



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

INFORME DELS SERVEIS JURÍDICS SOBRE LES POSSIBILITATS REGLAMENTÀRIES I TECNOLÒGIQUES D'APLICAR UN RÈGIM DE SESSIONS NO PRESENCIALS PER ALS ÒRGANS DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

I. Antecedents i objecte de l'informe

Els passats dies 13 i 17 de març de 2020, la Mesa del Parlament va adoptar diversos acords amb relació a l'activitat del Parlament durant el període de contingència derivat de la crisi sanitària provocada per la pandèmia de la Covid-19.

En concret, la Mesa va acordar una reducció significativa de l'activitat parlamentària, per tal d'evitar la propagació de la Covid-19 en l'àmbit parlamentari, per mitjà de les mesures següents:

a) Suspendre tota l'activitat de les comissions i els grups de treball, incloent-hi la celebració de les sessions, i també suspendre l'activitat de les subcomissions i les ponències que en depenen.

c) Preveure la celebració de sessions de la Mesa del Parlament de manera telemàtica, i atorgar plena validesa als acords que s'hi adoptin.

c) No celebrar sessions plenàries, llevat de les relacionades amb la crisi sanitària o amb iniciatives i mesures de caràcter urgent. A aquests efectes, es va preveure la participació d'un màxim de vint-i-un diputats, idèntica proporció que l'establerta per a les comissions legislatives, i que la resta de diputats poguessin delegar el vot en un dels representants presents en la sessió.

Així mateix, la Mesa del Parlament va encarregar als Serveis Jurídics que informessin sobre les possibilitats jurídiques i tecnològiques d'aplicar els mitjans telemàtics adequats per a celebrar sessions dels òrgans parlamentaris en l'actual context de crisi sanitària, i sobre la possibilitat d'estendre aquest mètode amb caràcter general, assenyalant les propostes d'acord o de reforma reglamentària pertinents i el procediment a seguir en cada cas.



II. Consideracions des del punt de vista jurídic

A. L'absència de previsió normativa sobre sessions no presencials dels òrgans parlamentaris en el Reglament del Parlament de Catalunya i en el dret comparat

Amb comptades excepcions, que es diran, les sessions no presencials d'òrgans parlamentaris no estan previstes en el dret parlamentari comparat en l'àmbit estatal (vegeu l'annex 2). Tampoc en el Parlament Europeu. En algun cas, com el Parlament de la Regió de Múrcia, el reglament, fins i tot, prohibeix expressament aquesta possibilitat.

El Parlament de les Illes Balears regula, tanmateix, la celebració de reunions no presencials de les comissions i de les meses d'aquestes, excepte per als debats legislatius, atesa la singularitat de la insularitat, però exclusivament per als diputats de Menorca, Eivissa i Formentera, amb comunicació prèvia a la Mesa (art. 90.3 i 4 RPIB).

Cal tenir en compte que la situació geogràfica de les Illes afavoreix aquesta pràctica, ja que sovint, i no solament en situacions excepcionals com l'actual, es tanca l'espai marítim i terrestre.

De la seva banda, el Reglament del Parlament de Catalunya només preveu, a banda del vot telemàtic associat al vot delegat (art. 95.3), per causes taxades, i encara no desenvolupat tecnològicament, les audiències d'entitats, organitzacions o experts per videoconferència en comissió o en ponència, limitades al procediment legislatiu (art. 117).

La regulació de les sessions i els debats que conté el Reglament del Parlament pressuposa que aquests es fan presencialment. En aquest sentit, la pràctica totalitat de cambres, igual com fa el Reglament del Parlament de Catalunya, regulen el vot telemàtic associat a l'ús del vot delegat. A Castella i Lleó està previst, també, el vot per correu.

B. Els acords de contingència adoptats per les distintes cambres amb motiu de la crisi sanitària de la Covid-19

Ateses les circumstàncies actuals, les Corts Generals, i també els parlaments i assemblees autonòmics, han adoptat acords amb relació a



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

l'activitat parlamentària per a reduir-la als temes urgents i els relacionats amb la crisi sanitària del coronavirus, han limitat el nombre de diputats presents a les sessions i han extremat les mesures d'higiene i d'accés de persones externes al parlament o assemblea (vegeu l'annex 1).

En algun cas, s'ha adoptat l'acord excepcional d'establir mecanismes tècnics que permetin la celebració de sessions per videoconferència o per altres mitjans no presencials, sense més concrecions, i també de suspendre el període de sessions en vigor per a activar la diputació permanent. En concret, només el Parlament de les Canàries i les Corts Valencianes han acordat expressament la celebració de sessions no presencials de la mesa i la junta de portaveus, com la Mesa del Parlament de Catalunya en virtut dels acords dels dies 13, 17 i 20 de març.

El Congrés dels Diputats va celebrar una sessió plenària el 18 de març. No es van produir votacions, atès que es tractava de la comunicació a la cambra del Reial decret 463/2020, del 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la Covid-19. Hi van intervenir presencialment el president del Govern i alguns representants dels grups parlamentaris. Amb tot, la Mesa de la cambra baixa va acordar el 20 de març de suspendre l'activitat parlamentària durant la vigència de l'estat d'alarma, per bé que es preveu convocar una sessió del Ple el 24 de març per a validar o derogar diferents reials decrets llei pendents i, si escau, prorrogar la declaració d'estat d'alarma, i en què està previst d'utilitzar el vot telemàtic, de manera que només els membres que vulguin intervenir en el debat hagin d'ésser presents a l'hemicicle¹.

Els Serveis Jurídics del Congrés dels Diputats estudien com aquesta situació pot afectar el funcionament de la cambra i com es podrien evitar els impediments que actualment fixa el seu reglament, per tal que, per exemple, la Diputació Permanent pugui tractar determinats afers o fer debats fora dels períodes de dissolució. En aquest sentit, en una nota feta

¹ Vegeu:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_pifref73_7706063_73_1337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=35249&anyo=2020&mes=3&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null

Plan de actuación (al final de la notícia):

http://www.congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/72981_1584018150177.pdf



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

pública pels serveis de la cambra el 19 de març s'afirma que qualsevol reforma del Reglament requerirà unanimitat i suscita dubtes sobre eventuais impugnacions davant el Tribunal Constitucional.

El Senat va celebrar una sessió plenària el 17 de març, amb la presència de cinc senadors, per a ratificar el tractat d'adhesió a l'OTAN de Macedònia del Nord. La Mesa de la cambra alta va acordar el 17 de març de suspendre el registre presencial per a la presentació de documents.²

La Mesa del Parlament Europeu ha anunciat, per la seva part, que prendrà les mesures necessàries per a assegurar que les votacions, en cas de sessions, puguin tenir lloc a distància, possibilitat aquesta que podria referir-se exclusivament al vot delegat.³

Entre les mesures de contingència adoptades per altres cambres en l'àmbit europeu (v. gr. Itàlia o França), tampoc no es preveu la possibilitat d'habilitar sessions no presencials de llurs òrgans.⁴

C. El vot telemàtic, associat a les possibilitats de vot delegat

El Reglament del Parlament de Catalunya (art. 95) preveu el vot telemàtic, vinculat a la delegació del vot, amb motiu d'una baixa per maternitat o paternitat que impedeixi que els diputats puguin complir el deure d'assistir als debats i les votacions del Ple i de les comissions de les quals són membres, i també en supòsits d'hospitalització, malaltia greu o incapacitat perllongada degudament acreditades. La Mesa del Parlament ha d'establir els criteris generals per a delimitar els supòsits que permeten la delegació.

2

http://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_14_33_407.PDF

3 <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20200319IPR75308/sesion-plenaria-extraordinaria-del-parlamento-europeo-el-26-de-marzo>.

4 Itàlia (Cambra dels Diputats), 7 de març de 2020. Ulteriori misure adottate dalla camera dei deputati per l'emergenza coronavirus:

https://www.camera.it/leg18/1131?shadow_comunicatostampa=2371

França (Assemblea Nacional), 17 de març de 2020. Crise du Coronavirus-COVID19: conclusions de la Conférence des Présidents.

<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/actualites-accueil-hub/crise-du-coronavirus-covid19-conclusions-de-la-conference-des-presidents>.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Aquesta mateixa possibilitat està prevista en el Congrés dels Diputats, el Senat i diferents assemblees i parlaments autonòmics, per a casos d'embaràs, maternitat, paternitat o malaltia greu (o incapacitat) que impedeixin l'assistència a les cambres, i en la majoria de casos s'estableix la necessitat d'un acord previ de la Mesa de la cambra per a autoritzar aquesta possibilitat.

Precisament, la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) 19/2019, del 12 de febrer (FJ 4), que, com veurem més endavant, afirma la necessitat que les sessions dels òrgans parlamentaris siguin presencials, declara que aquest principi general del vot personal (en el sentit de presencial en la mateixa sessió en què s'emet) i indelegable

«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.»

A aquests efectes, la Mesa del Parlament, d'acord amb el que estableix l'apartat 2 del mateix article 93 RPC, pot «establir els criteris generals per a delimitar els supòsits que permeten la delegació», no tant en el sentit de preveure o ampliar noves causes respecte de les que determina aquest precepte, sinó únicament en el sentit de precisar que les causes d'hospitalització, malaltia greu i incapacitat perllongada es poden fer extensives a una situació com l'actual, de crisi sanitària i de confinament col·lectiu domiciliari per a evitar el contagi de la Covid-19.

D. Doctrina del Tribunal Constitucional i opinió consultiva dels Serveis Jurídics del Parlament

La citada STC 19/2019 (FJ 4)⁵ estableix, amb relació a la possibilitat de fer actuacions parlamentàries no presencials, que:

5 Prèviament, la Interlocutòria del Tribunal Constitucional 5/2018, del 27 de gener, sense una especial fonamentació, va establir com a mesura provisional la prohibició de la investidura telemàtica del diputat Carles Puigdemont.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

«como regla general, las actuaciones parlamentarias han de ejercerse de modo presencial. La presencia de los parlamentarios en las cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos. [...] el artículo 60.3 EAC, cuando regula el funcionamiento del Parlamento de Cataluña, requiere que se encuentre reunido “con la presencia” de la mayoría absoluta de los diputados y prescribe, además, que la mayoría exigida para adoptar los acuerdos se conforme por los votos de los diputados “presentes”. Por otra parte, los reglamentos de las cámaras disponen que los parlamentarios tienen el deber de “asistir” a las reuniones del pleno de la cámara y a la de las comisiones a las que pertenezcan. Así lo establece, en lo que hace al caso que ahora se enjuicia, el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña en su artículo 4.1. Este deber de asistencia determina, por tanto, que los parlamentarios tienen el deber de comparecer en persona ante la Cámara para poder participar en las sesiones parlamentarias. Por esta razón, el Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuando regula los debates, solo contempla la posibilidad de que el orador pueda hablar desde la tribuna o desde el escaño (art. 85.3); no prevé la posibilidad de participar en ausencia. Por lo demás, no solo los parlamentarios tienen el deber de acudir a la cámara. La comparecencia presencial es, en principio, exigible a cualquiera que sea llamado a comparecer ante el parlamento. Por este motivo, el artículo 110 CE, expresando un principio de alcance general, establece que “[l]as Cámaras y sus comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno”, y el mismo principio contiene el artículo 73.2 EAC, al atribuir esta misma potestad al Parlamento de Cataluña. Las normas citadas son expresión, en definitiva, de un principio del que se deriva el carácter presencial de la actividad parlamentaria. En los procedimientos parlamentarios la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad. La formación de la voluntad de las cámaras 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. 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.»



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

En particular, pel que fa a les sessions d'investidura, determina:

«b) La sesión de investidura no puede celebrarse sin la presencia del candidato en el Parlamento. La comparecencia a través de medios telemáticos menoscabaría el desarrollo de este procedimiento parlamentario en el que la interacción entre el candidato y los otros diputados es esencial para su recto desenvolvimiento. Tales medios podrían permitir que el candidato expusiera su programa de gobierno e interviniera a distancia en el debate, pero no podrían garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de investidura. La comparecencia del candidato a través de medios telemáticos conllevaría que la sesión de investidura se celebrase simultáneamente en dos lugares distintos: en la sede del Parlamento y en el lugar donde se encontrara el candidato. Este desdoblamiento determinaría que quienes participan en este acto no pudieran percibir directamente todo lo que sucede en él, lo que puede afectar al desarrollo de la sesión de investidura. La transmisión de la sesión celebrada en el Parlamento podría no recoger íntegramente lo que está sucediendo en la Cámara (las intervenciones espontáneas de los diputados, sus gestos u otras reacciones que pudieran tener). De igual modo, la transmisión de la intervención del candidato podría no mostrar todo lo que está ocurriendo en el lugar desde donde el candidato realiza su intervención (al encontrarse fuera del Parlamento, podría contar, por ejemplo, con apoyos de los que no dispondría si hubiera comparecido personalmente ante la Cámara) lo que podría afectar a la forma de realizar su intervención e, incluso, a su contenido. En todo caso, aunque los medios telemáticos empleados permitieran reproducir íntegramente lo que está sucediendo en los dos lugares en los que estuviera teniendo lugar la sesión de investidura, estos instrumentos no podrían garantizar que la sesión parlamentaria se estuviera desarrollando del mismo modo que si el candidato hubiera comparecido personalmente ante la Cámara».

De la seva banda, els Serveis Jurídics del Parlament, en l'Informe sobre possibles qüestions que es poden suscitar a l'inici de la nova legislatura (15 de gener de 2018), van fer referència a la naturalesa presencial de l'exercici de la funció parlamentària en els termes següents:

«D'acord amb el Reglament i amb el que és principi general del funcionament de les cambres legislatives, les sessions del Parlament són presencials. Així es desprèn de l'article 4 RPC quan estableix que els diputats tenen el dret d'assistir a totes les sessions del Parlament i el "deure" d'assistir als debats i a les votacions del Ple i també de les comissions de les quals són membres. En el cas de les comissions, el Reglament permet la substitució dels diputats



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

que en són membres per altres del seu grup parlamentari, però això no és possible en el cas del Ple perquè tots els diputats en són membres. Tanmateix, per a aquest cas l'article 93 RPC permet la delegació de vot en determinats supòsits».

E. Propostes en el marc de la ponència conjunta sobre la reforma del Reglament del Parlament de Catalunya

El Grup Parlamentari de Junts per Catalunya va fer algunes propostes relatives a les garanties dels drets dels diputats (nou apartat 3 de l'art. 4 RPC) i al caràcter presencial/telemàtic de l'assistència i el vot (nou apartat 4), per a ésser tractades sistemàticament dins les disposicions generals de funcionament de la cambra (sessions, debats, votacions, etc.).

III. Consideracions des del punt de vista tecnològic

Una videoconferència és bàsicament un sistema de comunicació simultània bidireccional d'àudio i vídeo, en temps real, que permet de mantenir reunions virtuals amb grups de persones distanciades entre elles. Consisteix a posar en comunicació els diversos participants, aplicant algorismes de compressió del senyal d'àudio i vídeo en temps real, per mitjà de codificadors, amb l'objectiu de simular una conversa presencial. En termes de seguretat, se suscita el repte de garantir que les converses estiguin protegides per mitjà dels sistemes d'encryptació adequats i per mecanismes de protecció de l'accés no autoritzat. Per aquest motiu, els elements essencials d'aquests sistemes són els enllaços de comunicació que permeten la connexió dels participants, i també els codificadors específics que faciliten la compressió i l'accés.

A partir d'aquí, quan es tracta de videoconferències adreçades a grups grans de persones, es requereixen sistemes que disposin de tots els components necessaris (compressió, transmissió, seguretat, etc.) empaquetats en un sol equip específic. Així mateix, calen comunicacions individuals estables, dimensionades correctament i de qualitat que garanteixin que tots els participants podran fer un seguiment continu de la reunió. Les videoconferències basades en un equip portàtil, un programari que fa les funcions de codificador i una línia de comunicació domèstica a Internet no permeten de garantir la connectivitat estable i



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

de qualitat en tot tipus de reunió. A més, també cal diferenciar el tipus de reunió que es vol tenir per videoconferència, ja que és molt diferent «virtualitzar» reunions de tipus «esdeveniment», en què hi ha un orador principal i la resta participen en modalitat escolta, i reunions debat, en què tots els participants s'han de poder comunicar activament amb la resta.

Així mateix, amb relació a la difusió d'una reunió o sessió amb tots els participants per videoconferència, cal assumir que la qualitat de vídeo i àudio depèn de factors externs, que, per tant, no poden ésser controlats. A més, el senyal d'àudio i vídeo de la reunió que es lliura als mitjans de comunicació i al públic en general és idèntic al que veu cada participant a la seva pantalla i, per tant, té una qualitat molt menor de la que s'ofereix habitualment, amb el risc que un o més compareixents desapareguin sobtadament de la pantalla per qüestions tècniques.

Pel que fa a les actuals possibilitats tecnològiques del Parlament, cal tenir en compte diversos aspectes.

En primer lloc, actualment el Parlament no disposa d'equipament específic ni d'una línia de comunicació estable i de qualitat suficient per a garantir que tots els participants en un Ple celebrat de forma telemàtica tinguin unes condicions adequades i homogènies. A aquesta dificultat tècnica, cal afegir-hi la dificultat operativa que hauria d'assumir el president com a «organitzador» de la reunió, a l'hora de gestionar la concessió de paraules per mitjà d'una eina no concebuda per a treballar amb un volum tan important de participants, que en un moment donat poden desconnectar-se per raons tècniques.

En segon lloc, pel que fa a eventuais compareixences, si es tracta d'una persona sola, els serveis tècnics del Parlament estan en disposició de garantir el mateix tipus de tractament que ja es fa en el cas de les audiències telemàtiques en comissió o ponència. Això no obstant, cal que l'equipament de l'orador sigui el millor possible i s'han d'assumir possibles pèrdues de comunicació durant la intervenció. Aquesta situació requereix, en tot cas, el desplaçament de personal tècnic del Departament de Comunicació i del Departament d'Informàtica i Telecomunicacions.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Finalment, el sistema de vot electrònic instal·lat al Saló de Sessions no permet actualment la modalitat del vot telemàtic, encara que el sistema inclou la possibilitat d'implementar el programari corresponent per a poder fer efectiva en el futur aquesta modalitat de votació. Això requereix la contractació específica d'aquest servei, que no podria estar operatiu fins al setembre.

IV. Propostes

A. En l'actual situació de contingència

Des del punt de vista jurídic, tant la normativa com la jurisprudència constitucional i la doctrina es mostren molt restrictives amb la possibilitat d'acomplir l'activitat parlamentària de manera no presencial. Es tracta, és clar, d'una concepció que no ha previst situacions d'emergència o d'excepcionalitat com l'actual. Per això mateix, es fa necessari, si més no, preveure alguns supòsits en què es garanteixi l'activitat no presencial i telemàtica d'alguns òrgans del Parlament.

A més, tecnològicament, el Parlament ja disposa d'eines per a poder dur a terme, sense inconvenients, reunions de treball per mitjans telemàtics (assenyaladament reunions de la Mesa i de la Junta de Portaveus, i d'altres d'informals). També són assumibles, tot i els inconvenients derivats de les dificultats de connexió, compareixences telemàtiques en reunions d'òrgans en què el nombre de participants és limitat i el guió de la reunió és bàsicament el d'un orador sotmès a preguntes d'altres intervinents. No obstant això, el Parlament no té ara com ara, com la resta de parlaments del nostre entorn, eines que puguin garantir el seguiment, la participació homogènia i la difusió adequada d'una reunió en modalitat de Ple.

Ateses aquestes circumstàncies, i tenint en compte la funcionalitat distinta dels òrgans de treball (Ple i comissions) que expressen la voluntat de la cambra i dels òrgans de govern interior, de l'Administració parlamentària i de participació dels grups parlamentaris, es fan les propostes següents.

En primer lloc, es proposa que la Mesa del Parlament i la Junta de Portaveus puguin fer sessions no presencials i conferir plena validesa als



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

acords que s'hi adoptin, com ja ha previst la mateixa Mesa en els seus acords del 13, el 17 i el 20 de març de 2020. En el cas de la Mesa, les seves funcions (art. 37.2 RPC), com a òrgan rector col·legiat encarregat del govern i l'administració interna del Parlament, no col·lideixen amb l'exigència d'immediació i presencialitat que es predica del Ple i de les comissions. En el cas de la Junta de Portaveus no sembla que hi hagi obstacles insalvables, tenint en compte que les seves funcions són les pròpies d'un òrgan de participació dels grups parlamentaris en la preparació i coordinació de l'exercici de les funcions que corresponen al Parlament.

En segon lloc, es proposa que les comissions puguin celebrar sessions informatives o compareixences de membres del Govern, vinculades excepcionalment a l'actual situació de crisi sanitària. Tot i la viabilitat tecnològica d'altres activitats, la funció de les comissions, d'instrucció o preparació de les decisions del Ple, especialment en el procediment legislatiu, i també d'impuls i control ordinari del poder executiu, desaconsellen altres formats, a banda dels dubtes jurídics que planteja l'actual jurisprudència constitucional.

Finalment, es proposa que es descarti la possibilitat d'habilitar excepcionalment sessions no presencials del Ple, per les raons jurídiques i tecnològiques abans exposades, i sobretot per la naturalesa de les seves funcions com a òrgan suprem de la cambra, al qual corresponen les principals qüestions. Amb relació a eventuais reformes reglamentàries més estables, cal tenir en compte que la STC 19/2019 admet que es puguin establir excepcions en els reglaments respecte a la possibilitat de votar en absència quan concorrin circumstàncies excepcionals o de força major. Certament, aquest pronunciament es refereix a la votació i, òbviament, a la formació de la voluntat de la cambra, però, per aquest motiu, si els mitjans tècnics ho permeten en el futur, cal estudiar si és possible interpretar que es pot fer una excepció al principi del caràcter personal de l'activitat parlamentària en casos extrems com l'actual.

En tot cas, cal fer avinent que la Mesa del Parlament va acordar el 13 de març la possibilitat de celebrar sessions plenàries presencials, fora del Saló de Sessions, amb el format reduït de vint-i-un diputats com a màxim. Aquesta és una fórmula anàloga a la utilitzada en la darrera sessió plenària del Congrés dels Diputats i del Senat, a què ja hem al·ludit adés. Pel que fa a les votacions, es va preveure autoritzar el vot delegat,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

per incapacitat perllongada, en els termes de l'article 95.2 RPC. En aquest cas, tanmateix, es descarta el vot telemàtic per raons tècniques: l'article 95.3 RPC l'admet només «si és possible i es pot exercir amb plenes garanties» i, com s'ha dit, això ara com ara no és possible.

D'altra banda, cal que la Mesa suspengui el període de sessions fins a l'aixecament de l'estat d'alarma i que s'activi la Diputació Permanent. Es tracta d'una possibilitat extraordinària per tal com els períodes de sessions estan fixats pel Reglament (art. 78.1). L'article 83 RPC disposa que la Mesa, d'acord amb la Junta de Portaveus, estableixi el calendari de cada període. Amb tot, cal tenir en compte que les funcions de la Diputació Permanent en els períodes entre sessions (art. 75.1 RPC) es limiten a vetllar pels poders de la cambra (en el sentit de garantir la permanència de la institució) i a la possibilitat de convocar el Ple o les comissions per acord de la majoria dels seus membres. En aquest sentit, es podria regular l'exercici excepcional d'algunes de les funcions que s'atribueixen a la Diputació Permanent en els casos de dissolució (v. gr., conèixer la delegació de funcions executives del president de la Generalitat, acordar compareixences del Govern, validar decrets llei o tramitar propostes de resolució urgents).

B. Amb caràcter estructural

En el cas que es plantegés una reforma del Reglament, sembla aconsellable centrar-se a preveure situacions excepcionals com l'actual (annex 3). Es descarta, en aquests moments, una habilitació generalitzada de la possibilitat de sessions no presencials, especialment del Ple, possibilitat absent del dret parlamentari comparat i contrària a la doctrina constitucional i al criteri sostingut per aquests Serveis Jurídics, a banda dels condicionants d'ordre tecnològic exposats.

A aquests efectes, cal recordar que la disposició final primera del Reglament disposa que les reformes del mateix Reglament s'han de tramitar pel procediment que estableixen els articles 129 i 130, sense la intervenció del Govern, això és, per analogia a les iniciatives legislatives relatives al desenvolupament bàsic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

La Mesa del Parlament, sens perjudici del règim general de la iniciativa legislativa que estableix l'article 111 del Reglament, d'acord amb la Junta de Portaveus i amb la iniciativa prèvia de dos grups parlamentaris o d'una cinquena part dels diputats, pot decidir que en aquestes matèries la iniciativa parlamentària sigui exercida pel conjunt dels grups parlamentaris. Amb aquesta finalitat, la comissió que designi la Mesa ha de constituir una ponència, amb representació de tots els grups parlamentaris, perquè elabori el text de la proposició de llei en el termini de tres mesos prorrogable.

El text elaborat per la ponència es tramita pel procediment legislatiu comú. Les proposicions de llei elaborades seguint aquest procediment s'han de sotmetre al debat que estableix l'article 116 i, si són signades per tots els grups parlamentaris, no poden ésser objecte d'esmenes a la totalitat. La presentació de la proposició de llei ha d'ésser feta pel diputat designat per la ponència.

L'aprovació de la reforma del Reglament requereix el vot favorable de la majoria absoluta en una votació final sobre el conjunt del text.

Palau del Parlament, 23 de març de 2020

Joan Ridao Martín
Lletrat major



ANNEX 1

MESURES DE CONTINGÈNCIA ADOPTADES PER ALTRES CAMBRES AMB INCIDÈNCIA EN L'ACTIVITAT PARLAMENTÀRIA

a) Corts d'Aragó (Acord del 13 de març)

«[...] PRIMERO.- Restricción de la actividad parlamentaria.

[...]

»2. La Presidencia, la Mesa y la Junta de Portavoces podrán valorar la convocatoria de sesiones concretas por razones diferentes, siempre que resulten imprescindibles por razones de urgencia.

»3. Las sesiones parlamentarias que se convoquen mientras dure esta situación se adaptarán a las siguientes normas:

- Se mantienen las reuniones de Mesa y Junta de Portavoces.

- La convocatoria de un Pleno de la Cámara adoptará el formato de la Diputación Permanente para garantizar la seguridad de los asistentes.

- La convocatoria de las Comisiones que puedan proceder se hará en formato reducido de asistencia, con la presencia únicamente de un portavoz por Grupo y la adopción de acuerdos por voto ponderado.»

b) Asamblea d'Extremadura (Acord del 15 de març)

«Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Extremadura de 15 de marzo de 2020

[...]

»3. [...] Por otro lado, y a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable, se convocará la Diputación Permanente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 111.1 del Reglamento de la Asamblea en los casos que procedan.

»4. A los efectos señalados en los apartados anteriores se establecerán mecanismos técnicos y tecnológicos que permitan la celebración de sesiones por videoconferencia u otros mecanismos no presenciales si resulta preciso.»

c) Parlament de les Illes Balears (Acord del 16 de març)

«Acord de la Mesa del Parlament de les Illes Balears sobre les mesures adoptades durant la vigència del Reial Decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la crisi sanitària ocasionada pel COVID-19.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

«[...] 3. Activitat parlamentària

[...]

»3. Per tal de continuar amb la tasca parlamentària indispensable, es podrà convocar la Diputació Permanent, de conformitat amb el que disposa l'article 65.4 del Reglament del Parlament i d'acord amb els supòsits prevists a l'article 66 [...].»

- d) Parlament de Canàries. Amb relació al coronavirus:
<https://www.parcn.es/files/pub/bop/10I/2020/092/bo092.pdf>.

«Suspensión de la actividad parlamentaria

»1. Se suspende la actividad parlamentaria ordinaria durante el período de vigencia del estado de alarma y queda restringida a la estrictamente necesaria para el cumplimiento y desarrollo de las medidas previstas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

»2. Las reuniones de la Mesa y la Junta de Portavoces, de ser necesarias, se celebrarán de forma no presencial, salvo que por razones de urgencia o inaplazabilidad fuese imprescindible la asistencia física. En este caso, se respetarán los protocolos sanitarios definidos a tal efecto.

»3. Se suspende la tramitación de todos los asuntos parlamentarios y el cómputo de los plazos derivados de las iniciativas parlamentarias en curso mientras dure la declaración de estado de alarma.

»4. Del mismo modo, se suspende el registro de iniciativas.

»5. Las relaciones con el Gobierno se mantendrán a través del correo electrónico y teléfono que sea facilitado a la Secretaría General por la Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento.»



ANNEX 2

REGULACIÓ DEL VOT TELEMÀTIC

a) Congrés dels Diputats (art. 82.2 RCD)

«En 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 los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias 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.»

b) Senat (art. 92.3 RS)

«En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan la presencia de los Senadores en las sesiones plenarias de la Cámara y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar que los Senadores emitan su voto por procedimiento telemático 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.»

c) Asamblea de Madrid (art. 16 RAM)

«3. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, debidamente acreditada, cuando el Diputado esté impedido para el desempeño de la función parlamentaria, la Mesa de la Asamblea, atendidas las especiales circunstancias concurrentes, autorizará mediante acuerdo motivado que emita el voto por un procedimiento telemático, con comprobación personal, respecto de los asuntos incluidos en el orden del día de las sesiones plenarias a las que no pueda asistir el miembro de la Cámara y para las votaciones ordinarias o públicas por llamamiento en las que sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.

»A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Asamblea, que le comunicará su decisión, precisando, en su caso, el periodo de tiempo y las votaciones en las 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 Asamblea con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

»4. Cuando los medios técnicos de los que disponga la Asamblea lo permitan, la Mesa de la Cámara, por unanimidad, podrá autorizar la votación telemática simultáneamente al desarrollo de una sesión plenaria, sin las restricciones previstas en los apartados anteriores.»

d) Parlament d'Andalusia (art. 85.7 RPA)

«Sin perjuicio de lo establecido en los apartados anteriores para la delegación de voto, en los supuestos de paternidad o maternidad y de enfermedad o incapacidad prolongada se podrán habilitar para el diputado o diputada formas de voto por procedimientos telemáticos.»

e) Parlament de Galícia (art. 84.3 RPG)

»3. O voto das deputadas e dos deputados é persoal e indelegable, agás nos casos de embarazo, maternidade ou paternidade que, por impedir o desenvolvemento da función parlamentaria e unha vez avaliadas as especiais circunstancias, se consideren abondo xustificadas. A Mesa do Parlamento, mediante resolución motivada, poderá autorizar que a deputada ou o deputado poida participar nas votacións a través dos sistemas de voto delegado ou voto telemático.»

[...]

»5.- O voto telemático; as deputadas e os deputados poderán exercer o seu voto telemáticamente. Para tal efecto, dirixirán escrito á Mesa do Parlamento, no que se fará constar o seu nome, as votacións ou o período de tempo durante o cal poderá emitir o seu voto a través deste procedemento.»

f) Parlament de les Illes Balears (art. 99 RPIB)

«La votació telemàtica pot ser ordinària o secreta. Podran fer ús d'aquest sistema aquells diputats i diputades que, com a conseqüència de trobar-se en situació de permís parental o en procés d'una llarga malaltia, no puguin assistir a les sessions i ho hagin justificat degudament davant la Mesa del Parlament, en els termes que s'estableixin.»

g) Corts Valencianes (art. 82 RCV)

«La votació podrà ser:

[...]



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

»5. Sense perjudici del que estableix el capítol IV d'aquest reglament per a les votacions, les Corts Valencianes podran habilitar sistemes de vídeo conferència o altres sistemes tècnics adequats per a garantir l'exercici del vot al Ple de la cambra a aquells diputats i diputades que, com a conseqüència de trobar-se en situació de permís parentat o en procés de llarga malaltia, no puguin assistir a les seues sessions.»

Posteriorment es va desplegar aquesta norma mitjançant una resolució de la presidència de les Corts Valencianes:

«Resolució de Presidència de caràcter general 4/IX, sobre el sistema de votació telemàtica (BOC número 172, del 26 d'abril de 2017)

»1. El sistema de votació telemàtica a què es refereix l'article 81.5 (actual 82.5) del reglament s'articularà en els casos següents: El naixement d'un fill o filla, l'adopció, la guarda amb finalitat d'adopció i l'acolliment, tant preadoptiu como permanent o simple, de durada no inferior a un any en aquest últim cas. La malaltia diagnosticada mèdicament com a curable o incurable, quan aquesta malaltia comporta una limitació derivada, en particular, de mals físics, mentals o psíquics que, en interactuar amb diverses barreres, pot impedir la participació plena i efectiva de la persona de què es tracte en la vida parlamentària en igualtat de condicions amb els altres parlamentaris i si aquesta limitació és de llarga durada.

»2. La prova de la baixa parental o de la malaltia es posarà en coneixement de la Presidència de les Corts Valencianes i la tramitarà la Mesa, de manera que s'active el sistema de vot per via telemàtica, que serà completament independent de la seua tramitació en la seguretat social.

»3. La durada de l'articulació del vot telemàtic s'acordarà per un termini de quatre setmanes per al cas del permís parental. En el cas de llicència per maternitat, el permís serà de setze setmanes.

»4. La durada de l'articulació del vot telemàtic per al cas de malaltia de llarga durada pot variar d'acord amb aquesta i les eventuais hospitalitzacions i tractaments associats. En cada cas, la determinarà la Mesa.

»DISPOSICIÓ FINAL

»Aquesta resolució de caràcter general entrarà en vigor el mateix dia que es publique en el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes*.»

h) Junta General del Principat d'Astúries (art. 111 RJGA)

«2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad, ingreso hospitalario o enfermedad grave que impidan la presencia de los Diputados en las sesiones plenarias de la Cámara, y, atendidas las especiales circunstancias,



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático en aquellas votaciones en que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sean previsibles el modo y el momento en que se llevarán a cabo. A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que le comunicará su decisión precisando, en su caso, las votaciones y el período de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. La emisión del voto por este procedimiento deberá realizarse a través del sistema que a tal efecto establezca la Mesa, oída la Junta de Portavoces, y que garantizará la identidad del votante y el sentido del voto. Dicho voto deberá obrar en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.»

i) Corts d'Aragó (art. 129 RCA)

«2. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá habilitar excepcionalmente sistemas de videoconferencia o cualquier otro sistema técnico viable y adecuado que garantice el seguimiento de las sesiones y debates y el ejercicio del derecho al voto por el Diputado que no pudiera asistir a las sesiones de forma justificada por encontrarse en situación de incapacidad temporal, permiso de maternidad o paternidad o riesgo durante el embarazo, cuando estas situaciones imposibiliten la presencia física en la votación correspondiente.»

j) Parlament de Cantàbria (art. 88 RPC)

«2. En los casos de embarazo, parto o enfermedad grave, que impidan el desempeño de la función parlamentaria, la Mesa del Parlamento por una mayoría de dos tercios y con el parecer favorable de la Junta de Portavoces, podrá autorizar mediante resolución motivada, y cuando haya justificación suficiente, que las Diputadas o Diputados afectados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal. La autorización se producirá para aquellas votaciones celebradas en sesiones plenarias 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, la Diputada o Diputado solicitará la emisión de voto telemático con comprobación presencial mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, la cual adoptará 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 del Parlamento con carácter previo al inicio de la votación.»



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

k) Asamblea Regional de Murcia (art. 99 i 103 RARMu)

«99.3. Se computarán como presentes en la votación las diputadas y diputados que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para votar por medios telemáticos, conforme al artículo 102.»

«103.2. Sin perjuicio de lo establecido en este capítulo, la Asamblea podrá habilitar sistemas de videoconferencia u otros sistemas técnicos viables y adecuados que garanticen el seguimiento de las sesiones y debates y el ejercicio del derecho al voto por la diputada o diputado que no pudiera asistir a las sesiones por causa justificada por encontrarse en situación de incapacidad temporal por enfermedad grave, parto, permiso de maternidad o paternidad o riesgo durante el embarazo, cuando tales situaciones imposibiliten su presencia física en la votación correspondiente. A tal efecto, la diputada o diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa en el que justificará tal imposibilidad y precisará el periodo de tiempo y las votaciones en las que pretenda emitir su voto por estos procedimientos. El voto emitido deberá ser verificado mediante el sistema y procedimiento que establezca la Mesa, oída la Junta de Portavoces.»

l) Corts de Castella i Lleó (art. 86 RCCiL)

«2. En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan la presencia de los Procuradores en las sesiones del Pleno de las Cortes, cuando atendidas las especiales circunstancias, se considere suficientemente justificado, la Mesa podrá autorizar que los Procuradores emitan su voto por procedimiento telemático 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.»

m) Asamblea d'Extremadura (art. 142 RAEx)

«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.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

»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, el Presidente 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 al Presidente de la Cámara.»



ANNEX 3

PROPOSTES DE REFORMA DEL REGLAMENT⁶

Modificació de l'article 73.1

«El Parlament té les seves sessions al Palau del Parlament, a la ciutat de Barcelona. El Ple i les comissions poden tenir sessions en altres indrets de Catalunya, per acord de la Mesa i la Junta de Portaveus. *Els òrgans del Parlament també poden tenir sessions no presencials en els termes que estableix l'article 78 bis.*»

Nou article 78 bis

»1. Els òrgans del Parlament, a petició de dos grups parlamentaris o de la cinquena part de llurs membres, poden tenir sessions no presencials en el cas que la capacitat de desplaçament dels diputats es vegi greument afectada com a conseqüència de catàstrofes naturals o accidents greus i a gran escala, crisis sanitàries i greus episodis de contaminació, o paràlisi dels serveis públics essencials. En les mateixes circumstàncies, els diputats poden participar i votar telemàticament en les sessions presencials.

»2. Correspon a la Mesa del Parlament, d'acord amb la Junta de Portaveus, acordar, per una majoria de, la celebració de sessions plenàries i de comissions no presencials, i l'ús del sistema de votació telemàtica. En aquests casos, la Mesa i la Junta de Portaveus poden tenir sessions no presencials sense necessitat d'un acord previ.

»3. Si es produeix una fallada tècnica sobrevinguda que impedeixi a un diputat la participació per videoconferència o altres sistemes tècnics adequats per a garantir el seguiment, el debat i la votació, s'ha de suspendre la sessió, llevat que el diputat afectat manifesti el seu assentiment, de manera fefaent, a la continuació de la sessió.»

Addició a l'article 91.1

6. En la modificació proposada de l'article 78 bis, apartat 1, es distingeix entre els legitimats per a demanar el sistema de sessions no presencials i l'acord de tenir-les. A aquest respecte, es preveu la possibilitat que l'acord sigui adoptat per una majoria reforçada, per a una garantia i un consens de la mesura més grans. Amb tot, es considera que estendre aquesta possibilitat al Ple no és aconsellable per les raons tècniques i jurídiques exposades en l'Informe.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

«1. [...] En les sessions no presencials a què fa referència l'article 78 *bis*, es computen com a presents els membres de la cambra que efectivament participin en cada sessió. En les sessions presencials, també es computen com a presents els membres de la cambra que hi participen o hi voten telemàticament perquè la Mesa els ha autoritzat expressament a fer-ho.»