del 11 de mayo de 2020, y en tanto no se adopte un nuevo acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes y la Junta de Síndics, se aplicarán las siguientes disposiciones», entre las que cabe destacar las referentes a que:

2. Las sesiones presenciales de órganos parlamentarios quedarán limitadas a un máximo de tres días/semana; dichas sesiones parlamentarias se desarrollarán en horario matinal (entre las 10.00 y las 14.00 horas) y preferentemente en días alternos o, en caso de celebrarse sesión dos días seguidos —caso de la sesión plenaria—, deberá dejarse un día libre hasta la siguiente sesión.

...

3. Las sesiones del Pleno y las comisiones que se convoquen se celebrarán en el hemiciclo, siendo posible también que puedan realizarse telemáticamente, si así lo decidiera la Mesa de las Corts Valencianes de acuerdo con la Junta de Síndics.

4. Las sesiones del Pleno se celebrarán con la asistencia de un número reducido de diputados y diputadas, conforme a lo que se establezca mediante una resolución de la Presidencia de carácter general en la que también se regulará, para esta situación excepcional, el voto a distancia para los miembros de la cámara que no asistan presencialmente. Se autoriza expresamente el acceso a la sede de las Corts Valencianes y la entrada en el hemiciclo a las personas —una por diputada— que actúen como asistentes o como intérpretes de lengua de signos acompañando a las diputadas que asistan a la sesión que se celebre y tengan reconocida dicha ayuda personal.

O sea, sin cobertura reglamentaria alguna, según el Acuerdo de la Mesa —adoptado por unanimidad y con el unánime parecer de la Junta de Síndics— se permitió que las sesiones del pleno y de las comisiones que se convoquen se celebren en el hemiciclo, siendo posible también que puedan celebrarse telemáticamente, y con asistencia de un número

reducido de diputados y diputadas. Y ello pese a que en el indicado acuerdo se «permite» que los diputados y diputadas y el personal de los grupos parlamentarios puedan acceder a la institución y permanecer en la misma, sin necesidad de solicitar autorización, todos los días laborales, entre las 9 y las 14 horas si se trata de un día con sesión parlamentaria, o entre las 10 y las 14 horas el resto de días.

Estimamos que ello no es jurídicamente posible por cuanto no está así previsto en el Reglamento.

Es sabido que el reglamento parlamentario es la norma fundamental de organización y funcionamiento de la Cámara. En él se regula el procedimiento a través del cual deben producirse las leyes, máxima expresión normativa de la voluntad popular que mejor corresponde a la legitimación democrática y al Estado de derecho. De ahí su enorme importancia. En él están previstos los distintos tipos de votaciones, la forma en que deben desarrollarse y las excepciones correspondientes. Ninguna otra disposición parlamentaria puede ni contravenir ni contradecir lo dispuesto en el reglamento. No cabe tampoco, la desreglamentación, la degradación normativa de las materias propias de reglamento parlamentario, como tampoco es posible la deslegalización, esto es, la regulación en un reglamento administrativo de materia sobre la que recae reserva de ley.

Ni la Mesa —por muy unánime que pueda ser su acuerdo— ni tampoco la unánime opinión de la Junta de Síndics, pueden disponer de lo que es objeto de regulación reglamentaria, porque todos los referidos órganos parlamentarios, como los diputados y las diputadas, están sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, como proclama el art. 9.3 de la Constitución, lo que es máxima expresión del principio de legalidad que comporta el respeto a las normas vigentes, al principio de jerarquía normativa, a las reservas normativas y a los procedimientos de producción de normas. Con mayor intensidad en una cámara parlamentaria. No podemos resucitar, ahora, el viejo axioma del parlamentarismo británico de que «el parlamento lo puede todo... menos cambiar el sexo de las personas» porque modernamente,

como poder público, el parlamento está sometido y limitado por el ordenamiento jurídico. Podríamos extendernos sobre todas estas cuestiones, pero en todo caso interesa resaltar que ni la Mesa ni la Junta de Síndics poseen potestad para regular lo que está reservado al reglamento y mucho menos, para contradecir lo que en él está regulado.

Los reglamentos parlamentarios contienen previsiones tendentes a permitir que la Presidencia de la Cámara pueda impulsar una resolución interpretativa del reglamento en casos de duda cuando lo debe aplicar o de suplir alguna omisión. A ello responde el art. 31. 2 del Reglamento de las Corts:

Corresponde a la presidenta o presidente cumplir y hacer cumplir el reglamento, interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión. Cuando en el ejercicio de esta función supletoria se impusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Síndics.

Al amparo de dicho precepto se dictaron durante el estado de alarma varias resoluciones presidenciales de carácter general. La Resolución 1/X, de 17 de abril de 2020, referida a la Diputación Permanente, ya comentada, ante la posibilidad de que alguno de sus miembros no pudiera asistir a las sesiones que se pudieran convocar durante la vigencia del estado de alarma —o cuando menos, mientras estuviera en suspenso el periodo de sesiones— y no pudiera ser sustituido por los suplentes designados a tal efecto, permite a la Presidencia, para garantizar el derecho a voto de los diputados y diputadas, hacer una interpretación extensiva del inciso 5.º del artículo 82 del RCV para ampliar, en esta coyuntura excepcional, los supuestos de voto a distancia.

Tal previsión es jurídicamente inviable por cuanto ni interpreta el Reglamento ni lo suple por omisión. Ciertamente la Presidencia de las Corts tiene las facultades que el reglamento le reconoce, pero ninguna más. Y entre ellas no está la de hacer «interpretaciones extensivas»

de la norma reglamentaria fundamental. Ni siquiera en supuestos excepcionales como el que deriva de la declaración de un estado de alarma por crisis sanitaria por la sencilla razón de que ni está así previsto en el propio Reglamento, ni lo permite la Constitución, ni el Estatuto de autonomía ni, desde luego, el real decreto por el que se declaró tal estado excepcional.

El art. 82. 5º del Reglamento de las Corts Valencianes está redactado en términos muy claros que apenas precisan ser interpretados. En todo caso desarrollados y concretada la forma de aplicarlo, lo que se hizo con la Resolución de carácter general 4/IX, sobre el sistema de votación telemática, a que antes hemos hecho referencia. Tampoco contiene lagunas u omisiones: no puede considerarse tal que no prevea la votación telemática para otros supuestos diferentes a los que contempla pues pudiéndolo haber hecho no lo hace. No hay omisión alguna y resulta, por tanto, improcedente el dictado de una Resolución de carácter general para la que, precisamente por lo expuesto y por faltar el presupuesto habilitante para ello, la Presidencia no está facultada.

La segunda Resolución de carácter 2/X, sobre la celebración de sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales, aplicable mientras estén declarados algunos de los estados excepcionales previstos en el art. 116 de la Constitución, ya ha sido objeto de comentario.

En octubre se dictaron dos resoluciones de carácter general: la 4/X, de 6 de octubre, por la que se modificó la anterior 4/IX, para ampliar los supuestos de votación telemática (BOCV n.º 108), pese a que ya se habían instalado en el hemiciclo mamparas separadoras de los escaños. Pero el contagio o el aislamiento por contacto con contagiados facultaba para solicitar el voto telemático. Pocos días después esta resolución fue modificada por la 5/X, de 27 de octubre (BOCV n.º 112), para actualización del sistema de voto telemático, que derogó las citadas Resoluciones 4/IX y 4/X», al haber quedado superada por la evolución de la pandemia en las últimas semanas» (?). Y, por último,

la Resolución 6/X, de 232 de diciembre (BOCV n.º 133), modificó la inmediata anterior con previsiones del voto telemático en comisiones parlamentarias.

Si lo que se pretendía era adoptar medidas idóneas ante la situación excepcional derivada de la pandemia y de la declaración del estado de alarma, se pudo impulsar una reforma del reglamento, como se hizo en otros parlamentos autonómicos, por procedimiento de urgencia y de lectura única si es que se percibía tanta unanimidad al respecto. Muy pocos días se hubieran consumido en reformar el reglamento.

Tal ocurrió en las Cortes de Castilla-La Mancha, cuyo Reglamento fue modificado para habilitar la posibilidad de celebración de sesiones por videoconferencia (DOCM de 3 de julio de 2020);<sup>21</sup> en el Parlamento Vasco, que por Acuerdo de 24 de septiembre de 2020, del Pleno, se modificó el Reglamento (BOPV de 9 de octubre de 2020);<sup>22</sup> en Galicia, cuyo Parlamento acordó reformar su reglamento el 6 de octubre de

---

21 Se añadió un artículo 84 *bis*, en el que se indica que las sesiones del pleno y de las comisiones podrán celebrarse por videoconferencia en los casos en los que se encuentre declarado uno de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución, o en situaciones en las que, por acuerdo de la Junta de Portavoces aprobado por mayoría cualificada de tres quintos, se aprecie la imposibilidad material de celebrar una sesión sin poner en riesgo la integridad física de los diputados y diputadas, así como, del personal que presta servicio en las Cortes.

En cuanto a las votaciones, se modificó el art. 111 para permitir las «Por procedimiento telemático, con las mismas previsiones expresadas para la votación ordinaria... Esta forma de votación se utilizará únicamente en las situaciones previstas en el art. 84 *bis*, así como, por aquellos diputados y diputadas que, como consecuencia de encontrarse en situación de permiso de paternidad o maternidad o en proceso de una larga enfermedad, no puedan asistir a las sesiones y lo hayan justificado debidamente ante la Mesa de las Cortes».

22 Se añadió un artículo 75 *bis*, en el que se indica que la Mesa del Parlamento, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar, motivadamente, la celebración de sesiones plenarias o de comisión no presenciales o telemáticas, a petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros del Parlamento, cuando circunstancias extraordinarias impidan la normal presencia de las parlamentarias y parlamentarios en la Cámara».

Tras proclamar que el voto de las parlamentarias y parlamentarios es personal e indelegable, permite las votaciones tanto por delegación —en otro parlamentario— como telemáticamente —por el procedimiento que determine, oída la Junta de Portavoces, y que garantizará la identidad del votante y el sentido del voto— en supuestos de periodo de descanso por maternidad o paternidad posteriores al parto; por motivo de embarazo, maternidad, paternidad, ingreso hospitalario o enfermedad grave; en situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de los parlamentarios y las parlamentarias.

2020 (DOG de 8 de octubre de 2020);<sup>23</sup> o en las Islas Baleares, que también reformó el Reglamento del Parlamento (BOCAIB de 29 de diciembre de 2020).<sup>24</sup>

Quizás sea destacable la forma de proceder del parlamento del Principado de Asturias, cuyo Reglamento fue reformado para posibilitar el voto telemático —evitando forzadas interpretaciones analógicas—: el 13 de mayo fue presentada una proposición de reforma suscrita por todos los grupos, que fue aprobada en la sesión plenaria del 21 siguiente por el procedimiento de lectura única: ¡ochos días para reformar el Reglamento!<sup>25</sup>

En el Parlamento de Cataluña, según apunta Ridao, a partir de la experiencia acumulada durante la crisis sanitaria se procedió a reformar el 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

---

23 La reforma consistió en añadir un apartado 7 al art. 84, del siguiente tenor: «En la actualidad, el Reglamento del Parlamento prevé el voto delegado y telemático de los diputados y diputadas para los supuestos de embarazo, maternidad o paternidad, por lo que, por razones de seguridad jurídica, se hace necesario regular y dar solución a situaciones excepcionales que impidan el funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos parlamentarios, añadiendo la situación de riesgo en la salud como causa que permita delegar el voto o ejercerlo telemáticamente».

24 Se añadió un nuevo título, el título V *bis*, al Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, con previsiones para circunstancias excepcionales que impidan la participación presencial de los diputados y las diputadas (fuerza mayor, crisis sanitaria o graves problemas de conectividad aérea, entre otras). Se prevé que la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces puedan reunirse telemáticamente.

Se establece un sistema de participación virtual de los diputados y las diputadas, que garantizará el carácter público de su participación y, en general, de todas las intervenciones que tengan lugar durante los debates, excepto que se trate de sesiones secretas. El sistema de participación virtual de los diputados y las diputadas garantizará el carácter público de su participación y, en general, de todas las intervenciones que tengan lugar durante los debates, excepto que se trate de sesiones secretas. Se prevé, igualmente, un sistema de votación telemático, aunque mientras no esté habilitado, en las votaciones ordinarias, los diputados y las diputadas que participen virtualmente en la sesión votarán simultáneamente con el resto de diputados y diputadas que participen presencialmente, mediante la exhibición de un rótulo donde figurarán exclusivamente y de manera bien visible las palabras «sí», «no» o «abstención».

25 No obstante, el 6 de mayo se había celebrado un pleno con presencia de 11 diputados y telemáticamente 32, pese a los límites derivados del art. 112 del Reglamento.

mediante la toma de acuerdos con mayorías reforzadas (Ridao Martín 2020, 93).

Esta es la forma de proceder si se quieren adoptar medidas para situaciones excepcionales sin necesidad de orillar el ordenamiento jurídico de orden superior. Y así debería procederse para dar estabilidad a un sistema de sesiones por videoconferencia y votaciones telemáticas que, me temo, han venido para quedarse.

## VII. Consideraciones conclusivas

Ciertamente hemos vivido una situación excepcional y única. El Estado de alarma ha obligado a adoptar medidas excepcionales. ¿Pero, cualesquiera medidas? En el caso de *les Corts* y de otros parlamentos se podía haber actuado de otra manera, sin necesidad de orillar el ordenamiento jurídico. Se podía haber actuado como lo hicieron, correctamente, otros parlamentos.

Si pueden ser explicables y justificados algunos supuestos de voto no presencial no parecía admisible el establecido en la Resolución presidencial 2/X de 12 de mayo de 2020. Por los razonamientos expuestos, el sistema en virtud del cual se permite la sustitución del voto personal e indelegable de los diputados y las diputadas en el portavoz de su grupo, y la decisión de que sea la Mesa y la Junta de Síndics quienes decidan si un diputado o una diputada puede asistir a una sesión plenaria, resultaba, a mi juicio, contrario al sistema de representación política establecido en la Constitución y al derecho fundamental a la participación política de los parlamentarios y parlamentarias.

Por otra parte, como ha quedado expuesto, el art. 82. 5.º del Reglamento de las Corts Valencianes solo permite el voto telemático para los supuestos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, y está redactado en términos tan claros que no precisan ser interpretados.

Además, no es jurídicamente posible que la Presidencia dicte resoluciones destinadas a hacer «interpretaciones extensivas» del reglamento que no permite el propio reglamento. Este solo prevé la facultad presidencial de interpretar el Reglamento en casos de duda y supliéndolo en los de omisión. En relación con la votación telemática no hay duda que justifique una interpretación ni procede suplir omisión alguna. Y no puede servir de cobertura para ello una resolución presidencial —unánimemente respaldada— pero dictada *ultra vires*, sin cobertura legal alguna.

Coincido con Carmona cuando señala que es necesario encontrar una solución que no fracture el ordenamiento vigente, y que, en este sentido, la vía más adecuada hubiera pasado por modificar (acudiendo a los correspondientes procedimientos abreviados) los reglamentos parlamentarios, introduciendo disposiciones que permitan el desarrollo de sesiones telemáticas. Porque, ciertamente, la respuesta pública frente a coyunturas excepcionales no sólo ha de medirse en términos de eficacia y eficiencia. Porque respetar las exigencias del Estado de derecho es, sin duda, una prioridad irrenunciable (Carmona Contreras 2020).

Y es que no cabe comprensión alguna con declaraciones como las del canciller austríaco Sebastian Kurz, para quien, frente a la estrategia desarrollada por él mismo para la contención de la pandemia, expresó que no podían oponerse «sutilezas jurídicas» —es decir, razonamientos jurídico-constitucionales— (Heinig *et al.* 2021, 129-156; la cita la toman los autores de Somek [2020]). En el caso de la ciencia jurídica constitucional, de lo anterior resultaría una extendida revisión del propio papel, de acuerdo con la cual los juristas deberían contenerse ante las decisiones que se adoptan durante la crisis, para tomar nuevamente la palabra y emitir sus profundos y bien fundamentados juicios tan solo tras la superación de la misma; en otro caso, sus intervenciones habrían de permanecer inatendidas (Heinig *et al.* 2021, 130-131).

## VIII. Referencias

- Caamaño Domínguez, F. (2003, 17 de julio): «El escaño de Tamayo y la democracia de mesa camilla», *El País*.
- Carmona Contreras, A. (2020, 8 de abril): «Reivindicación del Parlamento», *Diario de Sevilla*.
- García de Enterría Ramos, A. e I. Navarro Mejía (2020): «La actuación de las Cortes Generales durante el estado de alarma para la gestión de la crisis de la COVID-19», *Revista de las Cortes Generales*, 1(108), pp. 245-288.
- García-Escudero Márquez, P. (2020): «La ductilidad del derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19», *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, pp. 271-308.
- (2010): «Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, pp. 74-112.
- (2012): «¿Voto no presencial o sustitución temporal de los parlamentarios?», en *Constitución y desarrollo político. Estudios en homenaje al Prof. Jorge de Esteban*, Tirant lo Blanch, pp. 1029-1087.
- Martínez Corral, J. A. (2020): «Las Cortes Valencianas y el coronavirus COVID-19», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Ridao Martín, J. (2020): «Virtualizando el parlamento (hasta donde se pueda). 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», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, Fundación Manuel Giménez Abad.
- Somek, Alexander (2020, 16 de abril): «Is the Constitution Law for the Court Only?: A Reply to Sebastian Kurz», *Vefassungsblog on matters constitutional*. <https://dx.doi.org/10.17176/20200416-182041-0>.
- Tudela Aranda, J. (2021): «Parlamento y estado de alarma», en Garrido López, C. (coord.): *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma*

en España, Zaragoza, Fundación Giménez Abad. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0006>.

Vidal Prado, C. (2020, 6 de abril): «El Congreso no puede hibernar», *El Mundo*, p. 37.

Heinig, Hans Michael, Thorsten Kingreen, Oliver Lepsius, Christoph Möllers, Uwe Volkmann y Hinnerk Wißmann (2021): «Why Constitution Matters - La ciencia del derecho constitucional ante la crisis del coronavirus», *Revista de Derecho Público: Teoría y método*, 1, Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, pp. 129-156. [https://doi.org/10.37417/RPD/vol\\_3\\_2021\\_529](https://doi.org/10.37417/RPD/vol_3_2021_529).

