

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

**EL PARLAMENTO VASCO EN TIEMPOS VIRULENTOS.
UNA CRÓNICA DESAPASIONADA Y UN COLOFÓN****por Andoni Iturbe Mach**

Letrado mayor del Parlamento vasco

I. LOS HECHOS

El decreto 2/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones supuso la puesta en marcha del proceso electoral y a su vez, tal como señala el Reglamento del Parlamento vasco, la puesta en funcionamiento de su Diputación Permanente.

La Pandemia de la COVID-19 vino a trastocar todas las previsiones y a alterar el normal desarrollo de unas elecciones previstas para el 5 de abril.

Dada la situación de salud pública existente en el País Vasco la Consejera de Seguridad, a propuesta de la Consejera de Salud, acordó, con fecha 13 de marzo de 2020, la activación formal del Plan de Protección Civil de Euskadi, Larrialdiei Aurregiteko Bidealabi, asumiendo el Lehendakari para sí la dirección y coordinación de la emergencia por Decreto 6/2020, de 13 de marzo, del Lehendakari. Ello suponía implementar diversas medidas preventivas para la contención de la expansión de la pandemia que afectan a las actividades públicas y medidas de aislamiento social.

Un día después se publica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, declaración que contiene, entre otras medidas, restricciones de actividades y limitaciones a la libertad deambulatoria de la ciudadanía en todo el territorio estatal.

La situación de emergencia sanitaria y las medidas preventivas de contención adoptadas, especialmente aquellas que suponen la suspensión de actividades públicas o privadas que agrupen o concentren a personas o las medidas de aislamiento social, suponían un grave trastorno al normal desarrollo de las elecciones al Parlamento Vasco, ya que no sería posible una campaña electoral en condiciones que permitiesen el debate público entre los candidatos, y se haría imposible que el electorado pudiera conocer los programas de las diferentes candidaturas para orientar su elección de voto.

Por estas razones se aprueba el Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari, por el que deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco del 5 de abril de 2020, debido a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, y se determina la expedición de la nueva convocatoria. El artículo 3 de este decreto indica que debía comunicarse a la Diputación Permanente del Parlamento Vasco el presente Decreto, algo que se realizó el mismo día 17 de marzo, al entender que se creaba una situación excepcional e inédita en la que la Diputación Permanente debía seguir cumpliendo las funciones que reglamentariamente tiene encomendadas. Ante la realidad de un Parlamento disuelto, la Diputación Permanente es el órgano que debe velar por sus poderes, desempeñando aquellas funciones que sean acordes con su naturaleza.

El 18 de marzo la Diputación Permanente aprueba una declaración institucional en la que comparte el diagnóstico del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari y añade que no existen las más básicas condiciones para el libre ejercicio del derecho de sufragio por parte de la ciudadanía llamada a las urnas. Un proceso

SUMARIO

electoral supone un claro riesgo de propagación de la enfermedad, lo que, dado el comportamiento altamente contagioso del virus, invalidaría las medidas de contención adoptadas hasta dicha fecha.

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Recuerda, asimismo, la declaración institucional que la Junta Electoral del País Vasco, como órgano que tiene atribuido velar por el correcto ejercicio de las libertades públicas vinculadas al proceso electoral, en su reunión del día 17 de marzo, avaló la necesidad de suspender la cita electoral del 5 de abril hasta el levantamiento de las medidas extraordinarias acordadas, lo que implica que todos los trámites electorales se inicien de nuevo a fin de preservar los derechos de voto de las ciudadanas y ciudadanos recién incorporados al censo electoral.

Por último, la Diputación Permanente subraya que entre tanto se prolongue la situación de disolución de la Cámara parlamentaria, seguirá correspondiendo a la Diputación Permanente velar por todos los poderes y funciones de la misma, como esencial garante del equilibrio institucional existente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de las atribuciones recogidas en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como en el Reglamento de la Cámara. La Diputación Permanente ejercerá el debido y efectivo control de la actividad.

Con carácter previo, la Mesa de la Diputación Permanente mediante los Acuerdos de 11 y 16 de marzo de 2020, estableció una serie de medidas dentro del Plan de Contingencia para hacer frente a dicha situación de crisis sanitaria.

En estos acuerdos se creaba el Órgano de coordinación y aplicación del Plan de Contingencia al tiempo que se adoptaban una serie de medidas para mantener la actividad esencial de la Diputación Permanente.

De hecho, desde estas fechas, la Mesa de la Diputación Permanente ha celebrado más de una sesión semanal, todas ellas de forma telemática, en las que ha utilizado en un principio el software Jitsi meet y posteriormente Zoom. La Mesa ha calificado múltiples iniciativas parlamentarias y ha tramitado adecuadamente los asuntos administrativos necesarios para asegurar el buen funcionamiento de la Cámara, todo ello gracias a la tecnología que los servicios informáticos del Parlamento proveyeron.

Igualmente se han tramitado múltiples preguntas para su respuesta escrita y solicitudes de información, que las parlamentarias y parlamentarios han dirigido al Gobierno.

Por otra parte, desde bien tempranamente, 18 de marzo, se planteó la posibilidad de realizar reuniones de la Diputación Permanente. No en balde cinco miembros de la Diputación Permanente solicitaron la comparecencia del Lehendakari *“a fin de explicar las medidas que el Gobierno en funciones (sic) ha tomado y va a tomar en relación con la emergencia sanitaria y el estado de alarma generados por la pandemia de la COVID-19”*.

El 24 de marzo de 2020, la Mesa del Parlamento acordó solicitar un informe sobre las posibilidades de realizar una reunión telemática de la Diputación Permanente.

En dicho informe se refería que el Reglamento del Parlamento vasco (RPV) no prevé la celebración de sesiones telemáticas o no presenciales entre sus disposiciones. Y se reseñaba la evidencia de la falta de previsión reglamentaria sobre la posibilidad de realizar sesiones no presenciales.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

El Informe indicaba que la celebración de sesiones no presenciales requeriría la modificación del Reglamento de la Cámara, algo que en estos momentos no podía darse dado que la Cámara se encuentra disuelta y que la Diputación Permanente no tiene competencia de reforma reglamentaria. No obstante, se añadía, que más allá de esta apreciación, y dado el carácter dúctil del derecho parlamentario, *nemine contradicente*, podría ser posible la celebración de sesiones parlamentarias no presenciales siempre y cuando el acuerdo se adoptase con unanimidad de todos y todas los miembros de la Diputación Permanente.

Por otra parte, desde un punto de vista jurisprudencial, recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre este tema no ayudaban a encontrar una solución. La STC 19/2019, de 12 de febrero, en su fundamento jurídico cuarto dice que *“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...”*.

Para terminar señalando que *“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 sólo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal”*.

A pesar de estas dificultades la Mesa de la Diputación Permanente acuerda realizar una reunión informal telemática a fin de que la comparecencia del Lehendakari pueda realizarse. Algo que finalmente sucede el 2 de abril de 2020.

Por otra parte, la actividad parlamentaria continúa y la Mesa de la Diputación permanente, contando con la unanimidad de sus miembros, acuerda convocar telemáticamente una reunión utilizando el software Zoom.

De este modo, el 8 de abril de 2020 *“Con carácter excepcional, y una vez consultadas las parlamentarias y parlamentarios de la Diputación Permanente, haciendo constar que D. Carmelo Barrio Baroja indica serias reservas y dudas jurídicas y reglamentarias sobre la regularidad de la convocatoria de la Diputación Permanente, la Mesa acuerda, a la vista de que los escritos presentados cumplen con las condiciones previstas en el artículo 66.3 y 66.4 del Reglamento, convocar una reunión telemática de la Diputación Permanente para el próximo viernes, 17 de abril de 2020, a las 10:00, con el siguiente orden del día: 1. Aprobación del acta de la Diputación Permanente de 18 de febrero de 2020. 2. Proposición no de ley - Relativa a la garantía de medios e igualdad en educación en la crisis de la COVID-19 (11\11\02\01\00705) 3. Proposición no de ley - Sobre la activación de ayudas públicas ante las pérdidas económicas provocadas por la emergencia de la COVID-19 en los sectores del comercio, de la hostelería y de las trabajadoras y trabajadores autónomos (11\11\02\01\00706) 4. Proposición no de ley - Relativa a la estrategia para hacer frente a la COVID-19 (11\11\02\01\00707) 5. Proposición no de ley - En relación con las medidas urgentes para responder a la emergencia de los centros residenciales para mayores (11\11\02\01\00708) 6. Ruegos y preguntas”*.

A partir de esta fecha se han podido realizar reuniones presenciales de la Diputación permanente, aunque las dificultades reglamentarias han hecho precisa la unanimidad de los 22 miembros que conforman la Diputación Permanente. Así pues, la Mesa del 21 de abril de 2020, dadas las circunstancias excepcionales, y sin que dé lugar a precedente parlamentario, acuerda, con la unanimidad de los miembros de la Diputación Permanente, en aplicación de los principios generales que deben propiciar el derecho de participación política, sin olvidar la debida protección al derecho a la salud de las parlamentarias y parlamentarios, la posibilidad de delegar el voto en las reuniones

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

que la Diputación Permanente celebre durante el tiempo que perdure la situación de emergencia sanitaria. Las parlamentarias y parlamentarios solicitarán la delegación de voto para la reunión de la Diputación Permanente prevista para el próximo día 24 de abril mediante escrito presentado en el Registro antes de las 10:00 horas del día 23 de abril.

Buscando la unanimidad, la Mesa procura buscar el modo de realizar una interpretación reglamentaria que propicie la participación y haga que la Diputación Permanente pueda seguir, no sólo velando por los poderes de la Cámara, sino incluso, y dada la situación excepcional en la que nos encontramos, dotar a los miembros de la Diputación parlamentaria de instrumentos para que puedan ejercer un adecuado control al Gobierno.

II. PROBLEMAS JURÍDICOS

No cabe aquí, en este limitado espacio, sino plantear algunos de los problemas jurídicos que han ido surgiendo a lo largo de la tortuosa etapa que se ha explicado.

1. El primer problema que se suscita era analizar las consecuencias jurídicas de la aprobación del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari, por el que deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco del 5 de abril de 2020, debido a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, y se determina la expedición de la nueva convocatoria.

La situación creada era realmente insólita. No existía ningún precedente ni cercano ni lejano que pudiese orientarnos sobre cómo salir de la fronda jurídica, cada vez más espesa, que la pandemia estaba creando.

La ley 7/1981, de 30 de junio sobre Ley de Gobierno establece en su artículo 7c) que corresponde al Lehendakari disolver el Parlamento, previa deliberación del Gobierno, y esto es lo que había ocurrido con la publicación del decreto 2/2020 del Lehendakari, de 10 de febrero, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones. Este decreto tuvo la virtualidad de finalizar el mandato de las parlamentarias y parlamentarios que conformaron la Cámara durante la XI legislatura, y la aparición de un nuevo órgano parlamentario, la Diputación Permanente, en el que los miembros de la Comisión de Reglamento y Gobierno y la Mesa del Parlamento [artículo 66 Reglamento del Parlamento vasco (en adelante RPV)] siguen conservando su condición de parlamentarios más allá del final del mandato de la Cámara, a fin de servir de nexo con la Cámara que surja de las nuevas elecciones. Por lo tanto, la Diputación Permanente es el órgano que debe garantizar la continuidad de la Cámara.

Sin embargo, la aprobación del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari viene a trastabillar el proceso electoral del que ya había transcurrido prácticamente un mes.

¿Qué ocurría ahora? La más pura lógica, que en el mundo jurídico no siempre es la mejor consejera, podía llevar a pensar que, si la disolución del Parlamento implica el fin del mandato de parlamentarias y parlamentarios, el hecho de dejar sin efecto la convocatoria de las elecciones debiera conllevar una resurrección del mandato extinguido. Si la convocatoria de elecciones lleva inescindiblemente unida la disolución del Parlamento puede inferirse que la falta de elecciones deja sin efecto la disolución del Parlamento.

Pero más allá de la simplicidad de este planteamiento, que suponía una ristra de pequeños, pero harto complicados problemas técnicos, había una cuestión ineludible:

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

¿puede el Lehendakari una vez disuelto el Parlamento, de un modo discrecional y más allá de los motivos que se aleguen, echar marcha atrás e insuflarle una nueva vida? ¿Cuál es la norma que habilita al Lehendakari a revivir un Parlamento disuelto? No creo que en este caso puedan aplicarse miméticamente las normas administrativas para resolver un caso que tiene un profundo trasfondo constitucional y en el que está en juego el equilibrio de poderes.

Esto nos lleva a buscar otra solución y a analizar el del Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari cuyo artículo 1 dispone que se *“procede a dejar sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento Vasco convocadas para el próximo 5 de abril de 2020 por Decreto 2/2020, de 10 de febrero, del Lehendakari, por el que se disuelve el Parlamento Vasco y se convocan elecciones”*.

Nos encontramos, por tanto, ante un aplazamiento de la cita electoral, prevista inicialmente para el día 5 de abril, sin que existan elementos que puedan determinar con certeza la fecha concreta en la que se celebrarán los comicios. En este sentido el artículo 2 del Decreto 7/2020, al disponer que *“la convocatoria de elecciones al Parlamento vasco se activará una vez levantada la declaración de emergencia sanitaria”*, y que *“se realizará de forma inmediata, oídos los partidos políticos, y por Decreto del Lehendakari”* establece ciertas, pero inciertas, garantías para establecer la fecha y el modo en el que se realizará la nueva convocatoria electoral.

Como señalaba el *“Informe Jurídico a los partidos políticos sobre gestión de la convocatoria electoral 2020 al parlamento vasco y el contexto actual de crisis de salud pública”*, elaborado por el Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco y por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales *“en las circunstancias actuales y ante la incertidumbre de cuando pudiera darse por terminada la crisis sanitaria, esta [dejar sin efecto la convocatoria electoral] resulta la única forma de garantizar a la ciudadanía y a los partidos, coaliciones o agrupaciones de electores la participación y el ejercicio del derecho de sufragio en igualdad de condiciones y oportunidades”*. Y como aclara el propio informe *“dejar sin efecto la convocatoria electoral no supone suspender el proceso ya iniciado. Significa efectivamente anular la convocatoria con la obligación de convocar una nueva, en aplicación de las facultades que otorga el artículo 46 de la Ley de elecciones al Parlamento Vasco”*.

Finalmente, el artículo 3 dispone *“participar a la Diputación Permanente del Parlamento Vasco el presente Decreto”*. Este artículo no supone únicamente una deferencia hacia la Diputación Permanente, sino un reconocimiento formal del necesario mantenimiento del equilibrio de poderes ante la adopción de una medida tan excepcional como es el aplazamiento electoral. Asimismo, postula que la Diputación Permanente, órgano estatutario, es el encargado, tal como establece el Reglamento de la Cámara, de velar por los poderes del Parlamento en los periodos en los que se encuentre disuelto.

El decreto del lehendakari, por lo tanto, sólo afecta expresamente a la celebración de la convocatoria del 5 de abril al haberse producido una imposibilidad material, justificada ampliamente en la exposición de motivos que acompaña al decreto. No afecta en ningún caso al art.1.1 del Decreto 2/2020, de 10 de febrero, por el que se disuelve el Parlamento Vasco. Es evidente que la disolución es, en este caso, el presupuesto o la causa de la convocatoria, pero hemos de entender que es un acto singular, aunque se dicte en el propio decreto. De hecho, no sólo se contempla en apartados distintos del articulado del decreto la disolución y la convocatoria, sino que se rigen por normas distintas.

Así, el art 46 de la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco se refiere exclusivamente al decreto de convocatoria, al tiempo que caben convocatorias que no traigan causa

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

directa en la disolución, como son las convocatorias de elecciones parciales o las que suceden al término de la legislatura una vez agotada. Por otra parte, y de modo hipotético, el decreto de convocatoria de elecciones podría ser recurrible respecto a sus aspectos reglados, no así en relación a la disolución anticipada del parlamento, acto puramente político.

Dejar sin efecto la convocatoria electoral en curso no deriva de voluntariedad alguna, ni de la anulación del decreto de disolución y convocatoria, sino de la existencia de una imposibilidad material, que cuando desaparezca obligará a retomar el proceso electoral. Es más, tal como señala el propio artículo 2 del Decreto 7/2020 la convocatoria de elecciones se activará de forma inmediata, no quedando ya en manos del Lehendakari la posibilidad de establecer una nueva fecha, sino al albur de la posibilidad material de su celebración, esto es, en el momento en que puedan garantizarse el principio de igualdad de oportunidades en la participación política y el derecho de sufragio de la ciudadanía.

A la luz de estas premisas podemos concluir que nos encontramos ciertamente ante una situación excepcional, pero en la que la Diputación Permanente debe seguir cumpliendo las funciones que reglamentariamente tiene encomendadas. Ante la realidad de un Parlamento disuelto, la Diputación Permanente es el órgano que debe velar por sus poderes desempeñando aquellas funciones que sean acordes con su naturaleza.

2. El segundo problema que quiero traer a colación es el de la delimitación de las funciones de la Diputación permanente en la insólita situación creada por la pandemia.

No cabe duda de que el estado en el que nos encontrábamos era totalmente novedoso. La disolución del Parlamento supone una nueva situación jurídica para la Cámara, que reduce sus poderes y funciones a aquellos imprescindibles para velar por el equilibrio institucional entre el legislativo y el ejecutivo. Esto significa que la Diputación Permanente reduce al mínimo indispensable la institución parlamentaria durante los periodos que median entre una y otra legislatura.

La Diputación Permanente es, pues, un órgano de continuidad parlamentaria que incorpora una representación del Parlamento como institución, teniendo limitadas sus atribuciones, ya que, en sentido estricto, no sustituye a la Cámara, sino que como ha señalado Manzella, se subroga en las principales funciones parlamentarias para garantizarlas durante los períodos en que las Asambleas no están reunidas. El propio Pérez Serrano señalaba que *“la Diputación Permanente representa el instrumento que permite conciliar la discontinuidad con que funciona el órgano legislativo y la continuidad de los principales cometidos que al mismo se asignan”*.

Sentadas estas breves bases doctrinales sobre la naturaleza jurídica de la Diputación Permanente cabe decir, por lo tanto, que no asume la totalidad de las funciones del Parlamento, ni siquiera las más básicas, ya que carece de la competencia legislativa. Sus funciones se reducen a mantener una garantía institucional de colaboración y equilibrio entre los poderes.

Por otra parte, debemos reseñar que la Diputación Permanente tiene unos límites temporales limitados. Su aparición en escena se inicia con el decreto de disolución del Parlamento y finaliza con la constitución de la nueva cámara. Su vida queda reducida a los 54 días que la Ley de Elecciones al Parlamento Vasco (artículo 46.3) establece desde la convocatoria de los comicios hasta su celebración, más el tiempo indeterminado hasta la efectiva constitución de la cámara. Existía ahora una *terra ignota* que se extendía desde la publicación del Decreto 7/2020 hasta la publicación del Decreto 11/2020, de 18 de mayo, del Lehendakari, por el que se convocan elecciones al Parlamento Vasco.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

¿Debían limitarse las funciones de la Diputación permanente a aquellas que le correspondían habitualmente en los periodos interlegislaturas? o por el contrario, ¿la nueva situación implicaba que debía asumir ciertas funciones que habitualmente no ha asumido y que la doctrina, casi de forma unánime, le ha negado?

Era preciso apelar a los principios generales para resolver una controversia que no sólo era jurídica, sino que principalmente era política. Por un lado, existía una tendencia a preservar el Reglamento y a que la pandemia no terminase por descoserlo, y por otro las fuerzas de la oposición pugnaban por ampliar el control y el impulso que un órgano como la Diputación Permanente podía ejercer.

Era imprescindible no olvidar que la Diputación permanente es un órgano que no debe confundirse con el Parlamento, aunque surja de él. Es un órgano con las funciones delimitadas y limitadas, ya que su composición puede llegar a no representar fielmente al Parlamento del que trae causa. En nuestro caso concreto, la Diputación Permanente, compuesta por 22 miembros, no refleja la composición de la Cámara original donde la oposición contaba con 38 escaños de los 75 que la componían. Ahora los parlamentarios que sustentaban al Gobierno contaban con la mitad de los miembros (11 escaños), lo que implicaba la posibilidad de impedir el buen término de cualquier iniciativa de la oposición.

Así las cosas no cabía duda de que la nueva situación suponía la necesidad de dotar a la Diputación Permanente de unos instrumentos que le permitiesen velar, como señalaba en su apartado quinto, la Declaración Institucional en relación con la suspensión de la convocatoria de las elecciones del día 5 de abril de 2020 como consecuencia de la pandemia provocada por la COVID-19, de 18 de marzo de 2020, “por todos los poderes y funciones de la misma, como esencial garante del equilibrio institucional existente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el marco de las atribuciones recogidas en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para el País Vasco, así como en el Reglamento de la Cámara. La Diputación Permanente ejercerá el debido y efectivo control de la actividad del Gobierno Vasco hasta la conformación de la Cámara surgida de la nueva cita electoral”.

Y a esta tarea se dedicaron los Servicios Jurídicos de la Cámara. Se elaboró un controvertido informe que como era previsible no gustó ni a tirios ni a troyanos, por lo que quizá esa sea una de sus virtudes.

Podía extenderme sobre este tema, pero creo que no es lo requerido en este momento, por lo que dejo el tema planteado, pues creo que es una reflexión que debe plantearse con sosiego, y ni las prisas deben ser consejeras en tiempos de crisis ni conviene hacer apresuradas mudanzas.

Si convendría, y así quiero dejarlo apuntado, un profundo examen sobre la posibilidad de introducir en la normativa parlamentaria otros sistemas para asegurar la continuidad de las Cámaras legislativas. Quizás la adopción de sistemas de garantía subjetiva como la *prorrogatio*, adoptados en países como Italia o Alemania, frente a otros sistemas de garantía institucional, como es el caso de la Diputación Permanente, hubiesen ofrecido salidas más sencillas y menos conflictivas a la situación que hemos vivido. En cualquier caso, no soy ingenuo y sé los problemas que un cambio de este calado puede suponer: desde la necesidad de una reforma estatutaria hasta las reticencias de acabar con una institución de larga tradición en el parlamentarismo español, pasando por la necesidad de un nuevo acomodo de los equilibrios institucionales que fueron diseñados hace ya más de cuarenta años y que hasta ahora han funcionado razonablemente bien.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

3. El tercer problema versa sobre la posibilidad o no de realizar sesiones telemáticas.

El 24 de marzo de 2020 la Mesa del Parlamento acordó solicitar un informe técnico sobre las posibilidades de realizar una reunión telemática de la Diputación Permanente. La ponderación entre el derecho a la salud de parlamentarias y parlamentarios y su derecho de participación exigía explorar otras vías a pesar de que las dificultades técnicas y jurídicas fueran abundantes. Un vistazo a nuestro entorno hacía pensar que podría ser posible que los trabajos parlamentarios pudieran realizarse a distancia.

El día 25 de marzo la Unión Interparlamentaria había publicado “*Country compilation of parliamentary responses to the pandemic*”. El documento recoge una amplia recopilación del modo en que la pandemia de la COVID-19 ha modificado los trabajos parlamentarios en diversos países.

Sin embargo, a pesar de los múltiples ejemplos de reuniones no presenciales, empleo del voto telemático o de delegación del voto, la realidad jurídica del Parlamento vasco era tozuda y sobre todo anclada en un tiempo casi decimonónico. No existía ninguna previsión de reuniones no presenciales, no existía previsión de voto telemático, que sigue proclamándose personal e indelegable (artículo 89 RPV), y las excepciones a la indelegabilidad se limitan a los casos de maternidad y paternidad.

El Reglamento del Parlamento vasco no prevé la celebración de sesiones telemáticas o no presenciales entre sus disposiciones. Es cierto que no contiene un precepto tan contundente como el artículo 70.2 del Reglamento del Congreso en el que expresamente se indica que “*los discursos se pronunciarán personalmente de viva voz*” y que “*el orador podrá hacer uso de la palabra desde la tribuna o desde el escaño*”. Pero la presencia física es algo que puede deducirse de la regulación contenida en el capítulo III, De los debates, del título II. Baste como ejemplo el artículo 81.2, en el que se señala que “*llamado a intervenir por la presidencia un parlamentario o parlamentaria y no hallándose este o esta presente, se considerará que ha renunciado al uso de la palabra*”. Existen muchas otras referencias a lo largo del Reglamento en las que la presencia de las parlamentarias y parlamentarios está sobreentendida a lo largo de todo su texto. Es evidente que nuestro Reglamento no tuvo en cuenta en su redacción la posibilidad de realizar sesiones no presenciales.

La celebración de sesiones no presenciales requería la modificación del Reglamento de la Cámara, algo que en estos momentos no podía darse dado que la Asamblea se encuentra disuelta y que la Diputación Permanente no tiene competencia de reforma reglamentaria. Ni siquiera era posible explorar el camino de la Resolución interpretativa de la presidencia. Aún en la hipótesis de que entendiésemos que la propuesta no supusiese una novación reglamentaria debiera contar con el parecer favorable de la Junta de portavoces (artículo 37.3 RPV), órgano que una vez disuelto el Parlamento ya no existía.

Más allá de estas apreciaciones, y dado el carácter dúctil del derecho parlamentario, *nemine contradicente*, podría ser posible la celebración de sesiones parlamentarias siempre y cuando el acuerdo se adoptase con unanimidad de todos y todas los miembros de la Diputación Permanente. No obstante, *de lege ferenda*, parecía necesario que, tan pronto como sea posible, la próxima legislatura aborde una reforma reglamentaria que prevea la celebración de reuniones no presenciales en las que se garanticen los principios básicos que deben regir los debates parlamentarios.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Desde un punto de vista jurisprudencial, y en segundo lugar, es cierto que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional no son abundantes sobre este tema, aunque la reciente STC 19/2019, de 12 de febrero, arrojaba algo de luz al tema que nos ocupa. En concreto su fundamento jurídico cuarto dice que *“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...”*. Para terminar señalando que *“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”*. Es cierto que nos encontramos ante un *obiter dicta* de esta sentencia del Tribunal Constitucional, aunque lo suficientemente significativo para ser tomado en cuenta.

No es el momento de entrar a analizar la sentencia 19/2019, de 12 de febrero, o la posterior 45/2019 de 27 de marzo en el mismo sentido. Pero creo que son sentencias excesivamente vinculadas al caso concreto y que pecan de una falta de consideración respecto a la realidad tecnológica del siglo XXI. Supongo que tampoco era el momento ideal para pronunciarse sobre estos temas, pero su contundencia, y a veces carácter apodíctico, ha cerrado puertas que luego cuesta volver a abrir.

Por otra parte, y desde un punto de vista doctrinal, creo que no merece la pena retrotraerse a los clásicos del parlamentarismo –J. Bentham y su defensa de la oralidad y debates estrictos en sus *Tácticas parlamentarias*–, ya que en aquellos tiempos no era siquiera pensable la posibilidad de realizar sesiones no presenciales.

A todos estos problemas se unía otro no menor. El sistema informático con el que contábamos para realizar una reunión telemática no permitía la traducción simultánea, algo que contradecía el artículo 2.2 RPV que señala que el *“Parlamento Vasco garantizará el uso normalizado de ambos idiomas oficiales”*.

Así las cosas, el único modo de avanzar era tejer acuerdos y buscar complicidades para que las reuniones pudieran realizarse, algo que afortunadamente pudo conseguirse gracias al acuerdo de todas las parlamentarias y parlamentarios de la Diputación Permanente. El carácter dúctil del derecho parlamentario tiene a veces sus ventajas, y así, junto a las reuniones no presenciales pudo lograrse también un acuerdo para la delegación del voto mientras durase la situación de pandemia y sin que dicho acuerdo pudiera servir de precedente.

III. A MODO DE COLOFÓN

El Parlamento no es una institución ágil a la hora de adaptarse a los cambios. Es esta una queja habitual de los gobiernos, que ven los procedimientos parlamentarios como algo engorroso que dilata los plazos y modera las prisas que requieren las actuaciones gubernamentales. El análisis de las futuras leyes requiere sosiego y debe ser visto como una oportunidad para mejorar y consensuar las normas que afectarán a toda la sociedad.

Las tradiciones siempre han pesado en los parlamentos, y sus movimientos, sus cambios, deben atemperarse y meditarse para evitar que sean como los de un elefante en cacharrería.

J. Bentham en sus *Tácticas parlamentarias* escribía que una convicción fundada no se logra de golpe en un parlamento; el mejor argumento tiene necesidad de ser presentado

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

una y otra vez, y bajo múltiples aspectos para adaptarse a los usos parlamentarios. Un experimentado miembro de la Cámara de los Comunes del siglo XIX decía: “*a truth in the House of Commons requires a great deal of soaking*”, lo que señalaba que cualquier nueva verdad, o procedimiento parlamentario, requiere de tiempo como una tela lo necesita para teñirse de color.

El Parlamento es una institución en la que el debate, la confrontación de ideas, ocupa un lugar central, no en vano Bagehot hablaba del sistema parlamentario como el gobierno por discusión. El cuerpo a cuerpo es algo esencial, que creo que las nuevas tecnologías no pueden, ni deben hacernos olvidar. Hasta alguien tan poco proclive al parlamentarismo como C. Schmit caracterizaba el parlamento como foro de discusión.

Preservar la esencia del parlamentarismo no es óbice para que, en circunstancias excepcionales, como las que nos ha tocado vivir, las nuevas tecnologías puedan servir, precisamente, para propiciar el debate y hacer efectivas las funciones que corresponden a las asambleas legislativas.

Será necesario modificar los reglamentos parlamentarios, adaptarlos a los nuevos tiempos, aprender de errores e imprevisiones.

Pero *ne quid nimis*, nada en exceso, dice la locución latina. Las nuevas tecnologías son un instrumento que debe usarse con mesura y al servicio de nuestros parlamentos. No tomemos el medio por el fin.

Muchos han reclamado convertir el Parlamento en virtual durante la pandemia a fin de garantizar el control del gobierno. El formidable reto planteado por la COVID-19 no debe hacernos olvidar la esencia del parlamentarismo. Las decisiones que debe tomar el Parlamento durante una crisis como la vivida son difíciles y complicadas. Así como existe una legislación estatal para afrontar los momentos críticos, que va desde el estado de alarma al de sitio o excepción, así los reglamentos parlamentarios debieran dotarse de procedimientos excepcionales para solventar con celeridad y eficacia las situaciones de crisis, y al tiempo preservar el derecho de participación de parlamentarias y parlamentarios. ■