



---

**Universidad de Valladolid**

**Facultad de Derecho**

**Grado en DERECHO**

**LAS RESPUESTAS DE LOS PARLAMENTOS  
AUTONÓMICOS PARA MANTENER SU  
ACTIVIDAD DURANTE EL PRIMER ESTADO  
DE ALARMA POR COVID-19**

Presentado por:

***GABRIEL ALONSO MARTÍN***

Tutelado por:

***ÓSCAR SÁNCHEZ MUÑOZ***



## ÍNDICE

Página

1. RESUMEN Y ABSTRACT .....	4
2. INTRODUCCIÓN .....	5
3. CONCEPTO DE ESTADOS EXCEPCIONALES .....	6
4. EL ESTADO DE ALARMA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. LA LEY ORGÁNICA 4/1981, DE 1 DE JUNIO, DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO. ....	7
4.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS .....	7
4.2 REGULACIÓN APLICABLE A LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS .....	13
5. LA ACTUACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS .....	15
5.1. LA SUSPENSIÓN DE LOS PLAZOS PARLAMENTARIOS .....	17
5.2. EL USO DE LA DIPUTACIÓN PERMANENTE .....	22
5.3. EL VOTO TELEMÁTICO .....	27
5.4. EL VOTO PONDERADO .....	31
5.5. LOS PLANES DE CONTINGENCIA Y LOS GRUPOS DE TRABAJO DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN .....	33
5.6. LAS REANUDACIONES PARCIALES .....	35
5.7. MEDIOS TÉCNICOS UTILIZADOS .....	37
6. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CIERRE DEL PARLAMENTO DURANTE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA.....	39
7. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL .....	45
8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	48

# **1. RESUMEN Y ABSTRACT**

## **Resumen**

A través de este trabajo vamos a arrojar luz acerca de uno de los aspectos fundamentales en la vida parlamentaria autonómica española a lo largo del período en que estuvo en vigor el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma con motivo de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19.

Concretamente, trataremos las diversas vías o soluciones que adoptaron los parlamentos autonómicos para poder mantener la vida parlamentaria y que estos poderes no quedasen a merced de un panorama sanitario y social desconocido y de magnitudes incalculables.

En este trabajo se analizará, además, brevemente la Ley Orgánica 4/1981 de los estados de alarma excepción y sitio.

Palabras clave: Estado de alarma, comunidades autónomas, coronavirus, medios telemáticos, parlamentos.

## **Abstract**

Throughout this work I am going to shed some light on one of the fundamental aspects in the Spanish autonomous parliamentary life throughout the period in which Real Decreto 463/2020 of March 14th was in force, declaring the state alarm due to the health crisis caused by COVID-19.

Specifically, I will deal with the various means or solutions adopted by the regional parliaments to be able to maintain parliamentary life so that these powers are not left at the mercy of an unknown health and social situation of incalculable extent. This work will also briefly analyze organic law 4/1981 on states of emergency and siege.

Key words : State of alarm, autonomous communities, coronavirus, telematic means, parliament.

## 2. INTRODUCCIÓN

A la hora de declararse un estado de alarma en nuestro país dice nuestra legislación específica acerca de la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio que en ningún caso la actividad parlamentaria cesará de sus obligaciones ordinarias.

Es por ello que con la imprevista situación de pandemia provocada por el virus SARS-COV2 se generó en nuestro país al igual que en el resto del mundo una situación de inestabilidad a todos los niveles, tanto social como laboral y, por supuesto, también a nivel político y más concretamente parlamentario.

Como decíamos anteriormente, la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio de los estados de alarma, excepción y sitio establece en su artículo 1.4 que la vida parlamentaria ordinaria no deberá de cesar aun cuando se declare uno de estos tres estados excepcionales.

Es por ello que los parlamentos autonómicos han tenido que hacer frente a una nueva situación en la que no solamente tenían de frente a un enemigo sanitario sino también el plantear una vida parlamentaria acorde con las circunstancias de pandemia que se estaban viviendo.

Así pues, no todos los parlamentos han actuado de forma unánime ante esta nueva situación que se les planteaba y es por ello que nos encontramos con planteamientos muy diversos con el fin de continuar con las funciones ordinarias parlamentarias; con diferentes modelos válidos que habrá que analizar para conocer todas y cada una de las medidas adoptadas para proseguir con la actividad parlamentaria.

El objetivo de este trabajo final de grado será primeramente encontrar los argumentos jurídicos para la aplicación del estado de alarma con respecto a la aparición del COVID-19 en los parlamentos autonómicos y posteriormente más en profundidad analizar todos y cada uno de los métodos o cauces a través de los cuales se intentó paliar por parte de los parlamentos autonómicos la falta de presencialidad en sus funciones.

La metodología que se va a utilizar para este trabajo se basará en el análisis de toda la normativa autonómica aplicable previa a la declaración del primer estado de alarma así

como de todas las decisiones adoptadas con posterioridad a la declaración del estado de alarma para el mantenimiento de la vida parlamentaria estudiando las diversas fórmulas adoptadas por los parlamentos autonómicos y analizando, como conclusión, la inconstitucionalidad de la suspensión de los plazos parlamentarios declarada por el Tribunal Constitucional respecto al Congreso de los Diputados analizando si sería aplicable a los parlamentos autonómicos.

### **3. CONCEPTO DE ESTADOS EXCEPCIONALES**

En aquel momento en el que se da una circunstancia que escapa de cualquier tipo de normativa o regulación creada en un Estado será el momento clave en el que éste tenga que actuar de una forma precisa para resolver esa situación y poder regresar a la normalidad lo más pronto posible.

Por lo tanto, estos estados excepcionales son sin lugar a duda una defensa del Estado para hacer frente a todas aquellas situaciones no previstas en la regulación y que, por lo tanto, para poder ser aplicados, será necesario que se lleve a cabo una regulación con el fin tanto de definirlos así como de establecer cuáles podrán ser las medidas que se lleven a cabo en el caso de que entre en vigor uno de estos estados excepcionales.

Autores como Hauriou ponían de manifiesto que, ante la producción de circunstancias anómalas, hay que tener una normativa excepcional «que prime las fuentes del Derecho inferior que dicte el Poder Ejecutivo antes que arriesgar la subsistencia del Estado constitucional por defender la competencia del Poder legislativo para elaborar las fuentes del Derecho superior»<sup>1</sup>

Es por ello que se hace evidente que lo que nos otorgan estos estados excepcionales es una garantía para que todas aquellas situaciones que pudieran darse y que se establecen convenientemente en la regulación al respecto puedan atajarse de la forma más rápida y conveniente posible haciendo así que dicho Estado tenga una mayor protección y respuesta en estos casos.

---

<sup>1</sup> Citado por LAFUENTE BALLE, José María: “Los estados de alarma, excepción y sitio”. *Revista de Derecho Político*, número 30, año 1989, página 26.

Así pues, los Estados incorporan en sus textos constitucionales el Derecho de excepción ante la necesidad de su aplicación en determinadas situaciones en las que está en peligro la seguridad y estabilidad, un Derecho con naturaleza reactiva que tendrá la vigencia estrictamente necesaria para solucionar esa situación y volver a la normalidad.

Es un Derecho que contempla garantías de la separación de poderes constitucionales y de la protección de los derechos de las personas, pues aun cuando es incuestionable que el poder ejecutivo se ve fortalecido ante la necesidad de intervención para defender el Estado hay que garantizar que no se produzca abuso de poder y la consiguiente desestabilización del sistema de poderes y vulneración de derechos y libertades.<sup>2</sup>

En definitiva, podríamos definir a estos estados de excepción como aquella herramienta legal, basada y fundamentada en la Constitución, que surge y se activa en el caso en el que sucedan situaciones de anomalía o excepcionalidad a través de la cual, de forma temporal, va a desplazar normas ordinarias del propio ordenamiento jurídico con el fin de proteger el sistema constitucional.

#### **4. EL ESTADO DE ALARMA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. LA LEY ORGÁNICA 4/1981, DE 1 DE JUNIO, DE LOS ESTADOS DE ALARMA, EXCEPCIÓN Y SITIO.**

##### **4.1. Antecedentes históricos**

Tras finalizar más de 35 años de dictadura, España comenzaba una nueva e ilusionante etapa en la que quería eliminar cualquier atisbo de autoritarismos o elementos dictatoriales a través de la instauración de un sistema democrático.

Para garantizar todo este nuevo Estado democrático era necesario elaborar un texto constitucional donde se protegiesen todos y cada uno de los derechos que iban a establecerse desde entonces.

---

<sup>2</sup> ABA CATOIRA, Ana. “El Estado de Alarma en España” *Teoría y Realidad Constitucional*, número 28, año 2011, página 319.

Sin embargo, la Constitución de 1978 no solo iba a dotar a la ciudadanía española de un amplio abanico de derechos y libertades de los cuales hasta entonces carecía sino que iba a ser necesario también generar una serie de elementos o mecanismos de protección del Estado en caso de que viniesen épocas adversas.

Así cuando acudimos al Título V de nuestra Constitución, relativo a las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales, nos encontramos en el último de sus artículos una vía a través de la cual el Gobierno puede declarar una serie de situaciones o estados como son el de alarma, el de sitio o el estado de excepción, este último solicitando autorización al Congreso de los Diputados.

El objetivo final será la salvaguarda de la Constitución y de todo lo que ella otorga, siendo para ello necesario que se den una serie de limitaciones tanto a los ciudadanos como a los poderes territoriales como pudieran ser entidades locales o comunidades autónomas.

Para que esta situación estuviese regulada, se aprueba en el año 1981 una nueva Ley Orgánica, concretamente la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Aun así, no fue ni mucho menos una tarea sencilla que dicha ley fuese aprobada por las Cortes Generales, sino que tuvieron que darse una serie de acontecimientos sociales para que se diera un último impulso a la norma.

Se trata de una norma cuyo origen se encuentra en los primeros años de democracia. Concretamente, el origen va a venir dado por la intención del Gobierno de aprobar una Ley de Seguridad Ciudadana que abarcase una serie de aspectos fundamentales como la seguridad pública, una regulación de la potestad gubernativa especial en casos o situaciones que así lo requiriesen, una regulación exhaustiva de los estados excepcionales que pudiesen darse así como regular las potestades de los cuerpos de seguridad del Estado<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales (en adelante BOCG), Congreso de los Diputados, I Legislatura, Serie A, número 73-1, 21 de septiembre de 1979, páginas 357-382.

Esta Ley de Seguridad Ciudadana comienza a plantearse en el año 1979 a través de un proyecto de ley remitido a las Cortes Generales a través del Consejo de Ministros en base a una propuesta del Ministro de Interior<sup>4</sup>, sin embargo, son varios los óbices a salvar por la misma.

Así, el principal problema con el que se encuentra esta ley es que nuestra Constitución establece, en sus artículos 55.2, 104.2 y 116, respectivamente que se creen leyes específicas que regulen los estados de excepción y sitio, otra ley orgánica para regular las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, por último, más concretamente una ley orgánica que regule los estados de alarma, excepción y sitio.

Se veía así que lo plasmado en la Constitución era un claro mandato de que todas y cada una de esas materias anteriormente mencionadas fuesen reguladas de forma individual y no sólo en un único bloque normativo.

Por lo tanto, será el Capítulo III del inicial Proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana el que finalmente sea desarrollado separadamente como Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio.

Aun así, como decimos, se trata de una ley que, en ningún caso, viendo los plazos en los que se enmarca para que vea la luz y quede aprobada, tenía una prioridad por parte del Gobierno ni de las Cortes Generales.

Desde mi punto de vista, fue un gran acierto la posición de la Comisión Constitucional al respecto<sup>5</sup>, declarando la necesidad de elaborar más de una ley para regular todas las materias pertenecientes a los artículos 55.2, 104.2 y 116 de la Constitución, puesto que la Ley de Seguridad Ciudadana, por una parte, englobaba unos aspectos de una gran relevancia constitucional como son derechos fundamentales que, en definitiva, harían retrasar en gran medida su aprobación puesto que exigirían un estudio profundo sobre la cuestión así como una correcta y medida normativa.

---

<sup>4</sup> FERNANDEZ SEGADO, Francisco. (1981). “La Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio”. *Revista de Derecho Político*, Número 11, página 83.

<sup>5</sup> BOCG, Congreso. I Legislatura, A. Número 73-I 2, 382/3 – 382/9

Esta Ley de los estados de alarma, excepción y sitio se retoma por parte del Gobierno como consecuencia de los atentados terroristas acaecidos en el mes de marzo de 1981.

Hasta entonces la ley había permanecido en un estado de letargo causado principalmente tanto por todos los derechos fundamentales que abarcaba y que debían de ser debatidos por las Cortes, como los propios escollos estructurales, es decir, si debía realizarse una única Ley de Seguridad Ciudadana o dividir dicha Ley en normas separadas, desde mi punto de vista dando así respuesta a lo que establece la Constitución y facilitando una aprobación más rápida y fluida.

Como veníamos indicando anteriormente, el impulso definitivo a esta nueva ley de estados de alarma, excepción y sitio viene dada por una oleada de atentados terroristas perpetrados por la banda terrorista ETA a miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, tales como José Luis Raimundo Moya, Comisario del Cuerpo Nacional de Policía en Deusto<sup>6</sup>, Ramón Romeo Rotaache, Teniente Coronel del Ejército de Tierra<sup>7</sup>, José Luis Prieto García, Teniente Coronel del Ejército de Tierra retirado<sup>8</sup> y, por último, Juan Costas Otamendi, secuestrado y asesinado el 27 de marzo de 1981<sup>9</sup>.

Una oleada de asesinatos que conmocionó y preocupó tanto a la sociedad española como a las administraciones públicas, viéndose indefensas en muchos casos ante este tipo de hechos por la falta de normativa aplicable al respecto.

---

<sup>6</sup> ANGULO, Javier, “Tensión en el funeral del comisario asesinado en Bilbao”, *El País*, 7 de marzo de 1981.

<sup>7</sup> ANGULO, Javier. 20 de marzo de 1981. “El teniente coronel herido en Bilbao se encuentra en coma profundo”. Diario *El País*.

<sup>8</sup> Pamplona. 22 de marzo de 1981. “Asesinado en Pamplona un teniente retirado, junto a la puerta de una iglesia”. Diario *El País*.

<sup>9</sup> GRECH, María José. 27 de marzo de 2011. “ETA asesina a un albañil, un policía, un guardia civil y un general”. *Libertad Digital*. <https://www.libertaddigital.com/espana/in-memoriam/eta-asesina-a-un-albanil-un-policia-un-guardia-civil-y-un-general-9338/>

Además de la gran cantidad de atentados terroristas que se vieron durante los primeros meses de 1981, otro de los desencadenantes principales fue el golpe militar fallido llevado a cabo en ese mismo año.<sup>10</sup>

Por todo lo sucedido, el Gobierno de Calvo Sotelo inicia los trámites a través del cauce del procedimiento de urgencia teniendo como objetivo sacar adelante en la mayor brevedad posible la Ley de los estados de alarma, excepción y sitio que tanto tiempo había quedado relegada en un segundo plano.

El debate en el Congreso de los Diputados tuvo lugar los días 21, 22 y 23 de abril de ese mismo año y se saldó con una votación en la cual salió adelante con 255 votos a favor. Sin embargo, pese a la amplia mayoría parlamentaria que se consiguió en su momento, tuvo, durante el cauce parlamentario, diversas consideraciones de partidos de la oposición como eran el Partido Socialista, el Partido Comunista y el Partido Nacionalista Vasco.

Uno de los grupos parlamentarios que no expresaron su voto a favor, sino que decidieron abstenerse fue el Partido Comunista, quien, a través de Santiago Carrillo, expresaban el motivo de su abstención el día 23 de abril a escasos minutos de la votación.

El líder del partido comunista expresaba que “no es que nosotros no consideremos necesaria una ley que regule los estados de alarma, excepción y sitio, y que hemos apreciado en el debate, en una serie de temas de esta ley, la actitud comprensiva del grupo mayoritario de esta Cámara.

Sin embargo, hay algunos obstáculos que nos impiden votar afirmativamente. Esos obstáculos son el apartado c) del artículo II en el que se prevé la posibilidad de intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza durante el estado de alarma; y el artículo 12, apartado 2, en el

---

<sup>10</sup> ABA CATOIRA, Ana. “El estado de alarma en España”. *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. Número 28. Página 325.

que se prevé de nuevo la posibilidad de intervenir empresas o servicios, así como la movilización de su personal, es decir, prácticamente la militarización de su personal.”<sup>11</sup>

Posteriormente y, tras 7 enmiendas realizadas en la Cámara Alta, el Senado aprobaba el 14 de mayo de ese mismo año el Proyecto de Ley sobre los estados de alarma, excepción y sitio y devolvía el texto al Congreso donde finalmente sería refrendado por una amplia mayoría de votos, en concreto, 266 votos a favor, 7 votos negativos y 21 abstenciones<sup>12</sup>.

Se trata de una ley orgánica breve en la que se viene a regular de la forma más sistemática y concisa posible todos los aspectos más relevantes relativos a la declaración de un estado de alarma, de excepción o sitio. Con disposiciones que son comunes para la declaración tanto del estado de alarma, como el de excepción o sitio y ya, posteriormente, pasando a desarrollar más en profundidad cada uno de ellos con sus diferencias y particularidades.

Es además una ley con un nivel muy alto de restricciones de derechos debido a las materias que viene a regular y ello no solamente hace que sea difícil de aprobarse por parte del Congreso de los Diputados, sino que sea una solución no muy común.

Tanto es así que, tras la aprobación de esta Ley de los estados de alarma, excepción y sitio en el año 1981 y, hasta la llegada en el año 2020 del COVID-19, únicamente se había llegado a aplicar un único estado de alarma.

De hecho, conviene añadir que pese a ser una ley que venía de un gran letargo por parte del Gobierno para presentarla en las Cortes y que finalmente se aprueba como consecuencia de la gran oleada de atentados terroristas perpetrados por la banda terrorista ETA así como el intento de golpe de Estado ocurrido el 23 de febrero de 1981 finalmente no llega a entrar en vigor ningún estado de excepción en aquel momento.

---

<sup>11</sup> Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. (1981). Sesión plenaria número 162 celebrada el jueves 23 de abril.

<sup>12</sup> Diario de Sesiones del Senado. (1981). Sesión plenaria número 105 celebrada el jueves 14 de mayo.

El referido primer estado de alarma se aprueba el 4 de diciembre del año 2010, a través del Real Decreto 1673/2010, como consecuencia de una de las situaciones más inestables dentro del panorama de la libre circulación de personas y mercancías, concretamente por vía aérea.

Así, lo que vino a suceder fue una situación de huelga establecida por los controladores aéreos españoles desde el 26 de noviembre de ese mismo año y que llegó a colapsar todo el sistema aéreo español durante varios días, llegando incluso al cierre total de dicho espacio.

Como consecuencia de ello salió adelante dicho Real Decreto de 4 de diciembre en el que a lo largo del mismo se da una primera noción de cómo hay que actuar habiéndose declarado un estado de alarma además de su regulación.

Desde mi punto de vista se trata de un Real Decreto que regula sin extenderse en formalidades o aspectos no necesarios y que le dan una doble ventaja de cara a su publicación y entrada en vigor.

Nos encontramos con un Real Decreto que regula lo necesario y que por lo tanto no da lugar a encontrar errores o elementos de inconstitucionalidad que hiciesen que se tratase de un Real Decreto discutible o, incluso, recurrible.

Además, es un Real Decreto que no deja lugar a dudas, como venimos diciendo es breve y esquemático en cuanto a su regulación y el llevar a cabo dicho estado de alarma conforme a las pautas establecidas por el Gobierno fue sin duda alguna sencillo y sin dilaciones indebidas.

#### **4.2 Regulación aplicable a los Parlamentos Autonómicos**

Entrando a valorar esta Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, es reseñable que valoremos las consecuencias jurídico-prácticas que tiene esta norma con respecto a los parlamentos autonómicos.

Tras haber analizado pormenorizadamente la ley, podemos apreciar como en ningún momento se hace referencia a ningún aspecto que verse sobre los parlamentos autonómicos ni tan siquiera a cualquier aspecto relacionado con las Comunidades Autónomas.

Si bien es cierto que un buen número de ellas fueron conformadas con posterioridad a la creación y aprobación de la ley de estados de alarma, excepción y sitio, podía haberse tenido en consideración a estas para un futuro próximo o haber reformado la ley para establecer disposiciones que les afectasen.

Sin embargo, la poca o nula necesidad de declarar en España un estado de alarma con posterioridad han dado como consecuencia que esta ley sea de aplicación exclusiva para el ejecutivo y el parlamento a nivel nacional.

Para poder acudir verdaderamente a una disposición donde se pueda llegar a apreciar una norma que abarque tanto a aspectos nacionales como autonómicos será lo que nos establece el artículo 116 de nuestra Constitución, concretamente en su apartado número cinco, donde se dice que el funcionamiento de las cámaras no podrá interrumpirse durante la vigencia de estos estados de excepción.

La declaración de cualquiera de los estados previstos en el artículo 116 de la Constitución prevé una contrapartida democrática que es la del control parlamentario.

Parece leerse en el citado artículo de la Constitución un mandato a la no disolución tanto del Congreso como del Senado como vía o método de subsistencia de los parlamentos con el fin de controlar al poder ejecutivo.

Es decir, no parece apreciarse que vaya dirigido a otros órganos tales como los parlamentos autonómicos.

No obstante, es más que notorio que de dicho artículo 116.5 pueden obtenerse cuestiones que bien pueden afectar a los parlamentos autonómicos.

Desde mi punto de vista, y siguiendo muy de cerca lo establecido por Fernández Gutiérrez<sup>13</sup>, aunque el artículo 116.5 de la Constitución como la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio no sean de aplicación directa a las comunidades autónomas, sí que deben servir como cánón para el enjuiciamiento y para examinar la ponderación entre los distintos intereses en juego.

Aún así, vista la falta de claridad por parte de nuestra Constitución en este aspecto, sería relevante que el Tribunal Constitucional tratase este aspecto para dar una mayor seguridad jurídica ya no solo en todo lo sucedido hasta la fecha sino para crear jurisprudencia al respecto para que, pudiendo ocurrir situaciones similares en un futuro, dichas declaraciones de estados de alarma, excepción o sitio se den con la mayor de las garantías posibles tanto a nivel nacional como a nivel autonómico, que es lo que aquí ahora nos concierne. Para ello bien es cierto que habrá una dificultad puesto que será necesario que el asunto llegue hasta el Tribunal Constitucional pues por él mismo no puede pronunciarse.

## **5. LA ACTUACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS**

Aquel 14 de marzo del año 2020 en el que se aprobaba el estado de alarma no solo se detenía la vida tal y como la conocíamos hasta el momento, sino que también la vida parlamentaria sufriría cambios que han venido para quedarse, como todo lo relacionado con las nuevas tecnologías.

Cabe destacar, en favor de nuestras cámaras de representantes, que la ley y los tribunales tampoco ayudaban a esa necesaria modernización de la cual adolecían en gran medida.

Tanto es así que, el propio Tribunal Constitucional, meses antes se decantaba en su sentencia STC 19/2019 de 12 de febrero, por la obligatoriedad de acudir al parlamento en lugar de apreciar cualquier vía telemática como solución al respecto si bien es cierto

---

<sup>13</sup> FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Marco. “La Junta General del Principado de Asturias bajo la pandemia ocasionada por la COVID-19”. TUDELA ARANDA, José (editor), *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, (Fundación Manuel Giménez Abad), año 2020, página 62.

que daba como válido el voto telemático pero en situaciones muy excepcionales y tasadas.

Con la declaración del estado de alarma todo se detuvo, pero no fue así respecto de los poderes públicos. Así nos lo indica la propia Ley de estados de alarma, excepción y sitio, donde se establece que “La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpirán el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”.

Aun con la obligación de continuar con sus funciones, muchos de los parlamentos autonómicos tuvieron que cesar en sus actividades debido a la presencia de parlamentarios infectados.

Ahora bien, este cese de actividad no suponía una carta blanca al ejecutivo, sino que sigue existiendo una limitación al poder a través del derecho<sup>14</sup>.

Por todo ello, los parlamentos autonómicos se vieron obligados a adoptar alternativas a las sesiones parlamentarias presenciales para poder continuar con su actividad. Comenzaban a entrar de lleno las reuniones telemáticas.

Y es que no solo fue un cese de la actividad como tal en la vida parlamentaria, sino que habría incluso parlamentos autonómicos disueltos con el objetivo de proceder a celebrar elecciones autonómicas tales como los parlamentos autonómicos del País Vasco y de Galicia.

Sin duda aún más inconvenientes a una situación que ya se salía de por sí de la normalidad.

Hay que matizar otra cuestión que desde mi punto de vista es reseñable, y es que lo que se llega a suspender en algún caso no es el periodo de sesiones como tal, sino que lo que

---

<sup>14</sup> FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Marco. “La Junta General del Principado de Asturias bajo la pandemia ocasionada por la COVID-19”. TUDELA ARANDA, José (editor), *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, (Fundación Manuel Giménez Abad), año 2020, página 63.

se suspende realmente es la propia actividad parlamentaria dentro del periodo de sesiones<sup>15</sup>.

Por todo lo dicho hasta ahora y entrando de lleno en el objeto principal de este trabajo, vamos a examinar de manera pormenorizada las diferentes alternativas y soluciones que encontraron los parlamentos autonómicos ante esta nueva vicisitud que acababa de irrumpir tanto en la vida de los ciudadanos como en la propia actividad parlamentaria.

### **5.1. La suspensión de los plazos parlamentarios**

Como veremos a lo largo de las próximas líneas, nuestro sistema autonómico hace que existan dentro del marco jurídico del propio estado de alarma decretado por el gobierno diecisiete respuestas distintas ante un mismo problema común.

Sin duda alguna, varias autonomías toman medidas verdaderamente similares, pero varían bastante tanto en plazos como en circunstancias que rodean a determinadas comunidades autónomas.

Lo que sí que podemos apreciar en la gran mayoría de parlamentos autonómicos es lo que ahora nos concierne, las suspensiones de las sesiones, tanto plenarias como de comisiones así como la suspensión de plazos parlamentarios. Es decir, cómo quedó todo detenido durante los primeros instantes del primer estado de alarma.

Hay un aspecto que aunque parece lógico creo que es necesario reseñar. Y es que el estado de alarma en ningún momento supone una suspensión del estado de las autonomías y, por lo tanto, no hace que pierdan sus poderes.

Pudiera parecer que decretar un estado de alarma a nivel nacional haría que las potestades conseguidas por las autonomías quedasen reducidas a mínimos en favor del Gobierno de España, pero nada más lejos de la realidad.

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, pág. 65.

Los parlamentos autonómicos han seguido con sus funciones y poderes, pero debiéndose acostumbrar, como el resto de órganos y entes públicos, a esta nueva situación que acababa de entrar de lleno en nuestras vidas.

Como decimos, las comunidades autónomas reaccionan a estos primeros momentos de la pandemia en su gran mayoría suspendiendo sus actividades parlamentarias así como suspendiendo los plazos de iniciativas legislativas que estaban en curso en ese preciso instante.

Aun así no todas las autonomías, aun estableciendo prácticamente lo mismo, reaccionan en el mismo momento.

Nos encontramos con parlamentos como el parlamento autonómico de Castilla y León, el cual no declara la suspensión de la actividad parlamentaria como tal, sino que primeramente suspende dos comisiones y elabora, ya posteriormente, un plan de contingencia<sup>16</sup>.

Ocurre lo mismo con el parlamento de la Comunidad Foral de Navarra quien, ante la incertidumbre de aquellos días, decide suspender primeramente solo las sesiones de trabajo y elaborar a su vez un plan de contingencia<sup>17</sup>.

Hay que decir que estas suspensiones de la actividad parlamentaria chocaban de lleno con uno de los pilares fundamentales del parlamentarismo tanto a nivel nacional como autonómico como es el requisito de la presencialidad.

Aunque sin duda alguna lo que realmente va a producir una novedad importante será la implantación de sesiones telemáticas para suplir esta falta de presencialidad.

---

<sup>16</sup> Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, de 13 de marzo de 2020, por el que se establece la suspensión con carácter excepcional del segundo periodo ordinario de sesiones del año 2020 (febrero-junio) por la situación de crisis sanitaria. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León. Número 93. 16 de marzo de 2020.

<sup>17</sup> Boletín Oficial del Parlamento de Navarra. 11 de mayo de 2020. Número 51.

Y es que no es un tema de menor importancia, sino todo lo contrario, puesto que como vemos, cuando se genera una situación crítica como la vivida debido al COVID-19 los poderes públicos no pueden quedar a merced de la situación que suceda en ese momento, sino que han de tener los recursos legislativos necesarios y suficientes para afrontar realidades distintas a la denominada como normalidad.

Sin embargo, como decimos, esta necesidad de sobreponerse a circunstancias por parte de los poderes públicos choca frontalmente tanto con normativas establecidas en los Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas así como por la doctrina del Tribunal Constitucional.

Por ello, comenzamos viendo como por ejemplo en el Estatuto de Autonomía de Cataluña en su artículo 60.3 no establece la presencialidad como forma de actuación por parte del parlamento.

Es decir, no podemos afirmar de forma rotunda que la presencialidad es el único modo de reunión de los diputados para adoptar acuerdos válidamente.

Pero, por lo que respecta a lo dictaminado por el Tribunal Constitucional en el año 2019 en su sentencia 19/2019, deja claro que “ni la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen expresamente que se deba comparecer de forma presencial ante la cámara, esta exigencia, sin embargo, se encuentra implícita en estas normas”<sup>18</sup>.

El Tribunal Constitucional lo reitera en su sentencia repetidas veces, amparándose principalmente en el artículo 79 de la Constitución.

Dice el Tribunal que “las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial, este es un artículo que viene referido y dirigido tanto a los diputados como a los senadores”,

---

<sup>18</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, de 12 de febrero de 2019.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional amplía el valor de lo establecido en dichas líneas a los parlamentos autonómicos basándose en las facultades inherentes a su cargo de representante público.

El conflicto que da lugar a la sentencia que hemos traído a colación del Tribunal Constitucional nace de la necesidad de dar respuesta a una cuestión tanto controvertida como conocida por la gran mayoría de la sociedad española.

Se trataba de arrojar luz sobre la posibilidad o no de que, Carles Puigdemont, persona fugada de la justicia con una orden de busca y captura, pudiese convertirse en Presidente de la Generalidad por vía telemática sin necesidad de acudir al parlamento de Cataluña debido a la inminente detención y encarcelamiento que conllevaría su regreso a España.

El Tribunal Constitucional no solo alega preceptos constitucionales para afirmar la necesidad de la presencialidad de los parlamentarios a la hora de realizar sus funciones sino que, siendo la comunidad autónoma de Cataluña la afectada, cita a su propio Estatuto de Autonomía donde, en su artículo 60.3, establece que será necesario la presencia de la mayoría absoluta de los diputados, hablando también de que los acuerdos habrán de ser validados por los diputados presentes.

Como vemos hasta ahora, esta sentencia del Tribunal Constitucional es extrapolable por analogía al resto de parlamentos autonómicos en lo que respecta a lo establecido en el artículo 79 de nuestra Constitución.

Es decir, parece quedar claro que la actividad parlamentaria habrá de hacerse única y exclusivamente de forma presencial, no pudiendo darse la posibilidad de realizar dichas actividades de manera telemática, como así lo demandaba la situación en el mes de marzo del año 2020.

Sin embargo, la cantidad de contagios no solo entre parlamentarios sino a nivel nacional así como el incremento considerable de fallecimientos debido al COVID-19 generaban una situación insostenible con respecto al mantenimiento de las funciones parlamentarias presenciales.

Era necesario por lo tanto otras bases legales donde fundamentar la necesidad de realizar de forma telemática la gran mayoría de sesiones llevadas a cabo en los parlamentos.

Esta cuestión se podría salvar a través de dos cauces, como así nos lo viene a decir Fernández Gutiérrez en su estudio “*El Parlamento ante la COVID-19*”; legalmente, amparándose en la ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común, concretamente a través de su artículo 17, donde se da vía libre a la celebración de reuniones telemáticas de los órganos colegiados así como a través del Real Decreto-ley 7/2020<sup>19</sup> en el que se modifica un precepto de la ley 50/1997, del Gobierno, donde se permite que el Consejo de Ministros celebre reuniones de forma telemática.

Sin embargo, son normas que podrán ser aplicables para la Administración en el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo Común o para el Gobierno en el supuesto establecido en la ley del Gobierno.

Por lo tanto, son normas que serán insuficientes para justificar la no presencialidad de los parlamentarios a la hora de ejercer sus funciones dentro de sus respectivos hemiciclos.

Además, como hemos dicho, se dio otro cauce en aquel momento. Concretamente un cauce judicial, como es la sentencia 89/2019 del Tribunal Constitucional donde se reconoce y convalida la posibilidad de que el parlamento autonómico de Cataluña realice funciones de manera telemática o a distancia.

Aquí es donde se podría acudir para encontrar una justificación válida y aplicable al tema que nos concierne, principalmente si atendemos al aspecto del juicio de necesidad respecto del cual ha señalado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 89/2019, de 2 de julio, que se trata de “[...] límite jurídico que el Tribunal ha de utilizar, para juzgar, no la medida en sí, sino el juicio que han realizado otros órganos constitucionales [...] [para] examinar si las decisiones en disputa resultan o no razonables en orden a lo procurado por el precepto constitucional [...]”.

---

<sup>19</sup> Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

Esto es, se trata de utilizar parámetros de constitucionalidad racionalmente aceptables, ponderados en atención a las circunstancias del caso [...], para valorar, con un canon de escrutinio externo, la razonabilidad del juicio acerca de la relación de las medidas acordadas<sup>20</sup>”.

Desde mi punto de vista, los poderes públicos estuvieron a la altura a la hora de solventar esta cuestión puesto que, aunque exista jurisprudencia y legislación como hemos visto que exigía la presencialidad como única vía para poder realizar las funciones parlamentarias, también se da jurisprudencia constitucional aplicable al caso que daba la posibilidad de realizar funciones públicas de manera telemática.

## **5.2. El uso de la Diputación Permanente**

Una vez solventado el problema respecto a la presencialidad de los poderes públicos en sus funciones y más concretamente en los parlamentos autonómicos, tocaba ahora buscar la solución más rápida, sensata y eficaz para no generar ningún tipo de inseguridad jurídica al respecto.

Un gran número de nuestras comunidades autónomas optaron por dejar en manos de la Diputación Permanente todas las funciones que, hasta la declaración del estado de alarma, llevaban ejerciendo los propios parlamentos autonómicos.

Tal fue el caso, por ejemplo, de las comunidades autónomas de Andalucía<sup>21</sup>, Aragón<sup>22</sup>, Castilla y León<sup>23</sup>, Comunidad Valenciana<sup>24</sup> o Extremadura<sup>25</sup>.

---

<sup>20</sup> FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Marco, ob. cit., pág. 68.

<sup>21</sup> Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 16 de marzo de 2020, sobre las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma ocasionado por el COVID-19. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. Número 286 bis. 16 de marzo de 2020.

<sup>22</sup> Acta de la sesión número 16, de 12 y 13 de marzo. Boletín Oficial de las Cortes de Aragón. Número 54. 7 de mayo de 2020.

<sup>23</sup> Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León, de 13 de marzo de 2020, por el que se establece la suspensión con carácter excepcional del segundo periodo ordinario de sesiones del año 2020 (febrero-junio) por la situación de crisis sanitaria. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León. Número 93. 16 de marzo de 2020.

<sup>24</sup> Acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes sobre la suspensión del actual periodo de sesiones y otras medidas de aplicación consecuencia del estado de alarma a la actividad de la Cámara. Boletín Oficial de las Corts Valencianes. Número 71. 20 de marzo de 2020.

La Diputación Permanente es un órgano de los parlamentos, bien sean nacionales o autonómicos, a través de la cual se vela por los poderes de dichos parlamentos en aquellos casos en los que las cámaras estén disueltas o bien fuera de los periodos de sesiones ordinarias.

Centrándonos en los parlamentos autonómicos, se da un uso acorde con lo establecido en la legislación de dichas diputaciones permanentes en dos casos concretos, tanto en la Comunidad Autónoma de Galicia como en el País Vasco, debido a que son dos autonomías que en el momento en el que se declaró el estado de alarma sus cámaras estaban disueltas con el fin de proceder a celebrar elecciones.

Por lo que respecta al resto de comunidades que hicieron uso de la Diputación Permanente no parece que se de un supuesto de disolución de los parlamentos ya que todos estaban constituidos correctamente ni un supuesto en el que los parlamentos estuviesen fuera de un periodo de sesiones ordinaria.

Es decir, parece intuirse que este uso de la Diputación Permanente no estaba previsto para este tipo de circunstancias excepcionales y que pudiese no ser legal. Resulta que se da una laguna normativa.

“Esta laguna normativa debe resolverse utilizando los dos medios que la hermenéutica jurídica admite generalmente a tal fin, que son los principios generales del derecho y la analogía.

El principio general del derecho aplicable en estos supuestos es el de continuidad de la institución parlamentaria. En los casos de suspensión de la actividad parlamentaria, la Constitución y los estatutos de autonomía han dispuesto un órgano, la Diputación Permanente, que tiene como finalidad velar por los poderes de las Cámaras cuando no estén reunidas, con lo que se evitan interrupciones en el funcionamiento del Parlamento.

---

<sup>25</sup> Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de 15 de marzo de 2020, sobre medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma ocasionado por el COVID-19. Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura. Número143. 15 de marzo de 2020.

En el marco de la analogía, la situación creada en fase más aguda de la pandemia de la covid-19 encuentra vínculos con los dos supuestos de convocatoria de la Diputación Permanente aceptados expresamente en nuestro ordenamiento.

Se asemejaba a los lapsos entre periodos de sesiones porque se trataba de supuestos de suspensión de la actividad parlamentaria ordinaria sin que las Cámaras estuvieran disueltas, salvo los casos del Parlamento Vasco y el Parlamento de Galicia, pero, al mismo tiempo, conectaba con los periodos entre legislaturas porque las Cámaras se encontraban, *de facto*, imposibilitadas para reunirse.”<sup>26</sup>

Esta Diputación Permanente estará conformada, siempre de forma proporcional, por los grupos parlamentarios que componían el parlamento antes de su disolución o bien por imposibilidad de reunirse.

Como decíamos anteriormente, este fue uno de los métodos más recurrentes por los parlamentos autonómicos a la hora de afrontar la declaración del estado de alarma del mes de marzo del año 2020.

Sin embargo, aun diciendo que un buen número de autonomías optaron por esta solución como método alternativo ante la imposibilidad de reunirse en pleno, no todas las comunidades autónomas optaron por la Diputación Permanente como método de resolución del problema.

Así pues, vemos por ejemplo la situación de la comunidad autónoma de Cataluña. Allí se descartó por completo la puesta en funcionamiento de la Diputación Permanente.

---

<sup>26</sup> CARRASCO DURÁN, M. “El Parlamento en los tiempos del coronavirus: el recurso a la Diputación Permanente”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 122, página 130.

Lo que se da en Cataluña es un parlamento plenamente virtual en el que todas y cada una de las funciones del parlamento van a ser de forma telemática, pero sin llegar a utilizar órganos tales como la Diputación Permanente o un órgano creado *ad hoc*.

Por otra parte, en la Comunidad de Madrid tampoco hacen uso de la Diputación Permanente sino que, en un primer momento, la solución adoptada por el Gobierno de la Comunidad es la declaración como días inhábiles desde el día 13 de marzo con el objetivo de regresar quince días después, de forma presencial, acudiendo en los mismos términos anteriores a la pandemia en cuanto a aforos y diputados presentes se refiere<sup>27</sup>.

Durante el periodo de tiempo en el que se declara el periodo inhábil se da una suspensión total en el parlamento, afectando tanto a plazos como a votaciones o bien a las comisiones que estuviesen vigentes.

Esto durará hasta el día 26 de marzo, fecha en la cual se había planeado regresar de nuevo a la actividad. Sin embargo, esto no sucedió de tal forma, sino que la mesa de la Asamblea considera renovar por otros 15 días dicha suspensión<sup>28</sup>

Esto ocurrió cuando se conocía que el Gobierno de España prorrogaría el estado de alarma por otras dos semanas más.

La necesidad de actuar tan pronto como fuese posible hizo que se dieran situaciones particulares en alguna de nuestras comunidades autónomas.

Así ocurrió en los parlamentos autonómicos del País Vasco y de Galicia, los cuales habían quedado disueltos con motivo de la celebración de elecciones autonómicas en los meses siguientes; elecciones que, a modo de inciso, no se celebraron para las fechas que se tenía estimado celebrar dichos sufragios.

---

<sup>27</sup> Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid. Número 44. XI Legislatura. Fascículo 1 de 2. 13 de marzo de 2020.

<sup>28</sup> Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid. Número 45. XI Legislatura. 8 de abril de 2020.

Ambas situaciones de los dos parlamentos autonómicos son bastante similares, puesto que la situación derivada de la disolución de las cámaras es exactamente la misma, tanto en el Parlamento de Galicia como el Parlamento Vasco se dio la situación de quien estuvo al frente fueron sus respectivas diputaciones permanentes.

Por lo que respecta al País Vasco más concretamente, la Mesa de la Diputación permanente crea diversas medidas para mantener la actividad parlamentaria esencial a la vez que establece un órgano de coordinación para que pudiera llegarse a aplicar el plan de contingencia que habían elaborado al respecto.

Dicha Diputación Permanente del País Vasco se reunía periódicamente una vez por semana, todas ellas de manera telemática.

Hablando ahora del Gobierno de Galicia, de nuevo la Diputación Permanente elaboró un plan de contingencia estableciendo medidas con el fin de paliar los contagios<sup>29</sup>.

Así, vemos también como todos y cada uno de los miembros del parlamento trabajaron de forma normal a través de la vía telemática o del teletrabajo negándose en estos primeros momentos de estado de alarma en nuestro país a realizar ningún tipo de actividad de carácter presencial.

Si bien es cierto que no había un parlamento autonómico como tal, y esto podía llegar a generar una cierta inestabilidad o inseguridad jurídica, esto nunca llegó a suceder.

Por todo ello, una vez finalizados los primeros momentos del estado de alarma y, pudiéndose dar unas elecciones lo más seguras posibles, se lograron celebrar en ambas comunidades autónomas el día 12 de julio de ese mismo año.

---

<sup>29</sup> Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del 13 de marzo de 2020, por el que se aprueba el Plan de contingencia del Parlamento de Galicia ante posibles contagios de coronavirus SARS-COVID-19 en los centros de trabajo de la Cámara. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia. 18 de marzo de 2020. X Legislatura. Número 615.

### **5.3. El voto telemático**

Hasta el momento hemos podido apreciar como los parlamentos autonómicos han tenido que vérselas con diversos óbices para conseguir realizar sus funciones como poderes públicos realizando estas funciones de la forma más rápida y eficaz posible.

Así, veíamos cómo se consigue solventar el problema de la presencialidad obligatoria que requiere tanto la Constitución española como los distintos Estatutos de Autonomía de una forma más que dudosa legalmente hablando pero que sin embargo se dio en aquellos primeros momentos tras la declaración del primer estado de alarma.

Llega el momento de ver el método principal a través del cual se van a tomar las decisiones durante el primer estado de alarma en marzo de 2020, es decir, la emisión del voto.

Hay que decir al respecto que este sí que es un supuesto que venía ya regulado anteriormente por la norma, así lo podemos ver en el artículo 79.3 y el artículo 82.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, donde se establece la posibilidad de emitir el voto de manera telemática. Es decir, que el voto se emite sin la presencialidad necesaria que se exige para el resto de las actividades parlamentarias.

Esto no es una solución frente a cualquier imprevisto que se pueda plantear en la vida de un parlamentario, sino que como veremos a continuación, se dan unas causas objetivas como son el embarazo, la maternidad, paternidad o enfermedad grave.

Así pues, lo que se consigue es que el voto se emita sin que el representante público tenga que acudir al parlamento, hecho que ocurre una vez declarado el estado de alarma por parte del Gobierno en marzo de 2020.

Si bien es cierto que nos estamos refiriendo al Reglamento tanto del Congreso de los Diputados como del Senado, estos sirvieron como base y ejemplo para la creación de los reglamentos de los parlamentos autonómicos en este aspecto en concreto, puesto que al acudir a éstos para su análisis y estudio observamos como se establecen artículos idénticos o muy similares.

El voto telemático fue un método utilizado en varias de nuestras comunidades autónomas.

Así sucedió por ejemplo en el Parlamento de Cataluña<sup>30</sup> donde, con motivo de la no disolución de la cámara, vino realizando un auténtico parlamento *on-line* en el que se tuvo que hacer uso de este método en concreto.

Sin embargo, no todas las comunidades autónomas tenían previsto en sus reglamentos del parlamento la posibilidad de que el voto fuese de forma telemática, así ocurre por ejemplo en las Cortes Valencianas donde, en una publicación de la Secretaria primera de la Mesa de las Cortes Valencianas Cristina Cabedo Laborda confirma que se tenía previsto desde el año 2017 la posibilidad de emitir el voto telemático por embarazo, la maternidad, paternidad o enfermedad grave y que estaba en revisión dicha resolución para ampliarla.

“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. 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.”<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Texto refundido del Reglamento del Parlamento, aprobado por la Mesa del Parlamento de Cataluña, oída la Junta de Portavoces, el 20 de febrero de 2018. Artículo 95.3.

<sup>31</sup> CABEDO LABORDA, Cristina. “El ejercicio del voto parlamentario telemático en las Corts Valencianas durante la pandemia de COVID-19.” *Anuari de Dret Parlamentari*. Número 34. mayo de 2021. Páginas 43 y 44.

Como vemos, fue en ese momento cuando se tuvo que reanudar la posibilidad de incluir dentro del reglamento del parlamento esta vía o solución para emitir el voto de forma telemática.<sup>32</sup>

Analizando los reglamentos de los parlamentos de otras Comunidades Autónomas tales como Andalucía, Cantabria o Castilla y León vemos como se prevén los mismos casos siempre, el embarazo, la maternidad, paternidad o enfermedad grave.

Esto da como resultado que se tomen dos vías para poder actuar. Por un lado, hay comunidades autónomas que reformaron su reglamento como la comunidad autónoma de Castilla la Mancha<sup>33</sup>.

Y por otro, también dio lugar a situaciones nunca vistas hasta ahora, como sucedió en el parlamento de Andalucía, donde en la sesión plenaria del 20 de mayo se habilitó un segundo salón para hacer posible el voto presencial de los diputados sin acceso al salón de sesiones.

Las votaciones del salón auxiliar fueron dirigidas a través de una pantalla por la Presidenta del Parlamento y supervisadas *in situ* por dos miembros de la Mesa.

Las votaciones, en fin, se hicieron en el salón de sesiones y en la sala multiusos del Parlamento simultáneamente y manteniendo comunicación recíproca para preservar la unidad de acto de la votación.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Resolución de la Presidencia de las Cortes Valencianas de carácter general 2/X, de 12 de mayo de 2020, sobre la celebración de sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales.

<sup>33</sup>Modificación del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha para habilitar la posibilidad de celebración de sesiones por videoconferencia y el voto telemático de diputados y diputadas, expediente 10/REGL-00004 [BOCCLM núm. 73 (11-09-2020)].

<sup>34</sup> CARRASCO DURÁN, Manuel. “El Parlamento ante la pandemia de la COVID-19. El caso del Parlamento de Andalucía”. En TUDELA ARANDA, José (editor), *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, (Fundación Manuel Giménez Abad) junio de 2020, Página 33.

No se puede hacer un uso del voto telemático arbitrario sino que éste, al ser uno de los actos de un representante público más importantes, no podrá hacerse uso salvo por causas tasadas y justificadas que vengán referidas en la normativa aplicable.

Estas causas las encontramos en el reglamento de cada cámara y, como mencionábamos anteriormente, en él se ve cómo podrá emitirse el voto telemático en los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave cuando la Mesa de la cámara lo considere suficientemente justificado.

Puede parecer que no es posible emitir el voto de forma telemática como consecuencia de la declaración de un estado de alarma. Hay que decir que las circunstancias por las cuales se puede emitir el voto telemático son cerradas.

Sin embargo, vemos como por ejemplo en el Senado, donde tras la reunión de la Mesa del Senado que tuvo lugar el 12 de marzo de 2020, se acuerda la emisión de este tipo de voto fundamentado en las recomendaciones y decisiones adoptadas por las autoridades sanitarias.

“El procedimiento se ha flexibilizado durante la crisis por dificultades tecnológicas, dada la elevación a más de 300 del número de diputados que han de ejercer su voto en un tiempo limitado (así para las prórrogas de estado de alarma, tras la incorporación de propuestas).”<sup>35</sup>

Aun así no se dio una simple flexibilización, sino que ésta se verá reflejada en la reunión de la Junta de Portavoces de 12 de marzo de 2020, donde se acuerda facilitar el voto telemático con carácter general de modo que sólo estuviesen obligados a asistir los que fueran a intervenir.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. “Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19”. En TUDELA ARANDA, José (editor), *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, junio de 2020, Página 21.

<sup>36</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea y NAVARRO MEJÍA, Ignacio. “La actuación de las Cortes Generales durante el Estado de Alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”. *Revista de las Cortes Generales*. Número 108, año 2020, página 261.

El procedimiento a través del cual se emite el voto varía en función del órgano representativo del que se trate.

Sin duda alguna, las nuevas tecnologías han ayudado en gran medida a la compatibilización de la vida parlamentaria con respecto a una serie de situaciones que se le pueda llegar a plantear a un representante público y que pudiera hacer que se ausentase de sus funciones con lo que ello implicaría.

Quizá décadas atrás esta circunstancia fuese un tema menor al conformarse los parlamentos, en general, a través de un sólido bipartidismo en el que siempre uno de los dos grandes partidos gobernaba en solitario.

Sin embargo, con la fragmentación del arco parlamentario desde hace no tanto tiempo se hace aún más necesario todos y cada uno de los votos emitidos por los diputados.

Claro es el ejemplo de la situación actual en España, con respecto al Congreso de los Diputados, tras las elecciones del 10 de noviembre de 2019.

#### **5.4. El voto ponderado**

El voto ponderado fue uno de los métodos de votación utilizados por parte de las comunidades autónomas a lo largo del primer estado de alarma.

Concretamente, este voto ponderado estaba previsto en las comunidades autónomas de la Región de Murcia<sup>37</sup>, Aragón<sup>38</sup> y la Comunidad Valenciana<sup>39</sup>.

Sin embargo, no todas ellas hicieron uso de este método o bien estaba prevista su utilización bajo una serie de condiciones.

---

<sup>37</sup> Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia. Título IV. Capítulo V. Artículo 67.4.

<sup>38</sup> Reglamento de las Cortes de Aragón. Capítulo V. Sección 3ª. Artículo 84.2.

<sup>39</sup> Reglamento de las Cortes Valencianas. Artículos 39.4, 47.1, 48.1, 49.1, 88.2, 120.2 y 187.7.

Este voto ponderado consiste en que, no dándose la posibilidad de acudir todos y cada uno de los diputados de una cámara de representantes, aquellos representantes de cada formación política ostentarán el voto de todos y cada uno de sus compañeros de partido a los cuales representa.

Es decir, a modo de ejemplo, si la Asamblea de la Región de Murcia se reúne en torno a su Diputación permanente, aquella persona o personas que representen a un partido político concreto no solamente emitirán su voto, sino que este mismo voto tendrá un valor igual a aquellos escaños que tuviese el partido político al que representan en el momento de realizar la votación.

Hay que matizar que, aun así, no en todos los parlamentos autonómicos utilizaron esta forma de emitir el voto. Así pues, esta forma de voto fue utilizada por la Región de Murcia durante los primeros momentos del estado de alarma.

Por otra parte, hay que decir que este voto ponderado estaba también previsto por las Cortes de Aragón<sup>40</sup> y de la Comunidad Valenciana<sup>41</sup> a través de los acuerdos de la mesa de cada parlamento.

Sin embargo, su uso fue restringido, puesto que en las Cortes de Aragón aun estando previsto se optó por las sesiones por videoconferencia y, en el caso de la Comunidad Valenciana, no se estableció como solución a dicho problema de la suspensión de la actividad presencial este voto ponderado como forma de adoptar decisiones sino que, en base al acuerdo de la mesa 655/X sólo se preveía para aquellos casos en los que se diese una especial dificultad a la hora de realizar una votación a distancia.

“Si la Mesa entendiera que la complejidad de una votación en concreto dificulta la emisión del voto a distancia en la misma, podrá optar por aplicar el voto ponderado para ese concreto punto del orden del día.”<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón y de la Junta de Portavoces de 16 de marzo de 2020.

<sup>41</sup> Acuerdo número 655/X adoptado por la Mesa de las Cortes Valencianas.

<sup>42</sup> Resolución de la Presidencia de carácter general número 2/X de 12 de mayo de 2020, sobre la celebración de sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales. BOCV 78, de 19 de mayo de 2020.

Sin duda alguna, ante una situación como la generada debido al COVID-19 y con la necesidad de evitar lo máximo posible los contactos físicos entre personas y, por ende, entre parlamentarios, la elección de la Diputación Permanente como solución y el voto ponderado como método de sufragio para proceder con las votaciones que fuesen oportunas eran, a mi parecer, el método indicado para hacer frente al problema que se planteaba.

De este modo no hubiese sido necesario decretar la suspensión de plazos parlamentarios y de sesiones conllevando el decreto de estas decisiones una dudosa legalidad.

### **5.5. Los planes de contingencia y los grupos de trabajo de seguimiento y coordinación**

A raíz de todo lo ya mencionado anteriormente, fueron las mesas de los parlamentos autonómicos las que decidieron elaborar planes de contingencia para intentar paliar la situación de anomalía tanto a nivel social como político que se vislumbraba con la llegada masiva de casos positivos por COVID-19.

Dichos planes de contingencia venían a abarcar un amplio abanico de aspectos donde se veía necesario aplicar medidas con el objetivo de evitar al máximo los contagios así como los fallecimientos debido a este nuevo virus que acababa de irrumpir en nuestra vida diaria.

Así, vemos cómo se elaboran dichos planes de contingencia en numerosas comunidades autónomas tales como la comunidad autónoma de Galicia<sup>43</sup>, donde se establecen medidas higiénicas, suspensión de visitas guiadas al parlamento autonómico o la instalación de la cartelería necesaria.

---

<sup>43</sup> Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del 13 de marzo de 2020, por el que se aprueba el Plan de contingencia del Parlamento de Galicia ante posibles contagios de coronavirus SARS-COVID-19 en los centros de trabajo de la Cámara. Boletín Oficial del Parlamento de Galicia. 18 de marzo de 2020. X Legislatura. Número 615.

Otras autonomías que hicieron uso de dichos planes de contingencia fueron por ejemplo la comunidad foral de Navarra<sup>44</sup>, Castilla y León<sup>45</sup>, la Comunidad Valenciana<sup>46</sup>, Cataluña<sup>47</sup> o el principado de Asturias<sup>48</sup>.

El contenido de dichos planes de contingencia no se limita única y exclusivamente a aspectos relacionados con la higiene, la suspensión de visitas a los parlamentos autonómicos o al establecimiento de cartelería, sino que se enfoca en aspectos mucho más relevantes sobre todo en lo que se refiere al día a día parlamentario.

Así pues, lo primero que nos llama la atención una vez estudiados un gran número de planes de contingencia elaborados por las comunidades autónomas es que lo primero que establecen es la suspensión de toda actividad de carácter parlamentario y, quizá lo más importante y nuclear de dichos planes, establecen cuál será la forma en la que los parlamentos autonómicos seguirán llevando a cabo sus funciones.

Otro de los aspectos más relevantes dentro de los planes de contingencia elaborados fueron las vías o cauces para poder continuar estableciendo un control al poder ejecutivo, siendo este uno de los aspectos fundamentales dentro de la vida parlamentaria y más si cabe en unos tiempos de pandemia donde las actuaciones del ejecutivo debían ser rápidas.

---

<sup>44</sup> Medidas de contención extraordinarias al Plan de contingencia ante el coronavirus (COVID-19) aprobado por la Mesa de la Cámara con fecha 12 de marzo de 2020. Boletín Oficial del Parlamento de Navarra. Número 36. 17 de marzo de 2020.

<sup>45</sup> Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León de 13 de marzo de 2020 por el que se aprueba el Plan de Contingencia de las Cortes de Castilla y León con relación al coronavirus (COVID-19). Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León. Número 93. 16 de marzo de 2020.

<sup>46</sup> Acuerdo de la Mesa de las Corts Valencianes sobre la suspensión del actual periodo de sesiones y otras medidas de aplicación consecuencia del estado de alarma a la actividad de la cámara. Boletín Oficial de las Corts Valencianes. Número 71. 20 de marzo de 2020.

<sup>47</sup> Acuerdos de la Mesa del Parlamento por los que se adoptan diversas medidas de carácter excepción al con relación al funcionamiento del Parlamento y de la Administración parlamentaria durante el período de contingencia comprendido entre el 13 de marzo y el 27 de marzo de 2020 debido a la epidemia de Covid-19. Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña. Número 575. 19 de marzo de 2020.

<sup>48</sup> Plan de contingencia para la Junta General en relación con el coronavirus COVID-19. Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias. 13 de marzo de 2020.

Es por ello que nos encontramos planes de contingencia de muy diversos tipos en cuanto al control del ejecutivo se refiere, habiendo casos donde se emplazaba semanalmente al ejecutivo y otros donde debería ser demandado por los grupos parlamentarios.

Por último, hay que ver como los planes de contingencia no quedan ahí sino que, con posterioridad, los diferentes parlamentos autonómicos comenzarán a aprobar planes de contingencia dirigidos a recuperar de manera escalonada la actividad parlamentaria presencial.

Sin duda alguna era el momento de actuar rápido y con medidas concisas y eso es lo que se consiguió a través de los ya mencionados planes de contingencia elaborados por los gobiernos autonómicos.

Para poder hacer un seguimiento de los planes de contingencia de las comunidades autónomas y llevarlos a cabo de la forma más eficaz posible se crearon a la par los grupos de trabajo de seguimiento y coordinación de dichos planes de contingencia.

Así, por ejemplo, en el seno de lo establecido por las Cortes de Castilla y León, este grupo de coordinación estaba compuesto por el Presidente de las Cortes, los dos vicepresidentes, el Secretario General - Letrado Mayor, el Jefe de Servicio de Gestión Administrativa y el Director del Gabinete de Presidencia.

El ejemplo de los puestos ocupados en este grupo es con respecto a las Cortes de Castilla y León, sin embargo prácticamente todos los grupos de coordinación y seguimiento de los planes de contingencia de las comunidades autónomas estaban conformados por los mismos cargos públicos.

## **5.6. Las reanudaciones parciales**

Desde que dio comienzo el estado de alarma decretado por el Gobierno o incluso con anterioridad en aquellas autonomías donde se suspendió la actividad parlamentaria antes incluso de que se declarase el estado de alarma siempre hubo un claro objetivo en mente

por parte de todos los representantes públicos: el regreso cuanto antes a la actividad parlamentaria presencial.

Eso sí, siempre que pudieran darse todas las garantías necesarias para poder cumplir con los nuevos protocolos que demandaba la pandemia.

Hay que destacar que, como sucediera antes de la declaración del estado de alarma, los parlamentos autonómicos regresaron paulatinamente a su actividad presencial siguiendo cada una de ellas unos plazos distintos al del resto de autonomías, en función principalmente de la situación de la pandemia en cada territorio así como, como veremos a continuación, actuando conforme a sus reglamentos de cada cámara.

Vamos a proceder a continuación a examinar como retomaron dicha actividad presencial algunos de nuestros parlamentos autonómicos.

- Andalucía: El primer paso para retomar la actividad presencial se basó en unas sesiones parlamentarias de una duración mucho más restringida respecto a lo que duraban habitualmente y acudiendo un grupo reducido de diputados.

Concretamente, de los 109 que componen el parlamento de Andalucía solo pudieron acudir un total de 44 diputados, ésta va a ser la tónica habitual a partir de ahora en el resto de los parlamentos autonómicos examinados.

- Baleares: El día 23 de marzo se acuerda que se retomen las sesiones dentro del Parlamento, así como todas aquellas preguntas pertinentes para el control al Gobierno, sin embargo, vemos de nuevo la limitación respecto al número de diputados con posibilidad de acudir al parlamento, en este caso, solo podrían acudir los portavoces y los consejeros.

- Comunidad de Madrid: se pretendía retomar la actividad parlamentaria de forma telemática el día 23 de abril. Sin embargo, diversos problemas de carácter técnico con respecto a los métodos de telecomunicación impidieron que se pudiese llevar a cabo.

Por ello, se decidió que al día siguiente se retomase la actividad parlamentaria de forma presencial. Eso sí, estableciéndose el requisito de que acudieran solamente aquellos diputados que quisieran tomar la palabra.

- Aragón: con respecto a esta comunidad autónoma, volvemos a ver cómo retoma la actividad parlamentaria con restricciones en cuanto al número de diputados presentes en la cámara, así pues, vemos como de los 67 diputados que deberían acudir al parlamento únicamente pudieron, por cuestión de aforo máximo permitido, acudir un total de 24 diputados.

En definitiva, como podemos apreciar, los parlamentos autonómicos deseaban regresar tan pronto como fuese posible y siempre y cuando la incidencia de la pandemia lo permitiese.

¿Se actúa correctamente llevando a cabo medidas de aforo limitadas a los diputados con el fin de regresar de forma presencial lo antes posible?

Pues bien, desde mi punto de vista y viendo como se llevaron a cabo estas reanudaciones en las que parte del parlamento votaba de forma presencial y acudía tanto a interpellar como a responder de forma presencial o bien telemática mente creo que fue un buen primer paso para acceder a una nueva normalidad que iría imponiéndose tanto en el panorama social como en el parlamento autonómico de todas nuestras comunidades.

### **5.7. Medios técnicos utilizados**

Puede parecer una cuestión irrelevante el mencionar cuáles fueron los medios técnicos y soportes utilizados por parte de los parlamentos autonómicos en tiempos del primer estado de alarma para poder llevar a cabo sus funciones representativas.

Sin embargo, tratando de fondo la cuestión de la modernización de los parlamentos autonómicos y de las dificultades que se han ido encontrando en la cuestión de búsqueda de aplicaciones o páginas web que sirvieran para sus necesidades, así como las dificultades que se encontraron me parece relevante conocer los medios telemáticos

y medios físicos que utilizaron y fueron de ayuda para nuestros parlamentos autonómicos como método alternativo a la actividad presencial en las cámaras.

En mi opinión, me parece relevante y me resulta llamativo que inmersos ya de lleno en pleno siglo XXI siga existiendo personas, concretamente representantes públicos en parlamentos autonómicos, que carezcan de cualquier medio técnico suficiente para soportar determinados programas y así poder utilizar las herramientas necesarias para conectarse a una reunión virtual y más cuando se trata de tu desempeño principal durante un mínimo de cuatro años.

Por otra parte, no ha sido una tarea sencilla dar con aquellas aplicaciones utilizadas por y para las reuniones telemáticas de estos órganos públicos durante los primeros compases del estado de alarma cuando se suspendieron tanto los plazos parlamentarios así como la presencialidad de toda reunión bien sea en el parlamento, junta de portavoces, mesas o comisiones.

Aún así, vemos por ejemplo como la Junta General del Principado de Asturias hizo uso desde un primer momento de la aplicación para reuniones telemáticas Cisco WebEx Meetings<sup>49</sup> o cómo por ejemplo el País Vasco opta por realizar todas las reuniones y sesiones telemáticas a través de la aplicación Zoom.<sup>50</sup>

Como hemos podido constatar, en diversas ocasiones se han tenido problemas de carácter técnico con respecto a problemas de conexión, cortes de llamadas o aspectos técnicos de las propias aplicaciones de reuniones telemáticas<sup>51 52</sup>.

---

<sup>49</sup> FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Marco. “La Junta General del Principado de Asturias bajo la pandemia ocasionada por la COVID-19.” *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, junio de 2020, página 62.

<sup>50</sup> ITURBE MACH, Andoni. “El Parlamento Vasco en tiempos virulentos. Una crónica desapasionada y un colofón.”. *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, junio de 2020, página 96.

<sup>51</sup> RIDAO MARTÍN, Joan. “Virtualizando el parlamento (hasta donde se puede). El régimen de contingencia del parlamento de Cataluña durante la crisis de la covid-19 y las reformas tecnológicas y reglamentarias operadas para regular la actividad no presencial en el futuro.”. *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, junio de 2020, página 84.

<sup>52</sup> GRECIET GARCÍA, Esteban. “La Asamblea de Madrid y el COVID-19. Lo que nunca debió suceder”. *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, junio de 2020, Página 127.

Sin embargo, desde mi punto de vista creo que puede llegar a ser el futuro de nuestros parlamentos en situaciones extraordinarias o en momentos que así lo requieran y que por lo tanto deberán ser valoradas como una herramienta más dentro del día a día parlamentario, como así sucede ya en infinidad de realidades ya no solo dentro de nuestro país sino del mundo en general.

## **6. LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CIERRE DEL PARLAMENTO DURANTE EL PRIMER ESTADO DE ALARMA.**

El día 19 de marzo de 2020 en la Mesa del Congreso de los Diputados acordaba suspender los plazos parlamentarios tanto de el cómputo reglamentario que afecta a las iniciativas que se encuentren en tramitación en la cámara así como los plazos administrativos y los plazos de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados hasta que la mesa levante dicha suspensión<sup>53</sup>.

Esta suspensión, aunque fuese evidentemente temporal hasta que se diese una mejora en la situación sanitaria en España, no tenía un límite máximo establecido, hecho que generó una cierta inseguridad jurídica, observaremos a continuación.

Este cese de la actividad parlamentaria no tuvo el consenso de todos los grupos parlamentarios, tanto es así que el grupo parlamentario Vox emitió una solicitud de reconsideración al Congreso de los Diputados sin éxito.

Es por ello que decidió acudir ante el Tribunal Constitucional a través de un recurso de amparo.

A través del citado recurso de amparo, el grupo parlamentario Vox acude al artículo 23.2 de la Constitución para fundamentar su recurso ante el Tribunal Constitucional en relación con los artículos 66.2 y 116.5.

---

<sup>53</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. XIV Legislatura. 24 de marzo de 2020. Número 57.

Desde su punto de vista, se venía a vulnerar el *ius in officium* de los parlamentarios, dejando sin efecto una de las funciones más importantes de un diputado como es el control al poder ejecutivo.

Más si cabe en tiempos donde estaba en vigor un estado de alarma que afectaba a todo el país.

El recurso de amparo fue finalmente admitido y resuelto por el Tribunal Constitucional el pasado 5 de octubre de 2021 en su sentencia 168/2021, recurso de amparo 2109-2020.

Para el Tribunal Constitucional, el hecho de que fuesen suspendidos los plazos parlamentarios durante los primeros momentos de la declaración del estado de alarma tiene que abordarse desde varios planteamientos, tanto legales como jurisprudenciales.

Primeramente, desde el punto de vista legal, el Tribunal acude a tres preceptos constitucionales a los que a su juicio de ceñirse en esta cuestión. Estos artículos son los artículos 23.2, el artículo 66.2, el artículo 108 y finalmente el artículo 116.5.

El primer aspecto que abordar por parte del Tribunal será ver la relación que existe entre el artículo 23.2 y ese *ius in officium* que ostentan los parlamentarios.

Para el Tribunal Constitucional el *ius in officium* del parlamentario comprende que puedan todos los diputados desempeñar sus funciones sin más limitaciones que las que imponga la ley y los reglamentos de los parlamentos.

Partiendo de dicha premisa, el Tribunal Constitucional entiende y valora que la declaración del estado de alarma pueda limitar el ejercicio de derechos fundamentales pero, habrá que ser restrictivo a la hora de limitar el ejercicio de un derecho tan básico y fundamental como es el de participación política de los parlamentarios.

“En el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del congreso debe estar, en todo caso, garantizado”<sup>54</sup>.

Pero ahí no termina el Tribunal Constitucional, sino que lo fundamenta su vez en otros dos preceptos constitucionales como son el artículo 66.2 y el artículo 108, que defiende la facultad del parlamento de control al Gobierno y que éste rinda cuentas ante él.

“Los diputados, durante el periodo de tiempo que se contraiga el estado de alarma, no pueden verse privados de su derecho a ejercitar esta función de control y de exigencia, en su caso, de responsabilidad.”

Por otra parte, también quiere reiterar el Tribunal Constitucional que existe doctrina jurisprudencial al respecto que pueden traerse a colación en las que se establece la necesidad de inmediatez y presencialidad de los parlamentarios, teniendo como alternativa ante una ausencia justificada la posibilidad de emitir el voto telemático.

Esto puede apreciarse en las sentencias 19/2019 y 49/2019 de 12 de febrero y 27 de marzo respectivamente.

“En definitiva, si bien es conforme con la Constitución aquel objetivo de preservar la vida y la salud de los propios parlamentarios y del personal del congreso, la decisión de suspender el cómputo de los plazos de la tramitación de toda clase de iniciativas parlamentarias, sin excepción alguna, y sin haber establecido un margen temporal de duración o, al menos, acordado unos mínimos criterios que delimitarán las atribuciones de la mesa en orden a levantar aquella suspensión, dejándola a su libre discrecionalidad, resulta contrario a una de las funciones más caracterizadas del trabajo parlamentario como es la del control político del gobierno y, respecto del congreso de los diputados, también de la

---

<sup>54</sup> STC 168/2021, de 5 de octubre de 2021, FJ 3.

exigencia de responsabilidad política, basada en los artículos 66.2 y 108 de nuestra Constitución”

Por todo lo dicho hasta el momento, el Tribunal Constitucional decide declarar que se ha vulnerado el derecho fundamental a la participación política así como la vulneración del derecho de responsabilidad política y control al ejecutivo de los artículos 23.2, 66.2 y 108 de la Constitución declarando por todo ello nulo el acuerdo de la Mesa del Congreso del 19 de marzo de 2020.

Cabe mencionar que la respuesta del Tribunal Constitucional en forma de sentencia respecto al recurso de amparo presentado por el grupo parlamentario Vox no fue ni mucho menos una sentencia unánime.

Así, encontramos el voto particular de varios de los magistrados donde podemos apreciar otra perspectiva de lo sucedido.

Nos encontramos por ejemplo con el voto particular del presidente, don Juan José González Rivas que, según su criterio, no cree que los artículos 66.2 y 116.5 de la Constitución utilizados como base en la sentencia del recurso de amparo sean aplicables con respecto al contexto de la materia a resolver.

Según González Rivas, es evidente que el Congreso de los Diputados debe tener la función principal de controlar políticamente al ejecutivo y más si cabe en la coyuntura de un estado de alarma.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional debe de analizar no sólo el estado de alarma como tal sino el contexto en el que se produce, debiéndose proteger, a su juicio, otra serie de derechos fundamentales de los ciudadanos como es la salud.

“Ni el Congreso de los Diputados ni el resto de los órganos constitucionales al acomodar su funcionamiento a la coyuntura, incierta y peligrosa, quedaron paralizados ni detenido el ejercicio de sus funciones esenciales en los meses de marzo y abril de 2020.

No se puede decir que asistiéramos a una interrupción del funcionamiento de los órganos constitucionales que es lo que prohíbe el artículo 116.5”

Además, ese control al Gobierno de forma presencial podía dar como resultado, viendo el creciente número de casos incluso en el propio Congreso de los Diputados, una pérdida del derecho de participación política de los propios diputados si finalmente pudiesen haber contraído la enfermedad.

Por otra parte, los votos particulares del magistrado Cándido Conde-Pumpido así como el de doña María Luisa Balaguer y Juan Antonio Xial van en una postura que se dirige más hacia la gran abstracción que tiene la sentencia, es decir, el enjuiciamiento de la constitucionalidad tiene que ir ligado a la vulneración de derechos y libertades fundamentales que se hayan producido de forma directa a aquel sujeto que recurre.

“La sentencia debería haber examinado si los acuerdos de la Mesa del Congreso vulneraron el derecho de participación política de los recurrentes, no se puede afirmarse en abstracto la vulneración del derecho”.

Por otro lado, para finalizar con los votos particulares, los magistrados enfatizan también en dos aspectos que a su entender son también reseñables a la hora de elaborar su voto particular.

Primeramente, todos afirman que no hubo un menoscabo tan grave del *ius in officium* de los parlamentarios ya que no hubo un cierre como tal del Congreso de los Diputados al reunirse la Mesa en diversas ocasiones, hecho que hace que no hubiese un agravio total y absoluto que vulnerase los artículos de la Constitución alegados en el recurso de amparo.

Y, por otra parte, se vuelve a recalcar la dificultad de acertar en las decisiones a tomar ante una situación no vivida hasta ahora, y es que el Tribunal Constitucional no debe abstraerse de la realidad vivida en los primeros momentos de la declaración del estado de alarma.

“Fueron días de probar, pensar e improvisar, en muchos casos, métodos de trabajo que permitieran seguir desarrollando las actividades esenciales de cada institución, también de forma no presencial. Este tribunal no puede abstraerse de una realidad por la que también se vio afectado y a la que, como el resto de los órganos e instituciones, se fue adaptando.”

Ahora bien, como venimos diciendo a lo largo de estas líneas, lo que el Tribunal Constitucional examina es la constitucionalidad o no del acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados.

Es decir, todo lo establecido por el Tribunal Constitucional hasta ahora en este recurso de amparo es de aplicación para el parlamento nacional.

Sin embargo, ¿sería esto extrapolable a lo ocurrido con ciertos parlamentos autonómicos que cesaron su actividad durante el primer estado de alarma?

Desde mi punto de vista, en ningún caso el artículo 23.2 así como el artículo 116 nos dicen que estos serán de aplicación para el Congreso de los Diputados exclusivamente, como sí que lo establece el artículo 108 de nuestra Constitución.

Así pues, parece que sería plenamente válido este recurso de amparo como precedente en aquellos parlamentos autonómicos donde se suspendieron también los plazos parlamentarios.

Por todo ello, parece quedar claro que cualquier recurso que pudiese llegar ante el Tribunal Constitucional con respecto a este tipo de suspensiones parlamentarias podrían declararse nulos por parte del Tribunal Constitucional basándose en los artículos anteriormente citados.

## 7. CONCLUSIONES Y VALORACIÓN PERSONAL

Una vez finalizado este trabajo final de grado es importante elaborar, a raíz de todo el estudio anterior, una serie de conclusiones que giran en torno a unos objetivos como son el análisis de las actuaciones llevadas a cabo por los parlamentos autonómicos durante el primer estado de alarma declarado en marzo de 2020.

Sin embargo, este no es el único objetivo del trabajo, sino que se dan una serie de objetivos complementarios como son conocer y examinar la legislación aplicable dentro del marco de una declaración de un estado de alarma además de los reglamentos de las diferentes autonomías para conocer métodos o fórmulas que puedan aplicarse durante un estado de alarma para paliar esta situación excepcional.

Además de lo anterior, también ha sido relevante conocer la posición del Tribunal Constitucional al respecto de las suspensiones de la actividad parlamentaria nacional, si bien no es el objeto del trabajo, si me ha parecido oportuno examinarlo al creer que pudiera ser de aplicación para aquellos parlamentos autonómicos que decidieron suspender sus plazos al igual que el Congreso de los Diputados.

Por todo ello, la primera y una de las conclusiones más importantes y que impregna todo el trabajo es que dicha situación no estaba evidentemente prevista por nadie y es por ello que, aún existiendo la fórmula del estado de alarma, fue un momento de gran incertidumbre a nivel parlamentario, en el que se probaron distintas fórmulas con dos objetivos claros, por una parte el mantenimiento de la actividad parlamentaria como, por otro lado, garantizar a través de dichas fórmulas que se evitase cualquier tipo de contagio entre los parlamentarios.

Es decir, dando una mayor relevancia a la salud pública frente al resto de cuestiones, incluidas las relativas al parlamento.

Al hilo de lo comentado anteriormente, estas fórmulas o vías para hacer frente a esta nueva pandemia se dieron también dependiendo de las comunidades autónomas en la que nos fijemos o examinemos, puesto que podríamos decir que hubo tantas soluciones o alternativas al respecto como Comunidades Autónomas.

Celebraciones de sesiones parlamentarias online, el uso de la Diputación permanente o el voto telemático fueron algunas de las medidas que adoptaron las autonomías durante el primer estado de alarma.

En dos de las Comunidades Autónomas este estado de alarma les llegó con el parlamento disuelto debido a la planificación de la celebración de elecciones autonómicas en las semanas posteriores. Esto fue así en las comunidades autónomas de Galicia y País Vasco.

Los comicios se suspendieron y tuvieron que hacer frente al primer estado de alarma a través de sus respectivas diputaciones permanentes hasta que meses después pudieron celebrarse elecciones y así poder conformar de nuevo sus respectivos parlamentos.

Todas estas soluciones que dan las comunidades autónomas vendrán únicamente basadas en sus respectivos reglamentos, ya que una vez estudiada la regulación pertinente sobre los estados de alarma, excepción y sitio nada se dice sobre las comunidades autónomas.

Tampoco habrá una mención siquiera en nuestra Constitución, hecho que dejaba aún más inseguridad jurídica al respecto en las autonomías.

Aun así, el objetivo fue claro por parte de todas las comunidades autónomas, había que regresar a la actividad presencial tan pronto como fuese posible ya que así lo establecen sus reglamentos o la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Los plazos o momentos en los que se regresó fueron distintos en función de cada comunidad autónoma y de la situación epidemiológica de cada territorio.

Frente a esta falta de presencialidad fueron varios los parlamentos autonómicos que reforzaron el uso de las nuevas tecnologías para poder continuar con sus cometidos. Principalmente, estamos hablando del uso de las video llamadas como método para la realización de trabajos y reuniones parlamentarias.

Se trata de una herramienta que resultó ser tremendamente útil en aquellos momentos en los que la necesidad de distancias mínimas y evitar aglomeraciones y contactos primaban por encima del resto de cuestiones.

Por último, es importante destacar que el Tribunal Constitucional declaró nulo la decisión de la mesa del Congreso de los Diputados de suspender los plazos parlamentarios con el fin de no producirse actividad parlamentaria al menos Durante los primeros momentos tras la declaración del estado de alarma.

Esto es importante mencionarlo puesto que los artículos utilizados por el Tribunal Constitucional bien podrían aplicarse a las situaciones similares vividas en los parlamentos autonómicos y que, por lo tanto, podrían ser declarados también como nulos.

Desde mi punto de vista, queriendo aportar una valoración personal global al respecto sobre el trabajo, creo primeramente que se dio una situación que era totalmente nueva para todos, incluyendo por supuesto a nuestros parlamentos autonómicos, por lo que me parece lógico ver como la tónica general fue la de dar primacía a la salud pública y de los propios parlamentarios.

Si bien es cierto que se dieron tantas soluciones como autonomías, esto es así como consecuencia de una laguna legal importante y que creo que habría que tener en consideración para que en próximas ocasiones se diesen soluciones con un respaldo legal y sin ningún tipo de inseguridad jurídica.

Por último, es también relevante valorar si fue necesario o no tomar este tipo de medidas tan restrictivas y, en mi opinión, basándonos en el desconocimiento que existía sobre el método o forma de hacer frente a una pandemia, fueron medidas quizá poco meditadas por la inmediatez de la situación pero que resultaban ser eficientes para su propósito: evitar la propagación del virus.

## 8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABA CATOIRA, Ana. “El Estado de Alarma en España” *Teoría y Realidad Constitucional*, número 28, 2011. Página 319.

ANGULO, Javier. 7 de marzo de 1981. “Tensión en el funeral del comisario asesinado en Bilbao”. Diario *El País*.

ANGULO, Javier. 20 de marzo de 1981. “El teniente coronel herido en Bilbao se encuentra en coma profundo”. Diario *El País*.

CABEDO LABORDA, Cristina. “El ejercicio del voto parlamentario telemático en las Corts Valencianes durante la pandemia de COVID-19.” *Anuari de Dret Parlamentari*. Número 34. mayo de 2021. Páginas 43 y 44.

CARRASCO DURÁN, Manuel. (2021). El Parlamento en los tiempos del coronavirus: el recurso a la Diputación Permanente. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 122, 119-150.

CARRASCO DURÁN, Manuel. “El Parlamento ante la pandemia de la COVID-19. El caso del Parlamento de Andalucía”. En TUDELA ARANDA, José (editor), *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, (Fundación Manuel Giménez Abad) junio de 2020, Páginas 28 a 36.

CISCO WEBEX. 11 de marzo de 2020. Cisco cede su plataforma de colaboración Webex de forma gratuita en España por el coronavirus. Europa Press. <https://www.europapress.es/portaltic/software/noticia-cisco-cede-plataforma-colaboracion-webex-forma-gratuita-espana-coronavirus-20200311184934.html>

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. (1981). La Ley Orgánica de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. *Revista de Derecho Político*, Núm. 11.

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, Marco. “La Junta General del Principado de Asturias bajo la pandemia ocasionada por la COVID-19”. TUDELA ARANDA, José (editor), *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, (Fundación Manuel Giménez Abad), año 2020, páginas 53 a 65.

GARCÍA DE ENTERRÍA RAMOS, Andrea y NAVARRO MEJÍA, Ignacio. Mayo de 2020. “La actuación de las Cortes Generales durante el Estado de Alarma para la gestión de la crisis del COVID-19”. *Revista de las Cortes Generales*. ISSN: 0213-0130 No 108, Primer semestre.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad. “Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19”. TUDELA ARANDA, José (Editor). *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, junio de 2020, Páginas 18 a 27.

GRECH, María José. 27 de marzo de 2011. “ETA asesina a un albañil, un policía, un guardia civil y un general”. *Libertad Digital*.

GRECIET GARCÍA, Esteban. “La Asamblea de Madrid y el COVID-19. Lo que nunca debió suceder”. *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, junio de 2020, Páginas 115 a 146.

ITURBE MACH, Andoni. “El Parlamento Vasco en tiempos virulentos. Una crónica desapasionada y un colofón.”. TUDELA ARANDA, José (Editor). *El Parlamento ante la COVID-19*, Zaragoza, (Fundación Manuel Giménez Abad), junio de 2020, Páginas 94 a 103.

LAFUENTE BALLE, José María: “Los estados de alarma, excepción y sitio”. *Revista de Derecho Político*, no 30, 1989, página. 26.

RIDAO MARTÍN, Joan. “Virtualizando el parlamento (hasta donde se puede). El régimen de contingencia del parlamento de Cataluña durante la crisis de la covid-19 y las reformas tecnológicas y reglamentarias operadas para regular la actividad no presencial en el futuro.”. *El Parlamento ante la COVID-19*, TUDELA ARANDA, José (Editor), Zaragoza, (Fundación Giménez Abad), junio de 2020, Páginas 76 a 93.