

NOTA SOBRE LA POSIBILIDAD DE REALIZAR
SESIONES DEL PLENO, LAS COMISIONES U OTROS
ÓRGANOS DE LA CÁMARA, MEDIANTE EL SISTEMA
DE VIDEOCONFERENCIA

NOTE ON THE POSSIBILITY OF HOLDING PLENARY, COMMITTEES
OR OTHER CHAMBER SESSIONS BY VIDEOCONFERENCE
SYSTEM

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

SUMARIO: I. EL PLENO. II. LAS COMISIONES. III. LA MESA Y LA
JUNTA DE PORTAVOCES. IV. CONCLUSIONES.

Ante la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y en atención a las especiales circunstancias concurrentes, que dificultan el normal desempeño de la función parlamentaria, se han producido diversas solicitudes de algunos grupos parlamentarios pidiendo que se facilite la intervención a través de videoconferencia a los miembros de su grupo parlamentario, tanto en el próximo Pleno convocado para el 25 de marzo como para futuras convocatorias de este órgano, así como en las posibles reuniones de comisión que se celebren o las de la Junta de Portavoces que tengan lugar mientras dure el estado de alarma.

Esta nota pretende responder a dichas solicitudes para lo cual es preciso examinar por separado las cuestiones que se plantean en relación con el Pleno, las comisiones y otros órganos como la Mesa o la Junta de Portavoces.

I. EL PLENO

En cuanto a las intervenciones en el Pleno existen, en primer lugar, una serie de argumentos de orden jurídico que llevan a entender que, con la regulación reglamentaria de los debates actualmente vigente, no es posible la intervención de los diputados por videoconferencia.

Así, la presencia del orador en el Salón de Sesiones es considerada como un elemento inherente a la actividad parlamentaria, lo cual se recoge expresamente en el artículo 70.2 del Reglamento de la Cámara, que establece que: «Los discursos se pronunciarán personalmente y de viva voz. El orador podrá hacer uso de la palabra desde la tribuna o desde el escaño».

La previsión del uso de la tribuna o el escaño no se acompaña de ninguna posibilidad de intervenir en ausencia o fuera del Salón de Plenos, lo cual es lógico, porque responde a la inmediatez como esencia misma del debate, sirve al adecuado desarrollo del mismo y a su debida ordenación por la Presidencia, al tiempo que permite el correcto seguimiento por terceros de la sesión pública.

En este sentido, cabe recordar que la exigencia de la presencia en el Salón de Sesiones a efectos de quorum en las votaciones, fue matizada por la reforma del Reglamento aprobada el 21 de julio de 2011, que modificó su artículo 82 para introducir la posibilidad del

voto telemático en determinados supuestos y añadió un apartado 3 al artículo 79 con el siguiente tenor: «Se computarán como presentes en la votación los miembros de la Cámara que, pese a estar ausentes, hayan sido expresamente autorizados por la Mesa para participar en la misma». Sin embargo, el artículo 70 no ha sido objeto de análoga modificación; puesto que, a diferencia del carácter personal e indelegable del voto, en el caso de los debates sí cabe la sustitución de los diputados por otro de su mismo grupo parlamentario (art. 70.4).

Por otra parte, debe recordarse la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre esta materia. En particular, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, de 12 de febrero, por la que se resolvía la impugnación de disposiciones autonómicas (492-2018), formulada por el Gobierno contra las resoluciones del presidente del Parlamento de Cataluña por las que se proponía como candidato para la investidura como presidente del Gobierno de la Generalitat a D. Carles Puigdemont i Casamajó, en ausencia de dicho candidato, declarándolas nulas; y en la STC 45/2019, de 27 de marzo de 2019, por la que se resolvió el Recurso de inconstitucionalidad (2533-2018) interpuesto por el presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno y se declaró la nulidad de los preceptos legales autonómicos que posibilitan la investidura no presencial del candidato a la presidencia de la Generalitat de Cataluña, así como la celebración de reuniones a distancia del Consejo de Gobierno.

Así, en la Sentencia del Tribunal Constitucional 19/2019, se señala que: «El ejercicio de las funciones representativas ha de desarrollarse, como regla general, de forma personal y presencial». Y continúa señalando más adelante: «De igual modo, y también 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. En relación con las Cortes Generales, el artículo 79 CE, en su apartado primero, establece que “[p]ara adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros” y su apartado segundo, que “[d]ichos acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por

la mayoría de los miembros presentes...”. Asimismo, 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».

Y de forma aún más concluyente afirma que: «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. Esta exigencia no admite otra excepción que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia

cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, y para ello será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre». (FJ. 4º)

Y finalmente, en el FJ. 5º, termina recordando que: «La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico –la sede del Parlamento– no tiene solo como finalidad garantizar que los parlamentarios puedan ejercer su función representativa en un lugar en el que no puedan ser perturbados, sino que cumple también una función simbólica, al ser ese el único lugar en el que el sujeto inmaterial que es el pueblo se hace presente ante la ciudadanía como unidad de imputación y se evidencia la centralidad de esta institución».

Por tanto, parece claro que para admitir esta posibilidad sería preciso proceder previamente a una modificación del Reglamento que, en todo caso, debería contemplarla tan sólo por motivos excepcionales. Así por ejemplo se ha hecho en el caso del Consejo de Ministros mediante la disposición final primera del Real Decreto-Ley 7/2020, de 12 de marzo, según la cual se añade una nueva disposición adicional tercera a la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, con el siguiente contenido:

«1. En situaciones excepcionales y cuando la naturaleza de la crisis lo exija. El Presidente del Gobierno podrá decidir motivadamente que el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno y la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios puedan celebrar sesiones, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios electrónicos, siempre que los miembros participantes se encuentren en territorio español y quede acreditada su identidad. Asimismo, se deberá asegurar la comunicación entre ellos en tiempo real durante la sesión, disponiéndose los medios necesarios para garantizar el carácter secreto o reservado de sus deliberaciones.

2. A estos efectos, se consideran medios electrónicos válidos las audioconferencias y videoconferencias».

Todo lo anterior no quiere decir, sin embargo, que no se haya podido establecer ninguna medida para adaptar la celebración de sesiones plenarias a las circunstancias excepcionales que están vigentes

durante el estado de alarma. Han sido precisamente éstas últimas las que han llevado a la Mesa de la Cámara a adoptar el Acuerdo de 19 de marzo de 2020, por el que, teniendo en cuenta la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y en atención a las especiales circunstancias concurrentes, que dificultan el normal desempeño de la función parlamentaria, se permite que, mientras dure dicho estado de alarma y previa petición del grupo parlamentario correspondiente, todos los diputados que lo deseen puedan emitir su voto por el procedimiento telemático en las sesiones plenarias que se celebren durante este período. Ello permitirá que la sesión convocada para el día 25 de marzo pueda celebrarse con un número mínimo de diputados presentes, en condiciones parecidas a las que tuvo lugar el Pleno del pasado día 18 de marzo, en cumplimiento de las recomendaciones de las autoridades sanitarias.

Por otro lado, y desde el punto de vista técnico, el Congreso de los Diputados no cuenta, por el momento, con los medios necesarios para poder celebrar una sesión plenaria mediante el procedimiento de videoconferencia. Desde luego, no una sesión en la que los 350 diputados pudiesen participar a distancia mediante algún sistema electrónico, pero tampoco una en la que tan sólo algunos portavoces hicieran uso de estos sistemas y hubiese que atender a todos ellos a la vez.

En la actualidad las pantallas del Hemiciclo que reflejan el resultado de las votaciones están dedicadas fundamentalmente a este fin, aunque también permiten la proyección de la imagen que produce la señal del Centro de Televisión del Congreso. Permiten la repetición de una única señal que es la que se distribuye a todas las cadenas de televisión y por eso no podría sustituirse por la emisión de varias imágenes procedentes cada una de ellas de una señal diferente.

II. LAS COMISIONES

En el caso de las sesiones que puedan celebrar las comisiones la cuestión es muy similar a la de las sesiones plenarias. En este sentido, debe tenerse en cuenta que el artículo 70 del Reglamento se encuentra en el capítulo tercero del título IV («De las disposiciones generales de funcionamiento»), dedicado a los debates. Resulta, por

tanto, de aplicación tanto a los debates que tengan lugar en Pleno como a los que se desarrollen en las comisiones.

Y lo mismo cabe decir respecto de la doctrina emanada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a la que antes se ha hecho referencia. Todas las consideraciones efectuadas por el alto Tribunal respecto al modo personal y presencial del ejercicio de las funciones representativas hechas en las Sentencias del Tribunal Constitucional 19/2019 y 45/2019, son igualmente predicables del trabajo en comisión.

En cuanto a las dificultades técnicas, posiblemente en el caso de las comisiones fueran menores, tanto por el número más reducido de sus miembros, como por la posibilidad de celebrar sus sesiones en distintas salas, algunas de ellas con medios técnicos más avanzados. En este sentido, desde el año 2006 se han celebrado algunas sesiones de comisión y de subcomisiones con la comparecencia por el sistema de videoconferencia de algunas autoridades como los comisarios de la Unión Europea y de algunos expertos que se encontraban fuera de España.

Sin embargo, debe insistirse, en todos estos casos era sólo el compareciente quien no se encontraba presente, los diputados que participaban en dichas reuniones debían encontrarse en la sala donde estaba teniendo lugar la sesión.

III. LA MESA Y LA JUNTA DE PORTAVOCES

Por último, es distinto el caso de la Mesa y de la Junta de Portavoces. La característica diferencial es que estos órganos rectores de la organización y funcionamiento de la Cámara se reúnen siempre a puerta cerrada y sus debates no son públicos. Tampoco las intervenciones que tienen lugar en su seno se recogen en el Diario de Sesiones y de las mismas tan sólo queda un registro en las actas que, fundamentalmente, son actas de acuerdos aunque hagan sucinta referencia a la explicación de las posturas defendidas en cada caso.

Por eso se ha entendido que en estos casos sí cabe la participación en ausencia de la sala en la que se celebre la reunión, mediante un sistema de videoconferencia. Así ocurrió, por ejemplo, en la reunión de la Junta de Portavoces que tuvo lugar el pasado día 18 de marzo, en la que atendiendo a las especiales circunstancias derivadas de

la declaración del estado de alarma, se permitió la participación a distancia de diversos diputados.

En cualquier caso, parece que también en estos supuestos deben invocarse razones excepcionales cuando se quiera hacer uso de esta posibilidad, y siempre habrá de existir una sede física de la reunión dentro del Congreso de los Diputados que permita ejercer la presidencia y dirección de la reunión, así como su seguimiento por quienes han de redactar el acta.

IV. CONCLUSIONES

1.^a No cabe la participación de los diputados en ausencia por videoconferencia ni en las sesiones del Pleno ni en las de las comisiones. A ello se opone tanto el vigente Reglamento del Congreso de los Diputados como la jurisprudencia del Tribunal Constitucional recaída sobre esta materia. Para poder admitir esta posibilidad sería preciso proceder a una modificación del Reglamento que, en todo caso debería contemplarla tan sólo por motivos excepcionales.

2.^a En el caso de las reuniones de la Mesa y la Junta de Portavoces, es posible la participación por el sistema de videoconferencia cuando así se autorice por la Presidencia y atendiendo, asimismo, a circunstancias excepcionales como las que se producen durante la vigencia del actual estado de alarma.