
Anuari de Dret Parlamentari

núm. 34, any 2021

CORTS 34

número extraordinario

El funcionamiento del Parlamento
ante la crisis sanitaria



CORTS VALENCIANES

CORTS 34

Anuari de Dret Parlamentari

núm. 34, any 2021

número extraordinario

El funcionamiento del Parlamento
ante la crisis sanitaria



CORTS VALENCIANES

Organització

President

Enric X. Morera i Català

Director

Francisco J. Visiedo Mazón

Secretari

Joaquín J. Marco Marco

Comité d'Honor

Aguirre Gil de Biedma, Esperanza

Ansuátegui Ramo, Daniel

Argüeso Torres, Emilio

Arquillos Cruz, Luis

Barceló Chico, Ana

Barrieras Mombrú Rosa María

Bellver Casaña, Jorge

Berenguer Fuster, Luis

Cabedo Laborda, Cristina

Cabot Saval, Juan Manuel

Callao Capdevila, Juan

Camarero Benítez, Susana

Cholbi Diego, José

Clemente Olivert, Antonio

Colomer Sánchez, Francesc

De España Moya, Julio

De la Rúa Moreno, Juan Luis

Escudero Pitarch, Isabel

Font de Mora Turón, Alejandro

García Miralles, Antonio

Gómez Santos, Irene Rosario

Lerma Blasco, Joan

Luna González, Ángel

Maluenda Verdú, Rafael

Martínez Ramírez, Carmen

Martínez Navarro, María Milagrosa

Millet España, Julio

Miró Pérez, Marcela

Ninet Peña, Carmen

Olivas Martínez, José Luis

Pallarés Piquer, Marc

Puig i Ferrer, Ximo

Quirós Palau, Martín L.

Rodríguez Marín, Juan

Salvador Rubert, María José

Sanahuja Sanchis, Javier

Sanz Fernández, Javier

Soler i Marco, Vicent

Such Botella, Antoni

Such Ronda, Angélica

Tovar Vicente, José

Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Federico

Vidal Causanilles, María Fernanda

Villalba Chirivella, Héctor

Zaplana Hernández-Soro, Eduardo

Zaragoza Meseguer, Vicente

Comité Assessor

Aguiló i Lúcia, Lluís

Aja Fernández, Eliseo

Arnaldo Alcubilla, Enrique

Asensi Sabater, José

Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio

Cano Bueso, Juan

Cazorla Prieto, Luis María

Cuñat Edo, Vicente

Díaz García, Elías

Escuin Palop, Catalina

García Mengual, Ferran

Garrido Mayol, Vicente

López Garrido, Diego

Guillem Carrau, Javier

Martínez Corral, Juan Antonio

Navarro Ruiz, José Carlos

Pitarch Segura, Ismael

Sevilla Merino, Julia

Soriano Hernández, Enrique

Zapatero Gómez, Virgilio

Consell de Redacció

Biglino Campos, Paloma

Fernández de Simón Bermejo, Encarna

Iglesias Machado, Salvador

Martínez Sospedra, Manuel

Ridaura Martínez, María Josefa

Ripollés Serrano, María Rosa

Ruiz Robledo, Agustín

Sarmiento Méndez, Xosé

Tur Ausina, Rosario

Viciano Pastor, Roberto

Assistència Tècnica

Fernández Arizmendi, Mònica

Blázquez Herrero, Antoni

© Publicacions de les Corts Valencianes

Depósito legal: V. 2407-2008

ISBN: 84-482-1040-9

ISSN: 1136-3339

Nota de redacció: el Anuario no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, los cuales las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.

Índice

I. Presentación

9 *Enric X. Morera i Català*

II. Estudios relativos al funcionamiento de las Corts Valencianes ante la crisis sanitaria

- 19 Preservar l'activitat parlamentària en temps de COVID-19
María José Salvador Rubert
- 41 El ejercicio del voto parlamentario telemático en las Corts Valencianes durante la pandemia de COVID-19
Cristina Cabedo Laborda
- 59 El trabajo parlamentario para proteger la salud mental en tiempos de la COVID-19
Irene Rosario Gómez Santos
- 81 Les Corts y la crisis sanitaria
Rafael Maluenda Verdú
- 97 Les noves tecnologies en l'activitat no presencial dels membres del parlament: l'experiència de les Corts Valencianes durant la pandèmia de la COVID-19
Fernando García Mengual
- 117 Poderes y contrapoderes: peste, monarquía y cortes en la València de la germanía
Joaquín J. Marco Marco

III. Estudios relativos a aspectos generales y al funcionamiento de otros parlamentos durante la crisis sanitaria

- 139 La COVID-19 también llegó al parlamento: la excepcionalidad como excusa del estado de derecho
Vicente Garrido Mayol

- 175 La protección del derecho a la salud en tiempos de alarma sanitaria
Juan Cano Bueso
- 203 ¿Un parlamento por delegación? La experiencia de una comisión permanente del Congreso de los Diputados durante la pandemia por la COVID-19
María Rosa Ripollés Serrano
- 225 COVID-19. Una visión desde el Parlamento de Galicia y su administración electoral
Xosé Antón Sarmiento Méndez
- 255 La participación de los *millenials* y la generación Z: una nueva oportunidad para el voto por Internet y para el legislador autonómico en tiempos de pandemia
Javier Guillem Carrau

I. PRESENTACIÓN



CORTS VALENCIANES

Presentación de *Corts.* *Anuari de Dret Parlamentari*

Número 34 (extraordinario)

ENRIC X. MORERA I CATALÀ
Presidente de las Corts Valencianes

El número de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* que ahora presentamos quiere celebrar el vigesimoquinto aniversario desde que se editó el primer número de la revista en 1995. Y por ello se ha decidido editar este número del *Anuari* con carácter extraordinario, que, dada la situación tan excepcional que estamos sufriendo desde marzo de 2020, con la declaración del estado de alarma por la pandemia mundial provocada por la COVID-19, se ha estructurado bajo el título «El funcionamiento del parlamento ante la crisis sanitaria», una excepcionalidad que se ha alargado en el tiempo y que, en este momento, todavía no ha concluido.

Esta crisis sanitaria, en un primer momento, provocó la paralización de toda la actividad en todos los ámbitos de la vida, incluido el normal funcionamiento de la actividad parlamentaria. Es por ello que las Corts Valencianes, como el resto de parlamentos, han tenido que adaptar su actividad ordinaria a circunstancias tan extraordinarias, buscando en todo momento el equilibrio necesario entre el respeto a las normas sobre medidas sanitarias y la garantía de los derechos fundamentales inherentes a los diputados y diputadas en el cumplimiento de su función

parlamentaria. Y ha sido gracias a las tecnologías de la información y la comunicación como se ha podido conjugar presencialidad y actividad telemática. Así se ha conseguido, como no podía ser de otra forma, que la actividad parlamentaria no se haya visto afectada en toda su dimensión y, paulatinamente, se haya podido recuperar, con la adopción de las medidas necesarias, un funcionamiento normal.

El número extraordinario se ha estructurado en dos dimensiones: por un lado, se recoge un grupo de estudios relativos al funcionamiento específico de las Corts Valencianes durante la crisis sanitaria, y por otro, aquellos relativos a aspectos generales y al funcionamiento de otros parlamentos durante la crisis sanitaria.

El primer grupo se inicia con el artículo elaborado por la vicepresidenta primera de las Corts Valencianes, María José Salvador Rubert, que trata sobre cómo se ha vivido y se vive esta etapa tan extraordinaria en el seno de la institución, y los efectos que ha tenido y tiene la pandemia en el funcionamiento ordinario de las Corts Valencianes, y cómo se ha buscado el equilibrio para garantizar la seguridad y el cumplimiento de las medidas sanitarias, el trabajo y los derechos fundamentales de los diputados y las diputadas.

Un segundo trabajo, en este caso de la secretaria primera de la Mesa de las Corts Valencianes, Cristina Cabedo Laborda, incide en el ejercicio del voto parlamentario de forma telemática en las Corts Valencianes durante la pandemia de COVID-19, y cómo nuestro parlamento ha tenido que adaptarse para poder compatibilizar el voto de los diputados y diputadas con la garantía de la salud personal y pública. Eso ha posibilitado la ampliación de los supuestos del voto telemático o voto a distancia.

La diputada y ex secretaria segunda de las Corts, Irene Gómez Santos, plantea en su texto el trabajo parlamentario para proteger especialmente la salud mental en tiempos de COVID-19, e incide en la necesidad de reforzar los servicios públicos ante la situación sanitaria, pues únicamente la sanidad pública salva vidas, cuida y cura en casos como el de esta pandemia.

El siguiente trabajo lo presenta el ex vicepresidente primero de las Corts, Rafael Maluenda Verdú, que pretende dar a conocer cuáles serían las prioridades de la actividad parlamentaria en momentos de crisis sanitaria y, dentro del marco del reglamento parlamentario, encontrar las vías adecuadas para que la cámara pueda alcanzar sus objetivos de la mejor manera posible, dando prioridad a la situación de emergencia.

El letrado de las Corts y profesor de derecho constitucional de la Universitat de València y la Universidad Católica de Valencia, Ferran García Mengual, centra su trabajo en la relevancia de las nuevas tecnologías en la actividad no presencial de los parlamentarios. Así, introduce un interesante debate sobre cómo el uso de estas tecnologías permite la separación entre personalidad y presencialidad, y cómo se potencian las dinámicas de trabajo cotidiano de los parlamentos.

El último trabajo de este primer bloque es el presentado por el letrado de las Corts Valencianes y profesor de la Universidad CEU Cardenal Herrera, Joaquín J. Marco Marco. El autor aporta una visión histórica sobre cómo se entendían las relaciones de poder y contrapoder entre la Monarquía, las Corts y la Alemania en el período comprendido entre 1519 y 1520, teniendo en cuenta que todo ello se enmarca en la situación crítica provocada por la peste y la influencia que la enfermedad tuvo en la evolución de esas relaciones, hace ahora 500 años.

En el segundo apartado, como se ha dicho, se incluyen estudios relativos a aspectos generales y al funcionamiento de otros parlamentos durante la crisis sanitaria. El primer trabajo dentro de este ámbito es el que presenta el catedrático de derecho constitucional de la Universitat de València, Vicent Garrido Mayol, que pone énfasis en la excepcionalidad como excusa al funcionamiento del estado de derecho, incidiendo en que el derecho parlamentario tiene límites incluso en el supuesto de la adopción de decisiones adoptadas por unanimidad, pese a que se considere que dicha unanimidad puede salvar cualquier decisión no prevista normativamente.

El catedrático de derecho constitucional y expresidente del Consejo Consultivo de Andalucía, Juan Cano Bueso, se centra en el análisis del derecho a la salud como derecho constitucional o principio rector, y cómo queda su protección mediante la declaración del estado de alarma en la pandemia que estamos sufriendo.

El trabajo de María Rosa Ripollés Serrano, letrada de las Cortes Generales y profesora de derecho constitucional, analiza cómo ha afectado la excepcionalidad de la crisis sanitaria y cómo se ha adaptado el parlamento a esta situación. Concluye que, en el caso concreto del Congreso de los Diputados, y en estas circunstancias, se ha priorizado el control político sobre legislación, y cómo se ha generalizado el sistema de voto telemático para la adopción de decisiones, lo que requiere una respuesta a corto, medio y largo plazo.

El secretario general del Parlamento de Galicia, Xosé Antón Sarmiento Méndez, centra su trabajo en cómo se ha vivido la situación en el Parlamento de Galicia, el aplazamiento de las elecciones, la prórroga de la vigencia de la Diputación Permanente y la posterior celebración de las elecciones, todo ello motivado y condicionado por la crisis sanitaria.

Finalmente, el letrado de las Corts Valencianes en servicios especiales, Javier Guillem Carrau, aporta como novedad lo que para él serían los principios mínimos que ha de atender una norma que pretenda habilitar el voto en línea, remoto o por internet, y que, si llegara a generalizarse, podría aumentar de manera positiva la participación ciudadana, de *millennials* y de integrantes de la generación Z. De esta manera se facilitarían los procesos electorales en un contexto como el de la pandemia de la COVID-19.

Como no puede ser de otra manera, solo me resta agradecer la colaboración de todos los autores y autoras que han participado, así como la de todas las personas que han hecho posible la edición y la publicación de este número extraordinario de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*.

Presentació de *Corts.*

Anuari de Dret Parlamentari

Número 34 (extraordinari)

ENRIC X. MORERA I CATALÀ
President de les Corts Valencianes

El número de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari* que ara presentem vol celebrar els vint-i-cinc anys des que es va editar el primer número de la revista enllà l'any 1995. I és per això que s'ha decidit editar aquest número de l'*Anuari* amb caràcter extraordinari, i, considerant la situació tan excepcional que estem patint des de març de 2020, amb la declaració de l'estat d'alarma per la pandèmia mundial provocada per la COVID-19, fer-ho sota el títol «El funcionament del parlament davant la crisi sanitària», una excepcionalitat que s'ha allargat en el temps i que, a hores d'ara, encara no ha conclòs.

Aquesta crisi sanitària en un primer colp va provocar la paralització de tota activitat i en tots els àmbits de la vida, fins i tot el funcionament normal de l'activitat parlamentària. És per això que les Corts Valencianes, com gairebé tota la resta de parlaments, han hagut d'adaptar el seu desenvolupament ordinari a circumstàncies tan extraordinàries. S'ha buscat en tot moment l'equilibri necessari entre el respecte a les normes sobre mesures sanitàries i la garantia dels drets fonamentals inherents als diputats i diputades en el compliment de la seua funció parlamentària. I ha estat gràcies a les tecnologies de la

informació i la comunicació que s'ha pogut combinar presencialitat i activitat telemàtica. Això ha possibilitat que l'activitat parlamentària, com no podia ser d'una altra manera, no haja estat afectada en tota la seua dimensió i ha pogut recuperar, amb l'adopció de les normes necessàries, el funcionament normal.

El número extraordinari s'ha estructurat des de dues dimensions: d'una banda, recull un grup d'estudis relatius al funcionament específic de les Corts Valencianes durant la crisi sanitària i, d'una altra, aquells relatius als aspectes generals i també al funcionament d'altres parlaments durant la crisi sanitària.

El primer grup, que s'inicia amb l'article elaborat per la vicepresidenta primera de les Corts Valencianes, María José Salvador Rubert, tracta sobre com s'ha viscut i es viu aquesta etapa tan extraordinària, i els efectes que ha tingut i té la pandèmia sobre el funcionament ordinari de les Corts Valencianes, i com s'ha buscat l'equilibri per a garantir la seguretat i el compliment de les mesures sanitàries, el treball i els drets fonamentals dels diputats i les diputades.

Un segon treball, en aquest cas de la secretària primera de la Mesa de les Corts Valencianes, Cristina Cabedo Laborda, incideix en l'exercici del vot parlamentari telemàtic en les Corts Valencianes durant la pandèmia de COVID-19, i com el nostre parlament s'hi ha hagut d'adaptar per a poder compatibilitzar el vot dels diputats i diputades amb la garantia de la salut personal i pública. Això ha possibilitat l'ampliació dels supòsits del vot telemàtic o el vot a distància.

L'actual diputada i ex-secretària segona de les Corts, Irene Gómez Santos, planteja el treball parlamentari per a protegir especialment la salut mental en temps de la COVID-19, i incideix en el fet que els serveis públics, davant la situació sanitària, han de ser reforçats, ja que només amb la sanitat pública en casos com aquesta pandèmia salven vides i curen.

El treball següent el presenta l'ex-vicepresident primer de les Corts, Rafael Maluenda Verdú, que pretén donar a conèixer quines serien les prioritats de l'activitat parlamentària en moments de crisi sanitària i,

dins del marc del reglament parlamentari, trobar les vies més adequades per què la cambra puga exercir de la millor manera possible els seus objectius i done prioritat a la situació d'emergència.

El lletrat de les Corts i professor de dret constitucional de la Universitat de València i la Universitat Catòlica de València, Ferran García Mengual, posa èmfasi, en el seu treball, en les noves tecnologies en l'activitat no presencial dels parlamentaris. Introdueix un debat interessant de com, amb l'ús d'aquestes tecnologies, es permet la separació entre personalitat i presencialitat, i com es potencien les dinàmiques del treball quotidià dels parlaments.

L'últim treball, en aquest primer apartat, és el presentat pel lletrat de les Corts Valencianes i professor de la Universitat CEU Cardenal Herrera, Joaquín J. Marco Marco. Més enllà de l'àmbit de la doctrina jurídica, aporta una visió històrica de com s'entenien les relacions de poder i contrapoder entre la Monarquia, les Corts i la Germania en el període comprés entre 1519 i 1520, tenint en compte una situació crítica provocada per la pesta i la influència que va tenir aquesta en l'evolució d'aquelles relacions, ara fa 500 anys.

En el segon apartat, com hem dit, s'inclouen els estudis relatius a aspectes generals i al funcionament dels altres parlaments durant la crisi sanitària. El primer treball dins d'aquest àmbit és el que presenta el catedràtic de dret constitucional de la Universitat de València, Vicent Garrido Mayol, el qual posa èmfasi en l'excepcionalitat com a excusa al funcionament de l'estat de dret, i incideix en el fet que el dret parlamentari té límits fins i tot en el supòsit de la unanimitat, que alguns suposen que pot salvar qualsevol desviament d'allò que és previst normativament.

El catedràtic de dret constitucional i expresident del Consell Consultiu d'Andalusia, Juan Cano Bueso, se centra en l'anàlisi del dret a la salut com a dret constitucional o principi rector, i com queda la seua protecció mitjançant la declaració de l'estat d'alarma en la pandèmia que estem patint.

Un altre treball, en aquest cas el de María Rosa Ripollés Serrano, lletrada de les Corts Generals i professora de dret constitucional, analitza com ha afectat l'excepcionalitat de la crisi sanitària i com s'ha adaptat el parlament a aquesta situació. Conclou que, en el cas concret del Congrés dels Diputats, i en aquestes circumstàncies, s'ha prioritzat el control polític sobre legislació, i com s'ha generalitzat el sistema de vot telemàtic per a l'adopció de decisions, la qual cosa requereix una resposta a curt, mitjà i llarg termini.

El secretari general del Parlament de Galícia, Xosé Antón Sarmiento Méndez, centra el seu treball en com s'ha viscut la situació en el Parlament de Galícia, l'ajornament de les eleccions, la pròrroga de la vigència de la Diputació Permanent i la posterior celebració de les eleccions, tot això motivat i condicionat per la crisi sanitària.

Finalment, el lletrat de les Corts Valencianes en serveis especials, Javier Guillem Carrau, aporta com a novetat el que per a ell serien els principis mínims que ha d'atendre una norma que pretenga habilitar el vot en línia, remot o per internet, i que, si arribara a generalitzar-se, podria augmentar de manera positiva la participació ciutadana, de *millennials* i de la generació Z. D'aquesta manera es facilitarien els processos electorals en un context com el de la pandèmia de la COVID-19.

Com no pot ser d'altra manera, només em resta agrair la col·laboració de totes les autores i autors que hi han participat, com també la de totes les persones que han fet possible l'edició i la publicació d'aquest número extraordinari de *Corts. Anuari de Dret Parlamentari*.

**II. ESTUDIOS RELATIVOS AL
FUNCIONAMIENTO DE LAS CORTS
VALENCIANES ANTE LA CRISIS
SANITARIA**



CORTS VALENCIANES

Preservar l'activitat parlamentària en temps de COVID-19

MARÍA JOSÉ SALVADOR RUBERT

Vicepresidenta primera de les Corts Valencianes

Resum

Al març de 2020, l'OMS va declarar l'existència d'una pandèmia mundial, causada pel virus conegut com a COVID-19, que ha causat milions de morts al món i ha alterat la nostra manera de viure, conivure i treballar. Al text ens centrarem en els efectes que ha tingut i té la pandèmia sobre el funcionament ordinari de les Corts Valencianes i com hem anat buscant l'equilibri per garantir, mantenint la seguretat i complint les mesures sanitàries, el treball i els drets fonamentals dels diputats i diputades. La situació pandèmica ha suposat un canvi substancial del parlamentarisme; per això, dedicarem una part del text a abordar el dret a vot, analitzant les ampliacions dels supòsits previstos al reglament per a exercir el vot telemàtic. A més, abordarem la necessitat d'introduir les noves tecnologies com a ferramenta de treball i la presencialitat virtual dels parlamentaris. Considerarem totes les recomanacions del Comitè de Seguretat i Salut que han servit per a guiar, des del punt de vista sanitari, les decisions de la Mesa i la Junta de Síndics relatives a l'activitat parlamentària. Al text s'aprofundirà també en una mirada més personal sobre com hem viscut i vivim aquesta etapa, els acords presos i els debats interns previs a cada pas donat en una institució que no estava preparada per a aquesta pandèmia, com tampoc ho estàvem ningú en termes personals.

Paraules clau: pandèmia, parlamentarisme, reglament, vot telemàtic, noves tecnologies, presencialitat virtual.

Resumen

En marzo de 2020, la OMS declaró la existencia de una pandemia mundial, causada por el virus conocido como COVID-19, que ha causado millones de muertes al mundo y ha alterado nuestra manera de vivir, convivir y trabajar. En el texto nos centraremos en los efectos que ha tenido y tiene la pandemia sobre el funcionamiento ordinario de las Corts Valencianes y cómo hemos ido buscando el equilibrio para garantizar, manteniendo la seguridad y cumpliendo las medidas sanitarias, el trabajo y los derechos fundamentales de los diputados y las diputadas. La situación pandémica ha supuesto un cambio sustancial del parlamentarismo; por ello, dedicaremos una parte del texto a abordar el derecho a voto, analizando las ampliaciones de los supuestos previstos en el reglamento para ejercer el voto telemático. Además, abordaremos la necesidad de introducir las nuevas tecnologías como herramienta de trabajo y la presencialidad virtual de los parlamentarios. Consideraremos todas las recomendaciones del Comité de Seguridad y Salud que han servido para guiar, desde el punto de vista sanitario, las decisiones de la Mesa y la Junta de Síndics relativas a la actividad parlamentaria.

En el texto se profundizará también en una mirada más personal sobre cómo hemos vivido y vivimos esta etapa, los acuerdos tomados y los debates internos previos en cada paso dado en una institución que no estaba preparada para esta pandemia, como tampoco lo estábamos nadie en términos personales.

Palabras clave: pandemia, parlamentarismo, reglamento, voto telemático, nuevas tecnologías, presencialidad virtual.

Abstract

In March 2020, the WHO declared the existence of a global pandemic caused by what is known as COVID-19, which has caused millions of deaths in the world and has altered our way of living and working. In the text we will focus on the effects that the pandemic has had and has on the ordinary functioning of the Corts Valencianes and how we have been seeking the balance to guarantee, maintain safety and comply with health measures, the work and the fundamental rights of the deputies.

The pandemic situation has led to a substantial change in parliamentarism (the regulations to exercise the telematic vote or the virtual presence of parliamentarians, for example). We will consider all the recommendations of the Health and Safety Committee that have served to guide, from the health point of view, the decisions of the Bureau and the Board of Spokespersons regarding the development of parliamentary activity. The text will also delve into a more personal look at how we have lived and live now this stage, the agreements adopted and the internal debates prior to each step taken in an institution that was not prepared for this pandemic and neither were any of us in personal terms.

Keywords: pandemic, parliamentarism, rules of procedure, telematic vote, new technologies, virtual presence.

Sumari

- I. Preservar l'activitat parlamentària en temps de COVID-19.
- II. El dret a vot en temps de pandèmia.
- III. El paper del Comitè de Seguretat i Salut.
- IV. Les noves tecnologies en el parlamentarisme i la pròxima reforma del Reglament.
- V. Bibliografia.

I. Preservar l'activitat parlamentària en temps de COVID-19

Durant el mes de març de 2020 el virus conegut com a COVID-19 va irrompre en les nostres vides de forma inesperada i va impactar directament no sols en la vida social i econòmica de tot el món sinó també va situar els parlaments en una situació sense precedents. L'excepcionalitat del moment va precipitar una sèrie de decisions que des de la Mesa de les Corts Valencianes i la Junta de Síndics s'han adoptat sempre en funció dels vaivens del virus. Vam tenir clar des del primer moment que havíem de buscar un equilibri per a preservar no sols la salut de tots els membres i del personal de la institució sinó, al mateix temps, garantir l'activitat parlamentària i els drets dels diputats.

Abans que el 14 de març de 2020 el Govern d'Espanya decretara l'estat d'alarma davant la situació epidemiològica del país, les Corts Valencianes ja havien pres mesures i precaucions a causa del positiu d'un diputat de la cambra amb la desinfecció d'alguns espais. A més, dos dies abans, el dia 12 de març es va celebrar un plenari on el president de la Generalitat, Ximo Puig, va comparèixer davant les Corts per informar de la situació i les mesures que estava prenent el govern autonòmic per la detecció de casos a la Comunitat Valenciana. Tanmateix, la declaració de l'estat d'alarma va precipitar que el mateix 19 de març, dia de Sant Josep sense falles, la Mesa de les Corts es reunira virtualment i, amb el vistiplau de la Junta de Síndics, adoptara l'Acord número 598/X, amb el qual es va suspendre el període de sessions en vigor. Aquesta decisió va suposar el tancament de les portes del parlament amb cap activitat presencial a la cambra. Tanmateix, els mitjans telemàtics van començar a funcionar i automàticament es va donar per activada la Diputació Permanent, es va posar en marxa el registre telemàtic i es va aplicar el teletreball a tot el personal de la casa.

Era una situació sense precedents en què l'essència del parlamentarisme es veia directament amenaçada: la presencialitat dels diputats, la interacció o la deliberació es feien complicades en una situació de confinament total. Però, a les Corts Valencianes s'ha volgut sempre salvaguardar el dret dels parlamentaris a desenvolupar

la seua tasca i a mantenir la màxima activitat parlamentària possible com correspon a una institució garant de la democràcia, del pluralisme polític, la funció legislativa i el control al Consell. Davant açò, els òrgans de govern de les Corts no han deixat de treballar i de reunir-se telemàticament per a aplicar durant tot aquest temps una interpretació extensiva del Reglament perquè el control i el debat parlamentari havia de continuar, no podia parar en uns moments tan complicats per a la ciutadania, havíem de donar seguretat en moments d'inestabilitat.

En aquest sentit, i en els moments de majors restriccions, la primera resolució de presidència, 1/X, va permetre, amb l'acord previ de la Mesa de les Corts, una aplicació extensiva del reglament per a ampliar els supòsits de votació telemàtica previstos. El nostre reglament sols preveia votacions a distància en cas de malaltia o baixa maternal o paterna. De fet, fórem el primer parlament on una diputada, la socialista Mercedes Sanchordi,¹ va poder votar des de sa casa en desembre de 2008 quan estava de baixa maternal; posteriorment, el Congrés dels Diputats també ho va incorporar en 2011.

Aquesta nova resolució, que actualitzava els supòsits de votació telemàtica per adaptar-los a la nova situació en què es limitava l'aforament de l'hemicicle a només 23 parlamentaris, va permetre que es convocara la primera Diputació Permanent el 22 i 23 d'abril, en què van comparèixer el president del Consell, la vicepresidenta i consellera d'Igualtat i Polítiques Inclusives així com la consellera de Sanitat Universal i Salut Pública per abordar la situació epidemiològica a la Comunitat Valenciana. També es van convalidar els primers decrets lleis (1/2020 i 2/2020) que adoptaven mesures urgents per combatre la crisi de la COVID-19.

Recorde aquell 22 d'abril de 2020, portàvem més d'un mes en confinament. Aquella sensació pròxima a la por que vaig sentir de camí a València, des de la Vall d'Uixó. Acudia a la Diputació Permanent,

¹ «Una diputada valenciana serà la primera en votar desde casa», *Levante-EMV* (levante-emv.com). Recuperado de <https://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2008/12/09/diputada-valenciana-sera-primera-votar-13357182.html>.

per una carretera normalment molt transitada, i aquell dia, com altres que vindrien després, pràcticament érem l'únic vehicle que transitava, llevat dels camions que transportaven mercaderia essencial. L'entrada a València per Blasco Ibáñez, els Viviers, les Torres de Serrans; un paisatge buit, en un silenci esgarrifós. Ens recorde als parlamentaris a l'hemicicle, al president Puig, la vicepresidenta Oltra i la consellera Barceló, que havien de comparèixer en aquella Diputació Permanent, lluny del soroll habitual al saló de plens; escoltàvem la informació que ens lliuraven des del faristol amb respecte i unió davant aquesta tragèdia que ens assolava. Durant aquesta Diputació Permanent, la primera en ple confinament, amb dades duríssimes quant a persones que estaven perdent la vida i que s'estaven contagiant, no puc llevar la mirada de Concha i tot l'equip de neteja de les Corts. La seua dedicació i professionalitat ens donaven seguretat, i agraiem sempre que ens van cuidar i ho continuen fent. Desinfectant el faristol, els micròfons i tots els llocs comuns i no comuns d'aquesta casa. Parlar del servei de neteja ací és visibilitzar aquelles professions que es van convertir en essencials mentre el món s'aturava.

Abans que les dades epidemiològiques començaren a millorar i les Corts aplicaren el seu pla de desescalada, es va produir una altra sessió de la Diputació Permanent que va incloure diferents compareixences de membres del Consell i en què es van validar dos decrets més (2/2020 i 4/2020). A més, es va crear a proposta de tots els grups parlamentaris la Comissió Especial d'Estudi per a la Reconstrucció Sanitària, Social i Econòmica de la Comunitat Valenciana, que fou aprovada per unanimitat. Una comissió que va seguir l'estela impulsada pel president Puig perquè, com sempre ell ha dit, l'eixida d'aquesta crisi ha de venir de la mà conjunta de tots els agents polítics i socials, junts i units, per a reforçar l'àmbit públic, lluitar contra la desigualtat i reactivar l'economia. Per les Corts van passar més de 60 compareixents i es van enviar més d'un centenar de documents. Finalment, a principis del mes d'agost (es va declarar una setmana hàbil) es va aprovar en el Ple

el dictamen de la comissió amb 89 vots a favor (42 telemàtics) i 10 en contra (5 telemàtics).

Les Corts, per tant, no es van silenciar sinó que la seu de la paraula va posar a l'abast tots els seus mitjans electrònics i presencials disponibles per fer possible amb la màxima seguretat les compareixences del president i dels consellers, les intervencions dels diputats dels diferents grups polítics i dels compareixents dels agents socials i econòmics per seguir debatent i deliberant sobre les qüestions que més preocupaven en aquell moment la ciutadania. Així, el 20 de maig de 2020, amb un nou acord de mesa, es va reprendre el període de sessions i s'adaptà l'activitat parlamentària a les noves circumstàncies sanitàries. S'inicia així un procés gradual de desescalada i s'estableixen els serveis mínims amb la voluntat permanent de mantenir l'activitat parlamentària. A més, els diferents portaveus de les comissions legislatives van mantenir reunions informatives, en molts casos telemàtiques, amb els consellers i conselleres, seguint la línia de les trobades que també va impulsar el president de la Generalitat amb els i les síndiques de les Corts.

El reinici del període de sessions es va adaptar a la situació i a les normes sanitàries, es desenvolupava l'activitat parlamentària presencial al matí i es continuava amb aforaments limitats. Tota l'activitat parlamentària es celebrava a l'hemicicle —tant plens com comissions— al ser l'espai més ampli que es podia adaptar per a garantir les mesures sanitàries. La Mesa i la Junta de Síndics continuaven reunint-se telemàticament i es va reprendre la tramitació i el còmput dels terminis de les iniciatives parlamentàries.

En aquest context, s'aprova la Resolució de presidència 2/X, en què s'acorda la celebració de sessions plenàries i comissions en circumstàncies excepcionals amb presència limitada de parlamentaris per grup, i l'assistència presencial es complementa amb l'assistència telemàtica per a garantir el dret a la participació de tots els parlamentaris. La Mesa i la Junta continuen amb les seues reunions telemàtiques. D'aquesta manera, el 25, 27 i 28 de maig es va produir

la primera sessió plenària de les Corts que es pot considerar mixta, amb presència reduïda de diputats (un màxim de 23), per a complir les distàncies de seguretat, i el seguiment per via telemàtica de la resta. També es va produir la primera votació complexa —degut a la gran quantitat d'articles que calia votar— de manera mixta (telemàtica i presencial) d'un projecte de llei.

Durant els mesos que segueixen fins a la fi del període de sessions durant la primera setmana d'agost de 2020, es prenen mesures per a ampliar a poc a poc l'activitat parlamentària, tant en plenari com en comissions. Això suposa ampliar de 3 a 4 dies al matí, amb possibilitat d'activitat presencial, fins que s'amplia a tots els matins al mes de juny. Els canvis es regulen en el marc de les diferents resolucions de presidència, i el 20 de juny de 2020 s'aprova la Resolució 3/X, en què es canvia el vot ponderat i es preveu la possibilitat, a més de la votació telemàtica, també de les intervencions de forma virtual en Ple. S'avança en la desescalada, que suposa habilitar una vesprada presencial a la setmana, i es modifica el pla de contingència reincorporant el treball presencial del personal de la casa.

Així, comencen els treballs de la Comissió Especial d'Estudi per la Reconstrucció, es reprenen les sessions de la resta de comissions legislatives i el Ple es reuneix en cinc ocasions per continuar amb el control al govern i també per seguir validant els decrets llei que aprovava el Consell —fins a 11 decrets es convalidaren en aquest període. Per tant, totes les decisions dels òrgans de govern de la institució sols persegueixen la voluntat inequívoca de tots de recuperar l'espai parlamentari i seguir desenvolupant les funcions, ja fora des de la distància dels escons o presencialment amb totes les mesures de seguretat.

Al mes de setembre es reinicia el període de sessions amb un nou acord de Mesa i s'aprova una nova resolució de presidència, la 4/X, amb presència total del 100% de l'aforament amb la instal·lació prèvia de les mampares entre els escons per a donar més garanties de seguretat a l'hemicicle. Fins a la instal·lació de les mampares, la presencialitat

quedava limitada a 42 diputats. Posteriorment, en desembre de 2020, amb la Resolució 5/X s'amplien els supòsits de votació telemàtica per a donar l'opció a votar també des de la distància en les comissions, així com poder intervenir també de forma virtual per a poder donar més possibilitats de participació als grups amb menys diputats.

Tanmateix, el gener de 2021, l'augment de la incidència acumulada, amb dades preocupants, i l'augment del risc sanitari van marcar l'esperit d'un nou acord de la Mesa de les Corts, en què de nou es van actualitzar les mesures per al desenvolupament de l'activitat parlamentària, per a adaptar-la a la nova situació pandèmica. És així que es va restringir de nou al 50% l'aforament a l'hemicicle i es van tornar a recuperar les condicions del vot telemàtic de les resolucions 5/X i 6/X.

L'actuació de tots els serveis de la casa, des de la Secretaria General, tot l'equip jurídic, mèdic, personal, fins al servei de neteja, ha sigut exemplar per a preservar l'activitat parlamentària i garantir els drets dels diputats, sempre complint de forma rigorosa les mesures per a poder treballar tots amb la màxima seguretat.

II. El dret a vot en temps de pandèmia

En temps de pandèmia, el parlament valencià, com també la resta de parlaments, ha hagut de trobar l'equilibri entre el compliment de les normes sanitàries i garantir el paper de control al govern. Cal tenir en compte que la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, article 1.4, indica que la declaració dels estats d'alarma, excepció i de setge no interromp el normal funcionament dels poders constitucionals de l'Estat. Al temps entre els drets i deures dels parlamentaris està l'assistència a les sessions parlamentàries, és part de l'*ius in officium*. Per tant, com hem dit abans, partim de la premissa que el desenvolupament de l'activitat parlamentària està fonamentada en la presencialitat tant per al debat com per a la votació.

L'exercici del dret a vot resulta una qüestió nuclear per a abordar el parlamentarisme en temps de pandèmia. Les Corts Valencianes,

igual que la resta de parlaments, han hagut de donar una resposta ràpida a una situació excepcional com la que hem viscut i s'ha fet palesa la necessitat de millorar els mitjans telemàtics, tant per al desenvolupament dels debats com per a garantir el dret a vot. La COVID-19 ha impossibilitat l'opció de poder votar de manera presencial i s'han hagut d'articular els mecanismes per a garantir aquest dret. Així, en l'arc parlamentari trobem diverses solucions: bé amb vot a distància, delegació de vot o substitució del parlamentari. Els parlaments a nivell mundial han optat per diferents fórmules, en el cas de les Corts Valencianes hem modulats progressivament el vot telemàtic, buscant diferents vies per mantenir el dret «intransferible» de vot del parlamentari i la immediatesa que requereix exercir aquest dret, junt amb el moment en què s'ha de votar, amb la deliberació prèvia.

Aquests dos principis són els que han fonamentat el dret a vot en temps de COVID-19 a les Corts Valencianes: el dret a vot personal del diputat i la deliberació prèvia del punt sobre el qual es votarà. La presencialitat en els debats al parlament és una qüestió *sine qua non* per a la celebració de sessions i tan sols en casos puntuals i molt condicionats es preveu el vot no presencial. Hi ha tres parlaments que preveuen la delegació de vot, en circumstàncies molt específiques: el País Basc, Catalunya o Andalusia (Vela Navarro 2020, 100). Però aquest no és el cas del reglament del parlament valencià.

Per tant, resulten fonamentals l'acord i el consens institucional per a desenvolupar l'activitat parlamentària en garanties en un marc de semipresencialitat. S'ha optat sempre per una mínima presencialitat, combinada amb assistència per mitjans telemàtics, és a dir, un parlament híbrid (Fernández Riveira 2020, 146). L'article 79.3 de la Constitució espanyola preveu que el vot de diputats i senadors és «personal i indelegable». Com s'ha indicat amb anterioritat, els reglaments dels parlaments preveuen algunes excepcions que permetrien el vot telemàtic, sempre que es donaren algunes circumstàncies molt excepcionals, però cap parlament, inclòs el

valencià, havia previst res sobre una situació d'absència presencial nombrosa, i llarga en el temps, causada per una pandèmia.

Si alguna conclusió podem traure d'aquest temps que hem viscut és que hem de veure aquesta circumstància com una oportunitat per a dotar-nos de més i millors mitjans i noves tecnologies per a suplir la falta de presencialitat en moments excepcionals com aquest, i, al mateix temps, per al necessari avanç de la regulació de l'activitat parlamentària semipresencial. Les noves tecnologies poden obrir noves portes a un parlamentarisme dinàmic per a la ciutadania, encara que caldria aprofundir a proveir de major seguretat jurídica aquestes opcions.

En aquest debat, que de segur tindrà llarg recorregut en el futur, resulta d'interès abordar com s'ha regulat a les Corts Valencianes el dret a vot mitjançant les diferents resolucions de presidència que s'han pres atenent la situació sanitària. En la primera de les resolucions, la 1/X, aprovada durant el marc d'estat d'alarma i el funcionament de la Diputació Permanent, amb unanimitat de la Mesa i de la Junta Síndics, es fa una interpretació extensiva del sistema de votació telemàtica o a distància reconeguda en l'incís 5è de l'article 82 del Reglament de les Corts Valencianes (RCV). D'aquesta manera, si un diputat o diputada titular de la Diputació Permanent o membre de la Mesa no pot assistir a la sessió convocada, i tampoc ho pot fer cap dels suplents, se li habilita l'exercici del vot a distància amb la sol·licitud prèvia del síndic o síndica del grup parlamentari, fins a 24 hores abans de l'inici de la sessió.

La sol·licitud s'haurà de cursar via registre telemàtic, i en el seu defecte, per correu electrònic, dirigit al secretari general i al secretari de la Mesa. A més, la votació a distància s'ha de portar a terme des del correu electrònic institucional que tinga assignat el parlamentari i dirigir-se al secretari general expressant el vot en cada punt de l'ordre del dia. El vot es podrà remetre fins a una hora abans de l'inici de la sessió. Una vegada rebut el correu, es confirma la recepció a l'inici de la Diputació Permanent. En aquest sentit, s'habilita l'opció de canviar el sentit de vot, que es pot produir després del debat de cada punt, i es podrà fer abans de començar la votació presencial del punt comunicant-

ho per l'aplicació de missatgeria electrònica als dos secretaris de la Mesa i que aquests ho comuniquen a la Presidència abans d'expressar el resultat de la votació.

Per altra banda, la Resolució 2/X, en el marc del reinici del període sessions amb plenaris mixtos, és a dir, presencials amb aforament limitat i telemàtics, passa a regular el dret a vot per a parlamentaris no assistents. El procediment de petició és semblant a l'anterior, encara que es fa una interpretació extensiva de l'incís 5è de l'article 82, habilitant automàticament el vot a distància per als parlamentaris que no assistiran presencialment, i en cas d'haver-hi algun problema en la votació per la seua complexitat es pot optar pel vot ponderat. També es preveu la votació secreta; en aquest cas, el vot telemàtic s'ha de plasmar en la papereta corresponent, la qual ha d'introduir la Presidència en l'urna, garantint el secret.

A mesura que es flexibilitzen les mesures i millora la situació sanitària de la pandèmia, s'avança en les resolucions que regulen l'activitat parlamentària. Així, en la Resolució 3/X, en el marc de l'assistència presencial limitada, s'introdueix el vot ponderat sempre que hi haja unanimitat en la Junta de Síndics. Si no hi ha la requerida unanimitat, es realitza la votació a distància no sols per als que no estiguen presencialment en la sessió sinó també per a aquells parlamentaris que hi han assistint presencialment i no poden estar a l'hemicicle per excedir l'aforament recomanat. A més, mentre no hi haja un sistema alternatiu, el vot telemàtic s'emetrà tal com s'ha explicat anteriorment.

Les resolucions 4/X i 5/X amplien els supòsits de votació telemàtica per tal d'evitar un aforament excessiu durant el període de la COVID-19 i, una vegada restablert l'aforament a l'hemicicle, facilitar que qualsevol parlamentari que ho sol·licite pugua fer ús de la votació telemàtica. Finalment, la Resolució de Presidència 6/X tracta de completar la Resolució 5/X, per tal de garantir la participació i el vot telemàtic no sols al plenari sinó també a les comissions. En aquest cas, el vot s'expressarà alçant la mà o de viva veu mitjançant els mitjans telemàtics

habilitats. Aquest dret a vot telemàtic estarà limitat i no es podrà exercir en cas de procés legislatiu o vot secret en papereta.

La pandèmia i, per tant, tots els mecanismes adoptats per a flexibilitzar l'ús del vot telemàtic han suposat canvis en el desenvolupament de les sessions per a garantir aquest dret sempre amb la prèvia deliberació de l'assumpte en qüestió. Així, els ordres del dia dels plenaris s'han hagut d'ajustar: en la primera sessió del dimecres s'incorpora tot allò que s'ha de debatre i, per tant, votar, i en la segona sessió del dijous es fa el control al govern amb les preguntes al president i als consellers i conselleres. D'aquesta manera, es garanteix que els parlamentaris expressen el vot telemàtic una vegada debatuts tots els punts amb votacions a partir del dimecres per la nit.

Cal dir que totes aquestes resolucions s'han aprovat per unanimitat a les Corts Valencianes seguint les recomanacions del Comitè de Seguretat i Salut (CSS) i han tingut com a únic objectiu adaptar el funcionament i l'activitat del parlament valencià a les mesures sanitàries per a garantir el desenvolupament segur de les seues funcions. És per això que dedicarem un espai d'aquest text a analitzar les reunions del CSS, que han inspirat aquestes resolucions.

III. El paper del Comitè de Seguretat i Salut

El Comitè de Seguretat i Salut de les Corts Valencianes està integrat per membres del Consell de Personal, la responsable del servei mèdic de la institució, un lletrat i, en representació de la Mesa de les Corts, la vicepresidenta primera i el secretari segon. Com a membre d'aquest comitè vull destacar que en les reunions que hem mantingut durant aquest temps de pandèmia sempre hem treballat buscant el consens i la unanimitat en la presa de decisions en uns moments tan complicats. Per tant, els debats han sigut intensos i, sempre sota el criteri mèdic, s'ha produït progressivament el procés de desescalada. La prioritat, des del primer moment, ha sigut la de preservar la salut i protegir la vida de tot el personal de les Corts, però, al mateix temps, prenent les mesures

necessàries per a garantir l'activitat parlamentària i fer efectiu el dret dels diputats i diputades de desenvolupar la seua tasca.

El primer dels acords de la desescalada a partir de l'11 de maig de 2020 recomana la reincorporació gradual del personal que compon l'administració. En aquest moment, vam conèixer xifres aportades per l'informe de la cap del Servei Preventiu Assistencial de Medicina del Treball, que ens alertaven que un terç del personal funcionari de les Corts es troba en situació de risc. Aquesta circumstància dificultaria la presencialitat al lloc de treball i els torns espill; a més, a aquesta situació s'havien d'afegir també les persones aïllades per contagi o contactes estrets en contagiats o aquelles persones que no podien assistir per conciliació familiar.

Davant aquesta conjuntura, el Comitè acorda que el teletreball siga l'opció preferent i l'activitat parlamentària, per tal de garantir els torns espill per part dels funcionaris, queda limitada a tres dies la setmana, en horari matinal, preferentment entre les 10 h i les 14 h. A més, les sessions s'han de celebrar en dies alterns per a garantir els torns espills del personal de la casa. En aquell moment, el parlament seguia tancat a possibles visites i convidats a les sessions plenàries i els mitjans de comunicació podien seguir el plenari per mitjans telemàtics.

A mesura que avança la desescalada, es disposa la ubicació dels parlamentaris i dels membres del Consell en forma de zig-zag a l'hemicicle i es recomana l'ús de la mascareta. A més, s'amplia a 4 dies la setmana en horari matinal i es mantenen els torns espill del personal funcionari de les Corts. Ja el 4 de juny de 2020 es torna a reunir el Comitè per ampliar a cada dia que es pugua desenvolupar sessions de plenari o comissions, en horari matinal. S'habilita la possibilitat, dos matins la setmana, de celebrar dues comissions, una a l'hemicicle i l'altra a la sala de comissions, amb aforament limitat. En aquest sentit, es recomana que en cas de compareixences que no siguen dels membres del Consell es realitzen de forma telemàtica. Per últim, els mitjans de comunicació ja poden accedir a la institució amb limitació

d'aforament i se'n detalla la quantitat en funció de l'espai. També es flexibilitza la incorporació dels funcionaris presencials.

Com hem reiterat, l'objectiu era trobar l'equilibri per a restablir l'activitat parlamentària sempre prioritant la protecció de la salut. En la reunió de mitjans de juny de 2020 es decideix ampliar el nombre de parlamentaris presencials a l'hemicicle en 52. Així com també que es puguen realitzar sessions plenàries o comissions per la vesprada entre les 16 h i les 20.30 h. També es passa de dos a tres dies de matí per a poder celebrar dues comissions amb limitació d'aforament, i l'edifici de grups s'obri per a l'accés a invitats als despatxos i les sales de reunions, sempre amb el control necessari i la declaració responsable de cada persona que hi accedeix.

Una vegada passat el descans estival, el 2 setembre de 2020 es recomana la instal·lació de mampares laterals de separació a l'hemicicle, per tal de donar garanties a la presència del 100% de l'aforament dels diputats i diputades. En el cas de les comissions es continua recomanant que es celebren a l'hemicicle i, en cas de fer-se a la sala de comissió, es faça amb aforament reduït i facilitant la intervenció telemàtica.

Tanmateix, en octubre les dades de l'augment de la incidència acumulada a la Comunitat Valenciana fan que, malgrat la instal·lació de les pantalles protectores a l'hemicicle que han permès celebrar sessions al 100% de l'aforament, es torna a recomanar als grups parlamentaris que eviten una presència massiva i organitzen torns rotatoris entre els diputats i diputades. A més, s'inclou l'obligatorietat de portar la mascareta quirúrgica durant les intervencions dels oradors.

Al començament de l'any 2021, davant l'augment dels ingressos hospitalaris i també tenint en compte la incidència entre el personal de la institució, es tornen a plantejar mesures de caràcter restrictiu, tot garantint l'*ius in officium* dels parlamentaris. Es proposa la reducció al 50% de l'aforament de l'hemicicle i les comissions també tindran lloc al saló de plens, per a evitar així l'ús de les sales de comissions. En el marc del Pla de contingència, es proposa que es prioritze el teletreball, també que s'excloge de presencialitat el personal més sensible o vulnerable a

la COVID-19, i que es promoguen les reunions telemàtiques en lloc de les presencials. S'evita la presencialitat a la vesprada, llevat dels casos que hi haja activitat parlamentària.

Davant l'augment constant dels contagis, el Comitè decideix prendre decisions a curt termini prèviament a cada sessió plenària. Així, s'introdueixen mesures com l'ús obligatori de la mascareta FFP2 en les instal·lacions i també durant les intervencions dels diputats —tant des de l'escó com des del faristol—, major seguretat en l'ús de la cafeteria establint torns per a dinar amb aforament limitat i les sessions plenàries es celebren de manera continuada per a evitar aglomeracions tant als corredors com a la cafeteria. Són mesures que no tenen precedents en el parlamentarisme valencià, que marquen una etapa plena de complexitats, debats i decisions preses mil·limètrica ment en aquest equilibri tan difícil entre els drets fonamentals dels parlamentaris i les mesures de seguretat i salut necessàries per a evitar contagis a les Corts Valencianes.

IV. Les noves tecnologies en el parlamentarisme i la pròxima reforma del Reglament

Si haguérem de destacar alguna cosa positiva sobre el que ha suposat la pandèmia per a l'activitat parlamentària, de ben segur que l'afirmació és: la incorporació de les noves tecnologies com a eina indispensable de treball. Les Corts Valencianes, com també molts parlaments, per la mateixa singularitat de l'activitat i la necessària presencialitat, tal com s'ha explicat anteriorment, són una institució assentada en fórmules més tradicionals i analògiques, on pràcticament tot es fa en paper i s'entrega en paper. Tanmateix, com en qualsevol crisi, els processos de canvi i, en aquest cas, de modernització s'han accelerat i han precipitat un procés de digitalització necessari en el segle XXI.

Potser aquesta certa revolució digital ha vingut per quedar-se o almenys per avançar i superar les limitacions tècniques de la institució

que s'han evidenciat durant aquesta pandèmia, encara que està clar que els mitjans analògics i tecnològics han de conviure. Les primeres decisions, en ple confinament, es van prendre necessàriament per via telemàtica; tant les reunions de la Mesa de les Corts com de la Junta de Síndics utilitzaren el programa Microsoft Teams perquè els òrgans de govern d'aquesta institució no podien parar en un moment com el que estàvem vivint. També tota la implementació dels escriptoris remots per al personal de la institució i dels diputats i diputades per a poder continuar amb la tramitació i les gestions diàries mitjançant el teletreball. L'esforç i la dedicació plena dels serveis informàtics ha sigut clau perquè les noves tecnologies proporcionaven les ferramentes necessàries per a no paralitzar la institució. D'aquesta manera, es va començar a trametre la documentació de la Mesa i la Junta de Síndics en format electrònic i es va intensificar l'ús del registre telemàtic i la firma digital.

En aquest sentit, cal destacar que, segons les dades del registre telemàtic de les Corts Valencianes, l'increment de la utilització del registre digital ha sigut molt significativa durant els mesos de la pandèmia. Així, des que començara a funcionar en octubre de 2018 aquesta modalitat, el seu ús ha realitzat una evolució ascendent que ha tingut el màxim exponent durant els mesos de pandèmia. Així, si en tot 2019 es van realitzar 756 registres telemàtics, sols en els mesos des de març fins al 31 de desembre de 2020 se'n van registrar 1.765 i, en total, en 2020 se'n van registrar 2.045, el que suposa un 170% més que en 2019.

Però, la carrera tecnològica no havia fet més que començar, l'avanç de la pandèmia i una vegada reiniciat el període de sessions van fer que s'introduïra també el debat sobre l'ús de les noves tecnologies més enllà de les sessions més reduïdes de la Mesa i la Junta Síndics. Un aforament limitat al plenari i a les sales de comissions i els casos de diputats o diputades aïllats per complir quarantenes o per la seua especial vulnerabilitat van fer necessari introduir també les intervencions telemàtiques i les votacions a distància per a garantir el debat, la

deliberació i l'expressió del vot inherents a l'*ius in officium* del diputat o diputada.

Com bé hem explicat en punts anteriors del text, durant aquesta pandèmia s'han ampliat els supòsits recollits en el reglament per a la votació a distància. No obstant això, quedava per resoldre la capacitat dels mitjans d'aquesta institució per a celebrar amb garanties sessions, tant de Ple com de comissions, amb presència telemàtica i intervencions telemàtiques. En el rerefons d'aquestes decisions, ha sigut una constant la cobertura jurídica d'un tipus de debat sempre present: si la deliberació per via digital donava les garanties suficients per a fer un debat complint aquest principi de «contradicció de parers directa i espontània» que marca la Constitució (Barrat i Esteve 2020, 116).

Per tal de proveir mitjans telemàtics adients, la Mesa de les Corts va decidir adquirir el programa Lifesize (per a facilitar les interaccions dels esdeveniments i les connexions remotes a les sessions) i, recentment, l'APPsamblea per a la votació telemàtica. Amb aquests mitjans es van començar a realitzar sessions plenàries i comissions amb intervencions i debats entre parlamentaris que estaven presents físicament i aquells que ho feien telemàticament a través de les pantalles que hi ha tant a les comissions com al plenari. És cert que hi ha limitacions en els debats amb les intervencions telemàtiques, que es perd el context d'allò que passa a l'hemicicle, però hem d'insistir-hi per a intentar superar aquestes barreres i millorar la qualitat, des del punt de vista tècnic, de les intervencions.

El parlamentarisme està concebut per a ser presencial, i així s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional (STC 19/2019); però, no obstant això, la COVID-19 ha fet palesa una necessitat que ha vingut per a quedar-se i que caldrà veure com s'articula per a donar seguretat jurídica al parlamentarisme del segle XXI. Per tant, és tot un repte futur veure com els diferents reglaments dels parlaments articulen aquestes noves circumstàncies perquè, a hores d'ara, és «paradoxal que l'ordenament jurídic reculli mecanismes per a declarar l'estat d'alarma, d'excepció o de setge però els reglaments de les cambres no regulen

com gestionar l'activitat parlamentària en aquestes circumstàncies» (Vela Navarro 2020: 97). Pel que fa a les Corts Valencianes, cal recordar que hi ha un acord per a iniciar els treballs per a la modificació del Reglament; en aquest sentit, serà necessari reflexionar i abordar totes les mancances sobre el funcionament que han sorgit i estan sorgint en un marc de pandèmia o situació excepcional.

Així, un dels primers deures que haurem d'abordar després de superar la crisi sanitària, social i econòmica, serà centrar-se a regular les diferents fórmules de funcionament del parlament en aquest tipus d'escenaris. És necessari un estudi per a iniciar una regulació precisa del funcionament de les Corts Valencianes per a escenaris excepcionals, en què estiguen recollits, per exemple, els sistemes de teletreball, el vot telemàtic adaptat a aquestes situacions, l'abast de les aplicacions de videoconferència per a la realització de reunions i sessions plenàries i de comissió, els serveis mínims que ha de prestar la cambra i l'aprofitament dels recursos web de la institució per a oferir a la ciutadania informació transparent i accessible sobre totes les activitats, debats i acords de la institució en una situació excepcional.

Aquestes solucions provisionals que s'han aplicat en una situació sense precedents no han de quedar-se sols circumscrites a aquest moment de la història, tenim l'oportunitat d'avançar i consolidar aquells recursos i vivències que s'han demostrat que són necessaris i a més útils i eficaços per al treball parlamentari del segle XXI. S'ha d'insistir a aportar i reforçar la seguretat jurídica per a la introducció de les noves tecnologies que afermen la confiança i la credibilitat de la ciutadania cap a la institució.

V. Bibliografia

Reniu Vilamala, J. M. y J. V. Meseguer Sánchez (dirs.) (2020): *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Thomson Reuters Aranzadi.

- Tudela Aranda, J. (2020): *El parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, Cuadernos Manuel Giménez Abad.
- (2021): «Parlamento y estado de alarma», en Garrido López, C. (coord.): *Excepcionalidad y Derecho: el estado de alarma en España*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.

El ejercicio del voto parlamentario telemático en las Corts Valencianes durante la pandemia de COVID-19

CRISTINA CABEDO LABORDA

Secretaria Primera de la Mesa de las Corts Valencianes

Resumen

Con la aparición sobrevenida de la pandemia producida por la COVID-19, las Corts Valencianes han tenido que adaptarse a las circunstancias de compatibilizar el voto de todas y cada una de las diputadas y los diputados con garantizar la salud personal y pública. Todo ello con el objetivo de salvaguardar la soberanía del pueblo valenciano expresada en la actual configuración de representación política en el parlamento valenciano. Para ello ha sido fundamental la ampliación de los supuestos del voto telemático o voto a distancia a casos relacionados con la situación sanitaria, dado que con anterioridad se preveía para casos de enfermedades graves y bajas de maternidad y paternidad. También, la implementación de nuevas tecnologías de la información y comunicación que asegurara un uso garantista de estas herramientas telemáticas vinculadas a la emisión de algo tan básico en democracia como es el voto, en este caso de los y las representantes públicos.

Palabras clave: voto telemático, voto a distancia, COVID-19, salud pública, soberanía popular, TIC.

Resum

Amb l'aparició sobrevinguda de la pandèmia produïda per la COVID-19, les Corts Valencianes han hagut d'adaptar-se a les circumstàncies de

compatibilitzar el vot de totes i cadascuna de les diputades i diputats amb la garantia de la salut personal i pública. Tot això amb l'objectiu de salvaguardar la sobirania del poble valencià expressada en l'actual configuració de representació política en el parlament valencià. Per a això ha sigut fonamental l'ampliació dels supòsits del vot telemàtic o vot a distància a casos relacionats amb la situació sanitària, atès que amb anterioritat es preveia per a casos de malalties greus i baixes de maternitat i paternitat. També, la implementació de noves tecnologies de la informació i comunicació que assegurara un ús garantista d'aquestes eines telemàtiques vinculades a l'emissió d'una cosa tan bàsica en democràcia com és el vot, en aquest cas dels i les representants públics.

Paraules clau: vot telemàtic, vot a distància, COVID-19, salut pública, sobirania popular, TIC.

Abstract

With the emergence of the pandemic produced by COVID-19, Corts Valencianes have had to adapt to the circumstances of making compatible the vote of each and every deputy with ensuring personal and public health. All this with the aim of safeguarding the sovereignty of the Valencian people expressed in the current configuration of political representation in the Valencian parliament. To this end, it has been essential to extend the assumptions of telematics voting or remote voting to cases related to the health situation, since it was previously fore envisaged for cases of serious illnesses and maternity and paternity leave. Also, the implementation of new information and communication technologies that ensure a guaranteed use of these telematics tools linked to the issuance of something as basic in democracy as is the vote, in this case of public representatives.

Keywords: telematics voting, remote voting, COVID-19, public health, popular sovereignty, ITC.

A lo largo de los últimos años, los parlamentos han venido dando solución a las imposibilidades de los diputados y las diputadas de ejercer con responsabilidad el voto en situaciones como enfermedades graves; o la compatibilidad de este deber con su derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, entendiéndose en este caso las tareas laborales como sus funciones parlamentarias. En este sentido, los parlamentos han integrado el voto telemático para casos como enfermedades graves, embarazo o situaciones de maternidad y paternidad, no sin un debate paralelo acerca de la delegación del voto o la aplicación del voto ponderado para estos casos.

Así, en las Corts Valencianes disponíamos desde 2017 de la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX sobre el sistema de votación telemática, a través de la cual se estableció este sistema para los casos de a) nacimiento de un hijo o hija, adopción, guarda con finalidad de adopción y acogimiento, tanto preadoptivo 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 comportase una limitación derivada, en particular, de males físicos, mentales o psíquicos que, al interactuar con diversas barreras, pudiese impedir la participación plena y efectiva de la persona de la que se tratase en la vida parlamentaria en igualdad de condiciones con los otros parlamentarios y si esta limitación fuese de larga duración.

Esta resolución justamente se encontraba en revisión por parte de la Mesa de la X Legislatura cuando llegó la pandemia. Su revisión giraba en torno a mejorar su aplicabilidad, teniendo como objetivo principal compatibilizar de mejor forma el poder votar telemáticamente con la práctica de unos cuidados reales en el caso de la maternidad y paternidad, cuestión a veces complicada en su ejercicio.

Sin embargo, encontrarnos de repente en un Estado de alarma propiciado por una amenaza para la salud de todo el mundo —incluyendo por supuesto a parlamentarios/as y personal de la cámara—, supuso el reto de garantizar el ejercicio de voto no solo en

los casos previstos de enfermedad grave y paternidad y maternidad (con sus mejoras pendientes de revisión), sino también en los derivados de la pandemia. En otras palabras, las Corts tenían que articular cómo compatibilizar el ejercicio del voto parlamentario con la protección de la salud personal y pública.

Para ello, desde la Mesa y con el indispensable asesoramiento del cuerpo de letrados, hemos ido adaptando las formas de ejercer este voto mediante diferentes resoluciones innovadoras e históricas. Todo ello teniendo en cuenta que la situación del Estado de alarma ha ido suponiendo múltiples cambios en muy poco tiempo, y con ello la constante adaptación de las Corts a todas estas diversas fases. Para conseguirlo ha sido fundamental contar con las recomendaciones del Comité de Salud y Seguridad como base para aprobar este continuo de resoluciones.

La primera decisión que afectaba al voto telemático fue plasmada el 17 de abril a través de la Resolución de Presidencia de carácter general 1/X, sobre la ampliación de supuestos de voto a distancia en las sesiones de la Diputación Permanente durante la declaración del estado de alarma. Anteriormente la Mesa (con el parecer unánime de la Junta de Síndics) había adoptado el Acuerdo sobre suspender el período ordinario de sesiones, pasando la Diputación Permanente a velar por los poderes de la cámara, conforme al artículo 59.1 del Reglamento de las Corts Valencianes, y todo ello tras la declaración del estado de alarma mediante el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo.

A través de esta primera resolución se hizo una interpretación extensiva del voto telemático o voto a distancia reconocido en el inciso 5º del artículo 82¹ del Reglamento de las Corts Valencianes, y desarrollado en su momento por la Resolución de Presidencia 4/X antes comentada. La solicitud del voto telemático únicamente

1 Según este apartado, 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.

podía cursarse si un diputado/a titular de la Diputación Permanente no podía asistir a la sesión de la misma a la que hubiera sido convocado/a y ninguna de las personas suplentes designadas por el grupo parlamentario al que pertenecía el/la diputado/a en cuestión estuviera en condiciones de sustituirlo y acudir presencialmente a la sesión. También se aplicó al diputado/a que, no pudiendo asistir, fuera uno de los miembros de la Mesa de las Corts Valencianes, si bien se debía garantizar la presencia mínima de integrantes de este órgano para el desarrollo reglamentariamente previsto de la sesión. Incluso, de manera excepcional y para facilitar la participación de los grupos parlamentarios en los debates, se permitió, previa solicitud del síndico/a del correspondiente grupo parlamentario, la asistencia de otro miembro del grupo —que no fuera titular ni suplente—, si bien sin derecho al voto, cuyo ejercicio seguiría correspondiendo al miembro titular, que lo ejercería mediante la modalidad a distancia. Esta solicitud podía cursarse, igualmente, en aquellos casos en los que, no debiendo llevarse a cabo votación alguna en la sesión de la Diputación Permanente, un grupo parlamentario pudiera ver mermada la asistencia de sus miembros a la sesión. En tal caso no se solicitaría el derecho a voto, sino que únicamente se justificarían los motivos de ausencia y se solicitaría la asistencia de un integrante del grupo que no fuera titular ni suplente.

En todo caso, el número de diputados/as presentes en el hemiciclo no podía superar, nunca, el de veintitrés (cinco miembros de la Mesa más dieciocho en representación de los distintos grupos parlamentarios, de acuerdo con las cuotas fijadas para cada uno de ellos).

Casi un mes después, el 12 de mayo de 2020 se publicaba una segunda resolución que afectaba al voto telemático. Concretamente la Resolución de Presidencia de carácter general 2/X, de 12 de mayo de 2020, sobre la celebración de sesiones plenarios y de comisión en situaciones excepcionales. Esta resolución nacía para dar cobertura a la reanudación del período ordinario de sesiones, dado que con el acuerdo 655/X se dejaba sin efecto el Acuerdo de 19 de marzo donde las Corts se constituía en Diputación Permanente.

Esta nueva resolución giró en torno a dos premisas fundamentales: posibilitar las sesiones parlamentarias presenciales o con presencialidad reducida con todas las medidas de seguridad para sus integrantes y desarrollar sesiones telemáticas de carácter semipresencial, siempre que la tecnología lo permitiese.

En este sentido, en la resolución se indicaba que siempre que en el territorio de la Comunitat Valenciana estuviera vigente alguno de los estados excepcionales recogidos en el artículo 116 de la Constitución española, así como cuando, habiendo finalizado dicha declaración, la Mesa y la Junta de Síndics consideraran aconsejable limitar (por cuestiones de índole sanitaria) la asistencia de diputados y diputadas a las sesiones parlamentarias, la convocatoria de sesiones de Pleno se efectuaría con asistencia limitada de sus miembros. De esta forma, la asistencia a las sesiones plenarias quedaba 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. Los grupos parlamentarios debían procurar la participación de los mismos representantes de su grupo en todos los puntos del orden del día de la sesión, permitiéndose, no obstante, que se produjesen sustituciones en los distintos puntos del orden del día, pero sin que en ningún momento la presencia de diputados o diputadas en el Salón de Pleno superara el número de veintitrés, ni que los participantes de un grupo parlamentario en el desarrollo de cada una de las reuniones de la sesión duplicara el de sus representantes iniciales.

Esta reducción de la presencia se combinó con la concesión del voto a distancia para los diputados y diputadas que no asistieran. De igual forma, siempre que la tecnología lo permitiese, la Mesa y la Junta de Síndics podían acordar que las sesiones plenarias se celebrasen de forma telemática, de tal manera que algunas diputadas

y diputados participasen de forma presencial, pero otros lo hiciesen de forma telemática. Además, si una diputada o diputado miembro de una comisión no asistiera a una sesión de dicha comisión y no fuese sustituido/a, podía solicitar el voto a distancia.

Estas premisas se asentaron todavía más en la siguiente resolución, la Resolución de Presidencia de carácter general 3/X, sobre la celebración de sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales, publicada el 9 de junio de 2020. Una resolución que nacía por discrepancia en torno a la utilización del voto ponderado.² Lo cual supuso, justamente, una normalización todavía mayor del uso del voto telemático.

Así pues, la primera ola de la pandemia de la COVID-19 se resolvió llevando a cabo sesiones plenarias con una asistencia reducida de sus miembros y otorgando el voto telemático a todos aquellos diputados y diputadas que no asistían presencialmente a la sesión.

Con el inicio del nuevo período de sesiones de la X Legislatura, en septiembre de 2020, y la bajada de cifras de personas afectadas y fallecidas por la COVID-19, fue voluntad de las Corts Valencianes celebrar sus sesiones con la asistencia de todos sus diputados y diputadas, habiéndose para ello instalado pantallas en el hemiciclo. Sin embargo, ello suponía igualmente garantizar el derecho al voto telemático, atendiendo a que podía haber diputados y diputadas afectadas por la enfermedad o por haber sido un contacto estrecho pendiente de resultados. En este contexto, se derogó la anterior resolución y surgió la Resolución de Presidencia de carácter general 4/X, de modificación de la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX, sobre el sistema de votación telemática, para ampliar los supuestos de votación telemática.

² Cabe indicar que la mayoría de los parlamentos del Estado español adoptaron, desde los inicios de la pandemia, el voto telemático o voto a distancia, como es el caso del parlamento valenciano. Habiendo elegido el voto delegado menos parlamentos, como el canario o Navarra; y el voto ponderado por parte de Murcia y La Rioja, según nos informó el cuerpo letrado de las Corts a finales de mayo a través del correspondiente informe jurídico.

Con esta resolución se añadió un tercer supuesto, la letra c, al apartado 1 de la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX, sobre el sistema de votación telemática. Dicho supuesto estableció el uso del voto telemático en el supuesto de que un diputado o diputada fuese diagnosticado como positivo por coronavirus (COVID-19), o, cuando sin haber sido diagnosticado/a, estuviese en situación de aislamiento por tener síntomas compatibles con dicha enfermedad o por haber estado en contacto estrecho con personas diagnosticadas, o cuando tuviese a su cargo a familiares de primer grado diagnosticados o se encontrasen en situación de aislamiento, o cuando se considerase paciente de riesgo, o cuando, sin encontrarse en ninguna de las circunstancias anteriores, la situación sanitaria desaconsejara su desplazamiento a la sede de las Corts Valencianes.

Esta resolución también fue importante en tanto que permitió la acumulación de votaciones para poder facilitar el cómputo de aquellas efectuadas telemáticamente con las presenciales. Esto se efectuó a través de la incorporación de una disposición transitoria a la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX, sobre el sistema de votación telemática. Dicho apartado añadido indicó que mientras durara en la Comunitat Valenciana la situación de crisis sanitaria derivada de la COVID-19, la Mesa y la Junta de Síndics, para facilitar la emisión del voto telemático, podrían agrupar las votaciones de una misma sesión, produciéndose todas ellas, en tal caso, de forma sucesiva en el momento en el que la Mesa y la Junta lo determinasen en la convocatoria de la respectiva sesión plenaria.

Esta resolución que posibilitaba la participación presencial de todos los diputados y diputadas, sin reducciones, coincidió, sin embargo y justamente, con el inicio de la segunda ola pandémica, donde las cifras de personas contagiadas y fallecidas volvieron a aumentar. Por ello se hizo necesaria una nueva resolución, la Resolución de Presidencia de carácter general 5/X, de 27 de octubre de 2020, sobre supuestos de votación telemática.

Con esta nueva resolución se derogaba la resolución 4/X pero también la resolución 4/IX, que venía regulando desde el 2017 los supuestos de votación telemática. Ahora, con la Resolución 5/X, se actualizaba la resolución 4/IX. Para ello, se recuperaban los supuestos de votación telemática contemplados en 2017 pero ampliándose por la necesaria adaptación a la situación pandémica. De esta forma, a los casos contemplados desde 2017³ se añadió un apartado c) que incidía en que mientras persistiese la situación de crisis sanitaria derivada de la COVID-19, al efecto de evitar la presencia de un elevado número de personas en el hemiciclo durante el desarrollo de las sesiones plenarias, cualquier diputado o diputada que lo solicitase podría hacer uso de la votación telemática.

Dos meses después, esta resolución fue modificada a través de la Resolución de Presidencia de carácter general 6/X, de 23 de diciembre de 2020, de modificación de la Resolución de Presidencia de carácter general 5/X. Esta modificación se introdujo para poder posibilitar el voto telemático también en comisión, dado que ya se prevenía la participación telemática en comisión, pero el voto estaba supeditado a la no sustitución del diputado/a, al entender que el diputado o diputada perteneciente a la comisión podía ser sustituido por otro diputado o diputada de su mismo grupo parlamentario. Sin embargo, esta exclusión del voto telemático en comisión perjudicaba a los grupos minoritarios. Por ello, se añadió un nuevo punto a la Resolución de Presidencia 5/X, de 27 de octubre de 2020, en la que se indicó que en el caso de las comisiones, los diputados y las diputadas, por los motivos y supuestos descritos en la Resolución 5/X, podían solicitar la participación telemática en aquellas comisiones de las que formasen

³ Nos referimos a los casos de nacimiento de un hijo o hija, adopción, guarda con finalidad de adopción y acogimiento, tanto preadoptivo como permanente o simple, de durada no inferior a un año en este último caso; y a los casos de enfermedad diagnosticada médicamente como curable o incurable, cuando esta enfermedad comporta una limitación derivada, en particular, de males físicos, mentales o psíquicos que, al interactuar con diversas barreras, pudiese impedir la participación plena y efectiva de la persona con una limitación de larga duración.

parte mediante solicitud dirigida, por registro de entrada, a la mesa de la comisión correspondiente con, al menos, 24 horas de antelación a la hora de inicio de la sesión correspondiente. En caso de solicitarse la participación telemática para varias sesiones de distintas comisiones, debería registrarse un documento por cada una de estas. Los diputados y las diputadas solicitantes de dicha participación telemática podrían, asimismo, solicitar, en el mismo documento, el ejercicio de su voto no presencial para dicha comisión. Dicho voto lo ejercería el diputado o la diputada de viva voz y/o alzando la mano, de forma simultánea al ejercicio del voto de los diputados y las diputadas presentes en la sede parlamentaria. Se excluía, sin embargo, el voto telemático para aquellas votaciones secretas por papeletas como para aquellas votaciones que afectasen a procedimientos de carácter legislativo.

Esta resolución es la que continua vigente hoy día, independientemente de las decisiones que se han tenido que tomar acerca del aforo en el hemiciclo, según los diferentes ciclos de cifras de evolución de la pandemia. Me refiero al Acuerdo 1201/X, de la Mesa de las Corts Valencianes, de 26 de enero de 2021, de actualización de las medidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria y administrativa en el marco de la situación sanitaria actual, donde se reducía el aforo del hemiciclo al 50% de diputados y diputadas de cada grupo parlamentario; y al Acuerdo 1320/X, de la Mesa de las Corts Valencianes, de 16 de marzo de 2021, de modificación del Acuerdo 1201/X, de 26 de enero de 2021, de actualización de las medidas para el desarrollo de la actividad parlamentaria y administrativa en el marco de la situación sanitaria actual, donde este 50% se aumenta al 65%.

Llegados a este punto, cabe concluir que el voto telemático o voto a distancia ha sido imprescindible para poder compatibilizar el derecho y la responsabilidad del voto de las diputadas y diputados con la protección de la salud personal de todas y cada una de ellas, como las del personal de la cámara y la salud pública en general, en tanto que hablamos de una pandemia.

Por ello, es importante todas las decisiones que desde la Mesa también se han ido tomando acerca de incorporar las nuevas tecnologías de la información y comunicación en las tareas parlamentarias. Hablamos, por ejemplo, de la implementación del programa Microsoft Teams para poder llevar a cabo las reuniones de la Mesa como de la Junta de Síndics y Síndicas de forma telemática; no sin un debate previo acerca de poder utilizar recursos informáticos de acceso libre, descartándolo porque el servicio informático nos informó que su uso no tenía de una garantía efectiva de seguridad.

También de la digitalización de la documentación que tratamos semanalmente en las reuniones de la Mesa, pauta que continuamos llevando a cabo incluso durante la presencialidad de las reuniones.

Otro mecanismo mejorado han sido los programas de videoconferencias para la participación telemática en comisiones y plenos. Un mecanismo imprescindible dado que ha permitido la participación no solo de diputadas y diputados sino de personas expertas y comparecientes en las comisiones de estudio y de investigación.⁴

Esta adaptación del parlamento a las TIC está teniendo especial importancia en la cuestión de ejercer el voto, atendiendo al impacto negativo que podría tener la modificación de un resultado de votación debido a un error en la emisión de un voto telemático por un fallo informático.

Esta premisa fue determinante para que a finales del año 2020 la Mesa de las Corts Valencianes decidiese adquirir una aplicación informática para emitir el voto. Concretamente, la Mesa decidió el 10 de noviembre de 2020 la contratación de la aplicación informática propuesta por el Servicio de Tecnologías e Información del parlamento, de la serie de aplicaciones estudiadas por este departamento. Todas

⁴ Actualmente se encuentran trabajando las siguientes comisiones de estudio y de investigación en las Corts Valencianes: comisión especial de estudio sobre los usos de tiempo para impulsar políticas concretas de racionalización de los horarios y la comisión especial de estudio sobre las medidas de prevención de riesgos de inundaciones del Bajo Segura en materia territorial, urbanística e hídrica.

las propuestas suponían una clara mejoría y seguridad respecto de una votación por correo electrónico o por sistema de mensajería móvil, tal y como indicó el Servicio TIC de las Cortes; al igual que señalaban su posibilidad de uso para cualquier tipo de proceso consultivo necesario en la institución. Además, la aplicación finalmente elegida era interesante por su utilidad a la hora de recabar apoyos en iniciativas populares. Es de destacar que con esta *app*, la fiabilidad de la validación de la identidad era, y es, del 100%, utilizando, entre otros métodos de reconocimiento, el DNIe, consiguiendo de esta forma una manera sencilla pero segura de validar la identidad; también la utilización de un cifrado avanzado para asegurar votaciones secretas; la inmutabilidad de los resultados, consiguiéndolo mediante la implantación de tecnología *blockchain* en los procesos, garantizándose la imposibilidad de alteración de los registros de resultados de las votaciones; la integración de una auditoría mediante un sistema de comprobación de registro de todos y cada uno de los votos emitidos y registrados en cada proceso, siguiendo un sellado de tiempo; y el funcionar sobre un censo abierto pero también cerrado de votantes.

Esta aplicación informática se encuentra, a hoy día, en período de implantación, por lo que las diferentes resoluciones aprobadas también han tenido que ir pronunciándose acerca de la solicitud y emisión del voto telemático para garantizarlo, hasta entonces, lo más garantista posible.

A este respecto, la Resolución de Presidencia de carácter general 1/X, sobre la ampliación de supuestos de voto a distancia en las sesiones de la Diputación Permanente durante la declaración del estado de alarma, estableció que la solicitud del voto a distancia fuese llevada a cabo, conjuntamente, por el diputado/a y el síndico/a del grupo correspondiente, haciendo constar sucintamente en la solicitud la imposibilidad de asistencia del diputado/a en cuestión, así como la imposibilidad de asistencia de los suplentes designados. Esta solicitud se podía formular hasta 24 horas antes del inicio de la sesión.

Como ya hemos indicado anteriormente, también el síndico/a podía solicitar, conjuntamente y si fuese el caso, o de forma separada, la asistencia de otro miembro de su grupo parlamentario —que no fuera titular ni suplente— a los solos efectos de participar en el debate, pero sin derecho a voto y sin que en ningún momento se superase el número máximo de representantes que le correspondiese a su grupo. La solicitud, preferiblemente, se debía cursar mediante documento registrado telemáticamente; no siendo posible, se aceptaría mediante correo electrónico dirigido, conjuntamente, a la Secretaría General y el secretario y la secretaria de la Mesa de las Corts Valencianes.

Posteriormente, se previó un procedimiento diferente en la Resolución de Presidencia de carácter general 2/X, de 12 de mayo de 2020, sobre la celebración de sesiones plenarios y de comisión en situaciones excepcionales. En este caso, se estableció 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 ejercería de forma colectiva, por los síndicos, síndicas, síndicos adjuntos o síndicas adjuntas de sus respectivos grupos parlamentarios. Si fuese posible, se haría por registro de entrada, posibilitándose, si la vía anterior no fuera posible, que se solicitara por un correo electrónico dirigido conjuntamente al presidente o presidenta, a los secretarios de la Mesa y a la Secretaría General. Dicha solicitud se debía efectuar conjuntamente a la comunicación sobre qué diputados o diputadas fuesen a asistir presencialmente y qué diputados o diputadas no. En el caso del Consell, el director o directora general de Relaciones con las Corts Valencianes, a la vez que comunicaba qué miembros iban a asistir presencialmente y qué miembros no, debían solicitar el voto a distancia para aquellos que, teniendo derecho a voto, no fuesen a estar presencialmente en el momento de la votación. La Mesa, una vez tuviese conocimiento de la solicitud y tras comprobar que la concordancia entre los miembros de cada grupo parlamentario

que forman parte del órgano, los que fuesen a asistir presencialmente y aquellos para los que se había solicitado el voto a distancia, llevaba a cabo una interpretación extensiva del inciso 5.º del artículo 82 del Reglamento y habilitaba de forma automática el voto a distancia para dichos diputados o diputadas, comunicándoselo al síndico o síndica de su respectivo grupo o al director o directora de Relaciones con las Corts Valencianes, según el caso, además de a los diputados o diputadas que fuesen a ejercerlo. Se entendería que, salvo indicación expresa en contra, la concesión de la votación a distancia se extendía a todas las votaciones que se fuesen a llevar a cabo en la respectiva sesión. Si la Mesa entendía que la complejidad de una votación en concreto dificultaba la emisión del voto a distancia, podía optar por aplicar el voto ponderado para ese concreto punto del orden del día. La votación a distancia, por no existir otro sistema tecnológico alternativo, se llevaba a cabo desde la cuenta de correo electrónico institucional que tenía asignada el diputado o diputada en cuestión. El diputado o diputada debería remitir un correo electrónico a la Secretaría General de la institución, con indicación expresa del sentido de su voto respecto de todos aquellos puntos en los que había sido autorizado a ejercerlo. Dicho correo debía remitirse no antes de las veinticuatro horas previas al inicio del Pleno ni después de que restara menos de una hora para el inicio del mismo. El letrado mayor-secretario general, letrada mayor-secretaria general, letrado o letrada en quien delegara, una vez recibido dicho correo, confirmaba la recepción del mismo y al inicio del Pleno o la comisión lo ponía en conocimiento de la Presidencia, que aplicaba dicho voto en cada una de las votaciones que correspondía. Para los supuestos de votación secreta por papeletas, el voto emitido telemáticamente se plasmaba en la papeleta correspondiente, que debía ser introducida por la Presidencia en la urna, garantizándose el secreto del voto del diputado o diputada. En los supuestos de votación secreta por procedimiento electrónico no cabía votación a distancia. Si se produjera un empate en una votación y la misma se repitiera, el sentido de la votación telemática se debía para las subsiguientes votaciones

del mismo punto. No obstante, si un diputado o diputada deseaba cambiar el sentido del voto emitido por correo electrónico, podía hacerlo siempre que, antes de comenzar la votación correspondiente, se dirigiese a los secretarios o secretarías de la Mesa de las Corts Valencianes y al letrado mayor a través de la aplicación de mensajería electrónica habilitada para tal fin y estos tuvieran la posibilidad de transmitir a la Presidencia dicha modificación antes de la proclamación del resultado de la votación en cuestión.

También se preveía que, si un punto decaía o era retirado del orden del día, el voto a distancia se entendía decaído. El diputado o diputada que hubiera emitido su voto mediante procedimiento electrónico no podía emitir su voto presencial sin autorización expresa de la Mesa que, en caso de autorizarlo, declaraba nula la manifestación emitida mediante el voto a distancia. A los efectos del cumplimiento del quorum exigido en el artículo 78.1⁵ del Reglamento de las Corts Valencianes, se consideraba que el mismo quedaba satisfecho cuando la suma de los diputados y las diputadas presentes y de los que habían emitido su voto a distancia suponía la mayoría de los miembros del órgano.

Por último, si un diputado o diputada miembro de la comisión en cuestión no asistía a una sesión de esta y no era sustituido, también podía solicitar el voto a distancia. En este caso, debía entenderse efectuada la solicitud a la mesa de la comisión y al letrado o letrada de la comisión. Este procedimiento para la solicitud y emisión del voto telemático se continuó ejerciendo en la Resolución de Presidencia de carácter general 3/X, sobre la celebración de sesiones plenarios y de comisión en situaciones excepcionales.

Posteriormente, en la Resolución de Presidencia de carácter general 4/X, de modificación de la Resolución de Presidencia de carácter general 4/IX, sobre el sistema de votación telemática, para ampliar los

⁵ Este artículo indica que para que los acuerdos adoptados sean válidos, la cámara y sus órganos deberán estar reunidos reglamentariamente y con la presencia de la mayoría de sus miembros.

supuestos de votación telemática, se estableció que los diputados o diputadas en una situación relativa a la COVID-19, debían comunicar por escrito dicha situación a la Mesa de las Corts Valencianes antes del inicio de la sesión para la que solicitaban el voto telemático. La Mesa, antes del inicio de cada sesión, determinaba el listado de diputados y diputadas a los que concedía el voto telemático para esa sesión concreta. Excepcionalmente, si de forma sobrevenida, esto es, una vez que la Mesa de las Corts Valencianes ya había establecido qué diputados o diputadas iban a votar telemáticamente en una reunión, un diputado o diputada, por causa de fuerza mayor vinculada a los supuestos recogidos relativos a la COVID-19, no pudiera asistir presencialmente a una reunión en la que se debieran llevar a cabo votaciones, el diputado o diputada en cuestión podía solicitar a la Mesa de las Corts Valencianes la concesión del voto telemático. Una petición de este tipo conllevaba, necesariamente, una reunión urgente de la Mesa de las Corts Valencianes para decidir si atendía o no dicha petición.

Paralelamente, la votación telemática debía llevarse a cabo por cada diputado o diputada, al correo electrónico de la Secretaría General utilizando para ello la papeleta de votación que a tal fin se les remitía desde dicha Secretaría General. El plazo de emisión del voto era el que, para cada sesión, fijasen la Mesa y la Junta de Síndics en el momento de convocarla.

En la Resolución de Presidencia de carácter general 5/X, de 27 de octubre de 2020, sobre supuestos de votación telemática, se seguía el mismo procedimiento, detallando, sin embargo, el período hasta cuándo se podía solicitar el voto (determinado en al menos treinta minutos antes del inicio de cada sesión). Esta resolución es la que se encuentra en vigor actualmente, si bien con una modificación posterior. Así, está establecido que el diputado o la diputada que desee solicitar el voto telemático por los motivos descritos en la resolución relacionados con la COVID-19, debe comunicarlo por escrito a la Mesa de las Corts Valencianes con, al menos, treinta minutos de antelación al inicio de

la sesión para la que solicita el voto telemático. La Mesa, antes del inicio de cada sesión, tiene conocimiento del listado de peticionarios y peticionarias y les concede el voto telemático. Excepcionalmente, si de forma sobrevenida, esto es, una vez que la Mesa de las Corts Valencianes ya ha establecido qué diputados y diputadas van a votar telemáticamente en una reunión, un diputado o una diputada, por causa de fuerza mayor, no pudiera asistir presencialmente a una reunión en la que se debieran llevar a cabo votaciones, podrá solicitar a la Mesa de las Corts Valencianes la concesión del voto telemático. Dicha petición no puede efectuarse con posterioridad a la hora de inicio de la reunión en cuestión y conlleva, necesariamente, una reunión urgente de la Mesa de las Corts Valencianes para decidir si atiende o no la petición. Los diputados y las diputadas a quienes se ha reconocido el derecho de voto telemático computan como presentes a los efectos del artículo 78 del Reglamento de las Corts Valencianes. La votación telemática se lleva a cabo, por cada diputado o diputada, al correo electrónico de la Secretaría General utilizando para ello la papeleta de votación que a tal fin se les remite desde dicha Secretaría General. El plazo de emisión del voto será el que, para cada sesión, fijen la Mesa y la Junta de Síndics en el momento de convocarla.

Finalmente, en la Resolución de Presidencia de carácter general 6/X, de 23 de diciembre de 2020, de modificación de la Resolución de Presidencia de carácter general 5/X, de 27 de octubre de 2020, actualmente en vigor, añadió que la participación telemática y el ejercicio de voto a distancia debe ser autorizado por la mesa de la comisión antes de iniciar la sesión correspondiente, si bien los servicios técnicos de la institución adoptarán las medidas oportunas para que dicha participación sea posible desde el momento en el que tengan conocimiento de la misma. La mesa de la comisión únicamente puede denegar dicha solicitud, de forma motivada, si no se cumple por parte de la persona solicitante con alguno de los requisitos establecidos o, incluso, de forma sobrevenida, si los medios técnicos hacen imposible la participación y el voto del diputado o de la diputada

y ello no fuera imputable a la institución. Por lo tanto, volvemos a ver de la importancia de asegurar un buen sistema de información y comunicación en las Corts que asegure estas participaciones.

Cabe decir que con este procedimiento concreto de solicitud y emisión del voto telemático también se contribuye a resolver los retos que teníamos sobre la Mesa de encontrar un sistema que garantizase esta cuestión con el ejercicio real de unos cuidados durante la baja de paternidad y maternidad. Cuestión que todavía se logrará resolver mejor con la implementación de la aplicación adquirida para votar telemáticamente.

En conclusión, las Corts Valencianes ha hecho un esfuerzo en el último año para adaptarse a la nueva realidad, al igual que cualquier otra institución u organización, pero con la importancia de garantizar el voto parlamentario sin detrimento de la salud pública y personal. Cuestión poco menor si entendemos que el ejercicio de este voto es la expresión de la voluntad del pueblo valenciano representado en los noventa y nueve diputadas y diputados que conforman el parlamento valenciano.

El trabajo parlamentario para proteger la salud mental en tiempos de la COVID-19

IRENE ROSARIO GÓMEZ SANTOS

Diputada autonómica de Unides Podem por Castellón en las Corts. X Legislatura
Portavoz en la Comisión de Sanidad y Consumo (hasta enero de 2021)

Resumen

La crisis de la COVID-19 y sus medidas, a diferencia de la crisis ecológica, ha sido ampliamente aceptada por la ciudadanía, a través de medidas políticas y sanitarias muy mediatizadas. La actividad parlamentaria en las Corts Valencianes, por naturaleza presencial, de inmediato se convirtió en una actividad telemática. Después de un año de pandemia, con consecuencias socioeconómicas y políticas, los diputados y diputadas seguimos desarrollando nuestra actividad de forma híbrida, centrados en temas relativos a la pandemia y sus consecuencias y la forma de salir lo mejor posible de ella. La pandemia ha puesto en evidencia clara lo que ya sabíamos, los servicios públicos deben ser reforzados, porque solo la sanidad pública en casos como esta pandemia salvan vidas, cuidan y curan. Y dentro de la sanidad pública, la salud mental, un tanto olvidada. En tiempos de pandemia es momento de posicionar en el centro de la vida de todas las personas —ciudadanos, profesionales de la sanidad, servidores públicos— su salud mental.

Palabras clave: COVID-19, pandemia, salud mental, sanidad pública, políticas.

Resum

La crisi de la COVID-19 i les seues mesures, a diferència de la crisi ecològica, ha sigut àmpliament acceptada per la ciutadania, a través de mesures polítiques i sanitàries molt mediatitzades. L'activitat parlamentària en las Corts Valencianes, per naturalesa presencial, immediatament es va convertir en una activitat telemàtica. Al cap d'un any de pandèmia, amb conseqüències socioeconòmiques i polítiques, els diputats i diputades continuem desenvolupant la nostra activitat de manera híbrida, centrats en temes relatius a la pandèmia i les seues conseqüències i la manera d'eixir-ne tan bé com siga possible. La pandèmia ha posat en evidència clara el que ja sabíem, els serveis públics han de ser reforçats, perquè només la sanitat pública en casos com aquesta pandèmia salven vides, cuiden i curen. I dins de la sanitat pública, la salut mental, una miqueta oblidada. En temps de pandèmia és moment de posicionar en el centre de la vida de totes les persones — ciutadans, professionals de la sanitat, servidors públics— la seua salut mental.

Paraules clau: COVID-19, pandèmia, salut mental, sanitat pública, polítiques.

Abstract

The COVID-19 crisis and its measures, unlike the ecological crisis, have been widely accepted by citizens, through highly mediated political and health measures. Parliamentary activity in the Valencian Corts, by nature in person, immediately became a telematic activity. After a year of pandemic, with socio-economic and political consequences, the deputies continue to develop our activity in a hybrid way, focusing on issues related to the pandemic and its consequences and how to get the best out of it. The pandemic has made clear what we already knew, public services must be strengthened, because only public health in cases like this pandemic save lives, care for and heal. And within public health, mental health, somewhat forgotten. In times of pandemic, it is time to place their mental health at the center of the lives of all people — citizens, health professionals, public servants.

Keywords: COVID-19, pandemic, mental health, public health, politics.

Sumario

- I. Antecedentes.
- II. La Salud Mental y la pandemia de la COVID-19.
- III. Trabajo parlamentario sobre salud mental y COVID-19.
- IV. Conclusiones y recomendaciones.
- V. Bibliografía.

I. Antecedentes

Como consecuencia de la aparición de la pandemia de la COVID-19 en las Corts Valencianes se tuvo que tomar medidas inmediatas que incidieron en la actividad parlamentaria. La primera fue la suspensión del periodo de sesiones, lo cual derivó en la utilización de la tecnología que ayudó a paliar esta situación. Los actos presenciales, normales en el desarrollo de la actividad parlamentaria, ahora centrados en el debate de la pandemia y sus consecuencias sociosanitarias y económicas se convirtieron en actos a desarrollar en las diputaciones permanentes, conformada por representantes de todos los grupos parlamentarios, siempre cumpliendo las directrices del Comité de Salud de las Corts para hacer frente al riesgo por la salud de los y las parlamentarias así como del personal que labora en la sede del parlamento. Entre diferentes restricciones y medidas de protección existentes están «la obligación de respetar reglas estrictas e inexcusables de distancia mínima entre personas en lugares cerrados y ha obligado a la articulación, en la mayoría de los Parlamentos, de fórmulas diversas y novedosas de actuación y a la utilización de procedimientos excepcionales que permitan a la institución parlamentaria seguir ejerciendo sus insustituibles funciones» (Martínez 2020, 165).

El día 12 de marzo de 2020, se celebró una sesión del Pleno de las Corts en la que a petición propia compareció el President del Consell con el objetivo de comunicar la situación derivada de los casos de COVID-19 que habían sido detectados en la Comunitat Valenciana, hasta ese momento, a la vez que informaba acerca de las medidas del Consell para prevenir el incremento de contagios, asegurar la atención integral de la población y detener el posible impacto adverso de las consecuencias de esta crisis sanitaria en el ámbito sanitario y económico. Ese mismo día, según el acuerdo número 589/X adoptado por la Junta de Síndics a petición del Comité de Seguridad y Salud se aprobaron medidas relativas a la actividad parlamentaria, entre las que estaba la restricción al acceso a los edificios de la sede de les Corts, se suspendió la realización de comisiones ya programadas, se prorrogaron

los plazos parlamentarios, se habilitó el uso de la sede electrónica y el registro electrónico para facilitar el trabajo de las y los parlamentarios, entre otros. Se limitó a la actividad parlamentaria, se empezó a hacer uso de la telemática, con videoconferencias. En cuanto al personal administrativo, se establecieron servicios mínimos, puestos esenciales para la continuidad del funcionamiento y se instauró el teletrabajo. Era el comienzo de una nueva forma de trabajar desde la Institución.

La función legislativa y de control al gobierno es ejercida por el «parlamento, por lo que la naturaleza representativa aboga por la presencialidad de la colectividad parlamentaria tanto en la participación en sus sesiones como en el voto final. El caso del parlamento autonómico valenciano (Corts Valencianes) es paradigmático, y las dificultades de adaptarse a la situación de crisis causada por la COVID-19 fueron evidentes» (Martínez Dalmau 2020, 139-140).

Pese a las iniciales dificultades, la actividad parlamentaria se empezó a realizar de forma telemática, juntas de síndicos incluida, diputaciones permanentes, en algunas ocasiones de forma semipresencial, respetando siempre las directrices del Comité de Seguridad y Salud de la Cámara. Hasta llegado el día de iniciar las actividades de forma presencial con la garantía de protección de todas las personas que trabajan en las Corts.

Casi un año después y tras prácticamente tres olas de la pandemia, me encuentro escribiendo este texto en el que quiero incidir en la salud mental, la hermana pequeña de la sanidad, tanto tiempo invisibilizada y poco apoyada.

La pandemia en lo que refiere a la salud mental, tanto en personas con trastornos previos a la pandemia, así como en personas afectadas como consecuencia de la misma, ha evidenciado la necesidad de una atención en salud mental más reforzada, una atención que haga frente a los estragos en la salud mental y emocional de las personas ante la pandemia de la COVID-19.

Es preciso decir que, ante la opinión de muchos, y a sabiendas que las competencias en sanidad están descentralizadas, desde el gobierno central si había antes de la pandemia, normativa un tanto dispersa para

enfrentar una crisis sanitaria, en tres leyes: la Ley orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública (LOMESP); el art. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS); y el art. 54 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública (LGSP) (Álvarez 2018, 9).

Estas normas, siguiendo a Álvarez, se distinguen porque tipifican una pluralidad de medidas para afrontar las crisis sanitarias: «la incautación o inmovilización de productos, la suspensión del ejercicio de actividades, los cierres de instalaciones del más diverso tipo, la intervención de medios materiales y personales, etc.» (Álvarez 2018, 9). Una relación de medidas como ejemplo, pero que no son tema de análisis en este trabajo.

Nunca nos imaginamos la situación a la que nos ha abocado este virus, especialmente en los espacios donde se toman decisiones importantes para la vida de la ciudadanía, nadie tenía, y creo que a día de hoy tampoco nadie tiene, la clave para solucionar o parar las consecuencias de la pandemia. Pero es importante no desfallecer, seguir trabajando desde las instituciones, como las Corts Valencianes, para mejorar la vida de las personas, en estos momentos tan críticos, cuando se ve afectada la salud de las personas, tanto física como emocional, pero cuando también se pierden tantas vidas. En este caso quiero hacer énfasis en la salud mental de la población valenciana.

Tengo que decir que cuando yo empecé a escribir este artículo ostentaba la portavocía de Sanidad de mi grupo parlamentario Unides Podem en las Corts, por lo que los temas que aquí incluyo han sido trabajados por mi durante los casi dos años como portavoz en la Comisión de Sanidad y Consumo. Lo cierto es que la pandemia desató un gran interés, algo normal, en el tema por lo que se produjo un considerable número de iniciativas sobre ello.

También es cierto que estos meses, ya más de un año de pandemia, trajeron consigo todo un cambio de mundo, un cambio de las perspectivas con que mirábamos la vida. La pandemia de la COVID-19 ha puesto al descubierto las carencias de nuestra sanidad

pública, de la atención primaria, también de la atención en salud mental y marca la prioridad de posicionar en el centro de la vida a las personas usuarias de la sanidad.

Una de las enseñanzas de esta crisis, según Innerarity es que debemos pensar en clave de complejidad, en tanto la crisis del coronavirus es un acontecimiento que no se puede comprender ni gestionar sin un pensamiento complejo (Innerarity 2020, 33).

Por otra parte, en estos tiempos que vivimos es difícil determinar el bien común. Lo que para un sector de la población es bueno, puede no serlo tanto para otro sector. En este sentido, las distintas medidas —sanitarias, sociales, económicas y políticas— que se fueron tomando sobre la marcha para hacer frente a la pandemia podrían haber sido aceptadas por un sector de los propios profesionales sanitarios, y otro sector estar totalmente en desacuerdo con aquellas medidas. Y también se vio, tanto en el desarrollo de los debates parlamentarios, especialmente en los de la Comisión de Reconstrucción, que el concepto de «bien común» es diferente para las y los parlamentarios, según su orientación o ideología política.

II. La Salud Mental y la pandemia de la COVID-19

La salud mental, como muchos sostenemos es la hermana menor de la sanidad pública, aunque algunos avances se venían haciendo antes de la pandemia. Ya a finales de 2017 se había conformado un comité de gestión encargado de evaluar los servicios de salud mental según la herramienta *Quality Rights* de la Organización Mundial de la Salud (OMS), según informe de la Dirección General de Asistencia Sanitaria. Desde el momento de su creación hasta el año 2019 se ha llevado a cabo la formación de algunos de sus componentes en el ámbito de calidad y derechos. Estos a su vez han servido de formadores para otras personas evaluadoras.

El objetivo principal de esta iniciativa era iniciar una serie de auditorías, como proyecto piloto, en tres departamentos de salud.

En vista que en ese momento la Conselleria de Sanidad estaba en fase de evaluación de la *Estrategia Autonómica de Salud Mental 2015-2019*, se valoró el estado actual —en ese momento— de dicho proyecto y su continuidad. Señalo esto porque la Conselleria de Sanidad informó a través de una respuesta parlamentaria lo que se estaba avanzando en el ámbito de la salud mental en la sanidad pública.

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia internacional la enfermedad conocida como COVID-19, también denominada coronavirus, que es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2. En este escenario se puso en evidencia el funcionamiento de los sistemas sanitarios, también en España. Empezó la aplicación por parte de los gobiernos y estados de medidas de emergencia como el confinamiento. El 14 de marzo España decretó el estado de alarma para gestionar la situación a través del Real decreto 463/2020 que incluía severas medidas de confinación, cuarentena y aislamiento social.

El confinamiento obligado de las personas en el domicilio, una situación desconocida en la vida de la mayoría de la población española presenta dificultades específicas y poco estudiadas, que suma más incertidumbre en las personas, alterando su salud emocional. En especial en ciertos grupos de la población como son las personas institucionalizadas en residencias de ancianos, centros de menores, residencias para personas con enfermedad mental crónica, también personas con trastornos mentales, mujeres en situación previa de violencia de género, personas en situaciones de violencia familiar y/o de maltrato infantil, personas en pobreza extrema, inmigrantes recientes, indocumentados o no, personas sin vivienda o con vivienda sin las condiciones necesarias, personas que viven solas, personas sin techo (Buitrago 2020, 90).

Dicha incertidumbre puede haber sido un elemento estresor añadido —también para los profesionales sanitarios— con un efecto directo relacionado en determinados grupos como «los pacientes con COVID-19, sus familiares, allegados y convivientes; los contactos

de los casos; el personal sanitario; los profesionales más expuestos directamente al virus en su labor; y las personas con antecedentes de trastornos mentales, por citar algunos de los más significativos. En todos ellos, la experiencia más directa con la enfermedad los convierte en grupos más vulnerables desde el punto de vista del impacto emocional» (Suárez 2020, 2).

Respecto a la salud mental de población con enfermedad mental previa hemos de decir que es un asunto por el que debemos preocuparnos, en lo que al efecto de la pandemia se refiere. En estas personas el desconocimiento del impacto diferencial de la pandemia no solo dificulta cualquier objetivo de evitar una mayor propagación de la enfermedad, sino que acrecienta las desigualdades de salud ya existentes (Huarcaya-Victoria 2020, 330).

Hoy en día la investigación científica del impacto de una pandemia en la salud mental de la población es muy escasa, pero está claro que se incrementará en los años venideros. Se espera un impacto amplio y perdurable en la salud emocional de las personas. Sabemos que especialmente de las personas más vulnerables o con condiciones de vida más precarias. Lo sabíamos antes, «y ahora con más argumentos, que el sufrimiento psíquico está muy unido a la pobreza y a las desigualdades» (Munárriz 2020, 10).

En situaciones de estrés intenso como la pandemia de la COVID-19 las posibles reacciones en el ámbito de las emociones o sentimientos son emociones primigenias como el miedo, ira, tristeza, deseo, apego-cuidados, ansiedades de separación. También impotencia, frustración, culpa, irritabilidad, anestesia o hipoestesia emocional. En el ámbito de los trastornos psiquiátricos las reacciones podrían ser depresión, duelos patológicos, trastorno por estrés postraumático (TEPT), abusos de sustancias y adicciones, trastornos «psicosomáticos», somatomorfos e hipocondríacos TEPT: trastorno por estrés postraumático (Buitrago 2020, 92).

Con el avance de la enfermedad, los síntomas clínicos se agravan y los problemas psicológicos en pacientes infectados se hacen latentes,

por ello, la intervención psicológica debe ser la adecuada, adaptándose a la persona a tratar. Según estudios al respecto, queda constatado que las personas que han experimentado emergencias de salud pública muestran diversos grados de trastornos por estrés, inclusive cuando el evento ha finalizado, o ya han sido curados y dados de alta del hospital, lo que indica que estas personas deben recibir atención psicológica.

Según estudios recientes los grupos más vulnerables en esta pandemia son las mujeres y las personas mayores. También se incluye a las personas con enfermedades mentales preexistentes o con diversidad funcional. Para su atención deberían de crearse equipos multidisciplinares de salud mental.

III. Trabajo parlamentario sobre salud mental y COVID-19

En lo que va de la X Legislatura, en las Corts los diputados y diputadas hemos trabajado iniciativas sobre salud mental que incluyen, tanto proposiciones no de ley como preguntas con respuesta escrita o preguntas orales en pleno, así como intervenciones en las comparecencias de la consellera de sanidad.

En lo que respecta a las proposiciones no de ley, que es en lo que me centraré en este artículo, a 31 de enero de 2021 se habían registrado las siguientes iniciativas:

- Proposiciones no de ley de tramitación especial de urgencia · 100/2020/X Las nuevas psicopatologías en los entornos laborales y la erradicación de estas.
- Proposiciones no de ley de tramitación especial de urgencia · 190/2020/X La prevención del suicidio durante y después de la crisis de la pandemia de COVID-19 (retirada).
- Proposiciones no de ley de tramitación especial de urgencia · 194/2020/X El refuerzo del sistema sanitario de atención primaria en el escenario de la COVID-19.

- Proposiciones no de ley de tramitación ordinaria en comisión · 440/2020/X Una estrategia valenciana de atención psicología como refuerzo a la salud mental de la población ante la crisis de la COVID-19 (aprobada).
- Proposiciones no de ley de tramitación ordinaria en comisión · 439/2020/X El refuerzo de los equipos de salud mental del sistema valenciano de salud como mejora en la atención de los profesionales sanitarios tras la crisis de la COVID-19.
- Proposiciones no de ley de tramitación especial de urgencia · 214/2020/X La prevención del suicidio durante y después de la crisis de la pandemia de COVID-19.
- Proposiciones no de ley de tramitación ordinaria en comisión · 575/2020/X La elaboración de un plan estratégico de atención primaria sanitaria.
- Proposiciones no de ley de tramitación ordinaria en comisión · 557/2020/X La actualización del plan de prevención de suicidios tras la COVID-19.

A continuación, quisiera centrarme en la Proposición no de ley sobre «Una estrategia valenciana de atención psicología como refuerzo a la salud mental de la población ante la crisis de la COVID-19», la única aprobada en los momentos en que empecé a escribir este artículo, por unanimidad en la Comisión de Sanidad y Consumo de fecha 26 de octubre de 2020.

Proposición no de ley sobre una estrategia valenciana de atención psicológica como refuerzo a la salud mental de la población ante la crisis de la COVID-19, presentada por el Grupo Parlamentario Unides Podem (RE número 18.418)

A LA MESA DE LAS CORTS VALENCIANES

Irene R. Gómez Santos y Naiara Davó Bernabeu, diputada y síndica del Grupo Parlamentario Unides Podem, respectivamente, al amparo del artículo 164 del Reglamento de las Corts Valencianes, presentan la siguiente proposición no de ley de tramitación ordinaria sobre una estrategia valenciana de atención psicológica

como refuerzo a la salud mental de la población ante la crisis de la COVID-19, para ser debatida en la Comisión de Sanidad y Consumo.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Como consecuencia de la emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19, el Gobierno de España declaró el estado de alarma en todo el territorio nacional mediante el Real decreto 463/2020, de 14 de marzo.

El impacto de la COVID-19 y la posterior situación de aislamiento está siendo y va a ser enorme, tanto en materia sanitaria, como económica y social. Esta crisis sitúa a la ciudadanía en un escenario de incertidumbre sin precedentes, con elevados niveles de estrés y miedo por la salud y por la vida, además del riesgo de situación de pobreza y exclusión, los cuales afectarán gravemente a la salud mental de la población.

Según estudios recientes, una de cada cinco personas presentará un trastorno mental a lo largo de su vida en España. Por tanto, es necesario hacer frente a la situación del aumento de los problemas de salud mental que pueden, a su vez, ocasionar mayores problemas sociales tales como conflictos de pareja, violencia de género, consumo de alcohol y otras sustancias, incluso el aumento de suicidios. Por otra parte, en momentos de alta vulnerabilidad, la población general está a merced de posibles abusos por parte de pseudociencias varias. Es momento de que la sanidad pública diseñe un tejido de protección de una parte fundamental de la salud pública, así como del elemento esencial de la cohesión social, como es la salud mental, más allá del concepto del trastorno mental grave (TMG). Hablamos, por tanto, en este caso de todo lo asociado con los trastornos mentales comunes (TMC), los trastornos emocionales (TE) y el malestar social que provocan las épocas de crisis económica y social. No podemos dejar que nuestros compatriotas sufran en la soledad de sus hogares estos problemas. Abordarlos a tiempo nos permitirá poder prevenir que se cronifiquen y empeoren, pudiendo llegar a sus peores desenlaces, como el suicidio.

En esta línea, aplaudimos todos los movimientos voluntarios de psicólogos que se han volcado con la sociedad durante la crisis sanitaria, desde organizaciones colegiales, psicólogos del propio sistema y otros colectivos. No obstante, no es suficiente. El sistema público debe garantizar estos servicios, de manera que tengan continuidad y recursos suficientes para abordarlos durante la crisis y después de la misma.

La atención de los trastornos mentales comunes en atención primaria en nuestro país debe promoverse como medida de choque para la atención de los TMC y TE. Desde el año 2015 se han aprobado en los parlamentos autonómicos de siete comunidades autónomas españolas diversas proposiciones no de ley por la inserción de la figura del psicólogo clínico en atención primaria para atender estos problemas

de salud con terapias basadas en la evidencia. La Organización Mundial de la Salud también se ha manifestado al respecto instando a los gobiernos a no dejar de lado la atención psicológica, puesto que considera probable «un aumento a largo plazo del número y la severidad de los problemas de salud mental» por el «sufrimiento inmenso de cientos de millones de personas» y los costes económicos y sociales a largo plazo para la población.

Invertir en psicología es humanizar la sanidad, es humanizar los cuidados, es humanizar la crisis, con empatía y escucha activa con intervención profesional, desde el conocimiento científico y desde las terapias basadas en la evidencia científica.

Por todo lo expuesto, desde el Grupo Parlamentario Unides Podem presentamos la siguiente:

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

Las Corts Valencianes instan al Consell a:

1. Diseñar y poner en marcha una estrategia sanitaria valenciana de urgencia pos-COVID-19 de salud mental, con la participación tanto de los colegios profesionales como de las sociedades científicas, dirigida a la atención de toda la población, en general, y a las personas con patologías pos-COVID-19, en particular.
2. Reforzar la plantilla con psicólogos clínicos en los centros de salud para mejorar la asistencia a pacientes en materia de salud mental pos-COVID-19.
3. Dotar de recursos humanos, así como económicos, para la ejecución de dicha estrategia.
4. Actualizar los protocolos y guías clínicas de prevención, diagnóstico y tratamiento de los procesos en salud mental, como también el tiempo máximo de demora entre el diagnóstico y el tratamiento.
5. Estudiar la modificación de la actual Estrategia autonómica de salud mental adecuada a la actual situación pos-COVID-19, con un enfoque más psicosocial, menos medicalizado, donde diferentes servicios públicos puedan atender las necesidades de la población desde el tratamiento y la prevención de los trastornos mentales comunes y también desde la promoción de la salud mental.
6. Informar a las Corts Valencianes del cumplimiento de esta resolución en el plazo de cinco meses desde su aprobación.

Corts Valencianes, 22 de mayo de 2020

Irene R. Gómez Santos

Naiara Davó Bernabeu

De esta iniciativa me gustaría destacar que fue aprobada por unanimidad por los seis grupos parlamentarios que conforman el parlamento valenciano. Algo que denota el interés común y la preocupación por la salud mental de todas las formaciones políticas con representación en las Corts.

El duelo, el aislamiento, la pérdida y el miedo, durante la pandemia, están generando o agravando los trastornos en salud mental. El temor a quedarse sin trabajo o carecer de ingresos económicos es el detonante de una situación de desesperación. Por otra parte, la pérdida de seres queridos es la que sume en una tristeza, que lleva a una depresión a las personas que sufren en la lejanía la muerte de un familiar o amigo.

Es de justicia social proteger a las personas más vulnerables, quienes no tienen la posibilidad de acceder a la atención psicológica de la sanidad pública, y sí tienen acceso a otro tipo de herramientas como la pseudociencia, totalmente contraindicada, o en otros casos, el acceso a psicofármacos que generan un coste enorme la sanidad pública.

Con la pandemia, los problemas de salud mental se han agravado, los trastornos mentales comunes, también llamados trastornos emocionales se han hecho más frecuentes en los últimos meses. Pero debemos tener en cuenta también a las personas con patologías mentales anteriores a la pandemia. Esas personas que ya padecían un trastorno mental grave y que se ha visto empeorado con el confinamiento y con la imposibilidad de seguir una rutina ya establecida en su vida.

En la defensa de mi proposición no de ley también hice patente un asunto importante, haciendo referencia a la feminización de la sanidad pública y también en la atención en salud mental. Las intervenciones psicológicas se basan en la escucha, en el lenguaje, con base científica, para poder cambiar pensamientos, emociones y conductas que logren el bienestar de las personas. Dichas intervenciones psicológicas se ofrecen mayoritariamente por profesionales mujeres, ya que cerca del 80 % de estudiantes de psicología y graduados son mujeres. Todo nuestro reconocimiento a estas mujeres profesionales que ayudan a reconstruir el alma de las personas que más han sufrido.

Pero también las enfermeras en salud mental son mayoría en la profesión y realizan funciones importantes en el acompañamiento a las personas con una enfermedad mental leve o grave. «La enfermería de salud mental se enfoca en las relaciones de cuidado, en la cual pueden desempeñarse diferentes roles como el de enseñanza o el de asesoramiento para el acompañamiento dimensionado desde la promoción y la prevención. Conjuntamente, es interlocutora entre la persona enferma, la familia y los profesionales sanitarios, promotora del cuidado humanizado, consultora de cuidados especializados, referente para programas específicos y fomento de ambientes terapéuticos en los equipos de trabajo» (Martínez-Esquivel 2020, 126). Ante esto la enfermería de salud mental debería fortalecer su rol de liderazgo y de vanguardia y situar a las profesionales en enfermería en puestos de dirección y coordinación de equipos, donde se toman decisiones importantes para la salud de las personas.

En lo que respecta a hacer inversión en psicología para humanizar más la sanidad con empatía y escucha activa por parte de los y las profesionales en psicología, podemos hacer patente que también existen ejemplos de apoyo comunitario de emergencia. En este sentido, en la Comunidad Valenciana, reconocemos todos los movimientos voluntarios de psicólogos y psicólogas que se han volcado con la sociedad, desde organizaciones colegiales, profesionales del sistema sociosanitario y otros colectivos como ONG o asociaciones de profesionales. En espacios donde existe la posibilidad de acceso a internet y con el objetivo de promover el bienestar mental de la población, se han creado grupos de apoyo *online* y comunidades sociales para intentar paliar la soledad, la incertidumbre o simplemente el aburrimiento. De hecho, todas las comunidades, incluidas las afectadas por terribles dificultades, cuentan con mecanismos naturales de apoyo psicosocial y disponen de fuentes de resiliencia. En todo el mundo las personas están solidarizándose con las diferentes situaciones de personas afectadas en su salud mental por la pandemia, también por quienes presentaban una enfermedad mental previa a la pandemia, pero esta forma de solidaridad no es eterna, tampoco es suficiente.

La resolución de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas por la que se establece el plan de actuación ante la COVID-19 en los centros y recursos dirigidos a personas con diversidad funcional o problemas de salud mental de la Comunitat Valenciana,¹ adapta la normativa del funcionamiento de los centros a la nueva realidad derivada de la vacunación contra la COVID-19 que se inició a finales de 2020.

Esta última resolución, del 9 de abril, permite que las residencias de personas con diversidad funcional o problemas de salud mental libres de COVID-19 vean flexibilizadas el régimen de visitas de familiares, tutores o tutoras, así como personas cercanas a las y los usuarios, de manera que no tendrán límite ni de tiempo ni de personas mientras, dependiendo del nivel de alerta en que se encuentren. Además, la resolución contempla también medidas de seguridad e higiene en los centros de atención diurna, en los recursos residenciales y servicios ambulatorio para prevenir el contagio por SARS-CoV-2.

Ya en el año 2020 se adoptó la Resolución de 14 de mayo de 2020, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establecía el plan de transición a la nueva normalidad, en el contexto de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, de los centros y recursos dirigidos a personas con diversidad funcional o problemas de salud mental. En agosto la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, adoptó la Resolución 26 agosto de 2020, por la que se establece el plan de actuación en los centros y recursos dirigidos a personas con diversidad funcional o problemas de salud mental de la Comunidad Valenciana, en el contexto de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

¹ Resolución de 8 de abril de 2021, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se establece el plan de actuación en los centros y recursos dirigidos a personas con diversidad funcional o problemas de salud mental de la Comunidad Valenciana, en el contexto de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, n.º 9.057, de 9 de abril de 2021. Recuperado de http://dogv.gva.es/datos/2021/04/09/pdf/2021_3647.pdf.

El sistema público debe garantizar estos servicios, de manera que tengan continuidad y recursos suficientes para abordarlo durante la crisis sanitaria y después de esta. Según el Informe de las Naciones Unidas sobre la COVID-19, «los Gobiernos pueden poner fondos a disposición de iniciativas comunitarias provechosas porque es importante, ahora más que nunca, activar y fortalecer el apoyo local, especialmente para las personas marginadas, y fomentar un espíritu de autoayuda comunitaria a fin de proteger y promover el bienestar mental» (Informe Naciones Unidas 2020, 13).

Respecto a mi propuesta de estudiar la modificación de la actual Estrategia autonómica de salud mental adaptándola a la actual situación pos-COVID-19, dotándola de un enfoque más psicosocial, menos medicalizado, hice referencia también a que diferentes servicios públicos pudieran atender las necesidades de la población desde el tratamiento y la prevención de los trastornos mentales comunes y también desde la promoción de la salud mental. Con ello me refiero a un trabajo conjunto con la red de servicios sociales, como bien apuntó el diputado Carles Esteve en su intervención, con una perspectiva más sociosanitaria, con la participación de toda la sociedad, en el marco de los barrios inclusivos que plantea la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas.

IV. Conclusiones y recomendaciones

- Los desafíos de las nuevas tecnologías han tomado una dimensión diferente con la llegada de la crisis de la COVID-19. Igualmente, en el trabajo diario de las y los parlamentarios, donde se delibera y se toman decisiones, hay cambios producidos por la crisis. Se trata de cambios en la tecnología y la informática, así como la producción de normativa que posibilite una presencialidad virtual en el funcionamiento del parlamento.
- La pandemia de la COVID-19 ha puesto al descubierto las carencias de nuestra sanidad pública, de la atención primaria,

también de la atención en salud mental y marca la prioridad de posicionar en el centro de la vida a las personas usuarias de la sanidad.

- Es difícil determinar que es el bien común en crisis como la pandemia de la COVID-19, en tanto lo que para un sector de la población es bueno, puede no serlo tanto para otro sector. En este sentido, las distintas medidas —sanitarias, sociales, económicas y políticas— que se fueron tomando sobre la marcha para hacer frente a la pandemia podrían haber sido aceptadas por un sector de los propios profesionales sanitarios, y otro sector estar totalmente en desacuerdo con aquellas medidas.
- La dificultad de determinación del «bien común» también se da, tanto en el desarrollo de los debates parlamentarios, especialmente en los de la Comisión de Reconstrucción, como en el contenido de las iniciativas parlamentarias que registran los parlamentarios y las parlamentarias, dependiendo de su orientación o ideología política.
- El confinamiento obligado de las personas en el domicilio, una situación desconocida en la vida de la mayoría de la población española presenta dificultades específicas y poco estudiadas, que suma más incertidumbre en las personas, alterando su salud emocional.
- Crisis como la de la COVID-19 seguirán apareciendo en nuestras vidas, en nuestras sociedades, en este mundo nuevo. Hemos de prepararnos para hacerles frente con una serie de medidas a todos los niveles y en base a una reforzada organización sanitaria y de salud pública adecuada a las circunstancias, con prevención, formación y financiación adecuada.
- Para salir delante de esta crisis sanitaria, debemos tener en cuenta también a las personas con patologías mentales anteriores a la pandemia. Esas personas que ya padecían un trastorno mental grave y que se ha visto empeorado con el confinamiento y con la imposibilidad de seguir una rutina ya establecida en su vida.

- Una vez más queda patente la feminización de la sanidad pública que incluye la atención en salud mental. Las intervenciones psicológicas basadas en la escucha se ofrecen mayoritariamente por profesionales mujeres, ya que cerca del 80% de estudiantes de psicología y graduados son mujeres. Pero también las enfermeras en salud mental son mayoría en la profesión y realizan funciones importantes en el acompañamiento a las personas con una enfermedad mental leve o grave. Todo nuestro reconocimiento a estas mujeres profesionales que ayudan a reconstruir el alma de las personas que más han sufrido.
- Debemos incluir en la salida de las nuevas crisis sanitarias los conocimientos psicosociales en la atención sociosanitaria y en las políticas sociales a todos los niveles institucionales.
- Los equipos de atención primaria en salud mental son clave en el proceso de detección de casos, así como en el seguimiento de pacientes, así como en la coordinación con los propios pacientes, sus familiares, con los servicios comunitarios. Hacer lo contrario es atentar contra los derechos de las personas y favorecer la ideología privatizadora.
- Una atención primaria en salud mental, con recursos suficientes, tanto humanos como económicos es el mejor sistema para asistir a quienes más lo necesitan, en situaciones pandémicas que generan un alto estrés en la población.
- Formación psicosocial y capacidades de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para los equipos de atención primaria en salud mental son elementos fundamentales para abordar crisis sanitarias.
- La enfermería en salud mental debe hacer visible su capacidad de liderazgo, su cooperación, su capacidad de comunicación y de trabajo en equipo, para integrar equipos de salud que sean eficientes y eficaces en el desarrollo de políticas y programas sobre la atención de la salud mental garantizando su implementación.

- En el futuro, todas las comunidades afectadas necesitarán servicios de salud mental de calidad para contribuir a la respuesta de la sociedad ante pandemias como la de la COVID-19.
- El sistema público debe garantizar los servicios en salud mental, de manera que tengan continuidad y recursos suficientes para abordarlos durante la crisis sanitaria y después de esta.

V. Bibliografía

- Álvarez García, V. (2020): «El coronavirus (COVID-19): respuestas jurídicas frente a una situación de emergencia sanitaria», *El cronista del estado social y democrático de derecho*, 86-87, p. 9.
- Buitrago Ramírez, F., R. Ciurana Misol, M. del C. Fernández Alonso y J. L. Tizón (2020): «Pandemia de la COVID-19 y salud mental: reflexiones iniciales desde la atención primaria de salud española», *Atención Primaria*, 53(1), pp. 89-101. Recuperado de www.elsevier.es/ap.
- Huarcaya-Victoria, J. (2020): «Consideraciones sobre la salud mental en la pandemia de COVID-19», *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 37(2), pp. 327-334. <https://doi.org/10.17843/rpmesp.2020.372.5419>.
- Innerarity, D. (2020): *Pandemocracia. Una filosofía de la crisis del coronavirus*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, p. 33.
- Martínez Corral, J. A. (2020): «Les Corts Valencianes y el coronavirus COVID-19», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, pp. 165-188. Recuperado de https://www.fundacionmgimenezabad.es/sites/default/files/Publicar/publicaciones/documentos/monografia_8_junio_2020_1.pdf.
- Martínez Dalmau, R. (2020): «Los desafíos del uso de las nuevas tecnologías en los órganos colegiados: acerca de las actualizaciones de urgencia en el marco de una situación de crisis», en Reniu Vilamala, J. M. y J. V. Meseguer Sánchez (dirs.): *¿Política confinada?*

- Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Navarra, Aranzadi, pp. 131-144.
- Martínez-Esquivel, D. (2020): «Desafíos para la enfermería de salud mental después del COVID-19», *Revista Ciencia y Cuidado Scientific Journal of Nursing*, 17(3), Colombia, Cúcuta, p. 126.
- Munárriz Ferrandis, M. (2020): «Sobre salud mental, COVID-19 y normalidad», *Rev. Asoc. Esp. Neuropsiq*, 40(137), pp. 9-11. Recuperado de <https://www.revistaaen.es/index.php/aen/article/view/17115/16986>.
- Naciones Unidas (2020): *Resumen | Informe de políticas: La COVID-19 y la necesidad de actuar en relación con la salud mental*, p. 13. Recuperado de https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/policy_brief_-_covid_and_mental_health_spanish.pdf.
- Suárez Alonso, Andrés (2020): «La salud mental en tiempos de la COVID-19», *Rev Esp Salud Pública*, 94. Recuperado de www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/VOL94/EDITORIALES/RS94C_202010126.pdf.

Les Corts y la crisis sanitaria

RAFAEL MALUENDA VERDÚ

Ex vicepresidente primero de las Corts Valencianes

Resumen

Este trabajo, «Les Corts Valencianes en época de crisis sanitaria», concordante con el lema de este *Anuario de Derecho Parlamentario* — en su XXV aniversario — pretende concluir, respetando el reglamento de la institución, con cuáles deben ser las prioridades de la actividad parlamentaria en momentos como el descrito, en los que la sociedad en general está viviendo con verdadera angustia y desesperación, incluso con la pérdida de decenas de miles de vidas humanas en toda España, las consecuencia de la pandemia de la COVID-19.

El estudio, partiendo del momento en el que la Comunitat Valenciana recibe las competencias de sanidad, describe —a criterio del autor— el sentido y la finalidad del parlamentarismo y trata de encontrar, en el marco del Reglamento de Les Corts Valencianes, las vías parlamentarias más adecuadas para que la cámara ejerza mejor su cometido y dé prioridad a la situación de emergencia. Finalmente, llega a la conclusión de que, por sus propias características, es una comisión especial de estudio sobre la crisis sanitaria el mejor instrumento para que el parlamentarismo desarrolle el adecuado control e impulso de la acción del gobierno sobre la pandemia.

Palabras clave: crisis sanitaria, parlamentarismo, Corts Valencianes.

Resum

Aquest treball, «Les Corts Valencianes en època de crisi sanitària», concordant amb el lema d'aquest *Anuari de Dret Parlamentari* —en el seu XXV aniversari— pretén concloure, respectant el reglament de la

institució, quines han de ser les prioritats de l'activitat parlamentària en moments com el descrit, en què la societat en general està vivint amb verdadera angoixa i desesperació, fins i tot amb la pèrdua de desenes de milers de vides humanes a tota Espanya, les conseqüència de la pandèmia de la COVID-19.

L'estudi, partint del moment en què la Comunitat Valenciana rep les competències de sanitat, descriu —a criteri de l'autor— el sentit i la finalitat del parlamentarisme i tracta de trobar, en el marc del Reglament de les Corts Valencianes, les vies parlamentàries més adequades perquè la cambra exercisca millor la seua comesa i done prioritat a la situació d'emergència. Finalment, arriba a la conclusió que, per les seues pròpies característiques, és una comissió especial d'estudi sobre la crisi sanitària el millor instrument perquè el parlamentarisme desenrolle el control i impuls adequats de l'acció del govern sobre la pandèmia.

Paraules clau: crisi sanitària, parlamentarisme, Corts Valencianes.

Abstract

This work —*Les Corts Valencianes and the Health Crisis*—, assuming the motto of this Parliamentary Law Annual Directory on its XXV Anniversary, aims to conclude, according to the Regulations of the institution, what the priorities on the parliamentary activities must be in this context, in which our society is seeing with true anguish and desperation the results of the COVID-19 *pandemic*, with the loss of tens of thousands human lives in Spain.

This study, starting from the moment in which the *Comunitat Valenciana* receives the Health competencies, describes —at the author's discretion— the sense and purpose of the *parliamentarianism*, and seeks —within the *les Corts* Regulations— the proper parliamentary channels for the House to better exercise its task and to give priority to the emergency. Finally, the author concludes that, due to its own characteristics, a Special Study Commission on the *Health crisis* is the best tool for the *parliamentarism* to develop the proper control and implement of the Government action about the *pandemic*.

Keywords: health crisis, parliamentarism, Corts Valencianes.

Sumario

- I. Introducción.
- II. El parlamentarismo.
- III. Les Corts durante la crisis sanitaria.

I. Introducción

La Constitución Española de 1978, en su título VIII dedicado a la organización territorial del Estado, establece que, España, se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en aquellas comunidades autónomas que se constituyan, que gozarán de autonomía para gestionar sus propios intereses; las comunidades autónomas mantendrán en todo momento, en sus decisiones y acuerdos el principio de solidaridad entre ellas.

Tras su acceso a la autonomía siguiendo los procedimientos señalados en la Constitución, las comunidades autónomas, recuperaron sus instituciones de autogobierno y asumieron, en función de la vía constitucional utilizada para lograr la autonomía, una serie de competencias emanadas de la propia Constitución y de la descentralización del Estado, todo ello de acuerdo con el contenido de sus respectivos estatutos.

Así, la Comunitat Valenciana, una vez constituida como tal, y, como hemos dicho, siempre atendiendo a las competencias reflejadas, en el marco de la Constitución, en la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana recibió aquellas competencias exclusivas que, en principio, le correspondía por haber accedido a la autonomía por la vía del 143 y que se recogían en el artículo 31 de l'Estatut, en correlación con el 148 de la CE.

Pero lo cierto es que no todas las comunidades eran iguales; existía un techo competencial más limitado para aquellas comunidades autónomas que, como la Valenciana, habían accedido por la vía del artículo 143 de la CE, con respecto de las comunidades mal llamadas históricas, cuyo acceso se efectuó a través del 151; además de otras peculiaridades que resultaban discriminatorias para las primeras, como podía ser no ampliar el techo competencial durante cinco años.

No obstante, en el caso de nuestra Comunitat, la Comunitat Valenciana, pronto se llegó a alcanzar el mismo techo competencial que obtuvieron las comunidades del 151 al promulgarse la Ley orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencias de competencias

a la Comunidad Valenciana, conocida como LOTRAVA, mediante la cual, al amparo de artículo 150.2 de la CE, se transfería o delegaba competencias de titularidad estatal que, en principio, no estaban al alcance de las comunidades del 143. Era lo que se vino en llamar «la vía valenciana a la autonomía».

Esta ley vino a hacer justicia, de alguna manera, a la Comunitat Valenciana ya que, como digo, su promulgación la equiparó competencialmente con aquellas otras comunidades del 151 con las que debió compartir vía de acceso desde el primer momento.

Años después de su entrada en vigor, la LOTRAVA, fue derogada por otra Ley orgánica 12/1994, de 24 de marzo, ya que si bien la Ley 12/1982 cumplió perfectamente su papel, que fue fundamental, después de estos años ya no era necesaria puesto que la Comunitat Valenciana recibió de forma definitiva la transferencia de competencias que en la misma le delegaba el Estado. Precisamente por eso se derogó.

El nuevo techo competencial que desde entonces disfrutaba, permitió a la Generalitat reorganizar el autogobierno y redactar un importante número de proyectos de ley para el desarrollo de sus competencias, que hoy, junto a otras, configuran la legislación básica de la Comunitat Valenciana.

Con todo este proceso de recuperación del conjunto de instituciones valencianas de autogobierno que integran la Generalitat, se restableció, 275 años después de que fuese disuelto, su parlamento histórico, Les Corts Valencianes, que, en su conjunto, representan a todo el pueblo valenciano y que está formado por los diputados que elige el propio pueblo mediante sufragio universal, directo, libre y secreto.

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía, Les Corts Valencianes, ostentan el Poder Legislativo; correspondiéndole por ello elegir al Presidente de la Generalitat, la elaboración de las leyes, así como el control e impulso de la acción del Consell, de acuerdo con lo que establece su propio Reglamento.

Les Corts Valencianes, desde su recuperación en 1983, han prestado siempre, entre otros, una especial atención a los temas sanitarios; incluso antes de que la Generalitat asumiera las competencias sobre dicha materia ya debatían sobre ella, como lo demuestra el hecho de que, tanto en pleno como en comisión, desde la Primera Legislatura, se tratasen múltiples iniciativas referidas a la salud de los valencianos.

En 1986, la Ley general de sanidad del Estado creó un Sistema Nacional de Salud integrado por los servicios de salud de las comunidades autónomas a las cuales se les concedía, respectivamente, la coordinación de todos los establecimientos sanitarios existentes en su territorio, tanto si eran de titularidad autonómica o pertenecían a la administración local, así como los servicios que dichos centros prestaban; posteriormente, en el caso de la Comunitat Valenciana, su titularidad sería transferida a nuestra Generalitat.

Con este nuevo modelo de Sistema Nacional de Salud se pretendía ir avanzando, de forma progresiva, hacia la asunción de las adecuadas competencias, por parte de las comunidades autónomas, de forma que les permitiese desarrollar el nuevo sistema de salud en sus respectivos territorios.

Para ello, el Consell de la Generalitat presentó en Les Corts un proyecto de ley, que se convertiría en Ley 8/1987, de 4 de diciembre, del Servicio Valenciano de Salud, por el que se creaba, en el marco de la antes citada ley del Estado 14/1986, de 25 de abril, general de Sanidad, el Servicio Valenciano de Salud que regulaba las importantes competencias sanitarias que asumía.

En el artículo primero de su propia ley se establecía: «Se crea el Servicio Valenciano de Salud, como organismo autónomo de naturaleza administrativa de la Generalitat, dotado de personalidad jurídica y que tiene por objeto la protección y promoción de la salud y la atención sanitaria en el ámbito de la Comunidad Valenciana, para lo que gestiona y presta los servicios de ésta».

El Servicio Valenciano de Salud, adscrito a la Conselleria de Sanidad y Consumo, de la cual pasaba a depender, englobó todas las

infraestructuras sanitarias de la Comunitat Valenciana, como primer paso para la asunción de competencias plenas en materia de sanidad por parte de la Generalitat.

Consecuentemente, el Servicio Valenciano de Salud pasó a coordinar todos los medios humanos y establecimientos sanitarios de carácter público que existían en nuestra Comunitat; con posterioridad, fueron transferidas a la Generalitat las funciones y servicios sanitarios que dependían de la Seguridad Social.

A la entrada en vigor de dicha primera ley de la Generalitat de carácter sanitario, promulgada en el marco de la Ley 14/1986 del Estado, nuestras instituciones de autogobierno se hallaban en las mejores condiciones para asumir la transferencia de las competencias en materia de Sanidad. Era el momento, en concordancia con la citada Ley 14/1986 por la que se creaba el Sistema Nacional de Salud, de dar un paso adelante y que la Generalitat asumiese, en su ámbito, las competencias que le transfería el Estado.

Efectivamente, la Generalitat, mediante el preceptivo acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, asumió de forma efectiva las competencias del Estado en materia de organización, administración, personal sanitario y prestación de servicios de todas las instituciones sanitarias existentes en la Comunitat Valenciana.

Hemos creído conveniente referirnos, en primer lugar, al proceso autonómico e institucional, enlazando con la asunción de competencias en materia de sanidad, y conocer mejor la realidad de aquel momento, así como cuáles fueron los pasos que se siguieron para disponer de unos servicios de salud pública valencianos, de carácter universal y gratuito, por medio de los que se les garantiza, y reciben atención, a todas las personas en nuestra Comunitat.

Sin perjuicio de todo ello, y a su vez, Les Corts Valencianes, que siguieron muy de cerca todo el proceso, crearon la Comisión Permanente Legislativa de Sanidad y Consumo que asumía las competencias que el Reglamento de Les Corts le confería y que velaría

principalmente por todos los asuntos relacionados con la salud pública en la Comunitat Valenciana.

En la actualidad, la Generalitat, a través del Consell, y más concretamente de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, ejerce las competencias sobre Sanidad recibidas en su día y que, también, ratificó la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, d'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y, por tanto, bajo el control de Les Corts tiene la responsabilidad directa de velar por la salud de todos los valencianos.

Pública y notoria es la enorme actividad y esfuerzos que está desarrollando en la actualidad dicha conselleria, para intentar frenar las consecuencias de la pandemia de la COVID-19 que nos azota, así como para intentar dotar a todos los servicios sanitarios de la Comunitat de los medios necesarios y garantizar a los ciudadanos, incluido el personal sanitario, al mismo tiempo, el derecho constitucional de la protección de su salud.

Les Corts o Corts Valencianes por su parte, de acuerdo con el Estatut d'Autonomia y su propio reglamento, ostentan, como ya hemos dicho, la potestad legislativa y presupuestaria y ejercen la función parlamentaria de control e impulso de la acción del Consell en materia de sanidad, entre otras, y, por tanto, también, de la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública.

Estas responsabilidades, Les Corts, las han venido ejerciendo, no solo en el presente, sino a lo largo de sus legislaturas, resultandos innumerables, excepto para los servicios de estadística de la cámara, las considerables iniciativas parlamentarias de distinta índole relacionadas con la sanidad y la salud de los valencianos que han venido presentando el Consell, los grupos parlamentarios o los diputados y que han sido sustanciadas tanto en pleno como en comisión.

Hecha esta breve introducción referida a la creación y organización de los organismos sanitarios de la Comunitat Valenciana, pretendemos centrarnos ahora en el concepto «Parlamentarismo en tiempo de crisis sanitaria» que es el lema elegido por la Mesa de Les Corts para este

número extraordinario, conmemorativo del 25 aniversario del Anuario de Derecho Parlamentario, a cuyo Consejo de Redacción he tenido el honor de venir perteneciendo durante muchísimos años.

No obstante, queremos hacer una referencia a la función del parlamento antes de exponer nuestro criterio sobre cómo debe ser y debe actuar el «Parlamentarismo en tiempo de crisis sanitaria».

II. El parlamentarismo

Partiendo de la base de que el parlamentarismo consiste en el procedimiento democrático en el que el poder emana del pueblo y, en teoría, es el pueblo, mediante un sistema representativo, su parlamento —configurado por los diputados que ha elegido— quien pone y quita a los gobernantes, aprueba los presupuestos, elabora y reforma leyes, controla e impulsa la acción del gobierno y cuantas otras decisiones corresponda en un Estado de derecho, todos los agentes que intervengan en dicha actividad deben tener, en todo momento, la suficiente sensibilidad para saber por qué están donde están; quien les han elegido, y por tanto a quienes se deben, y trasladar en tiempo real a los debates de la cámara aquellos asuntos que al elector, al pueblo al que representan, preocupe en mayor medida o que puedan redundar en la mejora de su calidad de vida o de sus derechos.

El sistema democrático del Estado de derecho se basa en la separación de poderes de Montesquieu y por ello el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial deben de ser independientes entre ellos —la llamada separación de poderes— con el fin de que puedan ejercer, respectivamente, el control de sus actuaciones; el legislativo sobre el ejecutivo y el judicial sobre ambos.

En la actualidad el sistema de separación de poderes entre el ejecutivo y el legislativo suele ser débil ya que, al celebrarse las elecciones al Parlamento por el procedimiento de listas cerradas, los electos se deben mayormente al partido al que pertenecen; están supeditados a las instrucciones que reciben y son por tanto sus partidos

quienes toman las decisiones y trasladan a los grupos parlamentarios las iniciativas a presentar así como, en muchos casos, el sentido del voto respecto de las planteadas por otros grupos, al igual que hacen con el gobierno.

En la práctica es el propio gobierno quien traslada al grupo o diputados de su mismo Partido el sentido de las votaciones que se han de efectuar en el Parlamento para evitar discrepancias de criterio. No es menos cierto que existen programas de gobierno con los que los partidos se presentan a las elecciones y que después hay que respetar pero, no obstante su cumplimiento, existen muchos otros asuntos parlamentarios ajenos, presentados por sus antagonistas, que pueden ser complementarios o compatibles con los del gobierno; lamentablemente, en estos casos, se echa mucho en falta un mayor interés para llegar a acuerdos e incluso se invade la independencia del poder legislativo en la toma de decisiones.

Esta realidad perjudica el parlamentarismo ya que anula la libertad de decisión individual del diputado que se ve obligado a acatar la orden recibida, aunque, en algunos casos, no comparta su criterio, e incluso condiciona los debates internos de los grupos. Es lo que se conoce por disciplina de partido o de grupo.

Ello implica, muchas veces, que el ejecutivo y el legislativo actúen al dictado. O mejor dicho el legislativo esté supeditado a la voluntad del ejecutivo, sobre todo cuando comparten siglas políticas mayoritariamente, obviando la separación de poderes; así se llega a situaciones en las que, por contra, prevalece la llamada «fusión de poderes» en cuyo caso el poder legislativo pierde su independencia y, la mayoría parlamentaria, se convierte en un apéndice del ejecutivo como ya hemos dicho.

No obstante, el autor de este artículo ha pertenecido como aiputado, durante treinta y dos años, —ocho legislaturas completas—, a Les Corts Valencianes, habiendo desempeñado casi todas las funciones y responsabilidades parlamentarias y está, por tanto, en disposición de poder afirmar, además de mostrar su orgullo por dicho

largo período, que pese a los fallos que puedan existir en la práctica, el parlamentarismo es el mejor de los sistemas para defender la democracia y el Estado de derecho.

Independientemente de todo ello, no podemos obviar que, en la actualidad, existe una enorme desafección entre el pueblo y su Parlamento —entre representados y representantes—, debido al distanciamiento constante que prevalece a la hora de elegir para su debate aquellos problemas que sufre la sociedad, el pueblo, y los asuntos que a criterio de las mayorías parlamentarias deben ser tratados prioritariamente en los parlamentos españoles, incluidos, claro está, el Congreso y el Senado. También suele ocurrir muchas veces respecto del sentido de voto, que no siempre coincide con la voluntad del ciudadano; ni tan siquiera con la de sus propios votantes.

Es conveniente por tanto que, el Parlamento, realice una aproximación efectiva, real; el Parlamento debe ser más sensible con los problemas de la sociedad; buscar proximidad; acabar con ese distanciamiento. Para ello debe tratar con prontitud y diligencia los problemas que en mayor medida afectan al pueblo y que sea el pueblo quien indirectamente los elija; si atiende a estos principios, posiblemente, esté coadyuvando mediante su trabajo a revertir dicha desafección, máxime cuando se trate de asuntos sanitarios y de salud pública.

III. Les Corts durante la crisis sanitaria

La gravedad de la actual crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19, no solamente en la Comunitat Valenciana sino en toda España —con la pérdida de decenas de miles de vidas— exige que los poderes públicos, incluidos los parlamentos autonómicos, le den un tratamiento preferencial ya que, sin duda alguna, es, en estos momentos, éste, el problema que más preocupa al pueblo valenciano.

Por tanto, las iniciativas legislativas referidas a la crisis sanitaria, sean vía proyecto de ley del Consell o proposición de ley de los

grupos parlamentarios o de los diputados, deben encontrar, en estos momentos, en los órganos de la cámara las mayores facilidades para su tramitación; también el resto de iniciativas parlamentarias que, aunque no legislativas, estén relacionadas con la situación y sus consecuencias.

A ello deberán añadirse aquellas otras sobre asuntos relacionados con la misma situación de crisis, como pueden ser las de carácter económico, laboral o social, seguridad o de otra índole, ya que, por sus consecuencias, son, en estas circunstancias, merecedoras de la misma prioridad.

Nadie puede negar que, como ya hemos dicho antes, en estos momentos lo que más agobia al pueblo valenciano, mayoritariamente, es la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de la COVID-19; por ello, su Parlamento, Les Corts, deben tratar con esa prioridad, y sin perjuicio de otros asuntos de urgencia, todas las iniciativas de los grupos parlamentarios y de los diputados que pretendan colaborar a garantizar la salud de los valencianos, o que tiendan a paliar la gravedad de la crisis sanitaria, mediante la propuesta o aportación de medidas complementarias o alternativas que sirvan para contrastar y coadyuvar, si es procedente, con las que esté aplicando el Consell.

Del mismo modo, deben ser prioritarias las iniciativas, tanto de carácter ejecutivo como informativo, que el Consell presente en Les Corts, con el fin de que la primera institución de la Generalitat tenga puntual conocimiento de la situación en cada momento; estén al corriente de las medidas adoptadas o a adoptar por el Gobierno. Les Corts, en su responsabilidad de control e impulso de la acción del Consell, tienen también la obligación de prestar especial e inmediata atención a todo lo que el ejecutivo presente sobre la crisis sanitaria.

Hecha esta premisa, y con el fin de que pueda agilizarse la adopción de medidas que ayuden al gobierno y a los servicios sanitarios a combatir la pandemia y superar la crisis, Les Corts, también en el ejercicio de su responsabilidad de control e impulso de la acción del Consell tantas veces mencionada, deben priorizar la sustanciación de aquellas iniciativas —del Consell, de los grupos parlamentarios o de

los diputados, incluso de la sociedad civil si es el caso—, que aporten propuestas encaminadas a combatir la crisis sanitaria.

El Consell, en todo momento, sin perjuicio de sus responsabilidades de gobierno, debe someterse al control de Les Corts, por iniciativa propia o a petición de parte; mucho más aun cuando, como ahora, se está viviendo una grave situación de crisis sanitaria.

Las comunicaciones del Consell, las comparencias en Pleno o en comisión, los informes, programas o planes del Consell, u otras iniciativas de carácter parlamentario relacionados con la pandemia, susceptibles de ser analizadas por Les Corts, deben ser remitidas a la cámara para su conocimiento y efectos oportunos, así como en aras a la necesaria transparencia.

Son varios y diferentes los instrumentos que el reglamento pone también en manos de los diputados y de los grupos parlamentarios para controlar e impulsar la acción del gobierno y que, igualmente, son susceptibles de ser utilizados en el «parlamentarismo en tiempo de crisis sanitaria»; desde las simples preguntas orales o escritas hasta la Interpelación sobre política general referida a la materia en cuestión que, a su vez, permite la presentación de una Moción subsiguiente que obligaría al Consell a actuar, incluso rectificar si es el caso, en la forma que acuerde el Pleno de Les Corts

Como decíamos, el Reglamento de Les Corts, permite y facilita la sustanciación de todo este tipo de procedimientos parlamentarios; pero queremos centrarnos por su efectividad en estos casos en uno de carácter especial que viene establecido en su artículo 54 y que considero es de lo más adecuado al momento que vivimos: me estoy refiriendo a la comisión no permanente especial de estudio.

Mediante este tipo de comisión, que existe la posibilidad de crear por acuerdo del Pleno, a propuesta de la Mesa por su propia iniciativa, o por la de cualquier grupo parlamentario incluso de un reducido número de diputados, se puede realizar con agilidad y prontitud, así como constante actividad, todas las sesiones que se crea conveniente

para estudiar con detenimiento un determinado asunto objeto de su creación.

Estas comisiones no permanentes, como su propio nombre indica, tienen carácter temporal y en el acuerdo plenario por el cual se crea debe especificarse la duración de sus trabajos, que puede ser por un tiempo determinado o incluso mientras que permanezca la situación que es objeto del estudio y, en su caso, hasta la finalización de la legislatura.

Parece razonable que, en estos momentos de crisis sanitaria como consecuencia de la pandemia, Les Corts, tengan constituida, a través de los procedimientos reglamentarios, una Comisión no Permanente de Estudio sobre la situación de la COVID-19 en la Comunitat Valenciana; comisión que se ocupe de forma concreta de la situación de la crisis sanitaria; evolución de la pandemia; medidas adoptadas o a adoptar; que reciba información sobre la situación y seguridad de los enfermos y del personal sanitario. Todo ello bajo el asesoramiento de expertos de reconocido prestigio.

Esta comisión permitiría, sin perjuicio del resto de la actividad parlamentaria de Les Corts, reunirse en su seno tantas veces y con la periodicidad que se crea conveniente, mediante una única convocatoria inicial —sin necesidad de nuevos acuerdos de la Mesa ni de la Junta de Portavoces—, y sustanciar así, sin demora, todas las iniciativas presentadas y ejecutar el plan de trabajo que previamente haya aprobado.

Igualmente, la comisión, mediante previo acuerdo, puede establecer las comparecencias, incluso de forma periódica, de los miembros del Consell, altos cargos, directores generales y funcionarios; también invitar a participar en las sesiones de la comisión, a través de sus comparecencias y estudios, a profesionales expertos de reconocido prestigio, especialistas en sanidad y salud pública, investigación, epidemiología, biología, virología, inmunología, así como médicos especialistas en medicina preventiva y enfermedades infecciosas y de cualquier otra ciencia, que se considere que pueden aportar opiniones,

información, trabajos o propuestas que sirvan para contrastar con las medidas del Consell e impulsar la acción del gobierno para combatir la crisis sanitaria.

A su vez, la comisión, puede acordar recabar del Consell o de algún departamento de su administración la remisión de la copia de informes, estadísticas u otros documentos que obren en su poder y que puedan tener relación con el asunto objeto del estudio.

Al finalizar sus trabajos, la comisión, mediante el nombramiento de una ponencia, deberá elaborar un dictamen con conclusiones que, aprobado en su seno, será elevado al Pleno de Les Corts; también se pueden adoptar conclusiones parciales durante la vigencia de la comisión.

Es sin duda alguna, la comisión no permanente especial de estudio, uno de los mejores instrumentos para que el «Parlamentarismo en tiempo de crisis sanitaria» pueda ser efectivo y que, la institución que representa a todos los valencianos tenga información puntual y veraz de la situación en la Comunitat Valenciana, pidiendo así dedicar sus esfuerzos, preferentemente, a coadyuvar con el Consell a la reversión de la crisis sanitaria.

Nada que ver este tipo de Comisión con las de investigación que se crean para depurar responsabilidades políticas y en la que tienen la obligación de comparecer todas aquellas personas que hayan sido requeridas en tiempo y forma; incluso, sus conclusiones son susceptibles de ponerlas en conocimiento del Ministerio Fiscal por si alguno de los hechos o decisiones pudieran ser constitutivos de delito.

La Comisión especial de estudio, como ya hemos dicho, está concebida para analizar un asunto determinado y, mediante la objetividad, aportar conclusiones de forma positiva que respalden o propongan alternativas a las decisiones del Consell; incluso para reprobar sus actuaciones, si es el caso. Consideramos por tanto que, esta modalidad de comisión es el instrumento parlamentario más adecuado, más conveniente para que, en situaciones como la de ahora, Les Corts puedan realizar eficazmente un trabajo constructivo

de colaboración con el Consell y que contribuya, si procede, a alcanzar junto al Gobierno los mayores objetivos frente a la COVID-19. Esta debe ser en este momento la misión prioritaria del «Parlamentarismo en tiempo de crisis sanitaria».

Les noves tecnologies en l'activitat no presencial dels membres del parlament: l'experiència de les Corts Valencianes durant la pandèmia de la COVID-19

FERNANDO GARCÍA MENGUAL

Lletrat de les Corts Valencianes

Professor associat de Dret Constitucional. Universitat de València
i Universitat Catòlica de València Sant Vicent Màrtir

Resum

La irrupció de la pandèmia i la necessitat de mantenir l'activitat de les institucions parlamentàries ha obligat a plantejar la naturalesa presencial de tota la activitat parlamentària. En aquest debat es poden definir clarament àmbits on, tot i la naturalesa personalíssima de l'activitat parlamentària, l'ús de les noves tecnologies permet la separació entre personalitat i presencialitat.

La implementació d'aplicacions informàtiques en certs àmbits de l'activitat parlamentària permet evidenciar les potencialitats en la dinamització del treball quotidià dels parlaments que tenen aquestes eines.

S'analitza el rendiment d'algunes d'aquestes ferramentes en les Corts Valencianes, institució que ja havia encetat el procés de digitalització abans de la pandèmia.

Paraules clau: presencialitat, activitat parlamentària, administració parlamentària, *ius in officium*.

Resumen

La irrupción de la pandemia y la necesidad de mantener la actividad de las instituciones parlamentarias ha obligado a plantear la naturaleza presencial de toda la actividad parlamentaria. En este debate se pueden definir claramente ámbitos donde, a pesar de la naturaleza personalísima de la actividad parlamentaria, el uso de las nuevas tecnologías permite la separación entre personalidad y presencialidad.

La implementación de aplicaciones informáticas en ciertos ámbitos de la actividad parlamentaria permite evidenciar las potencialidades en la dinamización del trabajo cotidiano de los parlamentos que tienen estas herramientas.

Se analiza el rendimiento de algunas de estas herramientas en las Corts Valencianes, institución que ya había comenzado el proceso de digitalización antes de la pandemia.

Palabras clave: presencialidad, actividad parlamentaria, administración parlamentaria, *ius in officium*.

Abstract

The emergence of the pandemic and the need to maintain the activity of parliamentary institutions has made it necessary to raise the face-to-face nature of all parliamentary activity. In this debate it is possible to clearly define areas where although the highly personal nature of parliamentary activity, the use of new technologies allows the separation between personality and presence.

The implementation of computer applications in certain areas of parliamentary activity makes it possible to show the potentialities in the dynamization of the daily work of parliaments that have these tools.

The performance of some of these tools is analysed in the Corts Valencianes, an institution that had already begun the digitization process before the pandemic.

Keywords: resence, parliamentary activity, parliamentary administration, *ius in officium*.

Sumari

- I. Dubtes al voltant de la presencialitat com a requisit típic de l'activitat parlamentària.
- II. La naturalesa personal de l'activitat parlamentària: personalitat i presencialitat.
- III. La situació sanitària com a excepció a la presencialitat.
- IV. Les noves tecnologies com a eina parlamentària: la digitalització de les Corts Valencianes.
- V. L'activitat parlamentària de les Corts Valencianes durant la pandèmia.
- VI. Conclusions.
- VII. Referències bibliogràfiques.

I. Dubtes al voltant de la presencialitat com a requisit típic de l'activitat parlamentària

La noció bàsica del parlament inclou la característica de la presencialitat. La mateixa Constitució ho corrobora en l'article 79, quan estableix que per a adoptar acords les cambres hauran d'estar reunides reglamentàriament i comptar amb l'assistència de la majoria dels membres. Aquesta dicció apareix en l'apartat primer del vigent article 78 del Reglament del Congrés dels Diputats.

A més de l'assistència d'un determinat quòrum de membres, el nostre dret parlamentari ha configurat un dret-deure d'assistència que s'integra en el contingut essencial del *ius in officium* dels membres del parlament. Els reglaments parlamentaris, entre ells el del Congrés dels Diputats (art. 15), han configurat amb claredat el deure d'assistència a les reunions parlamentàries, fins al punt de sancionar les absències contínues i injustificades amb mesures disciplinàries que inclouen la suspensió temporal de determinats drets (art. 99.1 RCD) i, si s'escau, de la mateixa condició de membre de la cambra (art. 101.1.1 RCD). En termes similars, el Reglament de les Corts Valencianes estableix disposicions semblants en els articles 18.1 (deure d'assistència) i 100.1.1 (sanció per inassistència reiterada).

Com a conseqüència d'aquesta regulació reglamentària, el Tribunal Constitucional ha entès que el deure d'assistència a les sessions dels òrgans parlamentaris a les quals són convocats els parlamentaris no és un deure de naturalesa secundària, sinó que pertany al nucli més específic de la funció parlamentària, atès que és condició imprescindible per al compliment de totes les tasques pròpies del càrrec i, per tant, no pot quedar a la lliure disposició de qui n'és titular (ATC 1.227/1988, de 7 de novembre, FJ 3).

Tot i que l'assistència a les reunions no s'especifica que siga presencial, és a dir física, la lectura dels diferents reglaments parlamentaris no admet cap altra interpretació, almenys fins a la data en què s'ha obert la possibilitat d'assistències a distància o telemàtiques fent ús de mitjans tecnològics, a causa de la pandèmia de la COVID-19.

Així, per exemple, les Corts Valencianes han admès amb caràcter general la intervenció per mitjans telemàtics, tant en sessions plenàries com específicament en sessions de comissions.¹

La configuració del parlamentarisme contemporani, tot i el seu caràcter racionalitzat, exigeix una interacció física entre els membres dels òrgans. Una interacció que ha de tenir lloc en un espai únic que permeta captar tots els elements del discurs polític, no només els aspectes verbals, sinó també els no verbals, com ara els moviments o les expressions de les mans o les reaccions a les intervencions dels altres parlamentaris. Això ha estat confirmat pel Tribunal Constitucional en la sentència 19/2019, de 12 de febrer, en afirmar que «l'exigència de la presència dels parlamentaris en la cambra té un contingut material important, en ser un element essencial per al correcte desenvolupament del debat parlamentari i, en definitiva, una garantia del principi democràtic (art. 1.1 CE)».

Sens dubte, amb caràcter excepcional, les intervencions telemàtiques permeten combinar el discurs verbal i l'intercanvi d'opinions, especialment en un model de debats com el del parlamentarisme espanyol, rígidament organitzat en temps i oradors. No obstant això, en certs casos, plantegen disfuncions en la mateixa comunicació verbal motivades per qüestions tècniques, com ara la qualitat de la connexió, l'ample de banda o la configuració dels dispositius electrònics.

¹ La Resolució de Presidència de caràcter general 3/X, sobre la celebració de sessions plenàries i de comissió en situacions excepcionals, en l'apartat 3 del punt primer preveia «Sempre que la tecnologia ho permeta es possibilitarà que, a més dels quals ho facen presencialment, alguns diputats o algunes diputades participen del debat a través d'instruments tecnològics. En aquests casos, el Servei de Tecnologies de la Informació i la Comunicació establirà el nombre màxim de diputats/ades que poden connectar-se a l'aplicació, i correspon a la Mesa realitzar una distribució proporcional entre els diferents grups parlamentaris, sempre que aquests ho sol·liciten amb la suficient antelació quaranta-vuit hores a l'òrgan rector de la cambra.» Aquesta Resolució prevista per a la vigència dels estats excepcionals va ser derogada posteriorment. En l'actualitat es troba vigent la Resolució de Presidència 5/X, de 27 d'octubre de 2020, sobre els supòsits de votació telemàtica (BOCV número 112, de 28 d'octubre de 2020), modificada per la Resolució de Presidència de caràcter general 6/X, de 23 de desembre de 2020 (BOCV núm. 133, de 30 de desembre de 2020), que preveu expressament la participació telemàtica en determinats supòsits en les comissions.

El debat parlamentari és la mateixa essència del treball de les assemblees i, per tant, n'és la tasca principal. S'articula com l'element necessari per a la presa de posició dels membres del parlament en el decurs dels diferents treballs parlamentaris i, per tant, com a pressupost per a la determinació del vot que, com s'estableix en la Constitució (art. 79.3), és personal i indelegable (encara que no necessàriament presencial).

La determinació del vot en l'activitat parlamentària és la manifestació principal del mandat representatiu (art. 67.2 CE) i, per tant, ha de ser el resultat d'una activitat individual, personal i lliure del membre de l'assemblea. Tanmateix, el resultat pot expressar-se de manera telemàtica, i així s'ha reconegut des de fa anys en els diferents reglaments en supòsits de baixa per maternitat o per malaltia. En tot cas, per a decidir i expressar el vot, el diputat ha de tenir al seu abast tots els elements necessaris per a prendre la decisió, i l'assistència a l'eventual debat n'és un de ben significatiu.

Així i tot, l'activitat parlamentària va molt més enllà de les votacions que constantment s'efectuen en les sessions plenàries i en les de comissions. És més, la part més voluminosa de l'activitat dels nostres parlaments se situa des de fa dècades en l'activitat de control del poder executiu (preguntes, interpel·lacions i sol·licituds de documentació), en les quals la presencialitat dels actors parlamentaris sovint també és una exigència.

A més de la necessitat de permetre la manifestació del debat amb tota la seua riquesa, el Tribunal Constitucional afegeix altres raonaments en els quals, tot i ser rellevants, no es pot aprofundir, com ara el valor que té, en termes simbòlics i de garantia de la independència, que el debat parlamentari tinga lloc en la seu de la cambra parlamentària.

II. La naturalesa personal de l'activitat parlamentària: personalitat i presencialitat

El Tribunal Constitucional en la sentència esmentada –19/2019– també es pronuncia sobre la naturalesa personal dels actes parlamentaris. Afirmar l'interpretació suprema que l'exercici personal del càrrec representatiu és una exigència que deriva de la representació que s'ostenta i que només correspon als representants, sense que hi càpiga, doncs, cap mena de delegació en terceres persones. «Les funcions que integren el *ius in officium* han de ser exercides, com a regla general, personalment pel càrrec públic, puix que la delegació en un tercer trenca el vincle entre representants i representats i afecta per això el dret que consagra l'article 23.1 CE». I, en conseqüència, afirma amb rotunditat que per aquesta raó «els parlamentaris deuen, com a regla general, exercir les funcions pròpies del *ius in officium* de forma personal».

Aquests raonaments del Tribunal Constitucional configuren el nucli de l'activitat parlamentària com una activitat personal, en termes jurídics, com a actes personalíssims (Barrat i Esteve 2020) en els quals la intervenció personal i directa del parlamentari és insubstituïble.

Aquesta personalitat, però, no implica presencialitat, tret dels casos en què la intervenció del parlamentari es desenvolupa en un acte en què intervenen més actors simultàniament, especialment en els debats, com es desprèn amb claredat de la doctrina del Tribunal Constitucional citada, amb l'única excepció de la «necessitat de salvaguardar un bé constitucional mereixedor d'una major protecció» (STC 19/2019, FJ 4.A.a). En la pràctica, i així ha passat en les Corts Valencianes, l'experiència de la pandèmia ha demostrat que aquesta activitat deliberativa pot tenir una naturalesa mixta, en el sentit que en una activitat de caràcter presencial poden tenir lloc intervencions a distància per part de persones que no es troben en la sala. En aquest cas, les intervencions telemàtiques en els debats de les Corts Valencianes han tingut lloc en tota classe de debats plenaris i en comissions (iniciatives de control i iniciatives legislatives). En tot cas, l'excepcionalitat de la participació telemàtica s'ha vinculat a l'excepcionalitat sanitària.

Ara bé, junt amb l'activitat deliberativa, l'activitat dels membres del parlament també té una dimensió que, tot i ser personal, no comporta la presència física necessària en un moment determinat en un lloc determinat (una reunió degudament convocada), i que, per tant, permet que el parlamentari pugui efectuar-la fent servir instruments tecnològics que garanteixen tant la identitat de qui fa l'acció com la integritat de l'actuació. En aquest sentit, els certificats electrònics acreditatius de la identitat, combinats amb les eines informàtiques adequades, permeten de manera inqüestionable acreditar els mateixos aspectes fins i tot amb major fidelitat que un paper signat a mà.

A tall d'exemple, l'article 10.5 del Reglament de les Corts Valencianes exigeix que la renúncia dels diputats o de les diputades es presente en el Registre General «personalment per l'interessat». Aquesta exigència ha estat interpretada tradicionalment com el requisit de lliurament en persona, físicament, de la renúncia. Tanmateix, s'ha admès recentment la renúncia presentada per la seua electrònica personalment, però de manera digital. Els certificats electrònics d'identitat necessaris per a accedir a la seua electrònica garanteixen la personalitat de qui signa el document, de qui el presenta en la seua electrònica i, per descomptat, la integritat del document registrat, tot això certificat per una autoritat certificadora reconeguda. És a dir, *personalment* en aquest cas no equival a *presencialment*.

Aquest exemple és útil per a entendre com les noves tecnologies permeten la realització d'actes personalíssims i trenquen així el binomi personalitat-presencialitat tradicional del parlamentarisme.

Les iniciatives parlamentàries, tant les de naturalesa legislativa com les de control o impuls són un dret dels membres del parlament que poden exercir, segons els casos, de manera individual (preguntes) o col·lectiva (proposicions de llei), i en el cas de les que s'exerceixen individualment, els reglaments parlamentaris preveuen determinats supòsits en què han de comptar amb el vistiplau del grup parlamentari corresponent (sol·licituds de documentació).

En aquest punt, tradicionalment, la presentació de les iniciatives parlamentàries en els registres de les cambres s'ha efectuat mitjançant un escrit signat a mà per la persona autora de la iniciativa i, si s'escau, pel portaveu o portaveu adjunt del grup parlamentari a manera d'aval del grup parlamentari de la iniciativa presentada. La pràctica general dels registres parlamentaris ha estat i és que aquesta presentació es fa per part del personal adscrit als grups parlamentaris, tot i que per ser original la signatura del parlamentari i del portaveu, la comprovació formal es limita a l'existència de la signatura i el caràcter original.

Això, però, no evita que el tràmit de signar el document implique la presència física dels parlamentaris en la seu de la cambra o, si més no, que faça arribar a la cambra el document signat físicament de pròpia mà.

D'aquesta manera, la presencialitat dels membres del parlament es fa necessària en la fase inicial de les tramitacions parlamentàries, i en un context de restriccions de mobilitat pot tenir efectes en l'activitat parlamentària.

III. La situació sanitària com a excepció a la presencialitat

La situació sanitària conseqüència de la pandèmia de la COVID-19 va afectar de manera molt significativa l'activitat parlamentària, a causa, principalment, de la necessitat de limitar els desplaçaments dels membres dels parlaments i també del personal de les cambres, i d'altra, per l'exigència de limitar els aforaments de les estances on se celebraven les reunions o les activitats pròpies de la dinàmica parlamentària.

En el cas de les Corts Valencianes, la Mesa i la Junta de Síndics, el 19 de març de 2020, van adoptar l'acord número 598/X pel qual es va establir la suspensió del període ordinari de sessions mentre durara l'estat d'alarma, i que, a més, establia la prohibició d'accés als edificis de les Corts Valencianes, tret de determinats supòsits excepcionals, com ara la celebració de sessions de la Diputació Permanent.

Ha d'indicar-se que l'acord de la Mesa número 598/X, de 19 de març de 2020, havia estat precedit de l'acord de la Mesa número 589/X, de 12 de març de 2020 —i, per tant, anterior a la declaració de l'estat d'alarma— que ja va establir el cessament provisional de l'activitat parlamentària, el tancament dels edificis de les Corts Valencianes i, en l'àmbit parlamentari, la suspensió dels terminis parlamentaris, tot i que no s'havia suspès encara el període ordinari de sessions.

L'acord del 19 de març de 2020 va estar vigent fins al mes de juny de 2020 i suposava la restricció absoluta de la presencialitat en l'activitat parlamentària de les Corts Valencianes. Aquesta circumstància, unida a la restricció general de la mobilitat decretada pel govern com a conseqüència de l'establiment de l'estat d'alarma, va obligar a qüestionar el vincle tradicional entre personalitat i presencialitat que ha regit el parlamentarisme en els darrers dos segles. Singularment, en el cas de les Corts Valencianes, aquesta circumstància impedia el desenvolupament de l'activitat parlamentària en les condicions que havien estat habituals.

Efectivament, l'activitat parlamentària havia desaparegut de fet en suspendre's totes les reunions de les comissions, les reunions del Ple, i només es va mantenir l'activitat de la Mesa i de la Junta de Síndics amb mitjans telemàtics.

També l'activitat estrictament personal dels membres de la cambra, singularment la presentació d'iniciatives parlamentàries, va disminuir de manera dràstica, en bona mesura perquè tradicionalment s'havia articulat en suport físic amb signatures manuscrites i presentació física dels documents en una oficina presencial del registre.

IV. Les noves tecnologies com a eina parlamentària: la digitalització de les Corts Valencianes

Com s'ha dit, la immediatesa i la presencialitat han estat una constant en el parlamentarisme espanyol contemporani. La implementació

de tecnologies de la informació i les comunicacions (TIC) en l'àmbit parlamentari ha tingut un efecte destacat en l'administració parlamentària, és a dir, en la tramitació i la gestió de les iniciatives, i ha deixat sempre intacta la naturalesa presencial del treball parlamentari.

La tendència a la digitalització de les administracions públiques ha tingut un efecte molt restringit en l'àmbit parlamentari i un caràcter pràcticament residual fins a l'aparició de la pandèmia de la COVID-19, amb escassa digitalització de l'activitat desenvolupada pels parlamentaris (Rubio Núñez 2020). Les aplicacions tecnològiques implantades se centaven a permetre un cert flux comunicatiu entre la ciutadania i el parlament a través de la pàgina web institucional i les bústies específiques per a rebre sol·licituds o altres comunicacions. Des del punt de vista administratiu, són diversos els parlaments que tenien activat un sistema de registre electrònic de facturació, tal com s'estableix en la Llei 25/2013, de 27 de desembre, d'impuls de la factura electrònica i creació del registre comptable de factures en el sector públic.

Així i tot, han tingut lloc avanços destacats en la transformació digital dels parlaments:

- La digitalització dels registres.
- La substitució de les publicacions oficials en suport paper per publicacions digitals.
- L'enregistrament i la publicació dels arxius audiovisuals.
- La publicació de les activitats i les agendes en pàgines web.

Tanmateix, el pas definitiu, la implementació de seus electròniques no ha tingut lloc, tret de casos excepcionals.

La seu electrònica, amb el registre electrònic correlatiu d'entrada i eixida, és una potentíssima ferramenta per a la gestió de procediments, també dels procediments parlamentaris. I, a l'evident avantatge de la rapidesa i la flexibilitat que aporta en qualsevol moment, en circumstàncies com les que s'han viscut, de presencialitat restringida, la

seu electrònica és decisiva per mantenir un nivell normal d'activitat del parlament.

La seu electrònica en l'activitat parlamentària actua com a canal d'entrada de les iniciatives parlamentàries. Un canal que permet a l'autor assignar cada iniciativa al seu procediment preestablert en la mateixa seu, fent una espècie d'autoqualificació, i que, en conseqüència, automàticament atorga la tramitació al departament de l'administració corresponent. A més, però, la seu electrònica disposa d'un sistema automàtic de registre d'entrada, amb la qual cosa la primera fase de la iniciativa parlamentària, prèvia a la qualificació de la Mesa, si s'escau, es fa de manera automàtica.

Adicionalment, la seu electrònica té com a requisit imprescindible l'acreditació de la identitat personal, mitjançant un certificat electrònic expedit que reunisca els requisits tècnics adequats establerts en la legislació vigent i que haja estat expedit per una autoritat reconeguda.

La seu electrònica parlamentària pot ser limitada per als actors parlamentaris (diputats i òrgans), i també pot ser oberta a altres actors que interactuen amb el parlament de manera habitual o fins i tot ocasional. És el cas del govern, que interactua amb els membres del parlament i amb la mateixa institució, mitjançant la contestació a preguntes i sol·licituds d'informació, i amb les iniciatives que el reglament li atribueix, com ara la presentació de projectes de llei o la tramesa d'informes. I a més del govern, les seues electròniques poden articular procediments de comunicació específics per a altres institucions, com ara, en el cas de les Corts Valencianes, la Sindicatura de Comptes, o altres administracions públiques. I, per descomptat, també tenen la potencialitat de ser el mitjà d'accés al parlament de la ciutadania, mitjançant la presentació d'escrits.

La seu electrònica de les Corts Valencianes, creada per acord de la Mesa de 19 de desembre de 2017 (BOCV número 247/IX, de 7 de febrer de 2018), està en funcionament des d'octubre de 2018. Des d'aleshores ha anat incorporat nous procediments i funcionalitats i es caracteritza per ser una seu electrònica oberta i global. D'aquesta

manera, la seua permet que qualsevol persona o organització encete una tramitació en les Corts Valencianes, tant en l'àmbit estrictament parlamentari com en l'àmbit administratiu. Açò ha estat especialment valuós durant les etapes més restrictives de la vigència de l'estat d'alarma de 2020.

A més de la seua electrònica, en la tramitació parlamentària, des de la IX legislatura s'ha automatitzat la tramitació de les preguntes amb resposta escrita. Aquest model de tramitació s'ha adaptat per a les sol·licituds de documentació des de juny de 2020. Això implica que les iniciatives parlamentàries que major volum presenten en l'activitat de les Corts Valencianes (durant la X legislatura s'han presentat més de 8.800 sol·licituds de documentació i més de 6.700 preguntes amb resposta escrita) són objecte d'un tractament automatitzat en bona part de la tramitació amb els consegüents guanys en fiabilitat i rapidesa en la tramitació.

Pel que fa a l'ús de la seua electrònica, fins a la pandèmia l'ús era residual. En els primers dos mesos de funcionament (2018) només es van presentar 4 registres. En 2019, es van presentar 756 documents, dels quals 458 els van presentar diputats de les Corts Valencianes.² Entre gener i el 13 de març de 2020, es van presentar 280 registres telemàtics, dels quals només 10 corresponien als membres de les Corts Valencianes.

Entre els actors que més ús feien de la seua electrònica abans de la pandèmia trobem els ajuntaments i l'administració del Consell. Com ja s'ha dit, l'administració local espanyola havia assolit abans de març de 2020 un grau de digitalització elevat, mentre que, pel que fa al Consell, la creació de procediments específics en la seua electrònica per a atendre les relacions Consell-Corts Valencianes, va fer que s'incrementara en 2020 la tramesa electrònica de documents.

Amb aquesta estructura es va declarar la pandèmia el març de 2020.

² Entre aquests documents, la pràctica totalitat són declaracions reglamentàries dels diputats a l'inici de la legislatura o al final de la legislatura que, per primera vegada, es van fer amb caràcter telemàtic com a norma general, a l'inici de la IX Legislatura (maig 2019).

V. L'activitat parlamentària de les Corts Valencianes durant la pandèmia

L'acord de la Mesa 589/X, de 12 de març de 2020, és a dir, dos dies abans de la declaració de l'estat d'alarma per Reial decret 463/2020, de 14 de març, va establir la restricció d'activitats i la presencialitat en l'àmbit de la institució amb caràcter provisional. Tanmateix, el 19 de març de 2020, la Mesa i la Junta de Síndics van adoptar l'acord 598/X, en virtut del qual es va «suspènre l'actual període ordinari de sessions de les Corts Valencianes —que va ser aprovat mitjançant acord de la Mesa de les Corts Valencianes i la Junta de Síndics, de 19 de desembre de 2019— durant la vigència de l'estat d'alarma, sense perjudici de la possibilitat de modificar les mesures adoptades en aquest acord si les circumstàncies així ho aconsellen» (Martínez Corral 2020). Això comporta «la suspensió de la tramitació de totes les iniciatives parlamentàries, com també la del còmput dels terminis de tramitació previstos en el Reglament de les Corts Valencianes, amb l'excepció de les que s'indiquen expressament. No decaurà cap de les iniciatives parlamentàries presentades». Així mateix, es va acordar que «durant la vigència de l'estat d'alarma, la Diputació Permanent vetlarà pels poders de la cambra, de conformitat amb el que hi ha establert en l'article 59.1 del Reglament de les Corts Valencianes». I també es va acordar un pla de contingència del personal, en l'apartat 9 del qual s'establia que «durant aquest període no funcionarà el registre presencial; es podrà dur a terme, únicament, la presentació telemàtica de documents per mitjà del registre electrònic. Si resulta necessari habilitar la presentació presencial de documents en el registre, el lletrat major adoptarà les mesures oportunes». Aquesta última resolució era coherent amb el tancament de totes les instal·lacions de les Corts Valencianes que s'havia acordat.

El funcionament de la seu electrònica no es va detenir en cap moment, i així, en els primers moments de vigència de l'estat d'alarma, entre els dies 14 i 23 de març de 2020, es van rebre 87

registres d'entrada. Entre aquests 87 registres hi havia cinc sol·licituds d'informació, nou preguntes amb resposta escrita i 12 comunicacions del govern valencià de diversa naturalesa (respostes a iniciatives, sol·licituds de pròrroga, etc.).

Tanmateix, la immediatesa dels efectes suspensius de l'activitat parlamentària va provocar algunes disfuncions, com el fet que alguns diputats no tenien accés a la seu electrònica per motius tècnics conjunturals. A l'efecte de garantir l'efectivitat dels drets de tots els membres de la cambra, la Mesa va acordar en la reunió telemàtica del dia 7 d'abril de 2017 que, amb caràcter excepcional, s'admetrien tots els documents presentats per diputats, tot i que no reuniren els requisits de certificació electrònica exigits, sempre que es poguera presumir l'autenticitat de l'autoria i la integritat del contingut. Tot això subordinat a l'exigència de ratificació *ex post* per part de l'autor, una vegada fora possible l'accés físic a la seu de les Corts Valencianes. Aquesta ratificació es va sol·licitar per a aquells documents, en la majoria de casos, de naturalesa administrativa, que es van presentar en el període. Açò va ser així en considerar la Mesa que les iniciatives parlamentàries que eren objecte de publicació o tramitació per la Mesa i la Junta de Síndics tenien un component de publicitat que feia innecessària la ratificació *ex post*. Seguint el model d'altres parlaments, aquests documents sense signatura certificada tenien accés al registre mitjançant el correu electrònic, si bé en aquest cas el registre no era immediat o automàtic, com en el cas de la seu electrònica.

L'ús de la seu electrònica es va incrementar progressivament segons els diferents actors parlamentaris i no parlamentaris, tant en l'àmbit específic de les Corts Valencianes com en altres àmbits administratius, van fer d'ús comú el recurs a les seus electròniques.

Durant l'any 2020, des del 13 de març fins el 31 de desembre, es van presentar 1.765 registres mitjançant la seu electrònica. Aquesta dada, però, es troba matisada pel fet que durant una part del període, la mobilitat es trobava fortament restringida i l'accés presencial al registre limitat. Ara bé, si es contrasten les dades dels primers dos mesos de

2020 (amb plena mobilitat) i el mateix període de 2021, s'observa que l'ús de la seu electrònica s'ha multiplicat exponencialment: de 280 registres en 2020 a 631 en 2021 (un 125 % més), dels quals 324 es corresponen a registres presentats per diputats. Certament, encara és una xifra poc significativa si es té en compte que en aquest període el conjunt de registres d'entrada són 3.551 documents, és a dir, només el 17 % dels documents que s'han registrat ho han fet per seu electrònica.

Des del punt de vista estrictament administratiu, tot i que amb un notable efecte en la tramitació parlamentària, també és necessari esmentar l'aplicació del porta-signatures electrònic. En les Corts Valencianes, l'ús d'aquest amb anterioritat a la pandèmia també era residual. Tanmateix, a partir de les restriccions de mobilitat i presencialitat dels diputats i del personal, ha experimentat un increment d'ús exponencial, fins al punt que durant el primer estat d'alarma i posteriorment la pràctica totalitat dels tràmits administratius de la institució s'han fet mitjançant documents electrònics. I també en l'àmbit estrictament parlamentari ha experimentat un augment d'ús, si bé no tan significatiu. L'aplicació informàtica del porta-signatures digital es troba a disposició tant del personal de la institució com dels diputats i del personal adscrit als grups parlamentaris, amb la qual cosa en poden fer ús per a signar documents bé de manera individual com de manera col·lectiva.

La combinació de porta-signatures i seu electrònica permet als diputats salvar els obstacles que pot suposar la no presencialitat i la rigidesa de l'atenció presencial del registre general. La seu electrònica, de fet, ha suposat l'ampliació d'alguns terminis de presentació d'iniciatives, ja que generalment els terminis estan fixats per dies o hores (cas de les esmenes a les proposicions no de llei, sis hores abans de la comissió o una hora abans del Ple), cosa que ha comportat que la Mesa establezca en alguns casos, com ara la presentació d'esmenes al projecte de llei de pressupostos, una hora concreta com a termini de registre. A aquest avantatge per als grups i parlamentaris, cal afegir el de la facilitat d'actuació que el porta-signatures habilita perquè

pràcticament de manera simultània una iniciativa siga signada per l'autor, ratificada pel portaveu del grup i registrada en la seu electrònica, tot i que les persones que l'han de signar estiguen en llocs distants a molts quilòmetres.

Per a facilitar l'ús de la seu electrònica, se'n va modificar la normativa a l'abril de 2019 (BOCV número 360, de 10 de maig de 2019), per tal de permetre un sistema de representació que habilite el personal del grup parlamentari per a accedir a la seu electrònica i registrar documents prèviament signats electrònicament per diputats del seu grup. És tracta d'un procediment que ha tingut bona acollida, fins al punt que dos dels sis grups parlamentaris l'usen generalment per a presentar els seus escrits. Aquesta opció exigeix amb caràcter previ que de manera individual cada diputat o diputada comunique a la Presidència de la cambra l'autorització perquè una o més persones adscrites al grup accedisca en nom seu a la seu electrònica i registre documents prèviament signats electrònicament pel diputat o per la diputada. D'aquesta manera, es facilita la funcionalitat de la seu electrònica i es manté el respecte escrupolós a la naturalesa personalíssima de les iniciatives parlamentàries.

La utilització de les funcionalitats digitals descrites anteriorment van permetre que durant el període de l'estat d'alarma es continuara mantenint l'activitat parlamentària ordinària pel que fa a la tramitació d'iniciatives, si bé, com és obvi, la tramitació completa es va veure fortament condicionada per les limitacions de presencialitat que van impedir la celebració de sessions plenàries i de comissions on substanciar les nombroses iniciatives presentades. En aquest sentit, especialment, es va mantenir la tramitació ordinària de les preguntes amb resposta escrita i de les sol·licituds de documentació formulades, ja que en implementar els mecanismes digitals indicats es va poder fer la tramitació completa d'aquest tipus d'iniciatives, tot substituint els tràmits en suport físic per tràmits en suport digital.

Pel que fa a les preguntes amb resposta escrita, des de la IX legislatura es va acordar que la publicitat de les respostes es fa en el

web de les Corts Valencianes, per evitar els retards que provocava la publicació en el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*, atès el volum d'aquestes iniciatives. Amb l'adaptació necessària de la tramitació a la no presencialitat de personal i de diputats, es van substituir les comunicacions als diputats de la recepció de la resposta per correus electrònics. Amb relació a les sol·licituds de documentació, la naturalesa d'aquesta iniciativa obligava a un procediment divers. L'opció va ser dipositar la documentació que en suport electrònic facilitava el Consell a través de la seua electrònica en l'espai d'emmagatzematge virtual (núvol) al qual tenen accés tot el personal, els diputats i el personal dels grups parlamentaris, i seguidament, comunicar a l'autor de la sol·licitud que té al seu abast la informació, per la qual cosa se li trametia per correu electrònic una comunicació amb un text d'ancoratge d'accés a la informació. Per la mateixa naturalesa de les sol·licituds de documentació, l'accés es configura de manera exclusiva per al diputat o per a la diputada i amb la identificació prèvia amb usuari i contrasenya.

Posteriorment, en juliol de 2020, es va digitalitzar la tramitació de les sol·licituds de documentació, de manera que la posada a disposició dels diputats autors es fa de manera automàtica, amb la recepció en la seua electrònica de les Corts Valencianes, a través del procediment específic. Aquesta documentació continua posant-se a l'abast dels diputats i de les diputades amb un text d'ancoratge, però s'hi han incorporat dos modificacions significatives: setmanalment s'informa el grup parlamentari de les seues sol·licituds que han estat contestades i posades a disposició, i es facilita així el control i el seguiment de les pròpies iniciatives. Per una altra banda, s'ha habilitat la possibilitat que cada diputat o diputada pugua autoritzar personal adscrit al grup parlamentari perquè tinga també accés a les documentacions. Aquesta última possibilitat ha estat utilitzada per molts dels membres de les Corts Valencianes.

VI. Conclusions

La necessitat de mantenir una activitat parlamentària amb certs paràmetres de normalitat durant la situació sanitària excepcional derivada de la pandèmia de la COVID-19, especialment pel que fa al control del govern, ha abocat les diferents assemblees parlamentàries a adoptar mesures innovadores. Ha estat una exigència irrenunciable, atès el paper nuclear de la societat democràtica que té el parlament.

No hi ha un paradigma únic, però en tot cas, sí que ha estat general la reducció de la presencialitat en les activitats parlamentàries. Tanmateix, el rigor de la interpretació del Tribunal Constitucional deixa un marge molt escàs per a la introducció de solucions tecnològiques en els debats i les deliberacions.

Això no obstant, l'existència de diferents aplicacions tecnològiques implantades amb èxit des de fa anys en les administracions públiques (seu electrònica, porta-signatures) permet el desenvolupament de l'activitat parlamentària amb normalitat, especialment en l'àmbit de les iniciatives de control, i tot això, sense perjudici a les garanties necessàries de la naturalesa personal de l'actuació parlamentària derivada del mandat representatiu consagrat per la Constitució.

L'experiència de les Corts Valencianes en l'ús d'aquestes eines des de la declaració del primer estat d'alarma (març de 2020) ha permès afermançar-ne l'ús i, sobretot, facilitar l'acció dels membres de la cambra a l'hora de formular iniciatives parlamentàries, com ho prova el fet que amb la finalització de l'estat d'alarma són molts els diputats i les diputades que continuen fent ús de la seu electrònica i de la resta d'aplicacions de què disposen. Així mateix, l'existència de la seu electrònica ha ajudat a mantenir la connexió amb la ciutadania durant aquest període.

En definitiva, el trencament del binomi personalitat-presencialitat en determinades fases de l'activitat parlamentària redunda en un clar benefici de la mateixa dinàmica parlamentària tant en termes de seguretat jurídica com de comoditat i rapidesa en les tramitacions, motiu pel qual, es pot afirmar que l'aplicació de les noves tecnologies a

l'àmbit parlamentari que s'ha fet des de març de 2020 ha vingut per a quedar-se.

VII. Referències bibliogràfiques

- Barrat i Esteve, J. (2020): «Actos personalísimos y utilización de nuevas tecnologías: a propósito del debate parlamentario», en Reniu, J. M. i V. Meseguer Sánchez (dirs.): *¿Política confinada?: nuevas tecnologías y tomas de decisiones en un contexto de pandemia*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 115-130.
- Martínez Corral, J. A. (2020): «Les Corts Valencianes y el coronavirus COVID-19», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, pp. 165-188.
- Rubio Núñez, R. (2020): «La tecnología en el Parlamento durante la crisis del COVID-19», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, pp. 226-236.
- Rubio Núñez, R. i M. Á.Gonzalo Rozas (2020): «Presencialidad y excepcionalidad en el parlamento en tiempos de pandemia global», en Reniu, J. M. i V. Meseguer Sánchez (dirs.): *¿Política confinada?: nuevas tecnologías y tomas de decisiones en un contexto de pandemia*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, pp. 73-94.

Poderes y contrapoderes: peste, monarquía y cortes en la València de la germanía

JOAQUÍN J. MARCO MARCO

Lletrat de les Corts Valencianes

Profesor Universidad CEU Cardenal Herrera

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo entender las relaciones de poder y contrapoder que fueron surgiendo entre monarquía, cortes y germanía en el período comprendido entre 1519 y 1520, teniendo siempre como telón de fondo la peste y su influencia en la evolución de dichas relaciones.

Palabras clave: monarquía, Cortes Valencianas, peste, fueros, juramento, germanía.

Resum

Aquest treball té com a objectiu entendre les relacions de poder i contrapoder que van anar sorgint entre monarquia, corts i germania en el període comprès entre 1519 i 1520, tenint sempre com a teló de fons la pesta i la seua influència en l'evolució d'aquestes relacions.

Paraules clau: monarquia, Corts Valencianes, pesta, furs, jurament, germania.

Abstract

The objective of this paper is to understand the power and counter-power relations that emerged between the Monarchy, the Valencian Parliament and the *Germania* in the period between 1519 and 1520, always having

as a backdrop the plague and its influence on the evolution of these relations.

Keywords: Monarchy, Valencian Parliament, Plague, Charter, Oath, *Germania*.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Planteamiento.
- III. Los actores.
 1. La monarquía.
 2. La germanía.
 3. Las Cortes.
- IV. El desarrollo del conflicto.
- V. Reflexión final.
- VI. Bibliografía.

I. Introducción

Resulta inevitable asumir que la pandemia que sufrimos desde febrero/marzo de 2020 ha trastocado el habitual funcionamiento de nuestras vidas, tanto en el ámbito personal y social, como en el profesional e institucional. En dicho marco de anomalía, el desarrollo de la actividad parlamentaria en general, y el de la de las Cortes Valencianas, en particular, no es una excepción.

Sin embargo, la propuesta de este trabajo es hacer retrospectiva y evidenciar que no es la primera ocasión en que las Cortes Valencianas ven alterado su normal funcionamiento por una enfermedad infectocontagiosa. Hace cinco siglos, la peste que afectó a la ciudad de València en la primavera-verano de 1519 tuvo influencia y trascendencia en la demora en el juramento de los Fueros por el Rey Carlos I, así como en uno de los episodios más relevantes de nuestra historia: el movimiento agermanado.¹

El presente trabajo tiene como objetivo entender las relaciones de poder y contrapoder que fueron surgiendo entre Monarquía, Cortes y Alemania en ese período, teniendo siempre como telón de fondo la peste y su influencia en dichas relaciones.

II. Planteamiento

València, a comienzos del siglo XVI, era una ciudad en crisis. El Rey Fernando el católico, durante sus treinta y siete años de reinado, no supo o no pudo enfrentarse a las dificultades que iban surgiendo a consecuencia de la carencia en el avituallamiento de trigo, de una elevada inflación censal, o de la más que evidente crisis del sistema gremial, por poner algunos ejemplos. Esa compleja realidad que sufrían los valencianos se veía incrementada por la sensación de desamparo que generaba el hecho de que el Rey, durante su extenso mandato,

¹ Quisiera agradecer a las bibliotecarias de las Cortes Valencianas su colaboración y disposición pues sin su trabajo no hubiera sido posible el acceso a algunas fuentes que han resultado muy relevantes para la elaboración de este trabajo.

únicamente reuniera las Cortes en dos ocasiones (1484-1489 y 1510), lo que evidenciaba el absoluto vaciamiento de contenido democrático efectivo que habían sufrido las instituciones valencianas desde inicio del siglo XV (García Carcel 1981, 23).

Otro de los problemas que preocupaban al Reino de València en los años finales del mandato de Fernando II era la proliferación de la piratería turco-otomana frente al litoral levantino. Ante ese problema, el Rey, en lugar de reunir a las Cortes y buscar soluciones de calado, optó por solicitar a Cataluña, Mallorca y València la aprobación de gastos extraordinarios para la construcción de embarcaciones que hicieran frente a los piratas. Ante la negativa de las Cortes Valencianas a tal medida, la solución finalmente adoptada fue que se repararan las fortificaciones existentes, se compraran armas, se construyeran arsenales y se organizara militarmente a los valencianos, dando lugar, en 1515, al *adehenament*, esto es, una suerte de servicio militar obligatorio que acabara por suponer la constitución de un ejército popular, milicia en la que encontramos el origen del movimiento agermanado (Pérez García 2017, 58-60).

La sorpresiva muerte de Fernando II en enero de 1516 hizo que el *adehenament* no se pusiera en práctica, pero con una ciudad en crisis y un pueblo descontento —y ahora armado—, la semilla de la germanía ya estaba sembrada. Los primeros años de reinado de Carlos I y su menosprecio hacia las Cortes Valencianas hicieron el resto.

III. Los actores

1. La monarquía

Tras el fallecimiento, el 23 de enero de 1516, de Fernando de Aragón, se produjo, pese a la temprana autoproclamación como nuevo Rey de Carlos I, el 14 de marzo de ese mismo año, un más que evidente vacío de poder.

Así, transcurrió prácticamente un año y medio desde su proclamación hasta que, en septiembre de 1517, Carlos desembarcó en el puerto de Fuenterrabía² procedente de Alemania donde había nacido y se había criado; dicha ausencia no hizo más que agravar los problemas que ya existían con anterioridad.

Tras su llegada a España, Carlos I juró en las Cortes de Castilla (febrero de 1518), en las de Aragón (julio de 1518) y en las de Cataluña (abril de 1519). Sin embargo, transcurridos más de tres años desde su proclamación, todavía no había encontrado el momento para convocar las Cortes del Reino de València y jurar ante ellas. Y en la primavera-verano de 1519 se produjeron dos hechos que iban a dilatar, todavía más, dicho juramento:

- por un lado, en junio de 1519, tras la muerte de Maximiliano I unos meses antes, Carlos fue proclamado Rey de Romanos, lo que le convertía en el nuevo soberano del Sacro Imperio Romano Germánico y le exigía desplazarse, cuanto antes, a Alemania para coronarse emperador;
- por otro, en torno a esas mismas fechas, se manifestó un brote de peste en València que desaconsejaba la celebración de Cortes en la capital. Impaciente por partir a Alemania desde el mismo momento de su proclamación, el Rey utilizó el mito de la peste para no convocar las Cortes Valencianas.

La epidemia de 1519 no fue excesivamente virulenta y duró poco (Durán 1984, 329-330). De hecho, fue mucho más leve que la precedente de 1508, existiendo a lo largo del siglo XVI hasta un total de 6 brotes leves de similares características al que nos ocupa (Jávega 2008, 1.005). Pero el impacto en la mentalidad colectiva fue relevante y la ciudadanía estaba muy asustada, creando la peste una atmósfera insana e inquietante «que sembraba el terror y el desasosiego

² Actualmente, Hondarribia.

allá por donde pasaba» (Lorite 2001-2002, 245). Lo cierto es que, pese a provocar una mortandad moderada, el miedo y el recuerdo a la anterior, provocó que la epidemia de 1519 tuviera profundas repercusiones, tanto de índole social (descenso demográfico), como económica (disposiciones reales limitando la pesca, por un lado, inflación, por otro), política (absentismo nobiliario y de autoridades), cultural (paroxismo religioso) y relacional (aislamiento de Valencia) (García Cárcel 1969, 120-123). Desde esa perspectiva, la justificación del monarca para no convocar Cortes podía tener sentido, pero, eso sí, única y exclusivamente respecto de la ciudad de València, lo que no hubiera impedido la celebración de Cortes en otro municipio del Reino.

De hecho, ese planteamiento, el de convocar las Cortes en otro municipio, estuvo sobre la mesa durante la segunda parte de 1519. Así, en julio el Rey escribió al Gobernador pidiendo que las Cortes en las que debía prestar su juramento se convocaran fuera de València por la epidemia de peste que, desde su punto de vista, asolaba la ciudad en esos momentos (Agustí 2002, 33). Esa petición se concretó dos semanas después en una carta dirigida al *Bayle* en la que comunicaba la convocatoria de las Cortes generales del Reino en Sant Mateu para el 30 de agosto de 1519. Pocos días antes de su pretendida celebración, el 22 de agosto, comunicó su imposibilidad de llegar a Sant Mateu para la fecha prevista, posponiendo la convocatoria para el 10 de septiembre. Tras varias prórrogas, el Rey envió una carta al Deán de Besançon solicitándole que persuadiera a los nobles para aplazar indefinidamente las Cortes.

Visto que los nobles no aceptaron dicho planteamiento, Carlos I convocó Cortes de nuevo, en este caso en Orihuela, para el 15 de diciembre de 1519. También esta convocatoria sufrió prórrogas, primero para el 2 de enero de 1520 y después, ya, alejada la peste, en la ciudad de València, para el 14 de enero de 1520 (García Cárcel 1972, VII-VIII). Sea como fuere, lo cierto, es que desde diciembre de 1519 Carlos I ya había tomado la decisión de no acudir a València a prestar juramento,

intentando una solución alternativa: que las Cortes aceptaran que dicho juramento fuera prestado, en su nombre, por un representante.

Durante todos esos meses, en València se temía, ante la constante dilación, que —como finalmente sucedió— Carlos partiese al Imperio sin haber reunido las Cortes Valencianas. Por ello, los jurados procuraban desmitificar el fenómeno de la peste y solicitaban reiteradamente al Rey que no discriminase a València; sin embargo, la actitud del monarca fue evasiva. La sensación de desabrigo que tenía la sociedad valenciana durante el reinado de Fernando el católico, lejos de remediarse con el mandato del nuevo Rey, se acentuó, añadiéndose a la grave crisis económica, social y política preexistente, el descontento general que se derivó de la referida actitud de dilatar, *sine die*, la celebración de Cortes en València. Con esa decisión, el monarca incurrió en contrafuero ya que la legislación foral valenciana establecía que el Rey, para ser reconocido como tal en el Reino, tenía que convocar Cortes y jurar personalmente los Fueros y Carlos I, deseoso de partir cuanto antes a ceñir la corona imperial, no lo hizo (Vallés 2000, 143).

El monarca suspendió el viaje hacia València para ir a Alemania convocando, previamente, eso sí, Cortes de Castilla, en Santiago de Compostela, el 20 de marzo de 1520. Para entonces, la Germanía ya estaban constituida.

2. La germanía

Si bien el estallido del movimiento agermanado se sitúa en el verano de 1519, lo cierto es que se trata de un movimiento cuyo origen se retrotrae un par de décadas, a los primeros años del siglo XVI y que va creciendo, de forma lenta pero inexorable, conforme la situación política, económica y social se va a agravando.³ Son ejemplos de ello

³ Si bien esa es la posición mayoritaria de la doctrina, García Cárcel considera que el origen de la revuelta puede encontrarse varios siglos atrás, remontándose «hasta el lejano siglo XIII». Desde su punto de vista, «las Germanías nos parecen, hoy en día, una —no la única, sino la más conocida— muestra de la consumación de la ruptura de la estabilidad y el equilibrio establecidos a consecuencia de la Reconquista y la repoblación» (García Cárcel 1981, 7).

la *crisis triguera* y su consiguiente hambruna, situación que venía arrastrándose durante años y que ya provocó un estallido popular en 1503 (Agustí 2002, 65), así como la crisis gremial —particularmente en el sector del textil—, que provocó que el oficio de *paraires* (peladores de lana) enviara una delegación a las Cortes de los distintos territorios de la Corona de Aragón, convocadas en 1510 en Monzón, para exponer ante el monarca —en ese momento todavía Fernando el católico—, en nombre de todos los menestrales de València, sus reivindicaciones (Vallés 2000, 22). En julio de 1518, ya bajo el reinado de Carlos I, se produjo una protesta contra un impopular impuesto, denominado la *quema*, que gravaba los productos que entraban a Castilla o salían de ella, siendo de nuevo el gremio de *paraires* quien envió una embajada a reunirse con el Rey y solicitarle la desaparición del impuesto, petición a la que se añadieron otras como la mejora de la pésima administración de Justicia imperante en el Reino, el mal trato que recibía el pueblo de València de los oficiales reales y, la representación de los menestrales en el ejecutivo municipal.

Con ese caldo de cultivo, la situación se precipitó en el verano de 1519. Que la revuelta estallara en ese justo momento se debió a una suma de factores, entre los que podemos citar una evidente crisis de subsistencias; el éxodo generalizado de autoridades con motivo de la peste; un progresivo aumento de los ataques de los piratas berberiscos en el litoral; la exasperación provocada por la predicación de religiosos obsesionados por los pecados en que, según ellos, se encontraba sumida la ciudad; la corrupción en la administración de Justicia; el veto a los artistas y menestrales para participar en el ejecutivo municipal; la opresión del pueblo por parte de un sector de la nobleza; la existencia de un sistema impositivo considerado arbitrario; el vacío de poder producido a la muerte de Fernando el Católico; y, especialmente, una profunda crisis en el sistema de producción gremial.

La Germanía fue, en primer lugar, una revuelta gremial de la ciudad de València, pero al mismo tiempo un movimiento antifeudal y antimudéjar que llevó la revuelta por los campos valencianos; si bien

en un principio fue una revuelta, pronto se convirtió en revolución al intentar los agermanados hacerse con el poder municipal y transformar la estructura estamental-medieval que estaba en manos de las clases privilegiadas (Agustí 2002, 66).

Por otra parte, «si se la contempla como una explosión de malestar social, la Germania precisa ser explicada dentro de ciertas coordenadas económicas y sociológicas. Si se examinan otras facetas —que también las posee— podremos percibir que no sólo nos hallamos ante un movimiento social de gran calado, sino también ante la consecuencia sobrevenida tal vez más dramática de un cambio constitucional que, lejos de haberse consensuado dónde y cómo correspondía —es decir, ante las Cortes y en las Cortes— trató de imponerse de una manera autoritaria» (Pérez 2017, 57).

3. Las Cortes

Las Cortes suponían la vía de participación de las distintas clases sociales en la facultad legislativa, acordando con el Rey lo que estimaban más conveniente para el interés general (Dánvila 2003, 280). Las Cortes forales valencianas se estructuraron históricamente como un modelo de asamblea estamental de carácter tricursal (Pérez 1994, 91) en que la que se pueden distinguir tres brazos (Moreno y Salvador 1994, 55-57):

- El brazo eclesiástico, integrado por obispos, abades, priores y capítulos catedralicios, pero también por las órdenes militares;
- El brazo militar, integrado por nobles, caballeros y generosos;⁴ y
- El brazo real, que suponía la participación de los municipios valencianos en el órgano asambleario.

4 A partir de mediados del siglo XVI la tripartita división de nobles, caballeros y generosos queda sustituida por otras: nobleza titulada y no titulada; nobleza urbana y rural; noble habilitada a Cortes y no habilitada (Pons 1994a, 94).

La composición de los tres brazos no estaba equilibrada: la procedencia estamental de los diputados convocados por el Rey a las no realizadas Cortes de 1519 revela que la mayor parte los convocados procedían de la nobleza (83,8%), mientras la burguesía (9,5%) y el clero (6,7%) tenían una presencia bastante más limitada. No obstante, este desequilibrio, que puede tener relevancia desde el punto sociológico, no la tiene en la toma de decisiones, ya que cada uno de los brazos definía su posición al margen de lo que decidieran los otros.

Tampoco resultaba homogénea la mayoría necesaria en cada uno de los brazos para la toma de decisiones: así, mientras el brazo eclesiástico y el real tomaban sus decisiones por mayoría (y no siempre con el mismo peso de todos sus integrantes), el brazo militar debía adoptar sus decisiones *nemine discrepante*, es decir, por unanimidad.

El brazo eclesiástico, dada su composición heterogénea y su escaso número de integrantes, acabó convertido en un sumiso instrumento de las directrices políticas de la Corona.

La pertenencia al brazo militar se establecía por vínculo de sangre (nacimiento) o por gozar del privilegio de caballero (naturalización). Todos los que lo componían eran iguales en asientos, votos y funciones, pese a su distinto tratamiento. Por insaculación se nombraba un Síndico que convocaba, presidía, proponía, encomendaba el voto⁵ y disolvía la reunión.

El brazo real se integraba por el conjunto de representantes enviados por las ciudades y villas de realengo convocadas con esta finalidad. La nómina de municipios asistentes a las Cortes era variable a causa de dos razones fundamentales: por un lado, por los cambios de jurisdicción articulados en algunas villas, al pasar de la condición señorial a la de realengo; por otro, de la adquisición del título de villa por parte de antiguos territorios dependientes. Como resultado de este doble proceso, el número de municipios representados en las Cortes fluctuaba en cada convocatoria. El valor de su voto era el mismo

⁵ Encomendar el voto supone señalar quién debía votar y por qué orden, pues de lo contrario se produciría confusión y alteraciones (Dánvila 2003, 281-282).

para todos los municipios, con la única pero trascendental excepción de la ciudad de València (Romeu 1984, 842), cuya representación valía tanto como la del resto del brazo real en su conjunto. Además, tradicionalmente ha existido una rivalidad crónica entre la ciudad de València, siempre decidida a ayudar económicamente a la Corona, y el resto de los componentes del brazo real, menos partidarios de dicha ayuda (Romeu 1985, 74). Lo cierto, es que, como portavoz del mundo urbano, el brazo real ejerció un importante papel en las Corts de la época y actuó como contrapeso necesario ante los intereses nobiliarios y eclesiásticos (Bernabé 1994, 99-100).

Los brazos de las Corts podían actuar, bien conjuntamente, bien de forma separada, lo que daba lugar a dos tipos de leyes o normas jurídicas diferentes: los fueros —els Furs— y los actos de corte (García Sanz 1994, 43-33). Aquella norma en la que consentían el Rey y los tres brazos de las Corts se denominaba fuero y, al ser aprobados por la representación de todo el pueblo valenciano —que era la de los brazos de las Corts— los fueros eran derecho universal, obligatorio para todos, sin que cupiera la posibilidad de que fueran revocados por una sola de las partes.

Els Furs establecían que la convocatoria de las Corts se tenía que hacer desde dentro del Reino por el mismo monarca —o su primogénito en caso de necesidad urgente—, siendo necesario que el Rey estuviera presente en su celebración. Ante dicha exigencia, la intención del Rey Carlos I de no acudir a la convocatoria de Corts suponía un contrafuero, aunque es cierto que, en algunos momentos del reinado de Alfonso V, dada la presencia del Rey en Italia y la ausencia de primogénito, se convocaron Cortes por un lugarteniente del monarca, no sin protestas de los brazos (Pons 1994b, 106-107). Pero la pretensión de Carlos I iba más allá: no se trataba, como en tiempos de Alfonso V, de no acudir a una convocatoria de Cortes sino, directamente, de prestar juramento a través de persona interpuesta, lo que suponía una rotunda vulneración de la norma.

El juramento era un punto de unión, un nexo entre el monarca y los súbditos, tratándose de un acto impregnado de sentimientos que fue perdiendo fuerza y cada vez importaba menos a los reyes (Moreno y Salvador 1994, 59). El juramento real de mantener las leyes del reino era una práctica antigua en las monarquías medievales que suponía el reconocimiento de una limitación de su poder soberano (Rodrigo 1994, 154) y la creación de un vínculo de carácter público que de alguna forma fuera nexo entre el monarca y los súbditos (Romeu 1985, 107).

En el reino de València, prácticamente desde los orígenes, se institucionalizaron dos tipos de juramento: el de recepción y el de prestación. Así, el soberano juraba els Furs pronunciando la promesa de gobernar según justicia y conservando las justas leyes del país; y recibía, al tiempo, el juramento de los súbditos, como vínculo que unía a sus habitantes con el Rey. De la misma forma, el sucesor a la Corona tenía que jurar oportunamente el código foral y era jurado, recíprocamente, y reconocido como heredero (Rodrigo 1994, 154-155).

IV. El desarrollo del conflicto

En junio de 1519, los oficiales reales conminaron a los gremios a organizarse y ocuparse de la defensa de la ciudad en virtud de las órdenes de movilización dictadas por Fernando el Católico en 1515 y que quedaron en barbecho tras su muerte en 1516. El único y verdadero responsable del armamento de los oficios fue Carlos I (Pérez 2017, 66-67), quien, tras exagerar deliberadamente el peligro turco para exprimir a placer las arcas de la Generalitat, no dejó otra opción a sus oficiales —ante la negativa de los estamentos a pagar las tropas regulares—, que la de reinstaurar de forma urgente el *adehenament* de 1515. Así, los oficios empezaron a tomar nota de sus miembros útiles y de sus armas, se inscribieron en listas *ad hoc*, eligieron a sus capitanes de *dehena* y, tras jurar fidelidad al rey, se constituyeron en milicia.

En julio de 1519 muchos ciudadanos, entre ellos nobles y oficiales, huyeron de la ciudad por miedo a la peste. El pánico en la ciudad «se

saldaba con la huida masiva de personalidades y autoridades, dejando a aquellos que no podían huir sumidos en el caos y en la quiebra económica» (Jávega 2008, 1.004). Se estima que, en esos momentos, quedaba dentro de la misma una cuarta parte de su población habitual. Esa situación, generada por la peste, provocó un vacío de poder en la capital que fue aprovechado por los que se quedaron, los oficios, quienes a raíz de unos disturbios que se produjeron entre finales de julio y principios de agosto, tuvieron la oportunidad de intervenir y hacer uso de los privilegios que se le habían concedido, prerrogativas a las que ya no pensaban renunciar.

Estos sectores burgueses, organizados en la Germanía, reivindicaban reformas sociales y económicas enfocadas a la consecución de una sociedad más justa pero, sobre todo, un mayor protagonismo político: su principal pretensión era lograr la participación de los oficios en el ejecutivo municipal,⁶ aunque otros sectores apuntaban a consolidar la Germanía como un nuevo estamento, el del pueblo, pretendiendo una democratización de las Cortes Valencianas al no considerarse adecuadamente representados en el brazo al que pertenecían, el real, por considerar que se había convertido en un monopolio de las oligarquías ciudadanas que no defendían los intereses populares; en cierto modo, esta reivindicación de los agermanados es un antecedente del moderno *no nos representan*.

En octubre de 1519 los agermanados enviaron una embajada, encabezada por Guillem Sorolla, a reunirse con Carlos I que se encontraba entonces en Molins de Rei. El objetivo de la embajada no era otro que garantizar el —vital— apoyo del monarca a las incipientes Germanías. El Rey atendió y acogió con agrado la visita de la delegación

⁶ La justificación legal a la que recurrieron fue el Privilegio de Pedro III, dado en 1278, con el que no solo se aumentó el número de jurados a seis, sino que se modificó la composición social de dicho órgano al repartirse equitativamente los seis puestos entre nobles, ciudadanos y representantes de los oficios. Se abrió así un paréntesis en la preeminencia de los ciudadanos, que pronto quedó cerrado con el Privilegio Magno de este mismo monarca (1283). Las quejas derivadas de esta reforma provocaron la restitución de la vieja fórmula de cuatro jurados ciudadanos que perduró hasta 1329, año en que Alfonso IV fijó definitivamente la composición de «la juradería» en cuatro ciudadanos y dos caballeros.

agermanada al entender que, en dicho colectivo, podía encontrar el apoyo que necesitaba para ser dispensado del contrafuero que estaba protagonizando, esto es, su no presencia en la ciudad de València para prestar el preceptivo juramento e, incluso, conseguir que el mismo lo llevara a cabo un representante. Por ello, en noviembre de 1519, Carlos I ratificó el armamento de los oficios que se había producido meses atrás.

Pero no fueron únicamente los agermanados quienes enviaron embajadas para reunirse con el Rey; también lo hicieron, en diciembre de 1519, el estamento militar y la ciudad. El estamento militar, tras pulsar la opinión de los otros dos estamentos, decidió enviar emisarios al rey para comunicarle que «los representantes políticos del reino consideraban imposible su entronización sin un juramento formal, en persona y estando el rey presente en la capital del mismo, y para rogarle que ordenara el desarme de los oficios y el depósito de las armas en las distintas cofradías» (Pérez 2017, 69).

Por su parte, la pretensión de la embajada municipal era conseguir que el Rey acudiera a València, no tanto por el juramento de los Fueros —que era lo que más preocupaba a los estamentos—, como por la posibilidad de que Carlos, con su presencia, pusiese fin a las cada vez más atrevidas exigencias de los oficios (Vallés 2000, 144).

El Rey, que fue respondiendo a cada embajada lo que quería escuchar, acabó aceptando la petición de los jurados y del estamento militar, y revocó la milicia popular el 4 de enero de 1520.

El 17 de enero de 1520, Carlos I, abrumado por su inminente viaje a Alemania para coronarse Emperador, decidió enviar a València, como representante plenipotenciario, al Cardenal de Tortosa, Adriano de Utrecht, que años más tarde acabaría convirtiéndose en Papa. El Cardenal llegó a València el 24 de enero de 1520 acompañado, entre otros, del vicescanciller Antonio Agustín, teniendo como misión conseguir que los tres estamentos le aceptasen como representante de Carlos I para el juramento de los Fueros, tarea ardua, ya que los estamentos militar y eclesiástico se oponían a esta posibilidad y

únicamente el estamento real era una incógnita (Vallés 2000, 150). El Rey, para allanar el camino del Cardenal, escribió numerosas cartas solicitando el apoyo de las jerarquías locales —particularmente a los jurados, claves para obtener el apoyo del estamento real— y, para que su enviado encontrara apoyo entre los agermanados confirmó, de nuevo, la Germanía y su derecho a hacer uso de las armas (García Cárcel 1981, 39). Además, la Germanía, en una nueva embajada, habían asegurado al Rey, exagerando sus capacidades, que ellos podían influir en la decisión del estamento real de aceptar el juramento a través de representación. «Esta actitud y los sobornos repartidos por los embajadores de la Germanía entre los consejeros del monarca tuvieron como recompensa las cartas favorables de Carlos hacia la Germanía, lo que contribuyó notablemente a la expansión de ésta por el Reino» (Vallés 2000, 272).

En la sala capitular de la Catedral de Valencia se reunieron los tres estamentos para dar respuesta al Cardenal, mostrándose unánimes en su voluntad de rechazar la petición real. «Así, le fue respondido por los tres brazos que únicamente le podían jurar personalmente y que su Majestad acudiera y en treinta días lo jurarían. Y para que quedara constancia de esto fue enviado el noble don Alonso de Vilaragut con cartas de los tres brazos a su majestad con la respuesta» (Durán 1984, 93-94).

El estamento militar fue el que más objeciones esgrimió, posiblemente como represalia por la inclinación mostrada por el Rey a la Germanía; mientras, el abogado del estamento real era partidario de que el cardenal jurase los Fueros en nombre del rey, basando su opinión en un antecedente en la historia de València: cuando el rey Martín el Humano fue jurado de este modo. Pero los jurados no aceptaron estas razones y votaron igual que los otros dos estamentos al considerar que, aunque hubiera precedentes, se trataba de un grave contrafuero.

Por su parte, la Germanía sí reconocía a Adriano como representante, y así, el martes de carnaval, en la celebración de un desfile militar para obsequiar al cardenal, cuando el alférez de cada

gremio pasaba ante él, le hacía reverencia con la bandera, gesto reservado exclusivamente al Rey.

Tras una última reunión —el 10 de febrero de 1520— del vicescanciller Agustín con los representantes de los estamentos, y ante la nueva negativa de estos (con el silencio cómplice del estamento real, presionado por los agermanados), se entendió que la misión había fracasado y la comitiva partió hacia La Coruña, donde se encontraba el monarca.

Tras el fracaso de sus representantes, el Rey entendió que había estado apoyando la Germanía a cambio de nada. Dado que, además, la nobleza recriminaba al Rey su condescendencia con los agermanados, más cuando estos amenazaban con una revuelta y habían nombrado jurados del pueblo sin la autorización del monarca, Carlos I nombró virrey de València a un militar, Diego Hurtado de Mendoza, para poner freno a la movilización.

Finalmente, sin juramento, el Rey envió el 30 de abril de 1520 un documento a las Cortes en el que se ofrecía a guardar los fueros y privilegios, quedando así la situación del juramento hasta 8 años después: «una vez reprimidos los dos traumas revolucionarios de las Germanías y la sublevación morisca de Espadán, con una ciudad hábilmente preparada por la virreina Doña Germana, el Rey entró en València, el 3 de mayo de 1527» (García Cárcel 1981, VIII). Finalmente, el rey cumplió la legalidad foral en 1528 y, antes de ir a las Cortes Generales de Monzón (en junio de ese año), pasó por València y juró sus fueros el 16 de mayo.

El detalle del procedimiento del juramento fue el siguiente: «se trasladó el rey a la iglesia mayor, y ocupó el lujoso tablado que, a manera de trono, se había colocado junto a la verja del coro. [...] Leyó el protonotario la fórmula del juramento, y el obispo de Segorbe don Gilaberto Martí, en representación del arzobispo de València [...] ofreció al monarca el libro abierto de los Santos Evangelios, sobre el cual prestó don Carlos su juramento de respetar, mantener y hacer guardar por sí y sus sucesores los fueros del reino. [...]. A pesar de la

ostentación con que fue celebrada la suntuosa ceremonia, no era ya sino un recuerdo de otras épocas que no debían volver, pues juraba el rey a los nueve años de ocupar el trono de España cuando prescribíanse en las leyes del país, que debían ser juradas por el monarca dentro del primer mes de su advenimiento al trono" (Perales 1880, 594).

V. Reflexión final

La Germanía de Valencia, junto a la de Mallorca y las Comunidades de Castilla, son un claro ejemplo de la crisis en la que estaba sumido el reino cuando Carlos I heredó la Corona, sin que la actitud del monarca hacia sus nuevos súbditos resultara un paliativo de la situación.

El conflicto generado con motivo de la decisión del monarca —con la peste como telón de fondo— de no convocar Cortes para prestar juramento, primero, y de tratar de hacerlo a través de representante, después, no hizo más que ahondar en un problema que tenía calado social y económico y al que ahora, en virtud del contrafuero, se le añadía una vertiente político-institucional.

Como se ha observado, las relaciones entre la Corona, la Germanía y las Cortes lo son de poder y contrapoder, de equilibrios y frenos, siendo sin duda, por este orden, las Cortes y la Germanía quienes más perjudicadas resultaron, ya que Carlos I usó a los agermanados y a los estamentos, a su antojo. Lo cierto, es que el contrafuero terminó difuminado por la revuelta agermanada y los valencianos, frenándose la primera, olvidaron el segundo, que no se reparó hasta 9 años después.

Y en el origen de todo ello, entre otros muchos aspectos, la epidemia de peste de 1519 que, pese a su escasa capacidad mortífera en ese concreto brote, tuvo un sentido impacto económico, social, político, cultural e, incluso, en el ámbito de las relaciones exteriores de la ciudad. Nada que pueda sorprendernos en los (pandémicos) tiempos en los que vivimos.

VI. Bibliografia

- Agustí Soler, M. D. (2002): *Las Germanías en la Gobernación de la Plana*, Castellón, Diputación de Castellón.
- Bernabé Gil, D. (1994): «El braç reial», en Pinilla Pérez de Tudela, R. (ed.): *Les Corts Forals Valencianes. Poder i Representació*, València, Corts Valencianes, pp. 98-99.
- Dánvila y Collado, M. (2003 [1.^a ed. 1905]): *Estudios críticos acerca de los orígenes y vicisitudes de la legislación escrita del antiguo reino de València*, Pamplona, Analecta.
- Durán, E. (ed.) (1984): *Les cròniques Valencianes sobre les Germanies de Guillem Ramon Català i de Miquel Garcia (Segle XVI)*, València, Tres i Quatre.
- García Cárcel, R. (1969): «La peste de 1519: su influencia en el movimiento de las Germanías», *Actas del III Congreso Español de Historia de la Medicina, volumen I*, València, pp. 119-124.
- (1972): *Cortes del reinado de Carlos I*, València, Universitat de València.
- (1981): *La revolta de les Germanies*, València, Institució Alfons el Magnànim, Diputació Provincial de València.
- García Sanz, A. (1994): «Les fonts del Dret Valencià i les Corts Forals», en Pinilla Pérez de Tudela, R. (ed.): *Les Corts Forals Valencianes. Poder i Representació*, València, Corts Valencianes, pp. 38-64.
- Jávega Charco, E. (2008): «La peste y su reflejo en los libros de expósitos del Hospital General de València del siglo XVI», en *Estudios de historia moderna en homenaje a la profesora Emilia Salvador Esteban, volumen II*, València, Universitat de València, pp. 1.003-1.018.
- Lorite Martínez, I. (2001-2002): «Las autoridades valencianas ante la amenaza de la peste del siglo XVI», *Saitabi: revista de la Facultat de Geografia i Història (Universitat de València)*, 51-52, pp. 245-258.
- Moreno Alfaro, M. A. y M. D. Salvador Lizondo (1994): *Las Cortes Forales Valencianes*, València, Corts Valencianes.

- Perales, J. B. (1880): *Continuación de las décadas que escribió el licenciado y Rector Gaspar Escolano, tercera parte*, València, Terraza, Aliena y compañía.
- Pérez García, P. (1994): «El braç eclesiàstic», en Pinilla Pérez de Tudela, R. (ed.): *Les Corts Forals Valencianes. Poder i Representació*, València, Corts Valencianes, pp. 91-93.
- (2017): *Las germanías de València, en miniatura y al fresco*, València, Tirant lo Blanch.
- Pons Alós, V. (1994a): «El braç militar», en Pinilla Pérez de Tudela, R. (ed.): *Les Corts Forals Valencianes. Poder i Representació*, València, Corts Valencianes, pp. 94-97.
- (1994b): «La convocatoria», en Pinilla Pérez de Tudela, R. (ed.): *Les Corts Forals Valencianes. Poder i Representació*, València, Corts Valencianes, pp. 106-109.
- Rodrigo Lizondo, M. (1994): «El juramento real», en Pinilla Pérez de Tudela, R. (ed.): *Les Corts Forals Valencianes. Poder i Representació*, València, Corts Valencianes, pp. 154-155.
- Romeu Alfaro, S. (1984): «El brazo real en las Cortes de València», en *Estudios en homenaje al Profesor Diego Sevilla Andrés. Historia, Política y Derecho. Tomo II*, València, Universitat de València.
- (1985): *Les Corts Valencianes*, València, Tres i Quatre.
- Vallés Borrás, V. J. (2000): *La Germanía*, València, Institució Alfons el Magnànim, Diputació de València.

**III. ESTUDIOS RELATIVOS A ASPECTOS
GENERALES Y AL FUNCIONAMIENTO
DE OTROS PARLAMENTOS DURANTE
LA CRISIS SANITARIA**



CORTS VALENCIANES

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.¹ 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.² 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

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

² 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 comentaremos³—.

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 autonomía⁴ 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.⁵

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

⁵ 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 rectificada 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 periodo 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.⁶ 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.⁷

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

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

⁷ 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 comparado⁸ 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

⁸ 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)⁹ 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.¹⁰

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.¹¹ También el Reglamento del parlamento vasco —art. 89.1—¹² 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 Extremadura¹³ 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,¹⁴ 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 2011¹⁵ —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

¹⁵ 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 comunicación¹⁶ 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

¹⁶ 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*,¹⁷ 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.¹⁸ Pero la excepción no puede convertirse en regla cada vez más extendida. Debe primar el carácter

¹⁷ 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».

¹⁸ 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.¹⁹

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.

¹⁹ 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...²⁰ 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

²⁰ 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);²¹ 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);²² 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);²³ o en las Islas Baleares, que también reformó el Reglamento del Parlamento (BOCAIB de 29 de diciembre de 2020).²⁴

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!²⁵

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.

La protección del derecho a la salud en tiempos de alarma sanitaria

JUAN CANO BUESO

Catedrático de Derecho Constitucional

Expresidente del Consejo Consultivo de Andalucía

Exletrado Mayor del Parlamento de Andalucía

Resumen

El trabajo se centra en el análisis del derecho a la salud, en su configuración como derecho constitucional o principio rector, y en su protección mediante la declaración del estado de alarma en la pandemia sufrida con motivo de la COVID-19.

Palabras clave: derecho a la salud, protección, estado de alarma, COVID-19.

Resum

El treball se centra en l'anàlisi del dret a la salut, en la seua configuració com a dret constitucional o principi rector, i en la seua protecció mitjançant la declaració de l'estat d'alarma en la pandèmia patida amb motiu de la COVID-19.

Paraules clau: dret a la salut, protecció, estat d'alarma, COVID-19.

Abstract

The work focuses on the analysis of the right to health, in its configuration as a constitutional right or guiding principle, and in its protection through the declaration of the alert state in the pandemic suffered due to COVID-19.

Keywords: right to health, protection, alert state, COVID-19.

Sumario

- I. El derecho a la salud como «derecho».
- II. El derecho a la salud: ¿derecho constitucional efectivo o principio rector de políticas públicas?
- III. Descentralización política y estado social: las comunidades autónomas como entidades territoriales prestadoras del derecho a la salud.
- IV. La preservación del derecho a la salud a través de la declaración del estado de alarma.
- V. Los efectos del estado de alarma. Especial referencia a las relaciones entre el gobierno y el parlamento.
- VI. Una tentación autoritaria de algunas comunidades autónomas: la suspensión de la actividad parlamentaria y el recurso a la diputación permanente.

I. El derecho a la salud como «derecho»

El capítulo III del título I de la Constitución reconoce un derecho de prestación consistente en el «derecho a la protección de la salud», a la vez que encomienda a los poderes públicos la tutela de tan preciado bien a través de medidas preventivas y organizativas de las prestaciones y servicios necesarios. Y los propios estatutos de autonomía, en particular los de *segunda generación*, han concretado este derecho constitucional mediante la pormenorización de un conjunto de derechos de prestación (libre elección de médico, tiempo máximo de acceso a los servicios, acceso a cuidados paliativos, testamento vital, etc.), que posteriormente han sido reconocidos en leyes territoriales. A tales efectos asumieron una serie de competencias exclusivas (sobre organización, funcionamiento, evaluación, inspección y control de centros, servicios y establecimientos sanitarios) y otras compartidas en materia de ordenación farmacéutica, investigación terapéutica, etc.

El contenido de algunos preceptos de lo que la Constitución española de 1978 denomina «principios rectores de la política social y económica» ha cobrado en tiempos recientes una importancia especial, a raíz de la crisis económica y sanitaria que, casi sin tracto sucesivo, asolan a gran parte de la ciudadanía mundial. La preocupación por la sostenibilidad del Estado de bienestar ha hecho que los Poderes públicos vuelquen su mirada a este controvertido fragmento de la *Constitución económica*, cuyo contenido ha alcanzado un dispar desarrollo doctrinal y jurisprudencial. En efecto, tratándose de normas, muchas de las cuales se perfilan como sustentadoras del Estado social y orientadas a hacer real y efectiva la igualdad y la dignidad de la persona, no se alcanza a comprender, en términos de desarrollo constitucional que pretenda establecer una sociedad democrática avanzada, el desigual desarrollo normativo y plenitud de implantación de lo que en ellas se postula.

Pero, es lo cierto que una mirada retrospectiva a la construcción de nuestro modelo de *bienestar* y a la implantación en España de los consecuentes *derechos sociales* alumbra algunas perplejidades. Así, a

nadie escapa que mientras el derecho a la protección a la salud, a través de un régimen público de la seguridad social universal y gratuito (arts. 41 y 43 CE), es una realidad consolidada de nuestros servicios públicos, la destrucción del medio ambiente y la inaccesibilidad de grandes capas de población al disfrute de una vivienda digna (arts. 45 y 47 CE) son asignaturas pendientes de nuestro desarrollo social. En último término, el concepto constitucional de dignidad de la persona y el derecho al libre desarrollo de la personalidad, como elementos sustentadores de la *sociedad democrática avanzada* a la que se refiere el Preámbulo de nuestra Constitución, está en función del grado de satisfacción en la prestación de estos derechos que constituyen servicios públicos esenciales de la comunidad.

La constitucionalización del derecho a la salud es, de esta manera, una manifestación especialmente cualificada del Estado Social y Democrático de Derecho que acoge el precepto de cabecera de nuestra suprema norma. Un modelo de Estado de prestaciones, definido y expresado a lo largo de su articulado de manera un tanto deslavazada, y que plasma de forma más concreta en los denominados *principios rectores de la política social y económica*. Estos principios constituyen normas generales que establecen fines y objetivos de la acción del Estado. Preceptos todos ellos orientados a la protección de determinados bienes y al aseguramiento de mínimos vitales existenciales. El acogimiento de estas normas en las Constituciones estatales resultan ser un precipitado histórico de la lucha de la clase trabajadora por la consecución de amplias cotas de igualdad en el acceso a los servicios públicos básicos. Y también da cuenta del papel garantista del Estado, que ha abandonado su actitud pasiva respecto del proceso económico de la sociedad y vital de la persona, para convertirse en dinamizador y protector del conjunto de derechos y prestaciones que componen el llamado *constitucionalismo social*.

Es claro, por consiguiente, que el derecho a la salud es precondition del ejercicio de otra serie de derechos y libertades constitucionales. Sin embargo, no deja de sorprender que un derecho social así de

potente, tan ligado por lo demás al derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral (art. 15.1 CE), no consiguiera en el proceso constituyente de 1978 la fuerza política suficiente para imponerse en la Constitución con la calificación de *derecho fundamental*. O, dicho en otras palabras, al jurista no deja de resultarle llamativo que la satisfacción de un *principio rector* sea condición necesaria para el ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas garantizados al máximo nivel por la Constitución. La explicación de la «no fundamentalidad» del derecho a la salud quizá estribe en su fuerte dependencia de los presupuestos públicos y, en consecuencia, de la bondad del ciclo económico, que termina impactando sobre la cartera de servicios y sobre la calidad asistencial.

El hecho cierto es que el derecho a la protección de la salud recogido en el artículo 43 de la suprema norma, ya figuraba con similar redacción como artículo 36 en lo que el Anteproyecto de Constitución denominaba «principios rectores y derechos económicos y sociales». Y aunque el artículo recibió algunas enmiendas a lo largo de la tramitación parlamentaria, es lo cierto que permaneció en su consideración de «principio rector» y, a la vez, en su propio tenor literal como «derecho» hasta la aprobación final del texto. Las enmiendas formuladas a su paso por el Congreso tuvieron escaso interés, si exceptuamos las de los diputados Gómez de las Rocas y Morodo Leoncio del Grupo Mixto, que circunscribían el derecho a la salud sólo «a cuantos residan en territorio nacional» (enmiendas n.º 46 y 489); las dos del Grupo Parlamentario de Socialistas de Cataluña y Socialistas del Congreso, que proponían la garantía constitucional de prestaciones concretas de la Seguridad Social (enmiendas n.º 260 y 382); y la de José Manuel Couceiro, de UCD, que declaraba que «la salud es un derecho inalienable» y reconocía a las personas físicas y jurídicas «la libertad de creación, organización y desarrollo de centros sanitarios y asistenciales» (enmienda n.º 759). Ni en el Senado ni en la Comisión Mixta el texto fue objeto de modificación relevante. Nadie abogó por la consideración de la salud como un derecho fundamental y todos los diputados y

grupos parlamentarios formularon un entendimiento del mismo en clave prestacional y, por consecuencia, desde la consideración de un servicio público esencial de la comunidad.

II. El derecho a la salud: ¿derecho constitucional efectivo o principio rector de políticas públicas?

Aunque la protección de la salud se encuentra ubicada entre los «principios rectores de la política social y económica» del capítulo tercero del título primero de la Constitución (art. 43.1 CE), tal encomienda está recogida en la Constitución como un *derecho*. Las preguntas, entonces, más bien se contraen a desentrañar su potencialidad y alcance, su grado de efectividad y eficacia. Y ello, porque tal como se ha afirmado en el punto anterior, la protección de la salud no forma parte de los *derechos fundamentales y de las libertades públicas* (arts. 15 a 29) recogidos en la sección primera del capítulo II del título primero de la Constitución. Esta sección es la que acoge el *núcleo duro* de los derechos, que son los que gozan de mayores garantías y más altos niveles de protección. De ellos y ellas —de estos derechos y libertades fundamentales— cabe predicar su valor preeminente, su máxima vinculación, su aplicabilidad directa sin necesidad de que medie ley de interposición, la reserva de ley orgánica para su desarrollo (art. 81.1 CE) y la obligatoriedad de que la ley respete su contenido esencial (art. 53.1 CE). A ello habría que añadir la posibilidad de acceso al Tribunal Constitucional, para su protección ante presuntas violaciones de estos derechos y libertades (incluidos los arts. 14 y 30, según el art. 53.2 CE) por el procedimiento del recurso de amparo, una vez agotadas las vías ordinarias de defensa. No es menor, por último, para la consideración del *status* de estos derechos y libertades *fundamentales*, el dato de que la eventual modificación de los preceptos incluidos en esta sección se equipare a la reforma total de la Constitución y exija para llevarla a cabo el cauce procedimental agravado previsto en el artículo 168.1 CE.

Este sistema de garantías no existe en el derecho a la protección de la salud que la Constitución acoge en los referidos *principios rectores de la política social y económica*. Allí se entremezclan aseguramientos generales (como la protección de la familia), actividad promocional de los poderes públicos (como el objetivo del pleno empleo), junto a garantías institucionales (como el régimen público de la seguridad social) y *otros derechos* entre los que se encuentran la protección de la salud y el disfrute de un medio ambiente adecuado y de una vivienda digna. En este *cajón de sastre*, de indudable valor normativo, conviven, pues, derechos sociales directamente constitucionalizados, junto a directrices eminentemente proteccionista para la programación de políticas públicas de las cuales pueden surgir otros *nuevos* derechos sociales cuya efectividad y eficacia dependen de la ley que los desarrolle.

La creación de derechos *efectivos* a partir de los principios rectores es, por consecuencia, de configuración legal y no serán directamente invocables ante los tribunales más que en las condiciones y requisitos que la ley establezca. En efecto, tales «principios rectores», a tenor del artículo 53.3 de la Constitución, informarán «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», y «sólo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». Ello, sin embargo, no les priva de su carácter normativo. Otra cuestión es que no tengan la fuerza de los derechos fundamentales, que no sean de aplicación directa e inmediata y que, por tanto, la acción concreta para obtener una concreta pretensión de los tribunales deba producirse con arreglo a los términos y requisitos que se establezcan en las normas con rango de ley que aprueben los respectivos Parlamentos en el marco de sus competencias.

III. Descentralización política y Estado social: las comunidades autónomas como entidades territoriales prestadoras del derecho a la salud

Aunque tardíamente, España se incorporó al constitucionalismo de matriz social y democrática; un gran pacto entre el mundo del capital y el del trabajo para crecer más y distribuir mejor, a cambio de paz social y del reconocimiento de los derechos sociales de los trabajadores y su participación en la dirección de las empresas. Un equilibrio que Naomi Klein pudo calificar como «capitalismo decente» y que nosotros preferimos llamar Estado social de derechos y prestaciones. De esta manera, los españoles consiguieron el acceso masivo a los bienes de consumo de la sociedad industrial, a la vez que una acción eficaz de gobierno conseguía generalizar los servicios públicos emblemáticos del Estado de bienestar: sanidad pública universal y gratuita, educación pública universal y gratuita, pensiones contributivas y pensiones asistenciales y una red de servicios públicos sociales reconocidos en la Constitución como derechos y no como simples actos de caridad o beneficencia.

Pero, es el caso que en el Derecho Constitucional español una de las características más destacadas del Estado autonómico, construido en España a partir de la Constitución de 1978, es su profunda imbricación con el Estado social de derecho. O dicho de otra manera, las comunidades autónomas se han convertido en los entes prestadores de todo tipo de servicios a la ciudadanía en detrimento de la Administración central del Estado, por más que ésta siga conservando determinados instrumentos tendentes a salvaguardar la cohesión social y la solidaridad interterritorial (seguridad social, pensiones, fondo de compensación, y, sobre todo, el sistema de financiación de las comunidades autónomas, del que depende la suficiencia financiera para prestar un servicio público sanitario con prontitud y calidad), y posea las competencias exclusivas sobre «las bases y coordinación general de la sanidad, la legislación de productos farmacéuticos y la sanidad

exterior», además de «la legislación básica y el régimen económico de la Seguridad Social» (artículo 149. 16.º y 17.º).

Esta afirmación, ya válida desde la generalización del proceso de trasposos de competencias en materia sanitaria a las comunidades autónomas, se ha visto claramente reforzada a partir de la entrada en vigor de los nuevos estatutos de autonomía de *segunda generación*, elaborados en la primera decena del siglo XXI. Frente a los lacónicos enunciados de los estatutos aprobados inicialmente, los nuevos textos reformados han establecido una vasta red de *derechos estatutarios* y han acogido una potente presencia intervencionista de las administraciones autonómicas con objeto de hacer efectivos tales derechos. Para muestra basta con comparar la regulación sobre el derecho a la salud establecida en el Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1982 y el nuevo Estatuto aprobado en 2006.

En efecto, el artículo 20 del derogado Estatuto establecía que corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía el desarrollo legislativo y la ejecución de la legislación básica del Estado en materia de sanidad interior. Lo cual venía reiterado en el artículo 13.21 cuando afirmaba que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene la competencia exclusiva sobre sanidad e higiene, sin perjuicio de lo que establece el artículo 149.1.16 de la Constitución, es decir, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre sanidad exterior, bases y coordinación general de la sanidad y legislación sobre productos farmacéuticos.

Sin embargo, el nuevo estatuto en su artículo 22, reitera la garantía del derecho constitucional a la protección a la salud, mediante la encomienda a los poderes públicos de la organización y tutela de la salud pública. Pero refuerza el mandato de que ello se llevará a cabo mediante un sistema sanitario público y, además, de carácter universal. A partir de ahí, en el punto segundo el propio artículo 22 del estatuto establece una serie de derechos mínimos para el paciente que pueden ser ampliados por ley ordinaria: el acceso a todas las prestaciones del sistema, la libre elección de médico y de centro sanitario, el derecho a

la información sobre las prestaciones y servicios del sistema, el derecho a la información sobre el proceso de la enfermedad y el otorgamiento del consentimiento informado antes de ser sometidos a tratamientos médicos, el respeto a la personalidad y la dignidad e intimidad de la persona, el consejo genético y la medicina predictiva, la garantía de un tiempo máximo para el acceso a los servicios y tratamientos, el derecho a disponer de una segunda opinión facultativa, el acceso a cuidados paliativos, etc. Es decir, una serie de derechos de prestación derivados del derecho constitucional a la salud, que el Estatuto de Autonomía ha querido garantizar y la legislación ordinaria desarrollar.

Con tal motivo, los adversarios del Estado autonómico y social aprovecharon este nuevo impulso descentralizador para plantear una estéril polémica doctrinal: la que tiene que ver con la cuestión de si los estatutos eran norma habilitante y suficiente para crear nuevos *derechos*, y la que sostuvo que esta deriva propendía hacia una cierta *refeudalización* y fragmentación del sistema. La realidad, sin embargo, es bien otra. La realidad nos ha puesto de manifiesto que en las comunidades autónomas la interacción entre Administración y ciudadano, en aras de la protección de la salud, ha alcanzado un desarrollo más que notable. Que estos derechos y prestaciones se articulen desde las administraciones autonómicas, y, por tanto, desde la llamada *periferia* del sistema de derechos, ofrece muchas más ventajas que inconvenientes y marca señaladamente el sesgo de aquellas comunidades autónomas dotadas de unas políticas públicas de alto valor proteccionista.

Este compromiso *prestacional* del poder estatuyente ha sido revalidado por la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia constitucional, cuando ha venido a establecer que el verdadero contenido de la autonomía sólo se alcanza cuando se despliegan políticas propias y distintas en el ejercicio de competencias estatutarias. En el fondo, quienes han pretendido negar la potencialidad de los estatutos para crear nuevas situaciones o posiciones jurídicas, estaban desconociendo la propia profundidad transformadora de la autonomía política. Tal vez

ésta sea la razón que, finalmente, fundamentó la oposición política y doctrinal a la reforma en profundidad de los Estatutos y a la nueva acomodación de las comunidades autónomas en el contexto de una distinta reconfiguración de la Constitución territorial del Estado.

Sin embargo, la reforma de los estatutos en sus aspectos sociales supuso una evidente modernización del subsistema político de dichas comunidades autónomas en muy diversos aspectos. Ello es particularmente visible en lo que se refiere a la elevación al Estatuto de un conjunto de derechos sociales, y, en particular, el derecho a la salud que aquí nos ocupa. Una regulación que tiene varias características: En primer lugar, por lo que se refiere a los *sujetos*, la titularidad de estos derechos es verdaderamente expansiva, pues se extiende a todas las personas con vecindad administrativa en la comunidad autónoma. En segundo lugar, las propias *cautelos* respecto a los contornos del ámbito de la efectividad y eficacia de estos derechos. En efecto, su regulación *no puede conducir a la creación de títulos competenciales nuevos o a la alteración de los existentes*. Ello significa que ninguno de los derechos o principios regulados en los nuevos Estatutos puede ser desarrollado o aplicado de forma que limite o reduzca derechos reconocidos por la Constitución o por los convenios o tratados internacionales ratificados por España. Una tercera prescripción estatutaria alude a la *prohibición de toda discriminación* en el ejercicio de estos derechos y en la regulación de los principios. Ello, no obstante, la prohibición de discriminación no impedirá la impulsión o el ejercicio de acciones positivas en beneficio de sectores, grupos o personas desfavorecidas.

Las garantías que estos estatutos establecen para salvaguardar la eficacia de los derechos estatutarios son plurales y diversas: en primer lugar la garantía judicial, si se trata de verdaderos *derechos* subjetivos; en segundo lugar la legislación del Parlamento, si se trata de *principios* que es necesario desarrollar; en tercer lugar, la competencia que ostenta el Gobierno y la Administración Pública autonómica en orden al despliegue eficaz de estas *políticas públicas*. Además, no es posible desconocer la necesidad de propiciar mecanismos de cooperación

y colaboración vertical y horizontal, pues el espacio estatal exige la promoción de las relaciones territoriales, más allá del ámbito de actuación asignado a los poderes públicos autonómicos.

Los derechos sociales reconocidos en los distintos estatutos vinculan a todos los poderes públicos autonómicos y deben ser interpretados en el sentido más favorable a su efectividad. Corresponde al Parlamento territorial aprobar las correspondientes leyes de desarrollo desde el respeto al contenido de cada derecho establecido por el estatuto. La protección jurisdiccional se extiende a todos ellos, de manera que los actos de los poderes públicos autonómicos que vulneren estos derechos podrán ser objeto de recurso ante la jurisdicción correspondiente en los términos y plazos que establezcan las leyes procesales. Por lo demás, en lo que se refiere a los principios rectores de las políticas públicas, su reconocimiento y protección informará las leyes y los reglamentos de la correspondiente comunidad autónoma, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, y podrán ser alegados ante los tribunales en los términos que dispongan las leyes que los desarrollen. Una legislación adecuada, una financiación suficiente y la eficacia y eficiencia de la acción administrativa debieran garantizar el efectivo cumplimiento de estos principios calificados como *derechos*.

Las dudas que pudieron suscitarse en torno a la constitucionalidad de los derechos estatutarios han sido completamente despejadas por el Tribunal Constitucional. Estos derechos sólo vinculan al legislador autonómico, a los poderes públicos de la comunidad autónoma y, según la naturaleza de cada derecho, a los particulares. Aunque existen proclamaciones de derechos subjetivos en sentido estricto, más común es encontrar en el Estatuto mandatos y directrices de actuación a los poderes públicos propios, comportándose, en realidad, como pautas prescriptivas o directivas para los poderes autonómicos en el ámbito de las específicas competencias de la comunidad autónoma. Estas opciones propias del Estatuto no pueden confundirse con una situación de desigualdad o privilegio proscritos por la Constitución (arts. 138.2 y 139.1); antes bien, explicitan la diversidad en la unidad inherente al

Estado autonómico en el que interactúan poderes distintos en ámbitos competenciales diferentes (STC 31/2010, FJ 16).

Los derechos sociales enunciados en los nuevos estatutos se expanden en muy diversas direcciones y su carácter heterogéneo los hace de no fácil sistematización. En todo caso, los hay de *carácter personal*, orientados a nuevos modelos de convivencia o mayores espacios de libertad individual (por ejemplo, el derecho a la libre orientación sexual o a las nuevas modalidades de familia); los hay de *carácter prestacional* pensando en sectores más desfavorecidos (menores, mayores, personas dependientes, etc.); existen prescripciones *conectadas a la dignidad de la persona* (así, la renta básica o los cuidados paliativos integrales); y se acogen, en fin, los *derechos más específicos y genuinos* que tradicionalmente han integrado el núcleo duro del Estado social (salud, educación, servicios sociales, cultura) o han reforzado más recientemente el sistema de derechos sociales (igualdad de género, dependencia, medio ambiente, vivienda o los derechos concernientes al espacio de la información y de la comunicación).

Dado que España es un Estado descentralizado, no es posible, en términos constitucionales, imponer una armonización jurídica allí donde existen diferencias normativas de rango constitucional. La razón económica, interpretada desde una determinada orientación política, no puede sustituir al sistema de derechos creado por el *bloqueo de la constitucionalidad* y ratificado en referéndum por la ciudadanía. Por eso es urgente entender que el Estado autonómico permite y auspicia el establecimiento de políticas propias con fundamento en regímenes jurídicos diversos, todo ello en el ejercicio de competencias normativas previstas en los Estatutos. Ello es, justamente, lo que hace posible la diferenciación de posiciones jurídicas de los ciudadanos en cada comunidad autónoma, diferencia de status permitido por la Constitución con dos límites precisos: la necesaria igualdad en todo el territorio nacional del régimen de los derechos fundamentales y la competencia que el Estado mantiene para establecer las condiciones

básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes.

IV. La preservación del derecho a la salud a través de la declaración del estado de alarma

En la compleja sociedad actual en que vivimos, los poderes públicos democráticos deben hacer frente a crisis de diversa etiología, derivadas de catástrofes imprevistas que la mano humana apenas puede controlar. Para hacer frente a tales circunstancias sobrevenidas, pueden ser suficientes los instrumentos normativos ordinarios establecidos en la Constitución, muy en particular la figura normativa del decreto ley cuyo presupuesto fáctico es la «extraordinaria y urgente necesidad» de la medida. Pero pueden existir, también, situaciones imprevisibles para afrontar las cuales no basta con los instrumentos *ordinarios* de legalidad previstos en la Constitución. En tales circunstancias, los gobiernos pueden verse impelidos a acudir a respuestas normativas *extraordinarias* que constituyen el llamado *Derecho de excepción*. Se trata de cláusulas constitucionales, habitualmente durmientes, que sólo se activan en casos *extraordinarios* ante los cuales las medidas ordinarias no alcanzan para superar la crisis en presencia.

Al contrario de los que sucedía en ciertos momentos de nuestra historia política, donde las más de las veces los estados de excepción o de sitio se desenvolvían en el terreno de lo fáctico sin cobertura constitucional alguna, la Constitución española de 1978 dispone de mecanismos constitucionales suficientes que, graduados en función de la magnitud de la crisis, permiten afrontarla desde el estado de derecho y en el marco de los instrumentos legales previstos. Estas disposiciones, que conforman el *derecho de excepción* español, forman parte de la Constitución misma y su activación no comporta suspensión de la vigencia de la suprema norma *in totum*. Antes, al contrario, la declaración de los estados excepcionales, aunque puede afectar a la vigencia temporal de algún precepto, es una garantía de la restauración

de la *normalidad* constitucional desde el instante mismo en que se haya superado la crisis que lo provocó

La disciplina constitucional de las crisis extraordinarias en España está recogida en el artículo 116 de la Constitución, que establece tres tipos de estados excepcionales atendiendo a situaciones de distinta naturaleza: estado de *alarma*, de *excepción* y de *sitio*. Sin embargo, su declaración no comporta la *congelación* íntegra de la Constitución. Dependiendo de la intensidad del estado excepcional, cabrá la posibilidad de suspender temporalmente la vigencia de algunos derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la suprema norma. Es más, en *el estado de alarma*, que es el estado excepcional de menor intensidad, sólo se consienten *restricciones* en el ejercicio de algunos de los derechos recogidos en el artículo 55.1 CE, precepto que sólo establece la *suspensión* de derechos cuando se declaren los estados de excepción o de sitio.

Sin embargo, es el caso que los tres estados excepcionales previstos en el artículo 116 de la Constitución, carecen en dicho precepto de presupuesto habilitante para su declaración. De ahí que la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, viniera a completar los presupuestos y los principios que rigen los *estados excepcionales* en España. El presupuesto genérico que habilita a los poderes del Estado para declarar cualquiera de los estados excepcionales está establecido en el artículo 1.1 de la ley: «Cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes». Existen, además, en la Ley 4/1981 una serie de principios que informan este derecho de excepción: el *principio de adecuación*, mediante el cual las medidas adoptadas serán «las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad» (art. 1.2); el *principio de proporcionalidad*, según el cual la contundencia de las medidas y la duración de las mismas se realizará «de forma proporcionada a las circunstancias» (art. 1.2); el *principio de temporalidad*, que obliga a las autoridades a levantar el estado excepcional tan pronto como las circunstancias desencadenantes

hubiesen desaparecido; el *principio de publicad*, que impone la publicación y divulgación de las medidas adoptadas en todos los medios de comunicación, tanto públicos como privados, que dispongan las autoridades; por último, el *principio de inmediatez*, que obliga a que las disposiciones y medidas entren en vigor de forma inmediata.

Para hacer frente a la pandemia provocada por la COVID-19 el Gobierno español decidió declarar el *estado de alarma* en todo el territorio nacional, derecho excepcional de baja intensidad cuyo presupuesto habilitante se circunscribe a cuatro supuestos: crisis sanitarias, catástrofes, paralización de servicios públicos esenciales y desabastecimiento de productos de primera necesidad. Siguiendo las prescripciones legales, el estado de alarma se declara por el Gobierno mediante decreto aprobado en Consejo de Ministros, por una duración máxima de quince días. La norma debe establecer el espacio afectado que puede ser una provincia, una comunidad autónoma —o parte de ella— o la totalidad de la nación. Si la emergencia no puede solventarse en el plazo previsto, el Gobierno puede solicitar del Congreso de los Diputados la concesión de una o varias prórrogas, debiendo levantar el estado de alarma tan pronto como las circunstancias lo permitan. La prórroga no está sujeta a límite temporal alguno, aunque el estado de alarma quedará automáticamente levantado, sin necesidad de que se realice declaración alguna, una vez agotado el plazo o la prórroga del mismo. Si desaparecieran anticipadamente las circunstancias que lo motivaron, el estado de alarma deberá ser levantado por el Gobierno y habrá de comunicar al Congreso las circunstancias y razones de tal decisión. La *temporalidad* se alza, así, como la principal característica de derecho de excepción, en general, y del estado de alarma en particular.

V. Los efectos del estado de alarma. Especial referencia a las relaciones entre el gobierno y el parlamento

Los efectos de la declaración del estado de alarma se despliegan en diversos ámbitos de actuación. En primer lugar, en la instauración de

una *autoridad competente*, que es el Gobierno o, por delegación de éste, el ministro correspondiente, o bien el presidente de una comunidad autónoma, dependiendo de que la declaración afecte a todo el territorio nacional o a parte del mismo. Bajo las órdenes directas de la autoridad competente quedan todas las autoridades civiles y todos los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, incluyendo los autonómicos y locales, y todos los funcionarios independientemente de la Administración a que pertenecieren.

En segundo lugar, el estado de alarma no presupone *suspensión* de derechos fundamentales, pero sí determinadas *limitaciones o restricciones* en materia de derechos, que pueden afectar al derecho de desplazamiento y circulación de personas y vehículos y a los derechos de reunión y manifestación. Por otra parte, la distribución de competencias entre distintos entes territoriales, característica esencial del Estado Autonómico, se ve también afectada. El estado de alarma no conlleva un *desapoderamiento* de competencias autonómicas durante la crisis ni provoca una *recentralización* del poder. La distribución de competencias previstas por la Constitución y los estatutos no se ve afectada. Lo único que se produce es un *desplazamiento temporal* del ejercicio de ciertas competencias a favor de la *autoridad competente o delegada* cuando ello sea necesario para salvaguardar la salud u otros bienes o derechos constitucionales. Por consecuencia, la legalidad excepcional contenida en el Decreto que declara el estado de alarma queda revestida del *rango y valor de ley* y no es impugnable ante la jurisdicción contencioso-administrativa sino sólo ante el Tribunal Constitucional. Por la misma razón, tampoco son recurribles en vía administrativa los acuerdos del Consejo de Ministros de solicitud al Congreso de prórroga del estado de alarma, pues en tales casos el Gobierno interviene como órgano político y dicta actos constitucionales en el ejercicio de las competencias de dirección política que le confiere la Constitución.

Pero, acaso, un interés especial reviste el impacto que la declaración del estado de alarma supone sobre el equilibrio entre los

poderes del Estado, especialmente en las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento. Aunque en principio la declaración de *estados excepcionales*, por la propia tradición histórica de la figura, sugiera un reforzamiento de los poderes gubernamentales y ejecutivos, este no es el caso del *derecho constitucional de excepción* actual en España. Tal y como corresponde a una Constitución democrática, es patente el protagonismo parlamentario que se asigna al órgano representativo del pueblo español, en este caso al Congreso de los Diputados. Apartándose de lo que sucedió en situaciones históricas pasadas, donde el Gobierno procedía a la declaración de *estados excepcionales*, dando o no cuenta a las Cortes, nuestra suprema norma ofrece un modelo mucho más garantista, en el que la Constitución ha querido anudar la suspensión de derechos a la autorización previa del Parlamento.

Característica esencial de estos *estados excepcionales* en España es la sujeción a *control parlamentario*, que adquiere en estos casos una especial proyección e intensidad a través del *principio de responsabilidad*. En efecto, la propia Constitución establece que la declaración de los estados excepcionales «no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes» (art. 116.6 CE). Lo que significa que se mantiene incólume la *responsabilidad política* del Gobierno ante el Parlamento y también la *jurídica* ante la jurisdicción competente, pues «los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en las leyes» (art. 3.1 LO 4/1981). Ello se hace extensible a la *responsabilidad patrimonial* del Estado por los daños causados a los particulares en su persona o en sus bienes, que tendrán derecho a ser indemnizados de acuerdo con las leyes.

El papel que juega el Congreso de los Diputados en la declaración del estado de alarma aparece desde el principio mismo del proceso. En efecto, si bien la decisión inicial de la declaración corresponde al Gobierno, una vez decretado el estado de alarma el Ejecutivo debe

dar cuenta al Congreso «reunido inmediatamente al efecto» (art. 116.2 CE). El Reglamento del Congreso (en adelante RCD) viene a completar, de manera un tanto confusa, esta prescripción al establecer en su art. 165.1 que «el asunto será sometido al Pleno del Congreso, convocado al efecto si no estuviere reunido, incluso en el periodo entre sesiones». Sólo si la Cámara se encuentra disuelta o ha expirado el mandato de los diputados, las competencias del Pleno serían asumidas por la Diputación Permanente (art. 165.2 RCD).

La cuestión, entonces, estriba en determinar sobre qué extremos ha de pronunciarse el Congreso y en qué órgano concreto. La duda se suscita porque, como acabamos de examinar, el art. 165.1 RCD atribuye el conocimiento al Pleno o, en su caso, a la Diputación Permanente. En cambio, el art. 162 RCD establece, en los casos de declaración del estado de alarma, la obligación de que el Gobierno remita al Presidente del Congreso «una comunicación» que acompañará al Decreto, de la que se dará traslado a la comisión competente. En cualquier caso, por una u otra vía, nos encontramos ante una primera actividad de control del Parlamento acerca de las decisiones adoptadas por el Gobierno, tanto la declaración en sí misma como las consideraciones técnicas y de oportunidad que le hayan conducido a la adopción de la decisión. A partir de la solicitud de la primera *prórroga*, como ya conocemos, el Gobierno pierde la decisión sobre la autorización que queda residenciada en el Congreso.

Por lo que se refiere a los equilibrios, frenos y contrapesos entre los poderes del Estado, no se puede concluir que nuestra Constitución permita una concentración de poder en manos del Gobierno ni que nuestro Derecho Constitucional permita una *dictadura constitucional* de carácter temporal del poder ejecutivo. No hay más que examinar el protagonismo del Congreso de los Diputados en el control de la declaración y en su competencia para la autorización de la prórroga para negar tal aserto. En su deber de información a la Cámara, el Gobierno suministrará al Congreso «la información que le sea requerida» (art. 8.1 LO 4/1981). En sentido inverso, en el ejercicio del derecho

constitucional a la información que ostenta tanto la Cámara como sus actores políticos (diputados y grupos parlamentarios), el Gobierno también debe dar cuenta al Congreso de cuantos decretos dicte relacionados con el estado de alarma durante la vigencia del mismo (art. 8 2 LO 4/1981). Y el propio Reglamento parlamentario especifica, en fin, que la comisión a la que se remita la declaración «podrá recabar la información y documentación que estime procedente» (art. 162.1 RCD). Si a ello añadimos que el Gobierno deberá someterse a cuantas iniciativas de control político o sesiones informativas deban sustanciarse, bien a petición del propio Gobierno o a solicitud de los grupos parlamentarios, tendremos un escenario en el cual el protagonismo del Congreso de los Diputados es indiscutible.

Ello no está reñido, por razones operativas y de eficacia, con la concentración de la *autoridad ejecutiva* en un *mando único*, para la adopción de disposiciones y medidas *directamente relacionadas con la protección de la salud*. En tales casos, a la *autoridad competente* se subordinan todas las autoridades de las administraciones públicas del territorio afectado por la declaración, incluidos los Cuerpos de Policía de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, y los demás funcionarios y trabajadores al servicio de las mismas. Todos ellos quedan bajo las órdenes directas de la *autoridad competente* en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. (art. 9 LO 4/1981).

De ordinario, la *autoridad competente* recaerá en el Gobierno o, bajo la autoridad superior del presidente, en el ministro en quien delegue, dependiendo de la naturaleza de la emergencia. La propia ley orgánica distingue especialmente los supuestos de catástrofes y crisis sanitarias. En tales casos, además de aprobar las disposiciones limitativas, ya mencionadas, el ministro de Sanidad, como *autoridad competente*, podrá adoptar, por sí mismo, cuantas medidas estén establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas. Pero, como quiera que la crisis sanitaria puede repercutir, colateralmente,

en la paralización de servicios públicos esenciales o en situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad, la *autoridad competente* queda facultada para acordar la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal a los fines de asegurar el abastecimiento de productos de primera necesidad. Al personal movilizado le será de aplicación «la normativa vigente sobre movilización que, en todo caso será supletoria respecto de lo dispuesto en el presente artículo» (art. 12 LO 4/1981).

A pesar de que la ley orgánica que regula los estados excepcionales fue aprobada en los albores del Estado autonómico, a la hora de decidir sobre la atribución de la condición de *autoridad competente*, dicha ley abandona el eje vertebrador centralista que la recorre y recuerda la existencia de comunidades autónomas en el entramado institucional del Estado. A tal efecto la ley contempla tres supuestos: 1.º) Que la crisis afecte sólo a parte o todo el territorio de una comunidad autónoma, en cuyo caso el presidente de la misma podrá solicitar del Gobierno la declaración del *estado de alarma*. 2.º) Si tal circunstancia se produce, el Gobierno queda facultado para *delegar* en el presidente de la comunidad autónoma la condición de *autoridad competente*. En este caso, todas las autoridades, cuerpos policiales, funcionarios y trabajadores al servicio de las administraciones públicas de dicho ámbito territorial quedan bajo la dependencia del presidente de la comunidad autónoma. 3.º) En tales supuestos, el presidente de la comunidad, en tanto que *autoridad competente*, podrá requerir la colaboración de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que actuarán bajo la dirección de sus mandos naturales. Aunque, obviamente, no son los únicos, estos son los tres supuestos en que el legislador contempla *formalmente* las posibilidades de *colaboración* y *cooperación* entre el Estado y las comunidades autónomas.

Se establece, finalmente, un régimen sancionador para el caso del incumplimiento o resistencia a las órdenes de la *autoridad competente*, actos que serán sancionados, según su naturaleza, con arreglo a lo dispuesto en las leyes vigentes. Si los actos fuesen cometidos por funcionarios públicos, las autoridades competentes podrán decretar la

inmediata suspensión en el ejercicio de su cargo o funciones, pasando, en su caso, el tanto de culpa a los tribunales con notificación al superior jerárquico a los efectos de la apertura del correspondiente expediente disciplinario. Si los actos de incumplimiento o resistencia fuesen cometidos por autoridades, las facultades que les correspondieren en orden al cumplimiento de las medidas podrán ser asumidas por la *autoridad competente* (art. 10 LO 4/1981).

En conclusión, puede afirmarse que en España el *derecho constitucional de excepción* está parlamentarizado en el control del acto de declaración, en la autorización de la prórroga y en el establecimiento y control de las decisiones adoptadas por los poderes ejecutivos. Establecidas (o autorizadas) las líneas maestras para combatir la emergencia por la Cámara, el *bloqueo constitucional* vigente confiere amplias potestades de disposición a la *autoridad delegada*. Por comparación, en el Reino Unido la *Civil Contingencies Act* de 2004 autoriza al Gobierno a dictar medidas extraordinarias de emergencia, pendientes de confirmación por el Parlamento. En Francia la adopción de medidas de emergencia corresponde al Presidente de la República, que las somete a consulta del Consejo Constitucional (art. 16). En Alemania las medidas del Gobierno Federal se suspenderán en cualquier momento a petición del Consejo Federal y sin demora después de haber sido conjurada la situación de emergencia (art. 35.3). Visto el panorama comparado, es claro que la regulación española distribuye equilibradamente las funciones entre los distintos poderes del Estado.

Si ya es importante el control que el Congreso de los Diputados mantiene sobre la declaración del estado de alarma y la plena decisión sobre las posibilidades de prórroga y las condiciones de la misma, los poderes de la Cámara se incrementan en la medida que se agravan los estados excepcionales. Así, se requiere la autorización previa del Congreso para decretar el *estado de excepción* y la aprobación de la mayoría absoluta de sus miembros para declarar el *estado de sitio*. Además, la posición del Parlamento se refuerza con medidas adicionales previstas en la propia Constitución. En primer lugar, el Presidente del

Gobierno no podrá disolver el Congreso mientras esté declarado alguno de los estados excepcionales. En segundo lugar, las cámaras quedarán automáticamente convocadas si no estuvieren en periodo de sesiones. En tercer lugar, su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado no podrá interrumpirse durante la vigencia de los *estados excepcionales*. Para cerrar el círculo del reforzamiento del control parlamentario, en los casos en que se encontrare el Congreso disuelto o expirado su mandato, las competencias parlamentarias las asumirá la Diputación Permanente. En el mismo sentido, la declaración de cualquiera de los *estados excepcionales* no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes.

VI. Una tentación autoritaria de algunas comunidades autónomas: la suspensión de la actividad parlamentaria y el recurso a la diputación permanente

Es incuestionable que la extrema contagiosidad de la pandemia y las medidas para combatirla han alterado la normalidad funcional del conjunto del sistema político español. A nivel central, no se ha visto interrumpido el funcionamiento de los poderes del Estado pero sí se han producido alteraciones en la presencialidad de los diputados en el ámbito parlamentario. A fin de respetar las medidas de confinamiento y de separación interpersonal, ante la imposibilidad de asistencia de la totalidad de parlamentarios a las sesiones, las cámaras han debido acudir al voto telemático y a la delegación de voto para salvaguardar la participación política del conjunto de sus componentes.

En cambio, en el ámbito autonómico, algunos Parlamentos han puesto en funcionamiento a la Diputación Permanente a fin de preservar la salud y el confinamiento de los diputados. Esta medida, así como las resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces que las amparan, tiene un carácter antiestatutario y, por tanto, inconstitucional, al encontrarse la cámara en periodo ordinario de sesiones. Sabido es que, por mandato estatutario complementado

por el Reglamento parlamentario, la Diputación Permanente vela por los poderes de la cámara *entre periodos ordinarios de sesiones* o una vez *expirado el mandato* o *disuelta la cámara*. Fuera de esos tiempos puntuales, la Diputación Permanente es un órgano durmiente y no tiene habilitación jurídica para intervenir en el procedimiento parlamentario.

En aquellas comunidades autónomas en que se hubiere activado el funcionamiento de la Diputación Permanente *dentro* del periodo ordinario de sesiones, se ha conculcado la legalidad constitucional vigente. Si elegimos como ejemplo el caso concreto de Andalucía, tal comportamiento antiestatutario ha dado lugar al planteamiento de un recurso de inconstitucionalidad y otro de amparo. En el primero de los supuestos, se trataba de la convalidación de un importante Decreto ley (2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía), llevada a cabo por la Diputación Permanente encontrándose el Parlamento en periodo *ordinario* de sesiones. La parte recurrente entiende que «se ha producido una derogación sobrevenida de la norma que la sitúa en la inconstitucionalidad, derivada de la irregular convalidación acordada por la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía». Al haberse «vulnerado las exigencias que rigen el funcionamiento de dicha institución... la ratificación adoptada incurre en flagrante contradicción con el marco normativo del que trae causa».

La irregularidad tenía su origen en un antiestatutario acuerdo de la Mesa del Parlamento, de 16 de marzo de 2020, que entre otras medidas disponía la necesidad de «adaptar la actividad parlamentaria de la cámara, con suspensión de las sesiones previstas durante el tiempo que dure el Estado de alarma [...] y] a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable, convocar la Diputación Permanente; a cuyo efecto la presidenta, de acuerdo con el artículo 29.2 del reglamento de la Cámara, podrá dictar las resoluciones que procedan, con el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces». La recurrente entiende que:

La sustitución del Parlamento en Pleno por la Diputación Permanente ha traído consigo graves restricciones para el ejercicio de las funciones que corresponden a la Cámara en su conjunto y de forma muy señalada a los diputados individualmente considerados. Así, respecto del ejercicio de la función de control al Gobierno, se constata que, una vez activada la Diputación Permanente, no cabe presentar interpelaciones (art. 155 RPA), preguntas orales a consejeros en Pleno (art. 161 RPA), preguntas orales al presidente de la Junta de Andalucía (art. 162 RPA), ni, asimismo, proposiciones no de ley (art. 169 RPA). En consecuencia, la natural función de crítica y fiscalización del Gobierno que corresponde a la oposición queda en una suerte de hibernación, reduciéndose a su mínima expresión. Y por lo que toca a la norma impugnada, y su convalidación como decreto ley, supone que los exiguos márgenes de debate operativos en las sesiones plenarias resultan constreñidos cuando aquél se desarrolla ante la Diputación Permanente, excluyendo la participación de la mayor parte de los componentes de la Asamblea Legislativa [... siendo así] que con ello los parlamentarios que no la integran quedan despojados sin justificación jurídica alguna y de forma absolutamente desproporcionada de una de las manifestaciones esenciales vinculadas a la fiscalización de la acción de Gobierno (ejercicio del *ius in officium*) y, por ende incardinadas en el núcleo de su función representativa».

La situación de inconstitucionalidad luce extraordinariamente si tenemos en cuenta el reforzamiento del control parlamentario que el art. 116 CE impone una vez declarado cualquiera de los estados excepcionales, ordenando que «el funcionamiento de los demás poderes del Estado no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados» (art. 116). Y no cabe duda alguna de que entre los señalados «poderes constitucionales del Estado» se encuentran también las instituciones de las comunidades autónomas. Varias conclusiones pueden fácilmente extraerse de las previsiones constitucionales y estatutarias (y reglamentarias), una vez declarados cualquiera de los estados excepcionales:

1. Las cámaras quedarán automáticamente convocadas en el caso de no encontrarse en periodo ordinario de sesiones.
2. Su funcionamiento no puede ser interrumpido con ocasión de la declaración de dichos estados excepcionales.

3. Sólo cuando las cámaras se encuentren en periodo de vacaciones, disueltas o haya expirado su mandato, entran en funcionamiento las Diputaciones Permanentes correspondientes.
4. El control de la acción del Gobierno por el Parlamento permanece plenamente vigente en virtud del principio de responsabilidad política.
5. Los parlamentarios del Congreso o de los parlamentos autonómicos que no forman parte de la Diputación Permanente, mantienen inalterados el conjunto de derechos de asistencia a las sesiones, votar y deliberar en las mismas, sin que se pueda ver perturbado su *ius in officium*.

Lo anteriormente expuesto condujo directamente a que en Andalucía los parlamentarios que no formaban parte de la Diputación Permanente interpusiesen, además, el correspondiente recurso de amparo contra las resoluciones de la Presidenta del Parlamento por la que, vigente el periodo ordinario de sesiones, se convocaba la Diputación Permanente en sustitución del Pleno y de los restantes órganos de la Cámara, anulando de esta manera el conjunto de iniciativas parlamentarias que los diputados podían activar (comparencias, proposiciones no de ley, interpelaciones, preguntas, etc.). Los diputados andaluces entendieron vulnerado su derecho al ejercicio de la función representativa y, por extensión, el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, por sí mismos o por medio de representantes libremente elegidos (art. 23.1 y 2 CE).

Declarada la pandemia y a fin de preservar la salud de los parlamentarios y del personal de la Institución, pudo el órgano de dirección de la Cámara andaluza optar por alguna otra medida más adecuada pero que supusiese un menor coste en el sacrificio de derechos fundamentales de los parlamentarios. Por ejemplo, haber introducido el voto telemático de los ausentes o efectuado un uso análogo del precepto del Reglamento del Parlamento de Andalucía que permite delegar el voto en otro parlamentario en caso de

enfermedad prolongada (art. 85.6 RPA); o, más claramente, proceder —como más tarde se hizo— a una reforma reglamentaria, por el procedimiento de lectura única, para que «los diputados y diputadas, en tanto existan medidas de confinamiento y/o de distancia de seguridad entre personas, consecuencia de pandemias u otras situaciones de excepcional gravedad, puedan delegar su voto en otro diputado o diputada» (art. 90 bis RPA, introducido en la reciente reforma de 6 de mayo de 2020). Al no hacerlo así y optar por la convocatoria de la Diputación Permanente, no se respetó el principio de proporcionalidad y adecuación en la restricción de derechos de los parlamentarios no integrantes de dicho órgano y con ello se conculcó el *ius in officium* de estos diputados, protegido por el art. 23.2 de la Constitución. Aunque el asunto desde una perspectiva doctrinal es de una claridad meridiana, ello, no obstante, el Tribunal Constitucional tendrá la última palabra cuando dicte las correspondientes sentencias al respecto.

¿Un parlamento por delegación? La experiencia de una comisión permanente del Congreso de los Diputados durante la pandemia por la COVID-19

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO

Letrada de las Cortes Generales

Prof. Dra. Asociada Derecho Constitucional UCM

Resumen

La excepcionalidad de un largo año de pandemia, con su consiguiente afectación a la movilidad y a la forma de las relaciones sociales, ha afectado también al parlamento, que ha tenido que adaptarse a llevar a cabo sus competencias, ineludibles conforme establece la Constitución, y requieren unas circunstancias en que el poder ejecutivo ha de adoptar decisiones en el borde de la democracia, para proteger la salud pública. El parlamento español, el Congreso, una comisión permanente legislativa, ha mantenido, con matices, sus competencias, priorizando control político sobre legislación y recurriendo, en pleno a la generalización del sistema de voto telemático para la adopción de decisiones; ello tiene repercusiones en la democracia representativa que se han de abordar para responder a corto, medio y largo plazo.

Palabras clave: parlamento, pandemia, estados excepcionales, estado de alarma, control político, legislación, representación.

Resum

L'exccepcionalitat d'un llarg any de pandèmia, amb la consegüent afectació de la mobilitat i de la forma de relacions socials, ha afectat

també el parlament, que ha hagut d'adaptar-se a dur a terme les seues competències, ineludibles segons estableix la Constitució, i requereix unes circumstàncies en què el poder executiu ha d'adoptar decisions al caire de la democràcia, per a protegir la salut pública. El parlament espanyol, el Congrés, una comissió permanent legislativa, ha mantingut amb matisos les seues competències prioritizant control polític sobre legislació i recorrent a la generalització del sistema de vot telemàtic per a l'adopció de decisions; això té repercussions en la democràcia representativa que s'han d'abordar per a respondre a curt, mitjà i llarg termini.

Paraules clau: parlament, pandèmia, estats excepcionals, estat d'alarma, control polític, legislació, representació.

Abstract

The exceptional circumstances as mobility restrictions and changes in social relationships caused by this long year of pandemic have affected the Parliament as well, which has been forced to adapt to be able to perform its duties as set forth in the Constitution. The Spanish Parliament, its lower House-Congress of Deputies-and a standing committee — Home Affairs Committee— have maintained their competences prioritizing political control over legislation, and prioritizing telematic voting for decision making, its effects in representative democracy will have to be assessed in short, medium and a long term.

Keywords: parliament, pandemic, state of emergency, political control, legislation, representation.

Sumario

- I. Introducción: y, de repente, pandemia. ¿Cómo funciona un Parlamento en estado de alarma prolongado por causas sanitarias?
- II. Un estudio de caso: la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados durante la pandemia marzo 2020 a marzo 2021.
- III. Como reflexión final.
- IV. Bibliografía.

I. Introducción: y, de repente, pandemia. ¿Cómo funciona un Parlamento en estado de alarma prolongado por causas sanitarias?

Los días previos al comienzo de la XIV Legislatura de las Cortes Generales que se iniciaría con la sesión constitutiva de 3 de diciembre de 2019, ya circulaban algunas noticias y especulaciones sobre una enfermedad de origen incierto, aunque se especulaba sobre los murciélagos, el pangolín, incluso algunos hablaban de la creación artificial de un virus y su filtración, hacia la sociedad civil; pero lo cierto es que al detectarse el problema sanitario en el «lejano oriente», China, región de Wuhan, parecía, en un primer momento, algo muy distante y localizado y, por ello, ajeno a la vida del mundo europeo y, concretamente del español que vivía en modo alegre y confiado, solo alterado por las vicisitudes de índole política y los ya cansinos problemas territoriales.

En lo atinente al Parlamento, las viejas críticas sobre crisis del parlamentarismo, falta de eficacia, etc., etc., habían quedado soterradas con la entrada de los previos sujetos críticos, para dejar paso a un protagonismo parlamentario nunca visto, aunque si se comparan la mayoría de los datos, bastante más ordinario que extraordinario.

Constituido el Congreso de los Diputados, ocupó el resto del mes de diciembre de 2019 la formación de Gobierno que se vislumbraba desde el abrazo del Congreso, como bipartito —o tripartito, porque en realidad había más de dos partidos, tres exactamente— y novedoso por su naturaleza de Gobierno de coalición, por primera vez en el ámbito estatal, y por la incorporación de partidos de nuevo cuño; todo lo cual era un caldo de cultivo propicio para que los medios se ocuparan sobre todo de esta circunstancia y las noticias que venían de China parecieran algo, si cabe, aun mas de allí que no afectaba al resto del mundo, incluido nuestro pequeño mundo.

El 7 de enero de 2020 es investido como Presidente del Gobierno Pedro Sánchez Pérez-Castejón y el 13 forma un Gobierno de coalición entre Socialistas y Unidas Podemos, este último a su vez integrado

por miembros del conglomerado Podemos y del Partido Comunista de España —Izquierda Unida, e independientes.

El Parlamento comenzó la constitución de sus órganos en los primeros días de febrero, constituyéndose la Comisión de Interior el 7 de febrero de 2020. Parecía una legislatura muy abierta con incógnitas políticas y parlamentarias por cuanto los grupos parlamentarios de apoyo directo al Gobierno no sumaban más de 155 escaños (120 el GP Socialista y 35 el confederal de UP, ECP, Galicia en común) lo que obligaba a buscar apoyos extragubernamentales entre los otros grupos, de los diez constituidos en esta legislatura.

Así las cosas, en Roma aparecen los primeros casos de enfermos por COVID entre el 19 y el 31 de enero y a fines de febrero y principios de marzo el contagio, especialmente en Lombardía, ya era alarmante y causa de la cuarentena en quince provincias italianas decretada el 8 de marzo de 2020.

En España algunos investigadores apuntan a que el virus se detectó en Vitoria ya en febrero, otros por la Gomera donde ya el 31 de enero se había diagnosticado COVID-19 a un turista. La realidad es que ante el explosivo incremento de casos se decretó estado de alarma por RD 463/2020, de 14 de marzo, al amparo del art 116 CE y art. 4.b) de la LO 4/1981 de estado de alarma, excepción y sitio; norma que sería objeto de hasta seis prórrogas autorizadas por el Congreso de los Diputados en plenos de 25 de marzo, 9 de abril, 22 de abril, 6 de mayo, 20 de mayo, y 3 de junio, y, por ende, de una duración total de tres meses y siete días hasta el 21 de junio.

Decretos de prórroga autorizados por el Congreso de los Diputados y, dicho sea de paso, conceptuados como con valor normativo, autorizaciones «revestidas de valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender, o modificar desde el estado de alarma»(STC 83/2016, de 28 de abril), como ya sucediera con otras autorizaciones sobre la misma materia con ocasión de decretarse el estado de alarma ante una huelga de controladores aéreos en diciembre

de 2010, y con ocasión de la autorización del Senado para intervenir una comunidad autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 155 CE, en octubre de 2017. No es cuestión de abordar en este trabajo esta materia pero sí habría que traer a colación que tales «autorizaciones» ni si contemplan como normas con rango o valor de ley en la CE ni en el art. 27 de la LOTC, y que la ley en nuestro sistema estatal es un producto bicameral, salvo los reales decretos leyes, normas con valor de ley cuya convalidación o derogación solo corresponde al Congreso de los Diputados, o los Reglamentos parlamentarios de Congreso y Senado, cuya aprobación compete exclusivamente a la respectiva Cámara, como excepciones constitucionales y legales al principio general de adopción de la ley por una y otra Cámara.

Vigente aún el estado de alarma, el 28 de abril de 2020 se había adoptado el planteamiento hacia la denominada «nueva normalidad» coordinada con las comunidades autónomas, en cuatro fases. Y, por una serie de reales decretos —514/2020 de 8 de mayo; 537/2020, de 22 de mayo; 555/2020, de 5 de junio, respectivamente—, se habilitaba al ministro de Sanidad para que, a propuesta de las comunidades autónomas, pudiera adoptar medidas en un determinado ámbito territorial, llevar a cabo una desescalada territorial desigual, y la actuación como autoridad delegada de las comunidades autónomas, salvo para lo referente a la libertad de circulación que exceda el ámbito territorial de una comunidad autónoma. Mientras que por Real decreto ley 21/2020 de 9 de junio se regulaba la denominada nueva normalidad.

Sin embargo tras el verano, el relajamiento de la movilidad, tan necesario en el terreno personal y económico, como peligroso en el sanitario, determinó ante una nueva ola de contagios COVID-19, que se adoptara un nuevo Real decreto —926/2020— por el que se acordaba declarar nuevamente el estado de alarma que, en este caso, tendría una duración de seis meses desde el 9 de noviembre de 2020 hasta el 9 de mayo de 2021, previéndose la comparecencia del presidente del

Gobierno cada dos meses ante el Pleno del Congreso, y del Ministro de Sanidad ante la Comisión de Sanidad cada mes.

Ante estas circunstancias y una situación nueva, imprevisible y sorpresiva, el Parlamento, el Congreso de los Diputados, qué respuesta han dado, y, más concretamente, cuál ha sido el *modus operandi* durante la pandemia y el consiguiente estado de alarma, de larga duración y por causa de «crisis sanitaria» —art 4.b) LO 4/1981— de una comisión permanente legislativa?

De entre las repuestas institucionales posibles, de entrada, cabía una posición maximalista —esto es, seguir en todos los órganos y competencias exactamente igual que en condiciones normales, lo cual era muy difícil porque desde el primer momento hubo parlamentarios enfermos con la consiguiente disminución de efectivos de los grupos que podría alterar el resultado de las decisiones de una manera artificial y no representativa, rompiendo esa proporcionalidad que inspira todos los órganos y actuaciones parlamentarios durante cada legislatura; añádase a ello las dificultades de viajar a Madrid desde todos los puntos de España, en un país confinado y con notoria disminución del ritmo de transporte, hotelero etc., etc.—. Una segunda posición, también extrema, pudo haber sido paralizar toda actividad y todos los órganos, pero esto también, especialmente cuando en virtud del estado de alarma hay sustancial alteración del régimen de derechos y libertades y máximo poder del ejecutivo, parecía impensable para todos y singularmente para la oposición, además de que hubiera sido imposible por la disposición constitucional que establece el art. 116.5 que dispone que, declarados algunos de los estados excepcionales, quedan automáticamente convocadas las cámaras, si no estuvieran en periodo de sesiones, y su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Por otra parte, la inmediatez y urgencia en tomar decisiones dificultaba parar, analizar y ordenar, como había hecho algún parlamento autonómico (véase al respecto el excelente análisis de la Junta General del Principado de Asturias de Fernández Gutiérrez

[2021]); obviamente con un número de componentes de casi un décimo sobre la composición del Congreso y con menores competencias.

Visto lo cual, qué se hizo: en el ámbito competencial, continuar la realización de las competencias y funciones parlamentarias, muy especialmente las de control político, e incluso impulso político, a diferencia de otros parlamentos (caso, al parecer del británico, y algún otro) que mantuvieron la competencia legislativa, ralentizando las facultades integrantes de la competencia de control político; mantener la función presupuestaria (PGE para 2021); y disminuir notoriamente la función legislativa, prácticamente reducida a un pequeño número de leyes (diez leyes ordinarias y 3 orgánicas en 2020 y una LO en el primer trimestre del 2021) y un altísimo número de Reales decretos leyes (treinta y ocho en 2020, más un Real decreto legislativo de texto refundido; y cinco reales decretos leyes en el primer trimestre de 2021); así como aligerar el resto de las competencias parlamentarias, caso, por ejemplo de la suspensión con carácter general, de viajes y visitas a la Cámara y todos los actos extraparlamentarios que se celebraban en las dependencias del Congreso desde el 7 de septiembre de 2020, aunque sí ha sido posible la celebración de reuniones institucionales a puerta cerrada relacionadas con la actividad parlamentaria o preparatorias de la misma con mesas de comisiones y portavoces y representantes de organizaciones en el ámbito de sus competencias.

En el ámbito orgánico, en un primer momento, se optó por potenciar el Pleno, pero no en cuanto reunión de todos los diputados que lo integran, sino estableciendo una modalidad de «pairaje», esto es participación presencial solo de pequeños números de diputados, que fue incrementándose conforme avanzaba las medidas de relajación del confinamiento y hasta llegar a la nueva normalidad, eso sí en proporción al número total de escaños de cada GP en la Cámara; y disminuir en un primer momento el número y frecuencia de sesiones de otros órganos como las ponencias y las comisiones; manteniéndose las reuniones periódicas de los órganos de gobierno —Mesa y Junta de Portavoces— que fueron los primeros en reunirse *on line*.

Y en lo funcional, la clave para poder seguir adoptando decisiones ha sido recurrir a la ampliación excepcional del denominado voto telemático —en realidad su extensión general—, fuera de los supuestos previstos en el art 82.2 del RCD y Resolución de la Mesa del Congreso de 21 de mayo de 2012 para el desarrollo del procedimiento de votación telemática (vinculado según el RCD a embarazo, maternidad o paternidad y enfermedad grave), acordado en la Mesa de la Cámara el 19 de marzo de 2020 y comunicado a los Grupos parlamentarios que adoptaron la ratio presencial y en consecuencia de voto presencial (20% en un primer momento, después 30% y actualmente sobre el 50% de los miembros de cada grupo en el Pleno) y la ratio de votos *on line* emitidos a través de la Intranet del Congreso con introducción de usuario y contraseña hasta números de votaciones inimaginables hasta esta etapa en que, téngase en cuenta las numerosísimas votaciones en relación con enmiendas del PL PGE u otras iniciativas, estarían en torno al cuarto de millón de votos expresados telemáticamente, un crecimiento de esta fórmula de voto que, obviamente, ha requerido un esfuerzo tremendo de los diputados, de la Mesa, y de los funcionarios de asistencia al Pleno, así como del Centro de tecnologías de la información y comunicaciones, cuyo desempeño ha sido más que notable para facilitar los nuevos sistemas de votación telemática, asegurando el carácter personal e indelegable del voto, como dispone la Constitución, y evitando errores en el procedimiento de votación, además de reajustar la ubicación de los diputados presentes en el hemiciclo con respeto a las distancias y a las asignaciones de escaños de cada grupo parlamentario.

En la misma reunión de 19 de marzo 2020 de la Mesa de la Cámara y como un principio de orden se acordó suspender todos los plazos parlamentarios.

A ello se añade las reuniones *on line*, exclusivamente de los órganos de gobierno de la Cámara —Mesa y Junta de Portavoces—, como se ha indicado, y en un momento posterior la posibilidad de que

también pudieran celebrarse reuniones *on line* o mixtas de las mesas y portavoces de las comisiones.

Respecto del uso de las mascarillas, éstas son obligatorias en Pleno, y por extensión, aunque no expresamente, en las sesiones de comisiones. Manteniéndose la opción de su uso o no en tribuna o cuando el diputado está en el uso de la palabra.

De este modo, entre la primavera del 20 y la del 21, nos hemos encontrado con un Parlamento, un Congreso de los Diputados, que, básicamente, ha funcionado como un órgano por delegación, bien que es cierto que teniendo en cuenta la prescripción constitucional de voto personal e indelegable, como reza el art. 79.2 CE, pero con voto telemático, lo que unido al muy relevante papel de los grupos parlamentarios como sujetos colectivos del Parlamento, ha acentuado, si cabe, esa naturaleza «delegada» en la adopción de decisiones desde la distancia, en un doble plano, novedoso uno y con ya larga tradición el otro: el físico y generalizado, motivado por la pandemia; y el parlamentario, pues viene siendo habitual desde hace ya varias legislaturas que, entre el debate y la votación, se haya roto ese *continuum* que formaba parte de la esencia del Parlamento clásico: debate y a continuación votación en sesión; mientras que en la actualidad —ciertamente reiteramos que desde hace ya algunas legislaturas— los debates van por un lado, y las votaciones agrupadas en un mismo momento y día, por otro, lo que acentúa esa expresión utilizada de un parlamento por delegación; tanto en lo que respecta al papel del Pleno, y también, con matices por la posibilidad de sustituciones, de las comisiones parlamentarias; circunstancia que, sin duda, acrecienta aún más el protagonismo del sujeto grupo más allá del sujeto diputado.

Lo cierto es que durante los meses de abril, mayo y junio de 2020 las reuniones de mesas de comisiones con portavoces se llevaron a cabo en varios casos por zoom, otros presenciales, otros mixtos, otros por «reunión telefónica» o mediante e-mails; y, a partir del 29 de septiembre, en virtud de acuerdo de la Mesa del Congreso de los

Diputados motivado por la situación sanitaria debida a la COVID-19, se autorizó —se formalizó mejor— la participación por video conferencia en las reuniones de la Mesa y Portavoces de la Cámara y de las comisiones, video conferencia organizada desde la Cámara, con comunicación previa por los letrados, que siempre han desempeñado trabajo presencial, a indicación del presidente de la respectiva comisión, presidentes que han llevado a cabo trabajo mayoritariamente presencial también, a cuyo fin se arbitraron aquellas salas de la Cámara que ofrecían mejores posibilidades técnicas y con reflejo en acta de los asistentes presenciales y los telemáticos; a la par que también se efectuaron, excepcionalmente, cuando no era posible justificadamente la presencial, algunas comparecencias *on line*.

No obstante, la Cámara, además del pleno, ha mantenido las reuniones presenciales de órganos de trabajo parlamentario, como comisiones, subcomisiones y ponencias, y aquí es donde, a modo de estudio de caso, se abordara la práctica de una comisión permanente legislativa, la de Interior, en este singular periodo.

II. Un estudio de caso: la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados durante la pandemia marzo 2020 a marzo 2021

Cualquier conocedor del Parlamento sabe que el grueso de la actividad parlamentaria se lleva a cabo por las comisiones y sus órganos internos, las ponencias, o por las subcomisiones en el Congreso, puesto que en el Senado no existen. En efecto, las comisiones no son solo órganos preparatorios del trabajo del Pleno, sino que son también órganos decisorios que llevan a cabo, en paralelo al Pleno, actividad legislativa —cuyo ejemplo más evidente sería la aprobación de iniciativas legislativas por el procedimiento especial de competencia legislativa plena en comisión, previsto en el 75.2 CE y en los arts. 148 y 149 del RCD y preceptos homólogos del RS y también en reglamentos de parlamentos autonómicos—, amén de ser en otros casos órganos preparatorios de decisiones de Pleno; y lo propio sucede con la

actividad de control político —preguntas, comparecencias— o de impulso político —PNL—.

Asimismo, las comisiones son también —en el marco de la procedente autorización de la Mesa— sujetos con relaciones institucionales o con la sociedad civil o incluso de relaciones internacionales.

Desde la perspectiva orgánica, la composición de las comisiones que acuerda la Mesa de la Cámara al comienzo de cada legislatura refleja en pequeño la composición del Pleno, en cuanto la proporcionalidad de cada grupo parlamentario en comisión es reflejo del número de escaños con que los grupos cuentan en Pleno, así en esta XIV Legislatura de los 37 componentes de las comisiones, con las excepciones del Reglamento, 13 pertenecen al GP Socialista, 9 al Popular, 5 a VOX, 4 a GCUP-EC-GC, y 1 respectivamente a los Grupos ERC, Plural y MX, Cs, Bildu y Vasco PNV.

La Mesa de la Comisión elegida en la sesión constitutiva es también fruto de la proporcionalidad y de los acuerdos políticos a los que llegan los grupos parlamentarios; y, por lo que atañe a la Comisión de Interior en esta XIV Legislatura, cuenta con una Presidencia del GP Socialista, dos vicepresidencias del GP Popular, una Primera Secretaría Socialista y la Segunda de Podemos.

Pues bien durante esta legislatura la Mesa de la Comisión, a la que conforme al art. 67.2 RCD corresponde, entre otras competencias, fijar el orden del día de las sesiones de comisión, participar en la adopción de acuerdos sobre tiempos y debates, o calificar las enmiendas presentadas como de totalidad, se ha reunido en 9 ocasiones en 2020 —la primera al finalizar la sesión constitutiva de la comisión el 7 de febrero de 2020; la segunda el 11 de febrero; la tercera por medios telemáticos en abril; la cuarta el 23 de junio; la quinta el 1 de septiembre; la sexta el 29 de octubre; la séptima el 14 de diciembre; la octava el 16 de diciembre; la novena en una segunda reunión el mismo 16 de diciembre; y ya en 2021, y hasta la fecha actual de comienzos de marzo, dos en 2021, una décima reunión el 16 de febrero y la

undécima el 12 de marzo; de ellas, una reunión ha sido mixta —*on line* y presencial— y otra reunión por medios telemáticos para fijar un orden del día ante la solicitud de comparecencia del ministro en abril en los comienzos del estado de alarma.

Por sendos escritos de dos grupos parlamentarios la Mesa también debatió la celebración de más sesiones de la comisión con el fin de incrementar el trabajo de control e impulso político, expresión del interés de los grupos por mantener el ritmo de las competencias de control, e impulso en la comisión, a pesar del confinamiento.

Esta expresión de las reuniones tiene el significado de revelar la regularidad de tales incluso en los tiempos más severos de confinamiento por la pandemia y estado de alarma, y el predominio de las reuniones presenciales, tónica también de las reuniones de estos órganos en otras comisiones de la Cámara.

En cuanto a las sesiones de la Comisión de Interior han sido 12 desde el inicio de la legislatura, el 7 de febrero sesión constitutiva; el 17 de febrero con la comparecencia del ministro del Interior; el 23 de abril con nueva comparecencia del ministro del Interior; el 30 de junio para dictaminar el PL orgánica de transposición de la Directiva europea sobre PNR; el 10 de septiembre para debatir y votar PNL; el 30 de septiembre con la comparecencia del secretario de Estado de Seguridad; el 26 de octubre de nuevo PNL y preguntas orales; el 4 de noviembre con las comparecencias de todos los altos cargos del Ministerio del interior —subsecretaria; SES, DG Policía; DG Guardia Civil; secretario general de Instituciones Penitenciarias; DG de Tráfico y secretaria general de SIESPA—, todos ellos en relación con el PL PGE para 2021; el 30 de diciembre con comparecencia del director general de la Policía; y ya en 2021 el 19 de febrero con comparecencia del ministro, el 12 de marzo con debate y votación de PNL y el 18 de marzo con la comparecencia de la directora general de la Guardia Civil.

A las sesiones de la comisión han asistido un número de diputados de cada grupo en proporción a los componentes del grupo en la comisión y, en cada momento, según las cuotas acordadas por los

grupos —como se ha dicho 20, 30, o 50 por ciento según ha ido transcurriendo el estado de alarma y al compás de las medidas adoptadas en cada prórroga—; mientras que la Mesa de la comisión ha contado habitualmente con tres de sus cinco miembros. Sí ha habido una sesión con presencia prácticamente completa de miembros de la comisión, en el caso del dictamen del PLO de PNR en que, mediante titulares y sustituciones, se alcanzó la práctica totalidad de miembros de la comisión.

Las ponencias en cuanto órganos internos de las comisiones, preparatorios del trabajo de éstas, han operado en relación con la actividad de la comisión correspondiente; y así, en Interior, se constituyó la ponencia legislativa para tramitar el PLO PNR que se reunió presencialmente, eso sí en la Sala Sert de dimensiones muy amplias y no habitual para trabajos de ponencia, con el fin de mantener la debida separación, entre un metro y medio y dos metros, los días 16 y 23 de junio de 2020; reuniones que contaron con numerosa y participativa asistencia —de los 15 integrantes de derecho de las ponencias esta legislatura sobre catorce ponentes— y sesudo debate que, por la naturaleza del proyecto era más de técnica jurídica que exclusivamente político. A destacar que este PLO se aprobó en Pleno prácticamente por unanimidad en sesiones extraordinarias celebradas el 14 y 15 de julio de 2020 y, tras el Senado y la sanción y promulgación es la LO 1/2020, una de las tres leyes orgánicas aprobadas en el año de la pandemia y la única tramitada en ponencia y comisión (en Pleno ya fue fuera del estado de alarma) en el Congreso durante el estado de alarma.

En cuanto a las demás actividades de la comisión algunas de ellas se han mantenido presenciales —caso de algunas reuniones con representantes de organizaciones e instituciones, como la celebrada en febrero con mandos y representantes de empresas privadas o centros estatales relacionados con la seguridad, participantes en el Curso de Altos Estudios de la Guardia Civil; o la visita de trabajo de la alta representante de ACNUR Sra. Muller quien mantuvo una reunión

con miembros de la Mesa y portavoces de la Comisión de Interior en octubre. Mientras que otras reuniones, como el Foro hispano-marroquí, se suspendieron.

A destacar la celebración *on line* de la Conferencia Europea de Alto Nivel sobre Migración y Asilo que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2020, en la que participó la presidenta de la Comisión de Interior del Congreso —diputada Sra. Botella Gómez— con la presidenta de la Comisión Europea Sra. von der Leyen; presidente del Parlamento Europeo Sr. Sassoli; presidente del Bundestag alemán, Sr Schäuble; presidente de la Asamblea de la República portuguesa, Sr. Ferro; y presidente de la Asamblea Nacional eslovena, Sr. Zorcîc; junto con miembros de comisiones de Interior de países miembros de la UE, más Comisión LIBE del Parlamento europeo, para tratar en esta Conferencia Europea de Alto Nivel materias de migración y asilo que ocupan una posición importante en la agenda europea; en la misma intervino la presidenta de la Comisión de Interior en la primera sesión, junto con autoridades europeas como la presidenta de la Comisión, el presidente del Parlamento Europeo o los presidentes de las cámaras de la troika europea, con ocasión de la presidencia europea alemana en el segundo semestre de 2020.

En este mismo orden de actividades institucionales, recientemente ha tenido lugar la reunión de miembros de las comisiones de Interior de ambas cámaras de las de Cortes Generales, presidida asimismo por la presidenta de la Comisión de Interior del Congreso, con relatores de la Comisión de Venecia del Consejo de Europa para tratar sobre la LO de Protección de la Seguridad Ciudadana —la vigente LO 4/2015— y sus puntos más críticos, reunión que coincide con la fase de enmiendas de la proposición de ley orgánica de reforma de dicha ley presentada por el GP Vasco, tomada en consideración el 29 de septiembre de 2020 y actualmente en tramitación; a la que se añaden otras iniciativas legislativas igualmente pendientes de tramitación, como son una proposición de ley de Podemos tomada en consideración el 13 de octubre de 2020, también en fase de enmiendas, sobre

coordinación de los servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil; un PLO por procedimiento de urgencia, sobre protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, actualmente en fase de ponencia desde el 16 de marzo, que transpone al ordenamiento jurídico español la directiva (UE) 2016/680 de 27 de abril de 2016. Y a ello se añadiría la nueva reforma de la normativa de tráfico y circulación de vehículos.

III. Como reflexión final

Resulta claro que una pandemia es una situación extraordinaria, por el riesgo que implica para las personas, por la rapidez de la extensión y por las dificultades que presenta la curación respecto de un organismo desconocido y de consecuencias sanitarias graves y la dificultad de prevención, primero hasta el descubrimiento de una vacuna y, segundo, hasta la inoculación mayoritaria de las vacunas, en números nunca vistos y en tiempo récord; por no hablar de la saturación de prestaciones en los servicios médicos, por muy avanzados que éstos sean. Y todo ello sin entrar en otra de las caras de una pandemia de tan larga duración como es la afectación a la economía y al empleo en un país básicamente de servicios que se nutre del flujo humano que supone el turismo, como una de las principales «industrias» españolas.

En ese panorama la declaración del estado de alarma por causas sanitarias era más que necesaria y ha demostrado, al aplicarse la LO de estados de alarma, excepción y sitio, como el ordenamiento jurídico tiene respuestas a las situaciones más imprevisibles e inverosímiles que puedan producirse de modo que una primera reflexión sería esta constatación: nuestro ordenamiento tiene capacidad de respuesta útil y ponderada para esta clase de extraordinarias y peculiares circunstancias.

Es conveniente retener que un estado de alarma es una situación de excepción cuya última ratio es la defensa de la Constitución, cuya

aplicación ordinaria en materia de derechos fundamentales y libertades públicas se ve excepcionada por el propio ordenamiento, con la finalidad de restablecer el medio ambiente constitucional natural, diríamos, alterado, en este caso, por una pandemia. Y, en tal estado de cosas, se ha de mantener el funcionamiento regular de las instituciones y órganos constitucionales y, muy especialmente, la relación de control político parlamentario al Gobierno, porque si el estado excepcional, en la modalidad de alarma en este caso, implica una potenciación de las facultades del ejecutivo —del Gobierno, en concreto— parece de razón que en un sistema parlamentario el control parlamentario del Gobierno continúe ejerciéndose por el Parlamento con el alcance constitucional y legal correspondiente.

No solo la sentencia del TC sobre el Gobierno en funciones apunta hacia esta interpretación: «La función de control que corresponde a las Cortes Generales está implícita en su carácter representativo y en la forma de gobierno parlamentario que establece el art. 1.3 de nuestra Constitución, no pudiendo negarse a las cámaras todo ejercicio de la función de control, ya que con ello se afectaría al equilibrio de poderes previsto en nuestra Constitución» (STC 124/2018 de 14 de noviembre). Sino que, además, así lo determinan, para el específico caso de los estados excepcionales —alarma en este caso— el art. 116.5 y 6 de la CE cuando establecen: «5. No podrá procederse a la disolución del Congreso mientras estén declarados algunos de los estados comprendidos en el presente artículo, quedando automáticamente convocadas las cámaras si no estuvieren en periodo de sesiones. Su funcionamiento, así como el de los demás poderes constitucionales del Estado, no podrán interrumpirse durante la vigencia de estos estados. Disuelto el Congreso o expirado su mandato, si se produjere alguna de las situaciones que dan lugar a cualquiera de dichos estados, las competencias del Congreso serán asumidas por su Diputación Permanente. 6. La declaración de los estados de alarma, de excepción y de sitio no modificará el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y las leyes».

Sentado este principio normativo constitucional, la pregunta es, ¿sí no se puede interrumpir, se puede atemperar o adaptar la actuación del Parlamento?; y, parece que ante la clara expresión constitucional esta afectación no puede referirse al ejercicio de las funciones parlamentarias, es decir no a las funciones en sí —aquellas que el 66.2 CE contiene: potestad legislativa del Estado, aprobación de Presupuestos, control de la acción del Gobierno, y las demás atribuidas en la Constitución.

Así pues, recapitulando, se han desempeñado las competencias en los órganos parlamentarios de trabajo —ponencias, comisiones, Pleno— y directivos —Presidencia, Mesa, y Junta de portavoces— conforme a la prescripción constitucional. Y, de los datos durante este periodo, parece desprenderse que, ciertamente, ha habido una priorización de la función de control, sobre la función legislativa, muy probablemente porque, como expresamente recoge la Constitución, las funciones del Parlamento no se pueden interrumpir durante la vigencia de estos estados, toda vez que, al expresamente precisar la Constitución que tampoco modifican el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes, es la propia ley fundamental la que apunta hacia esa priorización.

Esto ha supuesto un activo ejercicio de las iniciativas de control antepuestas a la función legislativa que sí se ha visto afectada por el recurso continuo a los reales decretos leyes —39 en 2020 y 5 en lo que llevamos de 2021—. A diferencia de otros parlamentos en los que el desempeño funcional parece haber primado o equiparado la competencia legislativa sobre la de control.

Ahora bien, sí pueden cambiar los métodos para llevar a cabo esas funciones, aunque no los procedimientos que se han de mantener como se dispone según la competencia en juego en los Reglamentos parlamentarios, a estos efectos la «ley» parlamentaria a la que se remite la dicción constitucional del 116.6 *in fine*; quiere ello decir que los procedimientos legislativos son los previstos reglamentariamente con los correspondientes acuerdos que adopten los órganos de gobierno

parlamentario; los de control político los que se lleven a cabo mediante los institutos constitucionales y reglamentarios de control —preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, comparencias, peticiones de información—; los demás previstos en la Constitución en los términos de la misma y del Reglamento —sea la aprobación de las propuestas de nombramiento de cargos de órganos constitucionales; o la propia autorización de la prórroga del estado de alarma etc., etc.

Pero siendo así en el terreno competencial, la situación extraordinaria y anómala impone, en mi opinión, una adaptación metodológica temporal y excepcional de los modos de operación del Parlamento, porque, por ejemplo, si los diputados y senadores no pueden acceder a la sede en condiciones normales, porque no hay transportes, o porque no tienen alojamiento posible en Madrid, o directamente porque están enfermos, hay que arbitrar medios para garantizar su participación en las funciones ineludibles de la cámara sin poner en riesgo su indemnidad.

Y a eso atienden las decisiones adoptadas por los órganos de gobierno parlamentario sobre extensión —universalización mejor— del voto telemático, más allá de los casos previstos en el art 82.2 RCD, acordadas con inmediatez y urgencia y respecto de las cuales habría que analizar la conveniencia de actualizar y fijar sus prescripciones, bien mediante Resolución interpretativa o incluso como reforma del precepto; o la ratio asistencia y votación presencial y asistencia y votación *on line* en tales casos, cuya regulación mediante las oportunas normas del órgano competente incorporaría un plus de publicidad y transparencia y un valor añadido a la ordenación de estas circunstancias nuevas y excepcionales, que han sido objeto de una respuesta rápida y necesaria, y que, a medio plazo procedería fijar con regulación parlamentaria precisa sobre esta clase de circunstancias imprevisibles y extraordinarias en pro de la mayor seguridad jurídica.

Siendo como es el Parlamento un foro de expresión verbal, de intercambio de opiniones políticas y técnicas y de adopción de acuerdos y el núcleo de la legitimación democrática del sistema constitucional,

la excepcionalidad de los procedimientos para adoptar decisiones en momentos especiales y excepcionales, no puede tener carácter permanente porque supondría afectar a la idea del procedimiento como elemento de legitimación (Habermas) que tantas veces se ha considerado piedra angular de la actuación parlamentaria y que pasa por la expresión de criterio y el contraste de posiciones en la sede parlamentaria como elemento previo a la decisión o expresión de voluntad mediante la votación. Desvincular estos dos estadios —debate y posterior votación— amén de fuente de posibles errores —recuérdese el voto telemático distinto por cuestión de tiempos parlamentarios, expresado por un diputado con ocasión de una votación de investidura del presidente del Gobierno—, afecta al principio de representación y al de legitimación, desplazando el sujeto político representante al sujeto intermedio grupo, y a la postre la legitimación del electo proveniente de la elección ciudadana y no de la pura determinación partidista.

Esta desvinculación, a mi juicio, provoca una sobrecarga crítica del sistema político y parlamentario porque el sujeto colectivo —grupo— tiende a un alineamiento más compacto que el individual de los parlamentarios y ello a una dualización de las posiciones no siempre positiva en el ámbito parlamentario y más aún en el político general.

Si a esto se suma el cansancio propio de trabajar en situación de pandemia que no solo afecta al Parlamento sino a otros institutos y, en general a la población, tras un año de excepcionalidad, el resultado es de cierta saturación y crispación que sin duda interfiere en los modos y las funciones parlamentarias tan necesitadas de debate sereno cuanto de sosiego en la adopción de decisiones.

Ello explicaría como, en general, parece haberse producido más una opción parlamentaria por instrumentos de control expresados más por la cantidad que por la calidad. Quiero decir con ello que, por ejemplo, cien peticiones de comparecencia pueden ser a medio plazo, menos eficaces que una decena gestionadas con fundamento e inmediatez; o que cien preguntas escritas pueden llegar menos a la opinión pública que tres o cinco formuladas en el momento oportuno y

con el contenido ajustado al momento. La cantidad puede saturar a una ciudadanía que acaba desconectando por la irrelevancia del exceso.

En otro orden de cosas la larga situación de excepcionalidad ha provocado cambios en los ritmos de trabajo, en la duración de las jornadas de trabajo, que ahora parecen mucho más extensibles porque la no presencialidad puede confundirse con disponibilidad en todo momento; en la forma de lo presencial a lo *on line* en varios aspectos, en primer lugar en la necesidad de instrumentos informáticos como elemento de trabajo, de los que los parlamentarios están dotados, pero habría que reflexionar sobre si existen los medios adecuados al servicio del trabajo parlamentario en sus nuevas manifestaciones, y valga un ejemplo, la extensión de posibles reuniones *on line* vía Zoom o Meet u otras plataformas o el trabajo no presencial, requieren ordenadores, que obviamente todos tenemos los propios, pero cámaras para seguir estas reuniones, que no siempre están disponibles; esto es adaptar un sistema de trabajo de épocas pasadas, a otras circunstancias cuando el uso informático se generaliza y se supone que hay que generalizar los medios informáticos y garantizar su correcto funcionamiento. Es cuestión menor seguramente, pero que hay que contemplar y que evidencia la necesidad de pensar no solo a corto sino a medio plazo.

De forma semejante, se ha hecho un esfuerzo por dotar de medios de protección a diputados y a los miembros de personal parlamentario, funcionarios, eventuales, laborales etc., y ello cuando la inmediatez de la pandemia parecía urgir la respuesta, pero al igual que, por ejemplo, se ha desarrollado con rapidez y eficacia un plan de igualdad, no es menos relevante un plan de desarrollo, organización y protección del trabajo parlamentario ante circunstancias excepcionales, porque parece evidente que este largo año de anormalidad, nos sitúa ante el reto de ordenar a medio y largo plazo vías y medios con los que dotarse desde la consideración de la permanencia de las funciones parlamentarias y el mantenimiento del papel esencial del Parlamento en tanto órgano democrático por excelencia y esencial en cualquier circunstancia y

especialmente cuando la relación entre poderes se desempeña en circunstancias excepcionales.

Hay parlamentos que cuentan con comisiones de prospectiva o análisis a medio o largo plazo —Finlandia o Israel, por ejemplo—; ello no quiere decir que tales métodos de trabajos sean *per se* una garantía, pero sí que una cierta reflexión de futuro ha de acompañar las actuaciones de cualquier órgano constitucional y propiamente del Parlamento.

Cada momento tiene su reto, y el Parlamento suele dar respuestas ágiles, rápidas y por lo común satisfactorias con medios muchas veces casi artesanales o cuanto menos muy limitados; esta inmediatez habitual en la respuesta parlamentaria unida a la experiencia de este imprevisto largo y difícil año de pandemia y estado de alarma sin duda apunta a la conveniencia de planificar a medio plazo la «normalización de la anormalidad», cuando ésta se produce, con plenas garantías sobre competencias, procedimientos y sujetos parlamentarios, esto es el funcionamiento ordinario de la democracia representativa sea en condiciones normales o anormales y las respuestas para que nada perturbe a corto y medio plazo su funcionamiento.

IV. Bibliografía

Fernández Gutiérrez, M. (2021): «El Parlamento ante la COVID 19», en Dueñas Castillo, I., D. Fernández Cañueto, P. Guerreño Vázquez y G. Moreno González (coords.), *La Constitución en tiempos de pandemia*, Madrid, Dykinson, pp. 63-83.

COVID-19. Una visión desde el Parlamento de Galicia y su administración electoral

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Departamento de Dereito Público e Teoría do Estado de
la Universidade de Santiago de Compostela

Resumen

El trabajo se centra en la situación vivida en el Parlamento de Galicia, el aplazamiento de las elecciones con motivo de la crisis sanitaria, la prórroga de la vigencia de la diputación permanente, y la posterior celebración de los comicios.

Palabras clave: parlamento, COVID-19, elecciones, diputación permanente, junta electoral.

Resum

El treball es centra en la situació viscuda al Parlament de Galícia, l'ajornament de les eleccions amb motiu de la crisi sanitària, la pròrroga de la vigència de la diputació permanent, i la posterior celebració dels comicis.

Paraules clau: parlament, COVID-19, eleccions, diputació permanent, junta electoral.

Abstract

The work focuses on the experience in the Galician Parliament, the postponement of the elections due to the health crisis, the extension of the term of the Permanent Council, and the subsequent holding of the elections.

Keywords: parliament, pandemic, state of emergency, political control, legislation, representation.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Los problemas concretos gestionados.
 1. La desconvocatoria electoral: ausencia de regulación normativa al efecto.
 2. La convocatoria una vez recuperada la nueva normalidad.
 3. La financiación electoral en un proceso fraccionado.
 4. La constitución de las mesas electorales y el régimen de aplicación de las excusas para formar parte de las mismas.
 5. El voto por correo y las facultades de los trabajadores del servicio público.
 6. El *mailing* electoral y las reclamaciones de las fuerzas políticas concurrentes de carácter minoritario: el consejo del voto preparado desde casa.
 7. La impugnación de las condiciones de voto por motivos sanitarios.
 8. El voto de los emigrantes y el acuerdo de ampliación del plazo de remisión de votos desde el extranjero.
 9. Las dudas de participación electoral y el éxito de celebración.
- III. La visión ex post del proceso electoral. El funcionamiento del Parlamento.
- IV. Bibliografía.

I. Introducción

La celebración de elecciones, como proceso, implica un conjunto de elementos y, sobre todo como ha señalado el relevante auto del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 19 de enero de 2021, el paso por una serie de etapas que forman parte del llamado ciclo electoral y que suponen el ejercicio de los derechos de participación política con todas las garantías.¹

Existen una serie de garantías institucionales² en el sistema político de Galicia que van más allá de la existencia de un régimen legal que asegura un procedimiento sometido al Estado de derecho y que parten de la aplicación de la ley orgánica 5/1985, de 19 de junio de régimen electoral general y la Ley 8/1985, de 13 de agosto de elecciones al Parlamento de Galicia. Se trata de normas que aseguran entre otros los derechos de libertad de expresión plena en un proceso electoral, que como ha asentado Human Rights Watch, son esenciales en un momento de pandemia (Human Rights Watch 2020).

Básicamente son garantías que residen en un órgano administrativo, las juntas electorales (artículo 8.1 de la LOREG), que tienen un régimen descentralizado pues existe una junta electoral para toda Galicia y juntas electorales para cada una de las cuatro provincias gallegas, y más singularmente las juntas electorales de zona que son los órganos de supervisión del correcto desarrollo del proceso electoral en un nivel más local, de los distintos ayuntamientos de Galicia.

Pero cuando estas garantías administrativas adoptan algún tipo de decisión que crea controversia y se agota el nivel administrativo existen garantías judiciales: tribunales en este caso contencioso-administrativos que resuelven en vía jurisdiccional y con unos procedimientos sumarios,

¹ Así lo declara anteriormente Úbeda de Torres (2020).

² Alba Navarro (2020) recuerda que: «Una característica común a los sistemas electorales es que, como señaló Lijphart, tienden a ser muy estables y resistentes al cambio. Esta realidad no es casual. Tanto en su vertiente normativa como en el resto de sus manifestaciones, el núcleo duro de los sistemas electorales forma parte fundamental de la cultura política comúnmente asumida por una comunidad políticamente estructurada.»

muy rápidos, cualquier conflicto que pueda darse entre las distintas fuerzas políticas que concurren a las elecciones.

Pues bien, en este marco bien conocido tuvo lugar la primera convocatoria electoral el 10 de febrero de 2020 con la fecha de celebración el 5 de abril de este mismo año. En medio de esta previsión llega a España con virulencia la pandemia y se produce el primer problema que hubo que gestionar, y es que no existe una previsión normativa en España, tampoco en el derecho propio de Galicia, acerca de la suspensión de un proceso electoral por un motivo sanitario. No existe esta previsión pues el legislador nunca se preocupó de regular esta cuestión y por ello hubo que innovar un procedimiento, previa audiencia de la Junta Electoral de Galicia, y buscando el consenso de las fuerzas políticas concurrentes³ para que la autoridad que había convocado las elecciones, el presidente de la Comunidad Autónoma pudiese posponer la celebración de las mismas a un momento posterior.

Este fue un procedimiento no exento de controversia, pues no hubo un consenso de todas las fuerzas desde un primer momento, pero sí es cierto que el acuerdo se logró en pocos días. Para ello fue determinante tanto por el respaldo de la Junta Electoral de Galicia como también los propios hechos que devenían una situación sanitaria que se veía iba a ser realmente grave y que mantener la celebración de elecciones podía traer consigo peligros inminentes para la salud pública y también dificultades prácticas para el desarrollo del proceso electoral. El conflicto entre el valor de la seguridad jurídica de los plazos electorales y las condiciones de seguridad sanitaria en el ejercicio del derecho de participación se solucionó pues con primacía de ésta última y no resultó impugnado por ningún sujeto con legitimación para ello.

Es preciso también reflexionar acerca de lo que ocurrió cuando se constató la situación de posponer las elecciones «sine die», sin saber cuándo iban a poder celebrarse y dejar a un Gobierno que iba a quedar en ejercicio del poder ejecutivo sin conocerse cuándo iba a renovar o no

³ Requisitos señalados como esenciales por los organismos internacionales especializados (IDEA 2020a).

ante los ciudadanos su mandato. Esto también provocó una situación difícil pues no está resuelto en el sistema parlamentario gallego qué deba hacerse desde el punto de vista del legislativo para controlar al Gobierno, para ejercer las potestades de las Cámaras en un momento de disolución con una duración indeterminada. El proceso no iba a durar dos meses sino que se adivinaba que iba a ser mayor y por lo tanto hubo que llegar también a un acuerdo entre las fuerzas políticas para fortalecer los poderes de la Diputación Permanente para que el control parlamentario del Ejecutivo fuese mayor durante ese período.⁴

La situación desde el punto de vista institucional se fue agravando por el hecho de que desde el Gobierno Central se dictaron decretos de estado de alarma que limitaron los derechos de los ciudadanos, el derecho de movimiento y circulación singularmente, y que además provocaron una centralización de ciertos poderes que básicamente en el ámbito sanitario son competencia de la Xunta de Galicia. Después de este confinamiento largo que se vivió en España con los decretos de alarma, la situación sanitaria fue mejorando, se fueron adoptando ciertas medidas de cara a lo que se ha dado en llamar como «nueva normalidad», que es una recuperación progresiva de la actividad económica y social, la recuperación en definitiva de la plenitud de los derechos y libertades por parte de los ciudadanos y también de la normalidad institucional autonómica. Pues bien, esta situación llevó a que, tanto en Galicia como en el País vasco, que era la otra comunidad que estaba en proceso electoral, se retomase la convocatoria de elecciones. También aquí tuvo un papel importante la Junta Electoral autonómica en cuanto dio su visto bueno al marco del nuevo decreto de convocatoria, pero también la administración autonómica, que

⁴ Es una dialéctica que también se ha suscitado en otros países de la UE. Sirva por ejemplo el caso de Luxemburgo como recuerda Duncan Roberts (2021): «Fernand Kartheiser of the ADR agrees that the government misused the good will of the opposition in supporting the initial covid-19 state of emergency to marginalise parliament. The government considers the Chamber of Deputies to be an «executive body» of its own political will. The best illustration of this was that prime minister Bettel said...that if parliament did not do what the government wanted within a few days, the state of crisis would be declared again. That has nothing to do with democracy and respect for parliament!».

iba a ser quien gestionase desde el punto de vista material el proceso electoral, y en definitiva la que iba a recuperar las competencias en materia sanitaria. Se escuchó a las principales fuerzas políticas que iban a concurrir en el proceso electoral y de esta manera se logró que la recuperación del procedimiento electoral fuese bastante indiscutida⁵ pues no hubo un enfrentamiento extremo entre las fuerzas políticas, no siendo pequeños matices en relación a como retomar la celebración de las elecciones.

Lo que sí preocupó mucho a la autoridad sanitaria autonómica fue establecer un protocolo sanitario para que la celebración segura de elecciones. Todo ello con dos finalidades esenciales: una por supuesto, que los contagios no se produjesen y que no hubiese una recaída en una situación sanitaria que había mejorado, pero también una segunda idea que preocupó prioritariamente era la de que el cuerpo electoral participase en el proceso electoral.

II. Los problemas concretos gestionados

Existe un elenco de diversas medidas que se tomaron para garantizar la seguridad en el desarrollo electoral, medidas que fueron desde la ampliación del número de colegios electorales, pues hubo muchas más mesas electorales para que en cada una de ellas concurriesen menos ciudadanos, y por tanto el contacto entre el personal fuese mucho menor, hasta otras medidas de higiene y protección, que tienen que ver con el uso de mascarillas y geles hidro-alcohólicos, así como otro tipo de cuestiones como la forma de circular por los lugares de votación y el fomento del voto por correo. En definitiva, se trató de evitar en lo medida de lo posible que hubiese una coincidencia masiva de personas en los colegios electorales para un ejercicio seguro del derecho de voto.

⁵ En esta línea del llamamiento al consenso partidista está la atinada reflexión de Fernández Rodríguez (2020, 183). Referido a otros aspectos del sistema electoral también evoca la unidad de acción Fernández Esquer (2020, 33).

Estas medidas tomadas por la autoridad sanitaria no fueron compartidas completamente por todos y así ciertas fuerzas políticas impugnaron algunas de las propuestas, al ser cuestionadas por atentar al principio de igualdad de armas de las fuerzas políticas que concurrían en el proceso electoral. Algunas de estas medidas podrían favorecer más a las formaciones políticas mayoritarias porque tenían más posibilidad de hacer llegar sus papeletas, su publicidad electoral a los domicilios, por contar con más medios que las formaciones políticas minoritarias.

Por otro lado, es cierto que en todo proceso electoral existen cuestionamientos sobre la imparcialidad de los medios de comunicación y sobre el papel institucional a desarrollar por las administraciones públicas.⁶ Sin ánimo exhaustivo sí resulta de interés citar los más relevantes en esta ocasión que además deben ser analizados en el contexto social antes descrito.

Así el 21 de febrero de 2020, el representante general del partido político PSdeG-PSOE presenta un escrito en el que formaliza una denuncia, contra la Xunta y su presidente, y contra el Partido Popular por infracción del artículo 50 de la LOREG, por la publicación de una revista con el lema «Galicia Elix Galicia» que se adjuntó y todos los periódicos de Galicia el 15 de febrero de 2020.⁷ Este programa recibió publicidad en diversos medios cuyos enlaces cita por lo que solicita que estos hechos sean considerados una infracción electoral y, consecuentemente, que se le imponga a la Presidencia de la Xunta una sanción de 3.000€ y que se le requiera para que se abstenga de realizar manifestaciones públicas que incumplan el citado precepto. La Junta Electoral de Galicia entendió entre otras cuestiones que la responsabilidad de la campaña publicitaria corresponde a la

⁶ Así recuerda Ana Aba-Catoira (2020, 121) el valor de la libertad de expresión en un sistema pluralista y democrático cuando señala: «La vinculación de las libertades de expresión al valor y esencia de la democracia les reporta un amplio reconocimiento y garantía, en su consideración de libertades básicas con una posición preferente frente a otros derechos y libertades».

⁷ En el que se anuncia un programa para subvencionar las vacaciones de hasta 6.100 gallegos publicado en el DOG núm. 22, del 3 de febrero de 2020.

adjudicataria del contrato de comercialización del programa, pero tal y como tiene declarado la Junta Electoral Central no puede aceptarse la exención de responsabilidad de la administración contratante, debiendo en este caso la Xunta de Galicia extremar la diligencia para que esta se ajuste a lo dispuesto en la legislación electoral. Atendiendo a lo anterior y siendo la Junta Electoral consciente de la necesaria difusión de la campaña «Elixé Galicia» ya que lo contrario causaría un perjuicio no solo al contratista sino a las personas a las que la misma va destinada; mayores, jóvenes y familias puesto que se establece el plazo de un mes desde su publicación para formalizar las solicitudes y que la prohibición de dicha difusión en la prensa escrita afectaría a la libertad de información de los medios de comunicación, al impedirles tanto el conocimiento de las medidas adoptadas por el Gobierno como su posterior difusión y valoración ante la ciudadanía. Y por ser criterio reiterado por la administración electoral que el período electoral no interrumpe el funcionamiento ordinario de las instituciones representativas, si bien deberán respetar los límites establecidos en la legislación electoral.⁸

También el 21 de febrero de 2020, el representante general del partido político PSdeG-PSOE presenta un escrito en el que formaliza una denuncia contra la Xunta de Galicia y su presidente, y contra el Partido Popular, por infracción del artículo 50 de la LOREG, por la publicación de una convocatoria relativa a las «casas nido».⁹ Este programa recibió publicidad en diversos medios cuyos vínculos cita y consecuentemente, solicita que esos hechos sean considerados una infracción electoral y que se imponga a Presidencia de la Xunta una sanción de 3.000€ y que se le requiera para que se abstenga de realizar manifestaciones públicas que incumplan el citado precepto. La Junta Electoral de Galicia decidió que se trata de una medida administrativa claramente destinada al cumplimiento de una previsión legal de carácter

⁸ Esta resolución fue confirmada en vía de recurso de alzada por el acuerdo de la Junta electoral central del 11 de marzo de 2020.

⁹ En el *Diario Oficial de Galicia* del 18 de febrero de 2020.

social y de protección de la infancia; que fue adoptada antes de la convocatoria electoral; dicho acto administrativo fue dictado en el ejercicio de una competencia legalmente atribuida a la Administración general de la Comunidad Autónoma de Galicia y es de indudable interés general por afectar a un colectivo elevado de personas, como son las mujeres que viven en el mundo rural y sus hijas e hijos menores de tres años.¹⁰

1. La desconvocatoria electoral: ausencia de regulación normativa al efecto

La ausencia de regulación jurídica de la posibilidad de desconvocatoria electoral llevó a que la Junta Electoral de Galicia examinase los siguientes documentos: el Decreto por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia del 5 de abril de 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del COVID-19, la consulta remitida por la Xunta de Galicia y las observaciones adjuntadas por las fuerzas políticas concurrentes Partido de los Socialistas de Galicia-PSOE, GALICIA EN COMÚN-ANOVA MAREAS y Bloque Nacionalista Galego, y en el ejercicio de las competencias de consulta previstas en la legislación electoral acordara lo siguiente:

1. Reafirma su acuerdo del 12 de marzo de 2020¹¹ sobre la necesidad de que para la celebración de un proceso electoral, como el convocado por el

¹⁰ Su difusión por vínculos de información, a juicio de esta junta electoral, no tiene necesariamente una connotación electoralista. El 4 de marzo de 2020 la Junta electoral central confirmó el criterio de la junta autonómica.

¹¹ En ese acuerdo la JEG afirmó: «La Junta Electoral de Galicia, al amparo del artículo 18, letra J, de la Ley 8/1985, de elecciones al Parlamento de Galicia, y en ejercicio de la competencia atribuida para garantizar el ejercicio de las libertades públicas durante el proceso electoral declara: 1. El proceso electoral autonómico debe desarrollarse en el pleno ejercicio de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia para la garantía del ejercicio de autogobierno previsto en el artículo uno del Estatuto de Autonomía. Las medidas de protección de la salud del cuerpo electoral condicionan el normal funcionamiento del sistema y son presupuestos para su efectividad. 2. Las consecuencias que pueda tener la crisis sanitaria sobre la celebración de las elecciones deben valorarse por los órganos que tienen atribuidas las competencias sobre el normal desarrollo del proceso

Decreto 12/2020, de 10 de febrero, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones (DOG núm. 28, del 11 de febrero de 2020) en esta comunidad autónoma, se den las condiciones adecuadas para su desarrollo en libertad de concurrencia, votación y ejecución sin solución de continuidad. Todo esto como consecuencia de la posibilidad de las personas de acudir libremente a actos de precampaña, campaña electoral y votaciones. La repetición íntegra del proceso es la que mejor se ajusta a estas premisas.

2. La decisión de que las elecciones autonómicas no se celebren el señalado día 5 de abril de 2020 puede adoptarse por el Presidente de la Xunta de Galicia a la vista de los estados de emergencia sanitaria declarado por el «Acuerdo por el que se declara la situación de emergencia sanitaria en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia y se activa el Plan territorial de emergencias de Galicia (PLATERGA) en su nivel IG (EMERGENCIA DE INTERES GALLEGO), como consecuencia de la evolución de la epidemia del Coronavirus COVID-19» (Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19), que limitan completamente las condiciones mencionadas en el párrafo anterior.

3. Los elementos de referencia tienen tal notoriedad que exigen en el presente caso de que se otorgue una audiencia completa en términos jurídicos del texto de la disposición a la totalidad de las candidaturas presentadas, a la vista de que las noticias sobre los estados declarados constituyen, como se dice, hechos notorios de la vida de nuestra comunidad autónoma y sin perjuicio de la positiva audiencia efectuada con los grupos políticos significativos. La Xunta Electoral de Galicia entiende asimismo que la relevante función institucional de la Diputación Permanente del Parlamento no es imprescindible para el desarrollo de este procedimiento en concreto.

4. Las garantías de pluralismo, participación y transparencia del procedimiento contemplado en el proyecto de Decreto aseguran, a juicio de esta Xunta Electoral de Galicia, las bases necesarias para que, superadas las circunstancias actuales, las elecciones se puedan desarrollar bajo las condiciones ya mencionadas en el

electoral y su control, con la perspectiva última de garantizar la voluntad del pueblo gallego manifestada a través de las elecciones. 3. Las decisiones que se deben adoptar en esta situación han de respetar los principios constitucionales y estatutarios de seguridad jurídica, responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, por lo que han de cuidar la necesaria audiencia y participación de todos los sujetos afectados. 4. Esta Junta Electoral garantiza, en el seno de sus competencias, el normal desarrollo del proceso electoral convocado, y entiende que, ante la ausencia de una regulación expresa que autorice cualquier aplazamiento del mismo, son los mecanismos propios del Estado de Derecho y el consenso de las candidaturas concurrentes los que han de orientar las decisiones que vengan impuestas, de ser el caso, por el devenir de la crisis sanitaria.»

apartado 2.¹² Igualmente, se entiende que los elementos temporales referidos a la nueva convocatoria garantizan el inicio del proceso en condiciones de igualdad para quien intervenga en el mismo.

2. La convocatoria una vez recuperada la nueva normalidad

Como he tenido ocasión de apuntar la actuación ordinaria de la Cámara parlamentaria es la que se produce durante su vigencia y con la plenitud de su mandato en el ámbito del artículo 10 del EAG. Por eso, la previsión reglamentaria de la competencia de la Diputación Permanente para velar por los poderes de la Cámara ha de precisarse en un contexto de disolución parlamentaria y aplazamiento electoral por estado de alarma y declaración de una pandemia sanitaria (Sarmiento Méndez 2020, 107).¹³ La voluntad del Parlamento de Galicia a diferencia de lo acordado en otros ámbitos parlamentarios ha sido el de garantizar al máximo la presencialidad de las reuniones de la cámara de modo que hasta la reforma de su reglamento en 2021 no se han posibilitado sin asistencia física ninguna reunión de órganos de gobierno ni de trabajo.¹⁴ En el trabajo de la diputación permanente es destacable el acuerdo unánime de la Cámara en el sentido de interpretar las previsiones reglamentarias en favor de las mayores competencias parlamentarias de modo que el control parlamentario quedó asegurado al máximo nivel (con inclusión de preguntas orales al presidente de la Xunta) e incluso con tramitación también de instrumentos de impulso que resultaban

12 Como ha señalado Ángel A. Giménez (2020): «El debate alcanzó a los componentes de la Junta Electoral. En las sesiones telemáticas que protagonizaron entonces la discusión giró básicamente alrededor de un solo eje: qué o quién era competente para suspender los comicios. Al final fueron sendos decretos del presidente de la Xunta, Alberto Núñez Feijóo, y del lehendakari, Iñigo Urkullu, los que los pospusieron. Fue la opción más garantista y más lógica, pues si las elecciones las convocan los presidentes, los presidentes tendrían que ser los encargados de conducirlas a otra fecha».

13 Frente a esto se ha valorado la situación en las Cortes Generales así: «Sobre las relaciones entre Gobierno y Parlamento, la rectificación ha llegado más o menos a tiempo. Frente al «cierre» de los primeros días (política y jurídicamente difícil de justificar), el Congreso de los Diputados ha pasado a funcionar casi con normalidad, en el Pleno y en algunas comisiones. Una vez más, el Senado ha perdido la oportunidad de ejercer su condición de Cámara territorial» (Pendás 2020).

14 Aspecto que ha sido valorado por Piedad García Escudero (2020, 276).

negados en otros espacios parlamentarios de nuestro entorno.¹⁵ Los límites que se asumieron fueron los referidos al ámbito legislativo y que no consten en la redacción de las competencias de la diputación permanente en el reglamento, de tal modo que la seguridad jurídica en la construcción del ordenamiento autonómico quedase garantizada en todo momento.

La fijación de la fecha de la celebración de las elecciones pospuestas fue objeto de negociación entre las fuerzas políticas en el reconocimiento de las facultades legales del presidente para su efectivización, pero con reconocimiento expreso de la necesidad de lograr el citado acuerdo político.

3. La financiación electoral en un proceso fraccionado

La ley 9/2015, de 7 de agosto, de financiación de las formaciones políticas y de las fundaciones y entidades vinculadas o dependientes de ellas ha supuesto un avance importante en la clarificación del marco económico-financiero de desarrollo de las elecciones en Galicia. Las dudas suscitadas por las fuerzas políticas concurrentes por la doble convocatoria electoral de 2020 fueron resueltas por la administración electoral gallega previa consulta al órgano fiscalizador que es el Consello de Contas de Galicia. En este sentido se ha clarificado que la existencia de dos convocatorias no genera una duplicidad de créditos para la financiación electoral ni obligaciones formales duplicadas para las fuerzas políticas que además mantienen la igualdad de oportunidades para todos los concurrentes.

¹⁵ Javier García Roca (2020, 181 y ss.) se muestra escéptico acerca de la eficacia de la «avalancha de control» que apunta se ha producido en el congreso de los diputados e intuye que no ayuda a rectificaciones y mejoras de la acción de gobierno.

4. La constitución de las mesas electorales y el régimen de aplicación de las excusas para formar parte de las mismas

El eventual problema de constitución de las mesas por ausencia de ciudadanos designados¹⁶ estuvo muy presente a lo largo de todo el proceso y especialmente con motivo del confinamiento adoptado en ciertos ayuntamientos de la comarca de A Mariña lucense que dieron lugar a recursos decididos por la junta electoral de Galicia en el siguiente sentido: «La Xunta Electoral de Galicia, a la vista de los escritos y alegaciones presentadas, en relación con las consultas que le fueron remitidas sobre las condiciones del ejercicio de los derechos de sufragio activo de los ciudadanos de la Mariña Lucense recuerda que los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y en la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia son el marco jurídico que garante, a través del ejercicio de las competencias de las administraciones públicas, estatal, autonómica y local, la efectividad de sus derechos de participación política. No corresponde a esta Junta Electoral pronunciarse sobre la suspensión de las elecciones en la Mariña Lucense. Mientras las actividades administrativas, económicas y sociales se desarrollen con normalidad esta Xunta Electoral de Galicia no entiende afectadas las condiciones del proceso electoral, a salvo de lo que pueda acordarse, en su caso por las autoridades sanitarias. El sistema normativo vigente asegura el papel de las administraciones electorales y, en su caso, de los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo y de la justicia constitucional en la tutela del correcto desarrollo del proceso electoral.» Esta resolución fue confirmada en

¹⁶ Como en su día apuntó la STC 76/2019, de 22 de mayo: «La falta de previsión legal de un elemento cuya previsión es necesaria para que se pueda considerar que se respeta el contenido esencial, tampoco se puede superar con la técnica de la interpretación conforme, pues esta técnica, que viene impuesta por el principio de conservación de la ley, se aplica cuanto existen «varias interpretaciones posibles igualmente razonables» y permite descartar aquella o aquellas que darían lugar a que el precepto incurriera en inconstitucionalidad [SSTC 168/2016, de 6 de octubre, FJ 4 b); y 97/2018, de 19 de septiembre, FJ 7, por todas]. En el presente caso no estamos ante «varias interpretaciones posibles igualmente razonables», sino ante la insuficiencia de regulación detectada en una norma de desarrollo de un derecho fundamental». Conforme a esta doctrina una ausencia de ciudadanos difícilmente se podría solventar con una aplicación analógica de los preceptos de la LOREG.

vía de recurso por la junta electoral central el 9-7-2020 y pone de manifiesto retos en la normatividad de nuestro orden constitucional.¹⁷

5. El voto por correo y las facultades de los trabajadores del servicio público

La representante del Bloque Nacionalista Galego (BNG), interpuso reclamación ante la Xunta Electoral, en lo que tiene que ver con el voto por correo y el funcionamiento del servicio de Correos con el protocolo COVID-19 ya que a su juicio desde la declaración de la pandemia provocada por el coronavirus, el servicio de Correos tiene un protocolo COVID-19 cumpliendo con los protocolos establecidos por las autoridades sanitarias, entre las medidas adoptadas para la seguridad de los trabajadores y trabajadoras así como de los usuarios y usuarias del servicio de correos, está la inhabilitación de la firma a fin de procurar el contacto cero. Este protocolo de seguridad a su juicio es incompatible con el voto por correo ya que no se puede garantizar un proceso de voto con todas las garantías democráticas, al estar inhabilitado el sistema de firma se produce una gran inseguridad jurídica, pues las solicitudes de voto, las documentaciones y la entrega del voto se realiza sin ningún tipo de firma por parte de los electores, lo que puede generar graves problemas en cuanto al desarrollo del proceso electoral.

Por otro lado, se alegó que era previsible que se produzca un aumento importante de las solicitudes de voto por correo por parte de los electores, evitando así tener que acercarse el día de las elecciones a un colegio electoral, en lo que no se sabe cómo se va a desarrollar dicha jornada en aras del cumplimiento de las garantías sanitarias y de la salud de los electores. El previsible incremento de la solicitud de voto por correo puede provocar el colapso de las oficinas de correos, pues en los anteriores y recientes procesos electorales ya se dieron importantes problemas en el voto por correo, debido al aumento de las solicitudes

¹⁷ En la línea de lo expresado por Francisco Balaguer Callejón (2020, 140).

del mismo lo que hizo que el servicio sufriese un atasco y hubo que ampliar los plazos para garantizar el voto. A esto debe añadirse que muchas de las oficinas de correos no están adaptadas a la nueva situación y que dado que el voto por correo implica desplazamientos a la oficina de correos, dos veces, por parte de los electores que lo soliciten, no se puede garantizar la seguridad de electores y trabajadores y trabajadoras, trasladando a las oficinas de correos el problema de seguridad.

Por esto se solicitó de la Xunta Electoral que se adopten todas las medidas necesarias para garantizar un proceso electoral con todas las garantías democráticas en lo que tiene que ver con el voto por correo, que permita la identificación y conformidad de los electores en todo el proceso del voto por correo y en el que se garantice la salud de electores y trabajadores y trabajadoras. Además, se solicitó que se adopten las medidas necesarias a fin de evitar el colapso en las oficinas de correos, como ha sucedido en procesos electorales anteriores, garantizando en todo momento la seguridad y medidas sanitarias establecidas por las autoridades competentes. Las cuestiones suscitadas están en la base de los principios de autenticidad e igualdad que son la esencia que ha determinado el Tribunal Europeo de derechos humanos en esta cuestión.¹⁸ Los órganos competentes de la administración electoral dictaminaron la conformidad de las medidas adoptadas con el canon de validez de celebración de las elecciones y ello a pesar de la falta de previsión expresa de estos nuevos mecanismos en la normativa estatal orgánica.

6. El *mailing* electoral y las reclamaciones de las fuerzas políticas concurrentes de carácter minoritario: el consejo del voto preparado desde casa

La cuestión enunciada está relacionada con la neutralidad institucional que es un aspecto estrechamente vinculado con el principio de

¹⁸ Así lo documenta Amaya Úbeda de Torres (2020, 568).

igualdad de armas entre los candidatos (Soler Sánchez 2011, 30). Así la Junta Electoral Central en su sesión del 1 de julio de 2020 resolvió una consulta formulada por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos en relación con la distribución de los envíos de propaganda electoral depositados en Correos por la formación política Vox para las elecciones autonómicas de Galicia y País Vasco del 12 de julio de 2020 en la que concluye que no se aprecia que tales mensajes incurran en una vulneración de derechos fundamentales por lo que resuelve que no procede paralizar la distribución postal de la propaganda electoral de la formación política Vox e insta a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos a que reanude de inmediato la distribución (Ac. 113/2020). Examinada la denuncia y vistas las alegaciones, la Xunta entiende que no es competente para resolver la denuncia formulada por ausencia de relevancia electoral conforme a lo dictaminado por la Junta Electoral Central.

Posteriormente¹⁹ se presenta escrito en el que formaliza denuncia en relación a la recomendación de la Xunta de Galicia a la población de llevar el voto preparado desde el domicilio, por la que solicita que se obligue a la Xunta de Galicia a la retirada de esta campaña institucional. Sobre esta cuestión la Junta electoral de Galicia decidió que la recomendación objeto de la reclamación «de que las personas electoras lleven el voto ya preparado desde el domicilio», se incluye dentro de las «recomendaciones y medidas de carácter general» (punto 4.1) integradas en las «medidas preventivas en materia de salud pública frente a la COVID-19» (punto 4) del protocolo de la Xunta por el que se establecen las medidas preventivas en materia de salud pública frente a la COVID-19 para el desarrollo de la jornada electoral del 12 de julio de 2020.²⁰ En otro orden de cosas el carácter no jurídico

19 Con fecha 6 de julio de 2020, el representante general de En Marea-Compromiso por Galicia-Partido Galeguista-Marea Galeguista.

20 Aprobado por el Consello de la Xunta de Galicia en la reunión del 29 de mayo (al que se da publicidad por la Resolución del 29 de mayo de 2020, de la Secretaría Xeral Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones públicas e Xustiza y publicado en el *Diario Oficial de Galicia*, 104, del 30 de mayo de 2020).

de la recomendación, no vinculante y voluntario para las personas electoras, ya que no tiene fuerza jurídica obligatoria, al tratarse de una recomendación en el contexto que se enmarca el protocolo referido a las medidas preventivas por razones de salud pública singularizadas frente a la COVID-19 compatibles en todo caso con la máxima seguridad de higiene, limpieza y otras medidas en los locales electorales. En suma, responde a la finalidad de posibilitar el desarrollo de la jornada electoral de manera compatible con la salud pública. Además, a juicio de la Junta electoral gallega no cabe inferir de esta recomendación el empeoramiento de las condiciones de desigualdad efectiva de concurrencia entre candidaturas y del pluralismo efectivo, por tener el *mailing* electoral para las fuerzas políticas el mismo carácter voluntario. Mucho menos que vulnere los procedimientos previstos en la LOREG, socave el derecho a la información y elección de las candidaturas proclamadas y suponga una intromisión de la autoridad gubernativa en el proceso electoral, reiterando el carácter de recomendación no vinculante carente de fuerza jurídica que no altera ni modifica las previsiones que a este respecto se contienen en la normativa electoral, artículos 81 y concordantes de la LOREG. La fundamentación recogida en los puntos precedentes fue confirmada por la Junta Electoral Central, acuerdo 330/254 del 11 de junio, derivado de la resolución del recurso interpuesto por el Bloque Nacionalista Galego contra el acuerdo de la Xunta Electoral de Galicia del 4 de junio de 2020, por el que resuelve reclamación en relación con la recomendación de que los electores lleven el voto ya preparado desde su domicilio²¹ y reproducida por la Xunta Electoral en su acuerdo del 22 de junio de 2020, por el que se resuelve la reclamación del representante general de EQUO Galicia, en relación con la misma recomendación y que a continuación se transcribe: «Desestimar el recurso y confirmar el acuerdo de la Junta Electoral de Galicia de 4 de junio de 2020 por los siguientes motivos:

²¹ Incluida en el protocolo de la Xunta de Galicia por el que se establecen las medidas preventivas en materia de salud pública frente al COVID-19 para el desarrollo de la jornada electoral.

1. La directriz sanitaria cuestionada debe aplicarse e interpretarse en el marco de la situación excepcional que ha ocasionado la propagación del virus COVID-19.
2. En ese marco, la directriz referida persigue proteger un valor medular como es el derecho a la salud de todas las personas que participan en los comicios —derecho que aventaja en relevancia al resto de principios e intereses implicados en este caso—, con lo que la recomendación de llevar preparado el voto no compromete los principios de igualdad y pluralismo político a efectos de estimar las solicitudes que postula la formación recurrente en su escrito; antes bien parece que la indicación efectuada por la Administración Autonómica debe entenderse dirigida exclusivamente a quienes quieran votar y tengan en su poder los sobres y papeletas que coincidan con su opción política para estos comicios.
3. Es de público conocimiento que, mientras persista el riesgo de contagio, deben evitarse las aglomeraciones en lugares cerrados. El riesgo de contagio siempre existirá, por mucho que los poderes públicos se esmeren en mantener unas condiciones idóneas de limpieza de los locales electorales y de asepsia de todas las personas que intervienen en el proceso de votación. Esta circunstancia justifica suficientemente la recomendación efectuada, la cual tiene por justa finalidad la de agilizar la emisión del voto en el curso de unas elecciones que van a desarrollarse —dato que resulta clave— en un contexto de riesgo epidémico.»

7. La impugnación de las condiciones de voto por motivos sanitarios

Una primera cuestión que ha dado lugar a debates se relaciona con la cabina electoral y el «miedo a votar». Se suscitó que el consejo de la administración autonómica de evitar el uso de las cabinas y promover tanto el voto por correo como la preparación del sobre electoral en el domicilio del votante podían suponer una afectación a las garantías del

ejercicio del derecho de sufragio. Ambas cuestiones fueron rechazadas por las juntas electorales que una vez más relativizaron los requisitos del articulado de la LOREG en favor de las garantías sanitarias del ejercicio del derecho de sufragio. El desarrollo de la campaña electoral y los mítines electorales por producirse finalmente en condiciones favorables no han planteado conflictividad electoral si bien su desarrollo ha huido de las concurrencias masivas de ciudadanos en lugares cerrados y con respeto a los consejos de las autoridades sanitarias.

8. El voto de los emigrantes y el acuerdo de ampliación del plazo de remisión de votos desde el extranjero

Más de 461.000 ciudadanos gallegos podían solicitar el voto hasta el 13 junio. Solo 12.000 solicitaron su derecho a participar, es el llamado voto rogado. Existe una parte importante de la población que vive fuera del territorio de Galicia y en el resto de España, incluso una parte importante de la población que vive en Iberoamérica, singularmente en el contorno del Río de la Plata en Argentina y Uruguay, también en Brasil y Venezuela, y otra parte importante de emigrantes también en Europa, en especial en Reino Unido, Francia, Alemania y Suiza. La realidad representativa del Parlamento de Galicia está obviamente condicionada por esa situación demográfica que aún es muy importante. Es sin duda éste el más importante problema en la participación política que cabe achacar al proceso electoral de 2020 y que no pudo ser obviado por las autoridades competentes por depender del servicio de correos de países extranjeros. La complejidad de los actos involucrados en la organización y ejecución del proceso electoral, así como la necesaria garantía de que los actos que se despliegan durante las actividades electorales se realicen con estricto apego a los derechos humanos (Vidal Pardo 2020, 14) llevan a demandar las reformas legislativas necesarias para cambiar esta situación se produzcan de modo inmediato.

9. Las dudas de participación electoral y el éxito de celebración

El 6 de julio de 2020, el representante general de la coalición electoral En Marea-Compromiso por Galicia-Partido Galeguista-Marea Galeguista, presenta escrito en el que formaliza denuncia para que se adopten medidas para asegurar o desarrollo de la jornada electoral en la Mariña y en toda Galicia. La Junta Electoral de Galicia se ratifica en el acuerdo impugnado, en el sentido de que se recuerda que los procedimientos previstos en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y en la Ley de Elecciones al Parlamento de Galicia son el marco jurídico que garantiza, a través del ejercicio de las competencias de las administraciones públicas, estatal, autonómica y local, la efectividad de sus derechos de participación política. No corresponde a la junta electoral autonómica pronunciarse sobre la suspensión de las elecciones en la Mariña Lucense. Mientras las actividades administrativas, económicas y sociales se desarrollen con normalidad, la junta electoral no entendía afectadas las condiciones del proceso electoral, a salvo de lo que puedan acordar, en su caso, las autoridades sanitarias. El sistema normativo vigente asegura el papel de las administraciones electorales y, en su caso, de los juzgados y tribunales de lo contencioso-administrativo y de la justicia constitucional en la tutela del correcto desarrollo del proceso electoral. Consecuentemente, la junta electoral entendió que el acuerdo impugnado está ajustado a Derecho. El 9 de julio de 2020 la Junta electoral central ratificó este acuerdo tomado por la autonómica.²²

²² El 4 de febrero de 2021 la JEC ha desaprobado buscar «mecanismos de sufragio no presenciales para personas contagiadas o contactos estrechos a partir de la fecha en que concluya el plazo de solicitud del voto por correo». «No resulta posible conforme a lo dispuesto en la legislación electoral vigente», ha recordado, al tiempo que ha señalado que la Generalitat ya ha tomado medidas «que permitan el ejercicio del derecho» para estas personas.

III. La visión *ex post* del proceso electoral. El funcionamiento del Parlamento

La primera cuestión que merece destacarse es que la celebración de las elecciones del 12 de julio no ha provocado un repunte inmediato de la expansión de la pandemia. Ha habido algún brote concreto pero que no se ha vinculado a la celebración de las elecciones, de hecho el mayor brote que ha habido después de la nueva normalidad se ha producido antes de la celebración de las elecciones, en el norte de la comunidad autónoma y provocó que los días anteriores hubiese restricciones de movilidad que afectaron a unas 70.000 personas, si bien el propio día de las elecciones todas ellas pudieron votar, excepto los que estaban impedidos como ocurre en cualquier otro caso.

Los principales problemas que tuvo que gestionar la Xunta electoral de Galicia tienen que ver con estas ideas que he expuesto: la ausencia de una regulación jurídica de una situación nueva; hubo que experimentar ciertas normas de ingeniería constitucional e imaginar un nuevo escenario que no estaba en las leyes. Hubo que, además persuadir a los miembros de las mesas electorales, a los ciudadanos que tenían que participar en las mesas electorales que el proceso iba a ser seguro, y que por tanto solamente iban a ser liberados de ese deber de participar en las mesas aquellos que tuviesen una edad muy avanzada o tuviesen alguna enfermedad que le impidiese participar en las mismas. Se pudieron constituir todas las mesas electorales, los ciudadanos participaron en el proceso electoral de una forma realmente importante y los recursos que hubo en relación con el voto por correo, pues se permitió de una forma más ágil a la prevista en la LOREG para votar por correo desde el domicilio, fueron rechazados. Podemos afirmar que no hubo cuestionamiento del resultado electoral por este motivo de modo muy semejante a lo ocurrido en países hermanos como Costa Rica.²³

²³ Así lo explica María Marta Brenes Montoya (2020): «Dichosamente, las elecciones municipales se realizaron con éxito; sin embargo, ante la excepcionalidad de las circunstancias, el TSE se vio en la urgente necesidad de emitir regulaciones para mantener la prestación de sus

La participación del cuerpo electoral fue cercana al 60%, es decir, relevante participación en un contexto de pandemia. Este ha sido un dato importante y que ha satisfecho a todos porque la legitimidad de las elecciones lógicamente es mucho mayor y también de los poderes parlamentarios elegidos. Se trata como puede comprobarse en el cuadro adjunto de unos datos homologables a las mejores participaciones electorales en los países de nuestro entorno. Se pudo constituir la Cámara el día 7 de agosto. Con las condiciones de seguridad sanitaria²⁴ en las que se desarrolló esa sesión constitutiva fue un proceso felizmente terminado. Los posibles recursos que pudieron presentarse en vía judicial no se han producido y nadie ha cuestionado los resultados de un modo frontal.

servicios y garantizar la seguridad y la salud de las personas usuarias y funcionarias. Asimismo, el TSE dictó varios pronunciamientos (sentencias y autos) en los que valoró la situación de la COVID-19 como parte de la *ratio decidendi* que sirvió de fundamento a la decisión del colegiado».

24 El protocolo de prevención frente a la COVID-19 que está aplicando el Parlamento de Galicia desde la aparición de la pandemia viene de recibir la certificación específica de AENOR para este tipo de procedimientos, una vez acreditado que se ajusta al reglamento particular establecido por la Asociación Española de Normalización y Certificación para este tipo de medidas. La certificación de AENOR ha sido expedida una vez que esta entidad verificó la idoneidad y la correcta aplicación de las medidas contempladas en el Protocolo de actuación frente a la COVID-19 del Parlamento de Galicia, y que afecten tanto a la organización como al funcionamiento de la institución. Este protocolo había sido diseñado a principios de marzo de 2020, antes de ser decretado el estado de alarma como consecuencia de la COVID-19, y está sometido a la permanente revisión por parte de un grupo de específico creado a tal efecto. Para su redacción, el Parlamento contó con el asesoramiento de expertos en epidemiología, al tiempo que ha sido sometido a la consideración de la representación sindical del personal de la Cámara para recoger aportaciones. El protocolo del Parlamento de Galicia frente a la COVID-19 establece diferentes pautas de actuación en función de la situación epidemiológica de cada momento. De este modo, contempla el funcionamiento de la institución en modo teletrabajo, que puede ser total —como sucedió durante el confinamiento de la pasada primavera— o parcial —como el activado durante 2021— y define actuaciones específicas como el reforzamiento de la limpieza y ventilación del edificio, la dispensación de gel hidroalcohólico, la instalación de barreras de separación cuando estas resulten necesarias, o limitaciones de acceso y permanencia en determinadas áreas del edificio para minimizar los riesgos. También define, entre otros aspectos, el procedimiento a seguir ante la detección de hipotéticos casos positivos entre lo personal de la institución o cuando alguna persona necesite someterse a la cuarentena.

hacer posible participar más telemáticamente al diputado. Hasta la reforma del artículo 84.7 sólo se permitía la delegación de voto, el voto telemático, en ciertas situaciones muy extraordinarias relacionadas con la maternidad y el embarazo. Se trata en todo caso de adaptaciones del marco jurídico plenamente necesarias y adoptadas por consenso en el sistema político autonómico pues de otro modo supondrían alteraciones de las reglas de juego institucional inadmisibles en una democracia constitucional.²⁶

Suele decirse que los grandes avances de la historia se han producido con motivo de relevantes crisis y algo parecido puede afirmarse respecto de las situaciones que se han producido en el año 2020 y sus efectos en el Parlamento de Galicia. Por un lado se ha asentado la centralidad de la institución parlamentaria en el sistema político gallego a través del fortalecimiento de la Diputación Permanente en un momento en el que no existía certeza sobre la fecha de celebración de las elecciones autonómicas y por otro, se ha reformado el Reglamento de la Cámara para garantizar el funcionamiento de la institución a pesar de que la situación sanitaria pueda dificultar la presencia personal de sus miembros en la sede parlamentaria.²⁷ En todo caso debe reconocerse que la práctica parlamentaria ha sido muy heterogénea e incluso en el derecho comparado se aprecian comportamientos muy dispares en las cámaras

²⁶ En este sentido, en IDEA (2020b): «Los retrocesos democráticos modernos ocurren desde el interior del sistema democrático, a través de reformas legislativas y constitucionales y de decisiones políticas tomadas por mayorías democráticamente elegidas. El gradual vaciamiento de los pilares no electorales de las democracias en retroceso, finalmente daña los principios básicos de control popular e igualdad política de la democracia».

²⁷ Se añade al artículo 84 del Reglamento del Parlamento de Galicia un nuevo apartado 7, que queda redactado en los términos siguientes: «La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá habilitar excepcionalmente y por tiempo determinado la presencia, el voto delegado, sistemas de videoconferencia o cualquiera otro sistema técnico viable y adecuado que garantice, a todos los efectos reglamentarios, la asistencia y participación en las sesiones y en los debates y el ejercicio del derecho de voto por quien no pudiese asistir a las sesiones de forma justificada por encontrarse Galicia en una situación de afectación grave de la salud de la población declarada por las autoridades sanitarias públicas competentes que le imposibilite la presencia física en la sesión correspondiente por comprometer la salud de las personas.»

de un mismo Estado.²⁸ El reto fundamental del inicio de esta legislatura es la reforma del marco electoral estatal y autonómico para que situaciones semejantes que se produzcan en el futuro estén previstas en el ordenamiento jurídico o cuanto menos éste proporcione líneas esenciales de trabajo que eviten la zozobra institucional que se ha vivido en 2020 y 2021 en los diversos sistemas parlamentarios existentes en España.

# of sitting days, March 16-September 1, 2020		
House of Commons	14	Episodic short-term sittings of 1-3 days.
Senate	12	1-day sittings, 2-week sitting in June.
British Columbia	21	1-day sitting in March, semi-regular sittings June-August.
Alberta	58	Semi-regular sittings March-August.
Saskatchewan	17	Adjourned March 18, semi-regular sittings mid-June to early July.
Manitoba	9	1-day sitting in April, 1 sitting day per week in May.
Ontario	23	1-day sittings in March and April, 2 days per week mid-May to June, 3 days per week in July.
Quebec	13	3 days per week in late May to mid-June.
New Brunswick	11	3 days per week in late May to June.
Nova Scotia	0	
Prince Edward Island	28	Regular sittings form late May to early July.
Newfoundland and Labrador	9	1-day sittings in March and May, 2-week sitting in June.
Yukon	4	No sittings after March 19.
Northwest Territories	15	Semi-regular sittings late May to mid-June.
Nunvaut	0	

4 CANADIAN PARLIAMENTARY REVIEW/AUTUMN 2020

²⁸ Como puede apreciarse en el cuadro realizado por Mike Morden (2020, 4).

IV. Bibliografía

- Aba-Catoira, A. (2020, septiembre-diciembre): «Los desórdenes informativos en un sistema de comunicación democrático», *UNED. Revista de Derecho Político*, 109, pp. 119-151.
- Alba Navarro, M. (2020): «Sistema electoral, investidura y moción de censura: tres ejemplos de flexibilidad constitucional y de arbitramento doctrinal», *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*.
- Balaguer Callejón, F. (2020): «Crisis sanitaria y derecho constitucional en el contexto global», *UNED. Teoría y realidad constitucional*, 46.
- Brenes Montoya, M. M. (2020): «COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones», *Revista de Derecho electoral*, 30. https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_11.
- Carrillo López, M. (2020a): «Derecho de excepción y garantía de los derechos en tiempos de pandemia», *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 1.
- (2020b, 30 de abril): «Impact constitutionnel sur l'État de droit des mesures adoptées en Espagne. Démo-cratie, État de droit et droits fondamentaux face à la pandémie de Covid-19: perspectives croisées». Recuperado de https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/m.carrillo_impact_constitutionnel_sur_letat_de_droit_des_mesures_adoptees_en_espagne-1.pdf.
- Fernández Esquer, C. (2020): «El sistema electoral de Castilla-La Mancha tras la reforma de 2014: análisis de sus rendimientos y propuestas de mejora», *Parlamento y Constitución*, 21, pp. 11-38.
- Fernández Rodríguez, J. J. (2020): *Seguridad(es) en un futuro incierto (un estudio jurídico constitucional)*, Pamplona, Aranzadi.
- García Escudero, 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», *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, 46.

- García Roca, J. (2020): «La experiencia de España en el Estado de alarma ante el coronavirus», Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Giménez, Á. A. (2020, 26 de diciembre): «Inseguridad jurídica al descubierto. Una legislación electoral para tiempos de pandemia: ni está ni se la espera», *El Confidencial*. Recuperado de https://www.elconfidencial.com/espana/2020-12-26/legislacion-electoral-tiempos-pandemia-ni-esta-ni-se-espera_2879351/.
- Human Rights Watch (2020, 19 de marzo): «Humans rights dimensions of COVID-19 response». Recuperado de <https://www.hrw.org/news/2020/03/19/human-rights-dimensions-covid-19-response> [Consulta: 18.10.2020].
- IDEA (2020a, julio): *Managing elections during the COVID 19 Pandemic: considerations for decision-makers*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance [Consulta: 5.11.2020].
- (2020b, diciembre): *El estado de la democracia en el mundo. Confrontar los desafíos, revivir la promesa*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. <https://doi.org/10.31752/idea.2019.32>.
- Morden, M. (2020, otoño): «Canadian Parliaments Respond to COVID-19», *Canadian Parliamentary Review*, 43(3).
- Pendás, B. (2020): *Enciclopedia de las ciencias morales y políticas para el siglo XXI. (con especial referencia a la sociedad pos-Covid-19)*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Boletín Oficial del Estado.
- Roberts D. (2021, enero): «Can parliament do its job?», *Delano*, 74, p. 60. Recuperado de <https://delano.lu/d/detail/news/can-parliament-do-its-job/212951>.
- Sarmiento Méndez, X. A. (2020, junio): «La reacción del parlamento de Galicia ante la crisis sanitaria. ¿puede la diputación permanente ejercer «otras funciones» en una cámara disuelta?», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8.
- Soler Sánchez, M. (2001): *Campañas electorales y democracia en España*, Castellón, Universidad Jaume I.

- Úbeda de Torres, A. (2020): «Los estándares de derecho electoral a la luz de la jurisprudencia del tribunal europeo de derechos humanos y del código de buenas prácticas de la comisión de Venecia», *Teoría y realidad constitucional*, 46, pp. 563-584.
- Vidal Pardo, C. (2020): *La Junta electoral central española. Análisis de algunas decisiones recientes*, Junta electoral abierta, Dirección General de Documentación.

La participación de los *millennials* y la generación Z: una nueva oportunidad para el voto por Internet y para el legislador autonómico en tiempos de pandemia

JAVIER GUILLEM CARRAU

Doctor en Derecho

Letrado de las Corts Valencianes en servicios especiales

Resumen

Este artículo aborda los principios mínimos que debe atender una norma que persiga habilitar el voto *online*, remoto o por Internet. Se entiende que este mecanismo de voto puede incrementar la participación ciudadana, de *millennials* y de la generación Z y facilitar los procesos electorales en un contexto como el de la pandemia de la COVID-19.

Palabras clave: voto *online*, Internet, remoto, participación, generación Z, *blockchain*, legislador autonómico.

Resum

Aquest article aborda els principis mínims que ha d'atendre una norma que persegueix habilitar el vot en línia, remot o per internet. S'entén que aquest mecanisme de vot pot incrementar la participació ciutadana, de *millennials* i de la generació Z i facilitar els processos electorals en un context com el de la pandèmia de la COVID-19.

Paraules clau: vot en línia, internet, remot, participació, generació Z, *blockchain*, legislador autonòmic.

Abstract

This article deals with minimum aspects which should be reflected in a rule laying down the possibility of e-voting. This voting method will engage citizens in elections, in particular millennials and Z Generation and, of course, it will ease the ballot exercise in times of the pandemic COVID-19.

Keywords: e-voting, Internet, remote, participation, millennials, Z Generation, blockchain, autonomic legislator.

Sumario

- I. Introducción.
- II. El proceso electoral ante el voto electrónico.
 1. Instrumentos materiales de votación.
 2. Modos de voto electrónico: en máquina en el colegio o por Internet.
- III. El voto electrónico y el régimen electoral.
- IV. El voto electrónico y el legislador autonómico.
- V. El voto por Internet y el criterio de la Junta Electoral Central.
- VI. Elementos básicos para habilitar el voto por Internet a escala autonómica.
 1. La mesa electoral electrónica.
 2. El proceso para emisión y recuento de votos electrónicos.
 3. La identificación del votante.
 4. Las papeletas electrónicas.
 5. La jornada electoral electrónica.
 6. El escrutinio electrónico.
- VII. Conclusiones.
- VIII. Bibliografía.

I. Introducción

En el contexto de la pandemia de la COVID-19, la cuestión del voto por Internet se aborda desde la necesaria reflexión de su utilidad para reactivar el interés de los ciudadanos por la política, sobre todo de las generaciones más jóvenes, los llamados *millenials* y la Generación Z. Este planteamiento nace, en particular, ante la necesidad evidente de aumentar los porcentajes de participación electoral y la de evitar que las personas se acumulen en espacios cerrados como los colegios electorales.

El voto por Internet no queda circunscrito al proceso electoral. Esta nueva realidad participativa supone la búsqueda de nuevas comunicaciones entre representantes y representados que tiene necesariamente que reportar, al extender la participación, la ampliación y enriquecimiento del debate político y aumentar la participación de los electores.

En este contexto, el debate sobre la cuestión del voto por Internet puede enriquecerse con la afirmación la capacidad del legislador autonómico y la referencia a los elementos y principios mínimos que debe abordar una norma que pretenda habilitar el voto *online*, remoto o por Internet: una mesa electoral electrónica, un proceso para emisión y recuento de votos electrónicos, identificación del votante, las papeletas electrónicas, la jornada electoral electrónica y el escrutinio electrónico.

II. El proceso electoral ante el voto electrónico

Es sabido que la organización de un proceso electoral se constituye en uno de los elementos clave del sistema democrático. La intervención de la ciudadanía y de las Administraciones públicas, así como la creación de órganos de naturaleza especial que contribuyen al buen desarrollo del procedimiento electoral es una de las características de las sociedades democráticas avanzadas. Por ello, en la Constitución española, el procedimiento electoral encuentra engarce vía la proclamación de los principios básicos del mismo y las competencias

de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos para legislar sobre esta materia. Como apunta Arévalo (2010, 213), es un lugar común en nuestra doctrina afirmar que el Constituyente optó por dar un tratamiento especial al núcleo del Derecho electoral, incorporando principios básicos en la norma cúspide del Ordenamiento jurídico, lo que, además, confiere a dichos principios una notable estabilidad, derivada de su superioridad formal y material.

La cuestión del voto electrónico se planteó en el contexto de la revisión de aquellos aspectos más singulares derivados de la aparición de las tecnologías de la información y comunicación (en adelante, TIC) en las sociedades democráticas avanzadas y, en particular, en los procesos electorales que se desarrollan en las mismas. Así, se dijo que, desde un punto de vista amplio, tecnología, gobernanza y transparencia podían ser entendidos dentro del contexto de modernización e incorporación de las TIC a la actividad política y a los procesos electorales (Sánchez Navarro 2005, 84). Así, en sus consideraciones generales sobre la utilización de las nuevas tecnologías, Castells (1996, 35) consideraba que la revolución de la tecnología de la información, debido a su capacidad de penetración en todo el ámbito de la actividad humana, constituye el punto de entrada para analizar la complejidad de la nueva economía, sociedad y cultura en formación. En este contexto, por un lado, la funcionalidad de la tecnología se concreta en la facilitación de la actividad relacional. Se habla entonces de la tecnología al servicio de las relaciones entre personas, órganos e instituciones y constituye, sin duda, uno de los elementos centrales de la sociedad en que vivimos. Por otro lado, la tecnología desempeña una función de apoyo al conjunto de herramientas que se ponen al servicio de los gestores públicos para optimizar sus procesos de producción, en este caso de gestión, del proceso electoral (Palomar 2003, 92-93).

No obstante, la introducción de las TIC no era apreciada entonces como una aventura exenta de riesgos. Entre los riesgos asociados a esta evolución se relataban los siguientes: la posible comercialización del funcionamiento del sistema; la despersonalización de la política ya

que el tecnicismo o el mecanicismo de las tecnologías tiene poco que ver con el subjetivismo de la dialéctica política y la relación social; el incorrecto entendimiento de la democracia directa o de la identidad que trate de anular la lógica de la democracia representativa; la reducción de la participación en política a la élite «informatizada» y el acrecentamiento de la brecha digital; la fragmentación del discurso político y el antagonismo en la percepción de la sociedad; los riesgos de seguridad; y el mito orwelliano del control permanente y total de la ciudadanía (Ruiz Miguel 2007, 49).

1. Instrumentos materiales de votación

El voto por Internet, *online* o remoto se encuadra dentro de la parte técnica del proceso electoral que se entiende como la definición de los instrumentos materiales de votación. En este contexto, la determinación de los instrumentos materiales de votación es, apuntaba Gálvez (2009, 259), una de las decisiones más relevantes que ha de tomar el legislador a la hora de regular la organización de las elecciones por la trascendencia política de la cuestión que afecta a la propia credibilidad del sistema.

Apunta la doctrina que, para la clasificación de las formas de expresión material del voto por el elector debe acudir a Mackenzie (1962, 146) que distingue elección de urna, marcado de papeleta, elección de papeleta y votación por sistema automático o de registro automático del voto en una máquina accionada por el elector (voto electrónico).

Esta última forma de expresión material del voto es la que interesa a los efectos de este estudio. Para el Consejo de Estado (2009) el voto electrónico es «aquél que se ejercita por medio de procedimientos electrónicos. En función de cuáles sean estos procedimientos se perfilan distintas modalidades de voto electrónico». Señalaba el Consejo de Estado que «no se incluyen los sistemas mecánicos (mediante máquinas de palanca mecánica), que hoy son considerados tecnología obsoleta

y cuyo uso se ha ido extinguiendo gradualmente. Utilizadas por vez primera en los Estados Unidos en una elección en Lockport, Nueva York, en 1892, para la década de 1960 eran usadas por más de la mitad de los electores en ese país; sin embargo, en las elecciones presidenciales de 1996 solo fueron utilizadas por el 20,7 % de los electores. Tampoco se incluye el denominado *e-counting* o recuento electrónico; es decir, la posibilidad de realizar un voto convencional e informatizar el recuento».

En cuanto a su configuración en nuestro ordenamiento, el voto electrónico estaba ya regulado para las juntas generales de accionistas de empresas que cotizan en bolsa, incluyendo mecanismos sancionarios si se incumplen obligaciones informativas, y existía de facto para las asociaciones en algunos de los Estados miembros de la UE (Gonié 2003, 1.525-1.528; Falque-Pierrotin 2004, 349-358). Apuntaba el Consejo de Estado (2009, 325) en su informe sobre la modificación del Régimen Electoral General que la introducción del denominado voto electrónico ha figurado entre las propuestas contenidas en algunos programas electorales y parece necesaria una reflexión sobre la posibilidad de su incorporación al procedimiento de votación previsto en la LOREG. Consideraba Barrat (2009, 10) que el voto electrónico era una innovación que reformula bastantes principios del derecho electoral y, partiendo de la variedad de posibles perspectivas, destacó la correspondiente a los mecanismos de observación del proceso electoral.

2. Modos de voto electrónico: en máquina en el colegio o por Internet

Se describen dos modelos de voto electrónico. El primero de ellos, no se separa claramente de las prácticas electorales existentes, puesto que consiste en la sustitución de la papeleta en papel del voto por un voto que se realiza en una máquina que transmite los votos vía internet a la Administración Electoral correspondiente. En el segundo de los modelos, la posibilidad que se ofrece es la de votar desde cualquier terminal u ordenador conectado por internet con la Administración

electoral para registrar el sentido de la votación. Ambos modelos pueden ser utilizados para referéndums o elecciones legislativas (European Parliament 2003, 36).

De manera similar, el Consejo de Estado (2009) describió que las modalidades de voto electrónico más frecuentes son la votación mediante urna electrónica y el voto por Internet. Así, los sistemas de urna electrónica son sistemas de votación parecidos a los actuales pues requieren que el elector se desplace al colegio electoral. Por otro lado, el voto por Internet permite un ejercicio no presencial o «remoto» del voto que conlleva unos requisitos de seguridad extraordinarios por necesitar un ordenador conectado a la red a través de una conexión cifrada y segura; encriptar la información para que solo pueda ser descifrada por el emisor y el receptor; proteger los sitios para que los usuarios no autorizados no puedan modificar la información; y evitar que terceros puedan acceder o conocer la información que está siendo transmitida.

Para el Consejo es fundamental «que no se puedan relacionar los votos emitidos con los votantes; que cada votante pueda emitir un solo voto; que el resultado de la votación sea correcto; y que no se puedan emitir resultados parciales que puedan condicionar el resultado de la votación». Otra dificultad de este sistema, señalaba el Consejo de Estado, (y, en general, de la mayoría de los sistemas de votación electrónica) radica en la verificación de la identidad del votante, pues no hay forma de comprobar que realmente la persona que se sienta al ordenador sea la que tiene el derecho a votar.

Para ello, cada votante ha de tener unas señas de identidad electorales que salvaguarden, con carácter secreto, la identificación del contenido de su voto y sus datos personales. A tal efecto, existen distintas clases de sistemas de identificación: tarjetas de identidad; números de identificación personal (PIN); sistemas de bio-identificación (visual o electrónica: huellas dactilares, imágenes de retina); fotografías digitalizadas; códigos de barra; contraseñas; y firma electrónica. En nuestro ámbito, la doctrina daba cuenta con anterioridad de otras

experiencias de voto electrónico en otros Estados como Estonia, Irlanda, Bélgica, Francia y Holanda; todas recogidas en el Informe del Consejo de Estado sobre la modificación del Régimen Electoral General que afirma que el Derecho comparado evidencia que se trata de un mecanismo que genera dudas e interrogantes acerca de la conveniencia de su implantación (Consejo de Estado 2009, 327).

De igual modo, en su Informe de 2009, el Consejo de Estado (2009, 337 y ss.) refiere una serie de experimentos con votaciones electrónicas en diversas zonas del territorio nacional y en elecciones autonómicas como las realizadas en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004; las del referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa del 20 de febrero de 2005; las de las elecciones de 1995 y del 16 de noviembre de 2003 al Parlamento de Cataluña; las elecciones al Parlamento de Galicia del 19 de octubre de 1997; y las elecciones a las Corts Valencianes en junio de 1999; en las Islas Baleares, en las elecciones autonómicas de mayo de 2003; y la del 14 de marzo de 2004 en el Ayuntamiento de Jun, cuando coincidieron las elecciones generales y de las elecciones al Parlamento andaluz.

De todas estas experiencias, interesa describir por pionera, como hace el Informe del Parlamento Europeo de 2003, la desarrollada en la Comunidad Valenciana respecto al voto electrónico, en el marco del programa «moderniza.com», mediante el proyecto «Infovot» de la Fundación Oficina Valenciana para la Sociedad de la Información (OVSI) que desarrollaba un sistema de voto y recuento basado en las nuevas tecnologías para las elecciones de 1999. Se realizó un estudio sobre la introducción del voto por internet para todos los ciudadanos y ciudadanas con derecho a voto en las elecciones al parlamento autonómico y el coste económico de dicha opción. Si el procedimiento del voto habitual se inicia mediante la identificación del votante con su DNI, la comprobación por la Administración electoral de su inclusión en el censo electoral, y la introducción en la urna del mismo, en el voto por internet se comprobaría, además de la inscripción en el censo, el hecho de que no hubiera votado ya por internet. En cuanto al recuento,

se produciría de una manera más rápida y exento de errores (European Parliament 2003, 67).

En cierta manera, se puede calificar que el Consejo de Estado (2009, 326) informó de manera precavida al respecto del voto electrónico, tras analizar los aspectos positivos y negativos de su desarrollo, al considerar que se trata de un proyecto de Estado. En relación con los riesgos asociados a la aplicación de las nuevas técnicas de voto hemos señalado, entre otros, el incorrecto entendimiento de la democracia directa o de la identidad que trate de anular la lógica de la democracia representativa. Junto a ello, cabe mencionar el riesgo en la salvaguarda del secreto, la confidencialidad y la universalidad del derecho de sufragio activo; la conversión del sufragio en capacitarlo mediante la expulsión de los ciudadanos que se muestran reticentes a la utilización de la nueva tecnología; el control de las operaciones electorales que pasa de ser jurídico y democrático para convertirse en invisible y tecnocrático; la cuestión de los votos nulos y los recursos electorales; la seguridad del sistema y los eventuales sabotajes, etc.

Algunos de estos riesgos se corresponden con malentendidos, tal y como ha señalado Reniu (2008, 33 y ss.), ya que el voto electrónico no se corresponde sólo con entornos no controlados porque puede aprovechar entornos controlados como son los colegios electorales; no es sólo para las elecciones políticas porque puede emplearse para todo tipo de consultas a la ciudadanía; tampoco es sólo para aquellos Estados desarrollados que puedan articularlo porque las experiencias de voto electrónico se han dado en un diverso y variopinto conjunto de Estados. No obstante, son dudas que persisten en torno a la conveniencia político-electoral y los efectos del optimismo tecnológico, la efectiva reducción de costes económicos, el eventual incremento de la participación y la desaparición de los votos nulos y, por último, la seguridad y garantías del sufragio.

Como apuntó Barrat (2009, 4) el Tribunal constitucional alemán había resaltado, entre las dificultades para aceptar el mecanismo del voto electrónico, las deficiencias en la función de control del

proceso electoral por la ciudadanía (BverfG, 2BvC 3/07, de 3 de marzo de 2009). Para este Tribunal, la ausencia de visualización y comprensión del proceso electoral basado en el voto electrónico por la ciudadanía no se compensaba por cautelas técnicas suplementarias de certificación y auditoría previa. La cuestión no era que el proceso fuera controlable sino comprensible para los actores electorales, no constituyendo argumentos de peso suficientes ni la disminución de los errores involuntarios del elector, ni la rapidez en la publicación de los resultados.

Aunque enfocada al ámbito local, se pueden aplicar al voto a distancia los principios recogidos en la Recomendación del (2004) 11 Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre los estándares jurídicos, operativos y técnicos del voto electrónico. En dicho documento se recogen una serie de garantías ineludibles y unas reglas de procedimiento respecto del voto universal, igual, secreto y libre

Un sector de la doctrina abogaba por la introducción del voto electrónico en nuestro sistema electoral sobre la base de una serie de razonamientos. Las técnicas nuevas en la emisión del sufragio pueden servir para mejorar la calidad democrática de nuestros sistemas políticos. Por eso, entre las ventajas asociadas a este sistema de voto electrónico en el colegio electoral relacionan la sencillez para el elector de la forma de votación a través de tarjeta con banda magnética; la autenticidad del voto al garantizarse un voto privado y personal; la exactitud y rapidez de la información del escrutinio al ser electrónico y la menor carga de trabajo del personal encargado de ello; la confidencialidad; etc. (Cano Hueso 2000, 74). De igual modo, en el caso de las democracias de la antigua Europa, puede ser considerado un medio para reactivar el interés de los ciudadanos por el sistema y aumentar la participación electoral (Remenyi 2007, 94; Reniu 2008, 35).

Presno considera que para la introducción legislativa del voto electrónico deben describirse una serie de premisas tecnológicas y sociopolíticas que no pueden desligarse de las relacionadas con el

respeto de las dimensiones subjetivas y objetivas del derecho de voto (sufragio universal, libre, secreto e igual) y la forma legal necesaria para regular las condiciones de ejercicio de un derecho fundamental. En este ámbito debe asegurarse en la práctica, y no únicamente en la norma, el acceso de las candidaturas electorales al «código fuente» y a los programas empleados, lo que requiere el auxilio de expertos informáticos (Presno 2016).

En este caso, se comparte la opinión expresada por la doctrina sobre los procesos electorales y que consiste en afirmar que éstos no pueden quedar al margen de los avances tecnológicos en el ámbito de los sistemas de información y comunicación, pero admitiendo que, en ningún caso, parecen una alternativa válida ni viable al régimen representativo propio de las democracias contemporáneas (Gálvez 2009, 262).

Actualmente, Killer (2021) considera que el protocolo de voto electrónico sólo podrá aplicarse siempre que muestre que es capaz de resistir al riesgo de fraude y logra garantizar y proteger el anonimato del votante. Este protocolo debería al menos tener seis propiedades: solo pueden votar los que tengan derecho a voto; nadie puede emitir más de dos votos; no se puede conocer a quien está votando una persona particular; ninguna persona puede votar en lugar de otra; cada votante debe poder comprobar que su voto ha sido tenido en cuenta cuando se haga el recuento; y todo el mundo debería saber quien votó y quien no votó.

Entre otros métodos técnicos que aporten garantías de confidencialidad y seguridad, se han propuesto el uso de métodos de tecnología de blockchain para el voto remoto desde numerosos planteamientos técnicos (entre otros, por ejemplo, Kirby 2016, Moura 2017, Wang 2019). Esta tecnología es la candidata natural para albergar el voto remoto por la transparencia que su inmutable control de secuencias ofrece (Rackso 2019). Ya se ha empleado esta tecnología para el voto de militares que no se hallan en territorio nacional y

personas con capacidades distintas en el estado de Virginia (Moore 2019).

En su núcleo, la tecnología *blockchain* lleva consigo la posibilidad de crear con seguridad secuencias de transacciones digitales y, aplicado al proceso electoral, podría con determinadas asunciones garantizar la seguridad y confidencialidad con dos cadenas *blockchain* separadas, una para el votante y otra para el proceso electoral, con transacciones separadas y algoritmos de consenso (Leune 2021).

III. El voto electrónico y el régimen electoral

Ni la LOREG ni la legislación electoral autonómica contempla el voto electrónico, salvo el caso de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, tras la reforma operada por la Ley vasca 15/199885, de 19 de junio, aunque sus disposiciones no han sido puestas en práctica. Los artículos 132 bis a 132 *septies* de dicha ley se refieren a las siguientes cuestiones: los elementos que configuran el voto electrónico (tarjeta con banda magnética de votación; urna electrónica; pantalla de votar; cabina electoral y software o programa informático electoral), las facultades garantistas de las juntas electorales, el denominado software electoral para la limpieza y transparencia del proceso, los medios materiales (de los que deben disponer las respectivas mesas) y, por último, la sucesión de operaciones necesarias para el ejercicio del voto electrónico y su posterior recuento, electrónico. La disposición adicional primera señaló que para las elecciones al Parlamento vasco de 1998 no entraba aún en vigor este capítulo de voto electrónico, utilizándose el sistema tradicional de papeleta. Para próximas elecciones en años posteriores, podría el Parlamento, previa propuesta del Gobierno, determinar en qué circunscripciones, secciones o municipios se hará uso del procedimiento de voto electrónico, decidiendo también la compatibilidad del voto electrónico con el voto por papeleta y todo lo relativo a la progresiva implantación de aquél.

Por ello, en lo que se refiere al régimen electoral general, parte de la doctrina propone que la LOREG debiera ser modificada en lo relativo al recuento de los votos (artículos 95.4 y 103), los votos nulos (artículo 96) y los contenidos de las papeletas de voto (artículo 172). No obstante, de cara a incorporar soluciones técnicas más eficaces se pone de manifiesto la posibilidad de aplicar las nuevas tecnologías para la cuestión de la exposición de listas del censo y la emisión de las certificaciones censales específicas, para el mecanismo del voto por correo, la difusión de los sondeos electorales (Cotino Hueso 2007, 98).

En todo caso, como recoge el Consejo de Estado (2009, 341 y ss.) el desarrollo de los sistemas de voto electrónico, al igual que todo desarrollo tecnológico, lleva aparejado un necesario respeto a los principios básicos del sistema democrático y del voto (igual, personal y secreto) y a los principios de seguridad, transparencia y autenticidad. En idéntico sentido, se impone también una reflexión en torno a los costes y la dimensión económica asociada a los desarrollos tecnológicos.

Cabe preguntarse si la sombra de los planteamientos sobre la confianza en el sistema expuestos por el Tribunal Constitucional alemán en su sentencia de 2009, anteriormente citada, ha planeado sobre los trabajos nuestro legislador. Es de significar que, en 2010, la Subcomisión sobre las posibles modificaciones del Régimen Electoral General del Congreso de los Diputados terminaba su Informe sin proponer cambio alguno respecto a la cuestión que nos ocupa, ni siquiera para articular el voto de los españoles en el exterior (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, General, 4 de agosto de 2010, n.º 438).

IV. El voto electrónico y el legislador autonómico

Hace una década, estuvo de actualidad la cuestión del desarrollo del voto electrónico y la respuesta a muchos interrogantes pasó por afirmar la capacidad legislativa de las comunidades autónomas sobre esta técnica de expresión y recuento del voto (Guillem Carrau 2010).

Presno Linera (2016) afirma la reserva legislativa y la atribución competencial le permite al legislador autonómico regular las condiciones de modo, tiempo y forma de ejercicio del derecho fundamental y, en materia de sufragio, una de las formas de ejercicio es el voto electrónico con tarjeta de banda magnética y urna electrónica, por lo que las leyes electorales autonómicas pueden incorporarlo a los comicios a las respectivas asambleas legislativas y esto es lo que hizo el Parlamento Vasco con el artículo 132 de la Ley 15/1998, de 19 de junio (en su versión vigente desde 2016). Todavía no ha sido puesto en práctica en unos comicios, pero el sistema técnico Demotek que se probó técnicamente en tres elecciones con cinco urnas en Cataluña en 2003, las del Athletic en 2001 y las de rector de 2004 y 2008 en la Universidad del País Vasco. Actualmente, la tecnología podría considerarse desfasada.

En esa línea cita el autor referido la Proposición de Ley registrada, el 3 de octubre de 2013, por PSOE, IU y UPyD en la Junta General del Principado de Asturias: recogiendo el contenido de un Dictamen de la comisión especial no permanente de estudio, debate y, en su caso, propuesta de reforma sobre el régimen electoral autonómico asturiano se propuso «abordar la implantación del llamado voto electrónico, siempre que resulten garantizadas las condiciones que aseguren el ejercicio personal y el carácter secreto del derecho de sufragio activo. Este procedimiento se considera particularmente adecuado para el voto de los residentes ausentes»; esta proposición no fue, finalmente, tomada en consideración, pero, con el inicio de la legislatura tras las elecciones autonómicas de 24 de mayo de 2015, se han retomado los trabajos de reforma de la Ley electoral asturiana, entre los que se incluye el estudio del voto electrónico para los electores ausentes (Presno Linera 2016).

V. El voto por Internet y el criterio de la Junta Electoral Central

En 2016 la Junta Electoral Central se manifestó en su acuerdo sobre la posibilidad de introducir el voto por internet (Acuerdo 261/2016, exp. 109/160). En concreto sobre el enigmático apartado 12 del artículo 75 de la LOREG, en los términos en los que fue introducido por la LO 2/2011, dado que en él se faculta al Gobierno para que «previo informe de la Junta Electoral Central», pueda «regular los criterios y limitar los supuestos de aplicación de este artículo (el relativo al voto de los residentes ausentes) así como establecer otros procedimientos para el voto de los residentes ausentes que vivan en Estados extranjeros donde no es practicable lo dispuesto en este artículo». En particular, se manifestó a favor de introducir mecanismos de relación electrónica entre los electores y la Administración electoral, tal y como sucede con la solicitud telemática, ya prevista, para ser incluido en la lista de votantes. También respecto a la emisión del voto y su recuento por vía telemática. Básicamente tal cosa consistiría en que el elector pudiera, a través de un canal seguro, votar por las opciones preferidas que se le ofrecerían en una aplicación informática. Su voto encriptado viajaría a la urna electrónica para ser contado en el momento adecuado, tras su desencriptación, junto con los otros votos emitidos. Sería además indispensable que se separase el voto de la identidad de la persona votante para asegurar su carácter secreto y prevenir e impedir cualquier manipulación.

Así, señala la Junta el elector podría fácilmente recibir la información electoral, emitir su voto en un sitio web seguro que le ofreciera todas las opciones posibles, incluyendo la posibilidad del voto en blanco. La seguridad en la transmisión del voto emitido, así como su desencriptado por los encargados de abrir la urna electoral deberían garantizarse. Planteado de este modo, el sistema podría ofrecerse como alternativa a los canales existentes de voto por correo o en el consulado.

Más reticente se mostró la Junta sobre si cabía informatizar todo el proceso electoral, es decir, la relación completa entre el elector y

la Administración electoral. Por ello, lo definió, en el marco de unas sucintas conclusiones, como una medida excepcional, únicamente para este tipo de electores y alternativa a otras vías convencionales, que, mejoradas, deberían mantenerse a disposición del elector. A corto plazo, la Junta concluyó que Internet podría utilizarse para otras operaciones auxiliares del voto. Por ejemplo y previa reforma del art. 75.2 de la LOREG, podría constituir el medio para que el elector descargara las papeletas de votación. Con ello, la oficina del censo podría remitir la documentación electoral en tiempos más cortos de los actuales, sobre todo en caso de impugnaciones de candidaturas.

En esta línea, se encuentra la tercera vía que anticipó Barrat (2009, 10) al describir la postura del Tribunal Constitucional alemán, que proclama la necesidad de que el elector pueda comprender, sin conocimientos específicos, el sentido de las acciones que se están llevando a cabo. En este contexto, se afirma que la comprensión del sistema no necesariamente se predique de todas y cada una de las etapas electorales, sino que se pueda racionalmente deducir de un análisis de conjunto.

VI. Elementos básicos para habilitar el voto por Internet a escala autonómica

Respecto al voto por Internet, es de aplicación el mismo razonamiento competencial. Esto es, los legisladores autonómicos tienen competencia para articular la posibilidad de votar en soporte electrónico, desde cualquier dispositivo conectado a Internet, de tal manera que dicho voto sea emitido y transmitido a través de un canal cifrado y sea almacenado en una urna digital protegida criptográficamente.

En este contexto, el legislador autonómico se encuentra ante la posibilidad de optar por añadir el uso del voto electrónico remoto al mecanismo de voto en urna. Asimismo, podría identificar al Ejecutivo autonómico como el órgano que deberá tomar dicha decisión junto a la convocatoria del proceso electoral cuando ésta se produzca.

1. La mesa electoral electrónica

El legislador autonómico debería definir la condiciones de constitución de una Mesa electoral electrónica, su composición y sus funciones, entre las que deberán comprenderse al menos la supervisión del proceso de creación de la urna electrónica y apertura del periodo de votación electrónica; la custodia de las claves criptográficas que dan acceso a la urna digital y permiten el recuento de los votos; la resolución con el asesoramiento técnico que corresponda, las incidencias o anomalías de carácter tecnológico que surjan durante el procedimiento, exceptuadas aquellas cuya competencia esté reservada a otros órganos; y la autorización de la apertura de la urna digital, una vez finalizado el proceso de emisión de los votos, autorizar el recuento de los votos y certificar el resultado.

2. El proceso para emisión y recuento de votos electrónicos

Asimismo, tendría que regularse el proceso para la emisión y recuento de votos electrónicos y los principios que lo inspiran y la definición de los sistemas informáticos que se hayan aprobado a tal fin. En concreto, el sistema deberá garantizar la accesibilidad del proceso, de tal manera que no se cree una barrera tecnológica que dificulte la participación; la seguridad del canal de transmisión del voto; la confidencialidad de los votos emitidos; y la integridad del escrutinio, que deberá tener en cuenta el voto emitido por cada votante, exactamente una vez.

Ha de determinarse un sistema que garantice que cuando los electores y electoras accedan al sistema de votación electrónica, dicho sistema presentará en un formato sencillo y claro, en una o varias pantallas sucesivas, la siguiente información: título del proceso electoral; elección del mecanismo de identificación; carácter en virtud del cual se emite el voto (circunscripción, colegio, mesa); opciones de voto que tiene el votante, incluyendo la presentación de las candidaturas y en su caso, el número de candidaturas que se pueden elegir y la posibilidad

de escoger candidatos y/o candidatas de distintas listas; la posibilidad de votar en blanco o emitir voto nulo, la posibilidad de confirmar o corregir el voto, previo a su emisión definitiva; y la información sobre los mecanismos existentes para confirmar la integridad del proceso electoral.

3. La identificación del votante

Otro de los elementos claves a identificar por el legislador autonómico será la identificación del votante. Por ello, el legislador debe regular que quien vaya a emitir su voto se identifique de manera segura, utilizando, por ejemplo, uno de los dos sistemas siguientes: certificado electrónico personal, en el cual conste su DNI o número de identificación equivalente. La Junta Electoral deberá publicar en un lugar accesible la información necesaria sobre los certificados digitales que son compatibles con la plataforma; cuando el Consell así lo determine en el momento de la convocatoria del proceso electoral, se admitirá también la identificación mediante parejas de claves concertadas, siempre y cuando se correspondan con los sistemas de identificación de uso habitual en la Administración, y permitan la correlación unívoca entre las credenciales de quienes emitan su voto y su identidad.

4. Las papeletas electrónicas

Igualmente, el legislador autonómico tiene que abordar la cuestión de las papeletas electrónicas. El sistema de votación electrónica presentará a quienes vayan a emitir su voto todas las candidaturas para un proceso electoral en una única pantalla, en la cual todas recibirán un trato igualitario que no favorezca la percepción de unas sobre otras. En concreto, todas deberán ser visibles en condiciones similares de color, espacio y tamaño de letra, y ninguna opción podrá estar escogida por defecto.

5. La jornada electoral electrónica

Seguidamente, la habilitación del periodo de votación electrónica debe ser también una cuestión a la que el legislador autonómico preste atención. En los procesos en los que se admita votación electrónica, el periodo previsto para la emisión de votos en este formato tendrá la duración que se establezca en la convocatoria, que en ningún caso debería ser inferior a 24 horas. Cuando el voto anticipado sea electrónico, el periodo de voto anticipado deberá finalizar siempre antes de la convocatoria del órgano colegiado en el que se vaya a efectuar la correspondiente elección.

6. El escrutinio electrónico

A continuación, el legislador autonómico debe atender el modo de realizar el escrutinio electrónico. Para ello deberá, al menos, atender que, una vez finalizado el periodo de votación, tanto electrónico como, en su caso, en papel, quienes integren la Mesa electoral electrónica se reunirán en el lugar que se determine, junto con el personal asesor técnico que se considere pertinente. Dicha Mesa electoral electrónica procederá a la recuperación de las claves criptográficas que permitan el acceso a la urna digital, y la presidencia de la Mesa ordenará el inicio del proceso de escrutinio. El proceso de escrutinio debe incluir mecanismos que impidan poder relacionar el sentido de cada voto con la identidad de quien lo haya emitido.

En cuanto al recuento de los votos, la legislación debería determinar aquellos votos que se considerarán en blanco, todos aquellos que no hayan incluido ninguna información incorporada por la o el votante, o los que explícitamente lo indiquen. Sobre los nulos, la legislación debería precisar que se considerarán votos nulos todos aquellos en los que la o el votante haya incorporado más información que la simple opción por un candidato o candidata, así como aquellos en los que se

hayan escogido un número mayor de candidaturas de las previstas en el proceso. Del resto de votos se computará el total recibido por cada candidatura. Una vez completado el recuento, se recogerá en un acta el total de votos recibidos por cada candidatura, así como el total de votos en blanco y votos nulos. Dicho recuento será certificado por la presidencia y la secretaria de la Mesa electoral electrónica como el total de votos en blanco y votos nulos. Dicho recuento será certificado por la presidencia y la secretaria de la Mesa electoral electrónica.

Respecto a la custodia de las claves y de la urna electrónica, el legislador autonómico debe precisar que, una vez finalizado el recuento y publicados los resultados conforme a las normas electorales que resulten de aplicación, el contenido de la urna electrónica se custodiará con la máxima seguridad en el sistema informático electoral. Para facilitar la resolución de posibles impugnaciones, quienes integren la Mesa electoral electrónica depositarán individualmente cada uno de los elementos criptográficos específicos del proceso electoral en un sobre cerrado, y los códigos o números de acceso seguro a dichos elementos en un sobre separado, cerrado y firmado de su puño y letra. Dichos sobres serán custodiados por la Junta Electoral hasta que finalice el periodo de revisión. Una vez transcurrido el periodo de revisión posterior a la proclamación de las candidatas y candidatos electos, se podrá proceder a la eliminación definitiva del contenido de la urna y de las claves de acceso, siempre que no existan impugnaciones o reclamaciones pendientes. Dicha eliminación se realizará previa autorización de la secretaria o secretario general de la Junta Electoral, en el plazo máximo de un año desde que haya finalizado el plazo de revisión o se haya resuelto la última reclamación.

VII. Conclusiones

Votar es el método básico de delegar el poder público en las sociedades democráticas modernas. En un mundo contemporáneo cada vez más «móvil» y *online* confiar solo en los colegios electorales debería dejar de

ser la única opción. La participación de los conocidos como *millenials* y la generación Z en los procesos electorales pone al legislador ante una nueva oportunidad para articular el mecanismo de voto conocido como voto por Internet, remoto u *online*.

Actualmente, el uso de la tecnología *blockchain* podría garantizar suficientemente la seguridad y la confidencialidad de un proceso electoral que básicamente estructurara como elementos básicos una mesa electoral electrónica, un proceso para emisión y recuento de votos electrónicos, identificación del votante, las papeletas electrónicas, la jornada electoral electrónica y el escrutinio electrónico.

VIII. Bibliografía

- Arévalo Gutiérrez, A. (2010): «Fuentes del derecho electoral: Constitución Española, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Estatutos de Autonomía, Leyes Autonómicas, otras normas de desarrollo, doctrina de la Junta Electoral Central y Jurisprudencia Constitucional», *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de derecho electoral*, Civitas, Thomsom Reuters, Asamblea de Madrid, pp. 205-230.
- Barrat Esteve, J. (2009): «Observación electoral y voto electrónico», *Revista Catalana de Dret Públic*, 39.
- Castells, M. (1996): *La era de la información. La sociedad red*, vol. 1, Madrid, Alianza.
- Consejo de Estado (2009): *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*.
- Cotino Hueso, L. (2007): «Retos jurídicos y carencias normativas de la democracia y la participación electrónicas», *Revista catalana de Dret públic*, 35, pp. 75-120.
- European Parliament (2003): «Evaluation of the use of new technologies in order to facilitate democracy in Europe» (Working Paper), *STOA 116 EN, Scientific and Technological Assessment Series, Directorate-General for Research*.

- Falque-Pierrotin, I. (2004): «L'expérience du forum des droits sur l'internet», *Revue française d'administration publique*, 110, pp. 349-358.
- Gálvez Muñoz, L. A. (2009): «Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación», *Teoría y Realidad Constitucional*, 23, pp. 257-270.
- Gonié, J. (2003): «Le vote électronique: simple Gadget ou nouvelle modalité de vote?», *Revue du Droit Publique*, 6, pp. 1.525-1.528.
- Guillem Carrau, J. (2010): «El voto electrónico: régimen electoral general o legislación electoral autonómica», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, pp. 149-168.
- Heiberg, S., K. Kips y J. Willemson (2021): «Mobile Voting - Still Too Risky?», *Conference: 6th Workshop on Advances in Secure Electronic Voting (FC-Voting 2021)*.
- Kirby, K., A. Masi y F. Maymi (2016): «Votebook, A Proposal for a Blockchain-Based Electronic Voting System», *The Economist*.
- Killer, V. N. et al. (2021): «A version of the voting protocol based on blockchain technology», *IOP Conf. Ser.: Mater. Sci. Eng*, 1069, 012024.
- Leune K. y J. Punjwani (2021): «Enhancing Electronic Voting With A Dual-Blockchain Architecture», *Ledger*. <https://doi.org/10.5195/ledger.2021.199>.
- Mackenzie, W. J. M. (1962): *Elecciones libres*, Madrid, Tecnos, pp. 146-150.
- Moore, L., Sawhney, N. (2019): *Under the Hood: The West Virginia Mobile Voting Pilot*, Boston, Voatz.
- Moura, T., A. Gomes (2017): «Blockchain Voting and its Effects on Election Transparency and Voter Confidence», *dg.o '17: Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research*, pp. 574-575.
- Palomar Olmeda, A. (2003): «Un paso más en la aplicación de la tecnología en el procedimiento administrativo: hacia un

- procedimiento administrativo común de base tecnológica», *Revista de Derecho y Nuevas Tecnologías*, Aranzadi.
- Presno, M. A. (2004): «El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, pp. 173-204.
- (2016): «Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española», *Revista de estudios políticos*, 173, pp. 277-304.
- Rackso, P. (2019): «Blockchain and Democracy», *Society and Economy*, 41(3), pp. 353-369.
- Reniu, J. M.^a (2008). «Ocho dudas razonables sobre la necesidad del voto electrónico», *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, 6.
- Remenyi, D. y D. Wilson (2007): «e-Democracy: an «e» too far?», en Griffin, D. et al.: *Developments in e-Government*, IOS Press, pp. 89-100.
- Ruiz Miguel, C. (2007): «La libertad política en la democracia electrónicamente influida», en Cotino Hueso, L. (coord.): *Libertad en Internet. La red y las libertades de expresión e información*, Tirant lo Blanch, pp. 41-57.
- Sánchez Navarro, A. J. (2005): «Sistema electoral y nuevas tecnologías: oportunidades y riesgos para la legitimación democrática del poder», *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, 1, pp. 84-109.
- Wang, L., M. Hu, Z. Jia, B. Gong, Y. Yang, X. Liu y W. Cui (2019): A Voting Scheme in Blockchain Based on Threshold Group Signature», en Zhang, H., B. Zhao y F. Yan (eds.): *Trusted Computing and Information Security*, Singapore, Springer, pp. 184-202.



CORTS VALENCIANES