

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**EL PARLAMENTO ANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19.  
EL CASO DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA****por Manuel Carrasco Durán**

Letrado del Parlamento de Andalucía

**I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN**

La reacción del Parlamento de Andalucía a la emergencia sanitaria de la COVID-19 resulta de interés porque se han experimentado todas las alternativas que han surgido en las Cortes y en los parlamentos de las comunidades autónomas para afrontar este período. Se ha convocado a la Diputación Permanente, ha habido sesiones por vía telemática, se ha aprobado una reforma del Reglamento, se han convocado sesiones con presencia reducida de diputados y se ha aplicado el voto delegado y el voto telemático. Incluso, se han aplicado novedades, como la organización de la votación en dos salones, o la prevista extensión del voto delegado a las comisiones y a diputados asistentes.

La Mesa del Parlamento decidió ya el día 12 de marzo -dos días antes de que se acordara la declaración del estado de alarma- suspender la actividad parlamentaria del resto de la semana. El día anterior, de hecho, los diputados del grupo Vox en Andalucía habían decidido “confinarse” en sus domicilios, al haber asistido a la asamblea general de su partido el fin de semana previo. Con todo, la reacción del Parlamento de Andalucía ante la COVID-19 viene señalada por dos acuerdos de la Mesa del Parlamento, uno de 16 de marzo, y otro de 29 de abril.

El acuerdo del 16 de marzo marca la entrada del Parlamento en una fase de reacción inicial frente a los riesgos sanitarios planteados por la pandemia. La Mesa del Parlamento decidió la suspensión de las sesiones y de los plazos de tramitación de las leyes en curso y de toda iniciativa parlamentaria durante el tiempo que durara el estado de alarma. Asimismo, previó que “a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable” se convocaría a la Diputación Permanente y se habilitó a la Presidenta a dictar las resoluciones que procedieran a tal efecto. De conformidad con el acuerdo anterior, el 18 de marzo se aprobó la Resolución de la Presidencia del Parlamento de Andalucía sobre habilitación de la convocatoria de la Diputación Permanente en una situación de declaración de estado de alarma.

Se instauró, así pues, una nueva dinámica en la que la Mesa se reunía telemáticamente todas las semanas y la Diputación Permanente asumía la convalidación de los decretos-ley y el control del ejecutivo en un formato limitado a comparecencias. Entre el 16 de marzo y el 29 de abril, la Mesa se reunió en siete ocasiones, siendo por vía telemática las reuniones a partir del 18 de marzo. La Diputación Permanente se reunió en cuatro ocasiones, esto es, los días 25 de marzo y 2, 16 y 24 de abril. En estas sesiones, se ha aprobado la convalidación de ocho decretos-ley y se han llevado a cabo varias comparecencias de miembros del Consejo de Gobierno para informar sobre las medidas acordadas en su ámbito ante la situación ocasionada por la COVID-19. Asimismo, el 24 de abril compareció ante la Diputación Permanente el Presidente de la Junta de Andalucía, a petición propia, a fin de valorar la evolución de la pandemia por coronavirus en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La sesión de la Diputación Permanente del 25 de marzo fue por vía telemática, pero las otras tres han sido presenciales, si bien, para guardar la distancia entre diputados, dicho órgano se reunió en el salón de sesiones. La razón de esta vuelta a la presencialidad

## SUMARIO

se encuentra en la inclusión en el orden del día de dichas sesiones de la convalidación o derogación de decretos-ley, lo que requería la correspondiente votación.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

La convocatoria de la Diputación Permanente se ha visto rodeada de una polémica que, en principio, resultó inesperada, habida cuenta de que el acuerdo de la Mesa de 16 de marzo había recibido la aprobación unánime de todos los grupos parlamentarios y la Resolución de 18 de marzo contó con el acuerdo unánime de la Mesa y de la Junta de Portavoces. La discusión, de hecho, surgió al hilo de la inclusión en el orden del día de la sesión del 2 de abril de la convalidación o derogación del Decreto-ley 2/2020, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva en Andalucía, una norma de gran importancia en el programa del Consejo de Gobierno y que ha modificado veintiuna leyes y otros seis decretos-ley. Los grupos Socialista y Adelante Andalucía criticaron que la convalidación se llevara a cabo en la Diputación Permanente, pero, inevitablemente, las críticas terminaron extendiéndose a la propia utilización de la Diputación Permanente como instrumento para mantener la actividad parlamentaria durante la emergencia sanitaria. Los diputados del grupo Adelante Andalucía y el grupo Socialista han anunciado la presentación de sendos recursos de amparo, que se suman al recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno central contra varios artículos del decreto-ley y al anuncio de otro recurso de inconstitucionalidad por parte de los diputados del grupo Socialista en el Senado.

El acuerdo de la Mesa del 29 de abril, adoptado con el parecer unánime de la Junta de Portavoces, inicia una nueva fase, que podemos llamar de “desescalada”. En este acuerdo, se recoge, entre otras cosas, la vuelta a la actividad presencial del Pleno y de las comisiones legislativas, más la de control de la RTVA, para la convalidación y derogación de decretos-ley y las iniciativas de control al Gobierno (comparecencias y preguntas orales), la presencia reducida de diputados en el Pleno y las comisiones y cambios en los tiempos de intervención para abreviar la tramitación de las comparecencias. El 29 de abril se dictó una Resolución de la presidencia del Parlamento de Andalucía que dejó sin efecto la aprobada el 18 de marzo anterior.

Durante el mes de mayo se reanudó la actividad de las mesas de comisiones, las propias comisiones y el Pleno, conforme a lo previsto en el acuerdo citado. Las mesas se reunieron de manera telemática y las comisiones y el Pleno de forma presencial, pero con presencia reducida de diputados. Las sesiones plenarias se limitaron al miércoles, durante mañana y tarde.

El 6 de mayo se celebró el primer Pleno de este período. En él se aprobó una reforma del Reglamento del Parlamento que introdujo un artículo 90 *bis* mediante el que se habilita la delegación de voto de diputados y diputadas en tanto subsista la necesidad de respetar medidas de confinamiento y/o distancia de seguridad.

La sesión del 6 de mayo ha sido la primera en la que se ha autorizado el voto por procedimiento telemático, conforme a unas instrucciones aprobadas por la Mesa el 29 de abril. De hecho, 62 diputados hicieron uso de dicho procedimiento de votación.

El 13 de mayo, la Mesa acordó levantar la suspensión para el registro de preguntas escritas y solicitudes de información por parte de los diputados.

En la sesión plenaria del 20 de mayo, se habilitó un segundo salón para que los diputados sin acceso al salón de sesiones pudieran votar presencialmente.

El 25 de mayo se constituyó la comisión de estudio sobre la recuperación económica y social de Andalucía a causa de la pandemia de la COVID-19 en un ambiente crispado. Los grupos Socialista y Adelante Andalucía se retiraron de ella en protesta por la

## SUMARIO

elección de un diputado del grupo Vox en Andalucía como su presidente, con el apoyo de los diputados de los grupos Popular Andaluz y Ciudadanos.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

El 27 de mayo, la Mesa adoptó un acuerdo que supone un nuevo paso en el camino de normalización de la actividad parlamentaria. El Pleno y las comisiones vuelven a su actividad ordinaria, lo que supone retomar las iniciativas de impulso de la acción del Consejo de Gobierno. Se retoman también los plazos de presentación de iniciativas. Se mantiene la presencia reducida de diputados, aunque se prevé la posibilidad de instalar mamparas en las salas para la asistencia de todos los integrantes de las comisiones. Las sesiones plenarias vuelven a durar dos días. El voto en las sesiones del Pleno se ejercerá presencialmente, de acuerdo con el número máximo acordado de representantes por grupo, o bien por delegación. Se introduce la posibilidad de celebrar las reuniones de mesas de las comisiones, la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces de forma presencial, junto a la modalidad telemática. Se abre la posibilidad de convocar las comisiones no legislativas, si bien las de carácter permanente quedan aplazadas hasta septiembre. Se prevé, en líneas generales, la vuelta al trabajo presencial por parte del personal. Asimismo, el 28 de mayo se ha presentado una propuesta de reforma del Reglamento del Parlamento para permitir la delegación del voto en las comisiones. Está previsto que esta reforma se apruebe por el procedimiento de lectura única en la sesión del Pleno de 3 de junio<sup>1</sup>.

Para terminar, las mascarillas, el gel hidroalcohólico y las actuaciones de desinfección se han convertido en elemento cotidiano del “ecosistema” parlamentario.

## II. ANÁLISIS JURÍDICO DE LA NORMATIVA APLICABLE

En el plano jurídico, ha sido necesario buscar fundamento a las medidas adoptadas, algunas de las cuales revisten un alto grado de originalidad.

### 1. La suspensión de la actividad parlamentaria y la convocatoria de la Diputación Permanente.

El Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé como causas justificantes de que el Parlamento deje de reunirse y de la convocatoria de la Diputación Permanente las “vacaciones parlamentarias” y la disolución del Parlamento o la expiración de su mandato (art. 58 del Reglamento).

Al surgir discrepancias entre los grupos parlamentarios sobre la convocatoria de la Diputación Permanente para la convalidación de decretos-ley, la Mesa solicitó informe a los servicios jurídicos del Parlamento. En dicho informe, se considera que la emergencia originada por la COVID-19 conlleva una laguna del Reglamento, ya que éste no prevé la respuesta a situaciones de fuerza mayor de una magnitud tal que, de hecho, impida al Parlamento reunirse de forma normal. Así, los servicios jurídicos del Parlamento entendieron que la convocatoria de la Diputación Permanente estaba justificada, fundamentándose, en primer lugar, en el principio general de continuidad de la actividad parlamentaria, implícito en el artículo 58 del Reglamento, que obligaba a buscar una fórmula que evitara la suspensión absoluta de dicha actividad, y, en segundo lugar, en una aplicación analógica de lo previsto para el supuesto de vacaciones parlamentarias, similar al provocado por la pandemia en cuanto supone el cese de la actividad normal sin que el Parlamento esté disuelto y que constituye una

## SUMARIO

de las circunstancias en las que el Reglamento prevé la intervención de la Diputación Permanente como órgano encargado, precisamente, de dar continuidad al Parlamento (Mellado, 1988: 49).

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Específicamente, la celebración de comparecencias en la Diputación Permanente, entendemos, se puede amparar en la función genérica de “velar por los poderes de la cámara” (Santaolalla, 2010: 219, Seseña, 2016: 180, Visiedo, 2016: 223), que el Reglamento del Parlamento de Andalucía atribuye a dicho órgano en su artículo 58, teniendo en cuenta la urgencia de celebrar tales comparecencias, puesto que versaban sobre medidas relacionadas con la crisis del coronavirus, y que la alternativa en las primeras semanas de la crisis, dadas las circunstancias, no era otra que la suspensión absoluta de la actividad, lo que habría conllevado una desvalorización del papel del Parlamento (Guillén, 2002: 202). Por otra parte, la Diputación Permanente había registrado ya en el pasado sesiones informativas de miembros del Consejo de Gobierno (Escobar, 2019: 226).

Se entiende, además, que el artículo 116.5 de la Constitución es aplicable solamente a las instituciones del Estado, como ente territorial central, de las cuales depende el control de la aplicación de los estados excepcionales previstos en aquél, y que, de cualquier forma, la convocatoria de la Diputación Permanente aseguraba la continuidad del funcionamiento del Parlamento de Andalucía.

## 2. La convalidación de decretos-ley en la Diputación Permanente.

El informe de los servicios jurídicos del Parlamento de Andalucía consideró, en primer lugar, que el artículo 78.2 de la Constitución, que limita la competencia de la Diputación Permanente para convalidar decretos-ley a los períodos entre legislaturas, solamente es aplicable al Congreso de los Diputados, conforme a la jurisprudencia derivada de las SSTC 179/1989, FJ 7, 116/1994, FJ 5, y 84/2015, FJ 4.a). En segundo lugar, tuvo en cuenta que la Resolución de la Presidencia del Parlamento de 5 de junio de 2008, que regula el control por el Parlamento de los decretos-leyes dictados por el Consejo de Gobierno, permite a la Diputación Permanente la convalidación de decretos-ley tanto en los períodos entre legislaturas como en los períodos entre sesiones, es decir, en todos los casos en los que se convoca el citado órgano. Finalmente, tomó en consideración que la Resolución de la Presidencia del Parlamento de 18 de marzo de 2020, anteriormente citada, se remite en su exposición de motivos a la mencionada Resolución de 5 de junio de 2008, y que tanto el Acuerdo de la Mesa de 16 de marzo de 2020, como la Resolución de 18 de marzo de 2020, habilitan a la convocatoria de la Diputación Permanente “a efectos de continuar con la labor parlamentaria indispensable”, dentro de la cual está indudablemente la convalidación de decretos-ley, dado el plazo perentorio en el que debe llevarse a cabo dicha convalidación, conforme al artículo 110.2 del Estatuto de Autonomía. Por lo tanto, se consideró que la Diputación Permanente era competente para convalidar decretos-ley. Con todo, la convalidación del Decreto-ley 2/2020 en la sesión de la Diputación Permanente de 2 de abril de 2020 ha dado lugar a los recursos mencionados en el apartado anterior. En contraste, los otros siete decretos-ley convalidados por la Diputación Permanente en este período lo fueron sin votos en contra.

## 3. Las sesiones por vía telemática.

Durante la crisis sanitaria de la COVID-19, los grupos asumieron con naturalidad que las reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces se harían en forma telemática. Así se recoge en el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 16 de marzo y esta solución se extendió a las reuniones de las mesas de las comisiones mediante el Acuerdo de la Mesa del 29 de abril. Con respecto a la Diputación Permanente, la sesión del 25 de

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

marzo se celebró telemáticamente, pero las demás se hicieron de forma presencial, para lo que resultó determinante que en ellas hubiera que votar la convalidación de decretos-ley. En la sesión de la Diputación Permanente del 29 de abril se produjo el hecho de que, convocada de forma presencial, la diputada del grupo Adelante Andalucía encargada de dar la réplica a la intervención del Presidente de la Junta de Andalucía intervino de forma telemática, a través de una pantalla instalada en el salón de sesiones. El acuerdo de la Mesa de 27 de mayo permite celebrar reuniones de la Mesa, la Junta de Portavoces y las mesas de comisiones de forma presencial o telemática, alternativamente.

#### **4. Las sesiones de Pleno y comisiones con presencia reducida de diputados.**

El Acuerdo de la Mesa del 29 de abril ha previsto que las sesiones del Pleno se realicen con la presencia de 44 diputados sobre el total de 109, distribuidos a razón de 12 del Grupo Socialista, 10 del Grupo Popular Andaluz, 9 del Grupo Ciudadanos, 7 del Grupo Adelante Andalucía y 5 del Grupo Vox en Andalucía, más la diputada no adscrita. La sesión del 6 de mayo fue la primera en la que se aplicó esta presencia reducida de diputados.

El citado acuerdo pasa por alto la cuestión del quórum. En el Parlamento de Andalucía no existe quórum de presencia en las sesiones de Pleno, pero sí se prevé un quórum para votaciones, que el artículo 84.1 del Reglamento concreta en la asistencia de la mayoría de los miembros del órgano correspondiente, lo que en el Pleno eleva la cifra necesaria a 55 diputados. Con todo, la cuestión resulta menos acuciante de lo que pudiera parecer si se tiene en cuenta que el quórum solamente se debe comprobar previa solicitud antes del comienzo de cada votación (art. 84.2 del Reglamento), algo que no tenemos noticia de que haya sucedido hasta el momento en el Parlamento de Andalucía.

Con respecto a las comisiones, el acuerdo del 29 de abril prevé que se reúnan con su mesa y dos diputados de cada grupo, lo que lleva el número de asistentes a trece, frente a los dieciocho habituales.

En la práctica, se permite que todos los diputados asistan a las sesiones, siempre que el número de diputados de cada grupo presentes simultáneamente respete el reparto del mencionado acuerdo.

#### **5. La delegación del voto, el voto telemático y la votación en dos salones.**

La delegación de voto de los diputados ha sido objeto de discusión en la doctrina (en contra, De Miguel, 2010: 167, y Anguita, 2016: 263; a favor, Caamaño, 1991: 225, y, para los parlamentos autonómicos, Terrón, 2010: 204, Presno, 2009: 47, y, con matices, Ortega, 2009: 101, basándose en que la STC 179/1989 permite obviar el art. 79.3 de la Constitución con respecto a aquéllos). La STC 19/2019, por su parte, es ambigua, ya que afirma, como principio general derivado del artículo 23.1 de la Constitución, que la actividad parlamentaria debe realizarse de manera presencial y parece rechazar la práctica asociada actualmente a la delegación de voto [FJ 4.A)], pero admite “que existiera un bien o valor constitucional que justificara en este supuesto limitar el principio que exige, con carácter general, que las actuaciones parlamentarias se realicen de forma presencial” [FJ 4.B)]. Por otro lado, el Estatuto de Autonomía para Andalucía no recoge el principio del voto personal e indelegable de los diputados y el debate doctrinal ha quedado superado ante la práctica de algunos parlamentos de comunidades autónomas (Cataluña, País Vasco, Canarias, Extremadura, Navarra y Galicia, además de Andalucía), donde se ha aceptado la posibilidad de delegar el voto en circunstancias concretas (Terrón, 2010: 204, García-Escudero, 2010: 95).

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

En fin, a día de hoy siguen admitiéndose los argumentos que dan soporte a la delegación de voto en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Sobre esta base se aprobó en la sesión del Pleno del 6 de mayo por el procedimiento de lectura única una reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía consistente en introducir un artículo 90 *bis* con el siguiente texto: “Los diputados y diputadas, en tanto existan medidas de confinamiento y/o de distancia de seguridad entre personas, consecuencia de pandemias u otras situaciones de excepcional gravedad, podrán delegar su voto en otro diputado o diputada”. Este supuesto ha quedado añadido, así pues, a los preexistentes de delegación por paternidad o maternidad y por enfermedad o incapacidad prolongada (art. 85.5 y 6 del Reglamento). Todos los diputados que ejercieron su derecho al voto se pronunciaron a favor. La misma base jurídica fundamenta la posterior reforma relativa a añadir un inciso en el artículo 90 *bis* del Reglamento para permitir la delegación de voto en las comisiones.

El voto por procedimiento telemático (García-Escudero, 2010: 97) está previsto en el artículo 85.7 del Reglamento del Parlamento, pero no estaba regulado el procedimiento para ejercerlo y, de hecho, nunca se había autorizado. Además, este procedimiento de votación suscita reticencias, dado que conlleva renunciar a los principios de presencialidad e inmediatez del voto con respecto al debate de la iniciativa sobre la cual recae (Terrón, 2010: 196).

La Mesa aprobó el 29 de abril un acuerdo sobre instrucciones para ejercer el voto telemático en el Pleno del día 6 de mayo que autorizaba la emisión del voto por correo electrónico de los diputados que no acudieran presencialmente a dicha sesión. Correspondió a la Secretaría General confirmar telefónicamente con los diputados su identidad y verificar la emisión efectiva del voto y su sentido. El Letrado Mayor del Parlamento quedó encargado de entregar a la presidencia, en el momento de la votación, el número de votos emitidos, especificando el número de votos favorables, en contra y de abstenciones. El procedimiento telemático se aplicó a las votaciones relativas a la reforma del Reglamento y a la creación de la comisión de estudio sobre la recuperación económica y social de Andalucía. En general, los diputados enviaron su correo electrónico con antelación y no hubo incidencia reseñable.

El hecho de que se admitiera el voto por procedimiento telemático, por primera vez, en el Pleno del 6 de mayo se debió a una circunstancia singular, como era la necesidad de someter a votación la reforma del Reglamento relativa al nuevo supuesto de delegación de voto. El Reglamento requiere una votación final de totalidad por mayoría absoluta para la aprobación de sus reformas (disposición adicional primera) y la única posibilidad de alcanzar tal umbral de votos favorables, en un contexto de presencia reducida de diputados, era permitir que los diputados ausentes votaran de manera telemática. Por lo tanto, en el marco descrito, el procedimiento telemático de voto sirvió de puente para habilitar el voto delegado.

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. Esta original solución tenía como objetivo favorecer la presencialidad en el ejercicio del voto haciendo posible mantener, al mismo tiempo, las medidas de distanciamiento entre los diputados, y todo ello de una forma compatible con el Reglamento del Parlamento.

El hecho de que se haya descartado esta alternativa para sesiones posteriores y de que se vaya a admitir la delegación del voto en las comisiones ha generado la necesidad de

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

buscar una fórmula para el caso de los diputados que están presentes en la sesión (no se olvide que aquéllos pueden, incluso, alternar su presencia en el salón de sesiones o la sala de comisiones, mientras se respete el número asignado a cada grupo), pero que no tienen sitio para votar. La solución que se aplicará será admitir que los diputados consten como presentes y que, al mismo tiempo, deleguen su voto, lo cual no puede explicarse más que como una concesión a la excepcionalidad de la situación.

### 6. El uso del decreto-ley.

Solamente cabe en este punto resaltar el uso del decreto-ley como instrumento para la aprobación de medidas destinadas a afrontar las situaciones de urgencia económica y social generadas por la pandemia y la aplicación del estado de alarma. En el momento en que se termina el presente trabajo, el Parlamento de Andalucía ha convalidado nueve decretos-ley con tal objeto, ya en la Diputación Permanente, ya en el Pleno, y se prevé la convalidación de otros dos en la sesión del 3 de junio.

## III. MEDIOS TÉCNICOS DE LOS QUE SE DISPONE

Como se ha visto, la incidencia de la COVID-19 ha llevado a poner en práctica reuniones telemáticas en las mesas del Parlamento y de las comisiones, la Junta de Portavoces y, en una ocasión, la Diputación Permanente. Además, en la sesión del Pleno del 6 de mayo se aplicó el voto por procedimiento telemático para aprobar una proposición de reforma del reglamento y la creación de una comisión de estudio.

El Parlamento de Andalucía tenía los medios para celebrar reuniones telemáticas, aunque no se habían utilizado. Las videoconferencias se hicieron a través de la aplicación *Webex*. En ellas, se han registrado las incidencias típicas de estos medios, tales como algunos cortes de conexión o, eventualmente, alguna dificultad para ordenar los turnos de palabra. Con todo, los medios han funcionado adecuadamente y han permitido llevar a cabo reuniones que, de otro modo, habría sido difícil hacer.

Como hemos dejado expuesto, el voto por procedimiento telemático se puso en práctica por primera vez en la sesión del Pleno de 6 de mayo, en la que votaron por este medio 62 diputados sin que se registrara ninguna incidencia.

En fin, puede decirse que los medios técnicos del Parlamento han respondido al reto de la COVID-19, teniendo en cuenta que se han utilizado con prudencia. Plantearía más dudas la aplicación de procedimientos telemáticos para la votación de iniciativas tales como mociones o proposiciones no de ley, que son susceptibles de enmiendas transaccionales e *in voce* que no se pueden prever con la anticipación que requiere el ejercicio del voto por medio telemático.

## IV. EVALUACIÓN CRÍTICA Y REFLEXIONES PARA EL FUTURO

La crisis sanitaria de la COVID-19 ha hecho surgir una situación no prevista en el Reglamento del Parlamento de Andalucía que, de hecho, ha provocado importantes alteraciones en el desarrollo de la actividad parlamentaria, especialmente en las primeras semanas.

La emergencia se ha tratado en el Parlamento de Andalucía a impulsos de acuerdos entre los grupos parlamentarios plasmados en acuerdos de la Mesa. Mediante estos acuerdos, el Parlamento de Andalucía ha dado una respuesta dinámica a la crisis sanitaria que le ha permitido mantener la actividad, adaptándola a las exigencias

## SUMARIO

propias de la situación y modulando las medidas aplicadas conforme a la evolución de la pandemia y la apreciación de sus posibilidades de reaccionar en cada momento.

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

Debe destacarse el protagonismo asumido por la Mesa, cuyos acuerdos han sido el instrumento utilizado para adaptar en cada momento la reacción del Parlamento al ritmo de evolución de la pandemia. En ocasiones, ha sido posible encontrar soporte normativo a los acuerdos de la Mesa, pese a las dificultades que las medidas suponían para la interpretación del Reglamento (Diputación Permanente, habilitación de dos salones para votar); en otras, la urgencia de la realidad ha terminado pasando por encima de las previsiones del Reglamento, si bien las medidas han podido aplicarse gracias al acuerdo de los grupos (presencia reducida de diputados, tiempos reducidos de intervención, limitación de iniciativas, delimitación de las circunstancias para el voto telemático o la paradoja del diputado presente que vota por delegación). Por otra parte, no es posible ocultar que el planteamiento expuesto tiene limitaciones, puesto que las soluciones así concretadas se ponen en discusión cuando el acuerdo político sobre el que se han fundamentado se rompe, como ha ocurrido en torno a la convocatoria de la Diputación Permanente.

Teniendo en cuenta lo anterior, podría aprovecharse la experiencia para trasladar al Reglamento la situación de fuerza mayor que impida el desarrollo normal de la actividad parlamentaria y definir las respuestas posibles. La práctica ha generado un esquema según el cual las alternativas son la Diputación Permanente, sesiones telemáticas de mesas, Junta de Portavoces y Diputación Permanente (cuando no se prevea votación), sesiones plenarias y de comisiones con presencia reducida, suspensión de determinadas iniciativas y de plazos y delegación de voto en el Pleno y en las comisiones, incluso para los diputados presentes en el edificio, pero sin sitio para votar en el salón de sesiones o en la sala de comisiones. Prever estas medidas contribuiría a la seguridad jurídica, aunque el precedente generado serviría ya, sin duda, como guía de actuación si en el futuro surgiera nuevamente una situación de este cariz.

La crisis de la COVID-19 también ha puesto de relieve la utilidad de los medios telemáticos. Si ha podido mantenerse un cierto grado de actividad en las semanas de mayor incidencia de la pandemia ha sido gracias a estos medios. Sin embargo, conviene no sacar conclusiones precipitadas. La actividad parlamentaria es, por definición, presencial y, ahora que la pandemia remite, se registra una acusada tendencia a volver a la dinámica previa a la emergencia sanitaria, incluso en lo relativo al trabajo del personal. De cara al futuro, podría plantearse, no obstante, la posibilidad de celebrar las reuniones de los órganos de administración y de gobierno, como las mesas, tanto la del Parlamento como las de las comisiones, y la Junta de Portavoces, por medios telemáticos, al menos en aquellos casos en que hay que convocar reuniones urgentes con el fin de resolver incidencias sobrevenidas, por ejemplo, las relativas a cambios en el orden del día o en el día de celebración o la hora de inicio de las sesiones.

Es posible que el impulso a la utilización de nuevas tecnologías en el curso de la actual emergencia sanitaria sirva de catalizador para la implantación de la administración electrónica, cuya norma reguladora aprobó la Mesa el 19 de mayo. Por otra parte, las nuevas tecnologías no agotan su potencial con las videoconferencias y el voto telemático. El uso de medios electrónicos y digitales podría dar lugar a un nuevo diseño de la gestión de la actividad parlamentaria, que quizás se pueda desarrollar conforme se implante la administración electrónica.

## SUMARIO

## PRESENTACIÓN

## CRÉDITOS

**BIBLIOGRAFÍA**

- ANGUITA SUSI, Alberto (2016): La praxis de la delegación del voto en el Parlamento de Andalucía, en *Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública*, 94, pp. 259-269.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco (1991): *El mandato parlamentario*, Madrid: Congreso de los Diputados.
- DE MIGUEL BÁRCENA, Josu (2010): La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los reglamentos de los parlamentos autonómicos, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, pp. 149-169.
- ESCOBAR ÁVILA, Emma Virginia y ESCOBAR PÉREZ, José (2019): *Diez legislaturas de práctica parlamentaria en el Parlamento de Andalucía*, Sevilla: Parlamento de Andalucía.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad (2010): Voto parlamentario no presencial y sustitución de los parlamentarios, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, pp. 81-114.
- GUILLÉN LÓPEZ, Enrique (2002): *La continuidad parlamentaria: las Diputaciones Permanentes*, Madrid: Civitas.
- MELLADO PRADO, Pilar (1988): El problema de la continuidad del Parlamento: la Diputación Permanente, en *Revista de Estudios Políticos*, 27-28, pp. 45-75.
- PRESNO LINERA, Miguel Ángel y ORTEGA SANTIAGO, Carlos (2009): *La sustitución temporal de los representantes políticos*, Madrid: CEPC.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando (2019): *Derecho parlamentario español*, 2.ª edición, Dykinson: Madrid.
- SESEÑA SANTOS, Laura (2016): El Pleno y la Diputación Permanente, en Sarmiento Méndez, Xosé Antón (coord.), *Manual AELPA del parlamentario*, Madrid: Wolters Kluwer, pp. 193-248.
- TERRÓN MONTERO, Javier (2011): La delegación de voto en el ámbito parlamentario, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y diputado*, Madrid: Tecnos, pp. 193-208.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco J. (2016): Órganos funcionales, o de trabajo, de los parlamentos, en Iglesias Machado, Salvador y Marañón Gómez, Raquel (coords.), *Manual de derecho parlamentario autonómico*, Madrid: Dykinson. ■