

Consideraciones sobre el principio del carácter presencial de la Actividad Parlamentaria

Comentarios a la STC 19/2019, de 12 de febrero y STC 45/2019, de 27 de marzo

El Tribunal Constitucional en el año 2019 en las STC 19/2019, de 12 de febrero y la 45/2019, de 27 de marzo, abordaba el carácter presencial de la actividad parlamentaria consecuencia de la propuesta de investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó y de la modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno operada mediante la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo.

La pandemia del COVID-19, el estado de alarma y el confinamiento general decretado, han puesto sobre la mesa nuevos escenarios que obligan en algunos casos a matizar la jurisprudencia constitucional pero el paso previo para cualquier propuesta de lege ferenda es conocer lo que nuestro más alto Tribunal considera sobre la cuestión.

Sobradamente conocida es la situación del Sr. Puigdemont, residente en Bélgica y sobre el que pesa una orden de búsqueda y captura e ingreso en prisión.

La resolución del Presidente de Cataluña, evacuada tras las consultas, proponía como candidato al Sr. Puigdemont y se convocaba sesión plenaria el 30 de enero de 2018.

El Gobierno fundamenta su impugnación en la no comparecencia personal y en el hecho de que la exposición del programa y posterior debate parlamentario solo podría efectuarse por sustitución o a través de medios telemáticos.

Mediando los autos AATC 49/2018, de 29 de abril y 60/2018, de 5 de junio, lo cierto es que se produjo la decisión del Presidente de la Cámara de inicialmente aplazar la sesión del Pleno y posteriormente la nueva propuesta de candidatura e investidura del Sr. Torra que no hicieron perder el objeto del proceso dado las cuestiones de interés general planteadas en la impugnación.

El abogado del estado aduce que las resoluciones impugnadas constituyen un fraude de ley y un abuso del derecho pues a su juicio la propuesta se

* Secretaria General de la Asamblea de Madrid.

realiza a sabiendas de la imposibilidad de obtener su investidura y le atribuye una finalidad partidista y de bloqueo gubernamental.

Sobre esta consideración del Tribunal Constitucional invoca su doctrina, entre otras SSTCC 239/1992 o 103/2017, no haciendo prosperar esta alegación pues “el juicio de constitucionalidad no puede confundirse con un juicio de intenciones políticas sino que tiene como finalidad el contraste abstracto y objetivo de las normas legales impugnadas con aquella que sirven de parámetro de su constitucionalidad”.

El reproche constitucional consiste en que este tipo de investidura no es acorde con lo dispuesto en el artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Cataluña ni con el artículo 4 de la Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalitat que desarrolla el artículo 67 del Estatuto de Autonomía y se aduce que vulnera el artículo 23 de la Constitución española al impedir que los parlamentarios puedan debatir personalmente y de forma presencial con el candidato.

Si bien no existe un deber de comparecencia presencial en las normas indicadas se considera una exigencia implícita impuesta por la naturaleza parlamentaria del procedimiento y la configuración de la investidura.

El ejercicio personal del cargo público representativo determina que las funciones que integran el *ius in officium* deben de ser ejercidas con carácter general personalmente por el cargo público.

El establecimiento en el artículo 79.3 de la Constitución española del ejercicio del voto personal e indelegable para senadores y diputados encierra un principio constitucional del carácter personal e indelegable del oficio representativo al operar sobre una concreta manifestación del derecho fundamental del artículo 23.1 de la Constitución española.

Como regla general, la presencia de los parlamentarios en las Cámaras y en sus órganos internos es un requisito necesario para que puedan deliberar y adoptar acuerdos y las Cámaras deben de estar reunidas reglamentariamente y con asistencia de la mayoría de sus miembros (art. 79 Constitución española y 60.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Este deber de asistencia determina que los parlamentarios tienen deber de comparecer en persona ante la Cámara para poder participar en las sesiones parlamentarias, por eso con la regulación de los debates solo se contempla la posibilidad de que el orador pueda intervenir desde la tribuna o el escaño y no en ausencia. Obvia decir que para el ejercicio del voto se habilitan opciones en remoto como el voto telemático o el voto delegado pero no es esta la cuestión principal que se aborda en la sentencia.

En principio, la comparecencia presencial es exigible de cualquiera que vaya a comparecer en la Cámara, si bien en situaciones de excepcionalidad expertos han informado por videoconferencia, pero esto no es predicable de la presencia de los miembros del gobierno en las comisiones.

A juicio del Tribunal Constitucional todas estas normas son expresión de un principio del que se deriva el carácter presencial de la actividad parlamentaria pues la formación de la voluntad de la Cámara sólo puede realizarse a

través de un procedimiento en el que se garantice el debate y discusión que haga efectivo el pluralismo político y el principio democrático.

Continúa en su exposición nuestro más alto Tribunal afirmando que 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 por el contacto presencial.

La singularidad de la investidura exige que sea el candidato el que defienda su programa, pues el candidato a quien otorga la confianza y su intervención y defensa es un elemento imprescindible para que la Cámara forme su voluntad.

Añade el Tribunal que la comparecencia a través de medios telemáticos menoscabaría el recto desenvolvimiento del debate pues se celebraría en dos lugares distintos, la sede parlamentaria y donde se hallare el candidato y este desdoblamiento afectaría a juicio del Tribunal inexorablemente el debate porque una comparecencia telemática no equivale a una comparecencia presencial pues el Parlamento, expresión de la democracia misma, exige la interacción entre presentes y la ausencia interfiere en la fluidez y espontaneidad propias del debate presencial.

La exigencia de que la función parlamentaria se ejerza en un determinado espacio físico, la sede del Parlamento, no solo tiene como finalidad el que los parlamentarios no sean perturbados, sino que existe también una función simbólica al ser el lugar donde el pueblo se hace presente y se evidencia la centralidad de la institución.

Concluye el Tribunal que una investidura no presencial es contraria al bloque de constitucionalidad al vulnerar los artículos 99.2 de la Constitución española, 67 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y 149 del Reglamento del Parlamento catalán pues aunque no se establezca expresamente el carácter presencial de la investidura, esta exigencia es inherente a la naturaleza de este procedimiento, además comportaría la vulneración de los derechos de los parlamentarios reconocidos en el artículo 23 de la Carta Magna pues la voluntad del Parlamento debe formarse con elementos de juicio necesarios para que la decisión se considere debidamente adoptada y la exigencia de presencia tiene un importante contenido material al ser un elemento esencial para el correcto desarrollo del debate parlamentario y en definitiva una garantía del principio democrático.

En la STC 45/2019 se aborda el cambio legislativo para propiciar el gobierno a distancia. El abogado del estado en sus alegaciones pone de manifiesto la prohibición que de la ausencia existe en la Comisión Europea y ejemplifica con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de Gobierno que no preveía sesiones del Consejo de Ministro a distancia si bien la crisis sanitaria del COVID-19 obligó sobre la marcha a su modificación y se introdujo la nueva disposición tercera para realizar Consejos de Ministros telemáticos en casos excepcionales y cuando la naturaleza de la crisis lo exija y se

habilitaron igualmente con carácter general en los ayuntamientos, órganos también ejecutivos a nivel local, los plenos telemáticos.

Sobre la mesa pone también que no cabe el ejercicio territorial del poder político autonómico incluso fuera del territorio nacional cuyo argumento es rotundo.

Los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña consideran que la investidura siendo un acto personal no es personalísimo y que esa presencia puede ser mediata sin perder el carácter personal, con una suerte de presencia a distancia que posibilitan las nuevas tecnologías o una presencia mediata a través de un apoderamiento especial con garantías reglamentarias.

El nuevo régimen jurídico introducido por la Ley 2/2018 configura un sistema legal de funcionamiento del Gobierno y demás órganos colegiados que permite que puedan constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas de forma presencial o a distancia colocando ambas opciones en plano de alternatividad y ahí radica el reproche constitucional pues la toma de decisiones colegiadas, previa deliberación y debate entre sus miembros, no resulta compatible con un régimen jurídico que le pueda permitir de modo general y según su libre decisión, celebrar sus sesiones plenarias a distancia y por vía telemática sin contacto personal entre todos o con alguno de sus miembros.

La singularidad del Gobierno como órgano colegiado excluye que se le puedan trasladar sin más las reglas generales sobre el uso de los medios telemáticos previstos para los órganos colegiados administrativos. Actuaciones como la remisión de documentación preparatoria, las convocatorias y actas no plantean ninguna objeción desde la óptica constitucional en cambio aquellas que constituyen el núcleo de su función como la forma de celebrar sesiones, la deliberación y la adopción de acuerdos indica el Tribunal que si el debate previo no fuera esencial para la adopción de decisiones colectivas, las sesiones del órgano colegiado se podrían sustituir por la comunicación del Presidente o el criterio individual de cada miembro sobre un asunto del orden del día computándose luego el resultado final.

Dado que la ausencia no es sino la falta de presencia allí donde ésta es necesaria, la previsión de que otro miembro del Gobierno supla al ausente es señal inequívoca de que las reuniones del Gobierno de la Generalitat en general tienen que ser presenciales y añade el Tribunal que “solo en circunstancias de fuerza mayor o para preservar valores constitucionales cabría excepcionar dicha norma general con sujeción en todo caso a estrictas reglas que salvaguarden el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden”.

Al no reservar la participación telemática a casos justificados, excepcionales y con las oportunas garantías sino por el contrario asimilar indiscriminadamente la reunión a distancia con la presencial se desconoce el principio subyacente al artículo 97 de la Constitución española y del artículo 68.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en conexión con los artículos 10 y 67.8 del EAC conformes a los cuales el recto ejercicio de las funciones que corresponden al Gobierno exige que sus reuniones sean en general presen-

ciales por lo que en lo que respecta a la constitución, celebración de sesiones y adopción de acuerdos se declara inconstitucional no haciendo tacha alguna a la previsión de que para convocar y remitir actas se empleen medios telemáticos, dado que se trata de funciones puramente documentales que no implican deliberación y toma de acuerdos.

Este inciso es el que dando plena vigencia a la doctrina constitucional, permitiría de manera excepcional y arbitrando las garantías oportunas reducir u omitir esa presencialidad pues la situación del COVID-19 estaría claramente amparada en los casos justificados y excepcionales y de fuerza mayor. Con la finalidad de salvaguardar valores constitucionales superiores como la protección de la salud pública y el derecho fundamental a la vida y a la integridad física pero coonestándolo con la atribución del ejercicio constitucional y estatutario de la función de control parlamentario y con las oportunas garantías, cada Parlamento diseñó la forma de reunirse.

Bajo esta premisa se celebraron cuatro sesiones telemáticas de comisiones en la Asamblea de Madrid y fue convocado un pleno telemático que no obstante no pudo materializarse por razones técnicas y suspendida la sesión se reanudó de manera presencial al día siguiente.

Los órganos rectores de las Cámaras y las Juntas de Portavoces de la práctica totalidad de los parlamentos de nuestro entorno se reunieron por esa vía, es decir, telemáticamente, optando por diferentes plataformas técnicas que lo posibilitaban.

Para las sesiones telemáticas sendos informes del servicio jurídico del Congreso y del Parlamento del País Vasco opusieron la necesidad no solo de adaptaciones técnicas sino también de las reformas reglamentarias que contemplen esa posibilidad y que los hechos han evidenciado tan real como dramática y para la que de producirse una segunda oleada o situaciones análogas las Cámaras deben de estar preparadas sin renunciar por ello en la cotidianeidad al presentismo como forma ordinaria de debate y votación en los Parlamentos.

Lo cierto es que la necesidad de dar continuidad a la actividad ha encontrado diferentes respuestas todas ellas creativas y que hacen gala de la tradicional flexibilidad parlamentaria: diputaciones permanentes dentro del período ordinario de sesiones, plenos presenciales hiperreducidos en los que obviamente el *quorum* no se cumple pero consensuadamente no se reclama su comprobación y se hace valer la presunción del mismo. Todas ellas soluciones extrareglamentarias y que contaron con la aquiescencia dado el estado de necesidad generado y para conciliar el ejercicio parlamentario y el seguimiento de las recomendaciones en la alarma sanitaria.

Obviamente, en el contexto de pandemia global hay que encontrar el equilibrio y ser posibilista, adaptándose a la realidad del momento, no pecando de hiperformalista pero sin rebasar determinadas líneas rojas como puedan ser, por ejemplo, la necesaria publicidad de las sesiones y en todo caso teniendo presente que un control parlamentario aunque pudiera ser incluso con diferente formato del diseño reglamentario clásico, adaptado por tanto

a las circunstancias, siempre va a ser mejor de cara a la Institución que un control extra muros o extraparlamentario.

Superado el primer envite de la pandemia, con el recuerdo muy vivo de lo que ha arrasado a su paso, cumple reflexionar sobre lo vivido y propiciar sosegadamente las soluciones técnicas y modificaciones reglamentarias precisas que no obliguen a improvisaciones en crisis similares y que la excepcionalidad esté por tanto regulada y el Parlamento preparado para hacer mejor frente a cualquier contingencia donde la presencialidad se vea enormemente dificultada.