

# PANDEMIA Y VOTO PARLAMENTARIO TELEMÁTICO

## PANDEMIC AND TELEMATIC PARLIAMENTARY VOTE

Piedad García-Escudero Márquez

Cortes Generales

Cómo citar / Nola aipatu: García-Escudero Márquez, P. (2023). Pandemia y voto parlamentario telemático. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 4: 38-59  
<https://doi.org/10.47984/legal.2023.001>



### RESUMEN

Partiendo de la concepción del voto telemático como excepción a la presencialidad consustancial a las cámaras parlamentarias, el trabajo examina la evolución que ha experimentado la regulación de esta forma de votación en el Congreso de los Diputados y el Senado y en los parlamentos autonómicos, de cuyos reglamentos siete fueron objeto de reforma en la materia en el año 2020. El análisis de estas reformas, así como de las más recientes normas de desarrollo, revela que algunos avances se han producido para intentar resolver problemas inherentes al voto telemático, derivados fundamentalmente de su carácter previo respecto de la votación presencial. Aun así, pese al uso intensivo y extensivo que se ha hecho del mecanismo durante la pandemia, las lecciones aprendidas –más allá de resolver algunas dificultades técnicas– no se reflejan plenamente en la normativa. Por constituir una excepción a la regla general de la presencialidad parlamentaria, la regulación del voto telemático debe contemplar el mayor número posible de los problemas que suscita

su aplicación, y, sin embargo, muchos de los detectados durante la pandemia siguen sin resolver.

### PALABRAS CLAVE

Pandemia, COVID-19, voto parlamentario, voto telemático, presencialidad parlamentaria.

### LABURPENA

Bozketa telematikoak parlamentu-ganberek berezkoa duen presentzialtasunaren salbuespen gisa hartzen duen ikusmoldetik abiatuta, lan honek bozketa-modu horren erregulazioak Diputatuen Kongresuan eta Senatuan eta parlamentu autonomikoetan izan duen bilakaera aztertzen du, 2020an horietako zazpi erregelamendu aldatu baitziren gai horretan. Erreforma horien eta garapen-arau berrienen azterketak erakusten duenez, aurrerapen batzuk boto telematikoari datxekion arazoak konpon-tzen saiatzeko egin dira, batez ere bozketa presentziala baino lehenagokoa izateagatik. Hala ere, pandemian

mekanismoa modu intentsiboan eta estentsiboan erabili den arren, ikasitako irakaspenak –zailtasun tekniko batzuk konpontzeaz harago– ez dira guztiz islatzen araudian. Parlamentuko presentzialtasunaren arau orokorraren salbuespena denez, boto telematikoaren erregulazioak hura aplikatzeak sortzen dituen ahalik eta arazo gehien jaso behar ditu, baina pandemian detektatutako asko konpondu gabe daude oraindik.

### GAKO-HITZAK

Pandemia, COVID-19, parlamentuko botoa, boto telematiko, parlamentuko presentzialtasuna.

### ABSTRACT

On the basis of the conception of telematic remote vote as an exception to the attendance inherent in the Parliamentary Chambers, this paper analyses the evolution suffered by the regulation of this form of voting in the

Congress of Deputies and the Senate and in the Regional Parliaments, of whose Regulations seven were subject to reform in this matter in the year 2020. The analysis of these reforms, as well as of the most recent implementing rules, reveals that some progress has been made in trying to solve problems inherent to telematic vote, derived mainly from being prior to the in-person voting. Even so, despite the intensive and extensive use of the mechanism during the pandemic, the lessons learned –beyond solving some technical difficulties– have not been fully incorporated into the rules. As an exception to the general rule of parliamentary attendance, the regulation of telematic voting should cover as many problems as possible that arise from its application, yet many of those identified during the pandemic remain unresolved.

### KEYWORDS

Pandemic, COVID-19, parliamentary vote, remote vote, parliamentary attendance.

---

### SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN. EL VOTO TELEMÁTICO COMO EXCEPCIÓN.
- II. LA SITUACIÓN ANTES DE LA PANDEMIA.
- III. REACCIÓN FRENTE A LA PANDEMIA. 1. Congreso de los Diputados y Senado. 2. Parlamentos autonómicos.
- IV. LECCIONES DE LA PANDEMIA EN MATERIA DE VOTO TELEMÁTICO.

*BIBLIOGRAFÍA.*

## I. INTRODUCCIÓN. EL VOTO TELEMÁTICO COMO EXCEPCIÓN<sup>1</sup>

Los Parlamentos –como el resto de las instituciones y, en un grado cuantitativa y cualitativamente distinto, los ciudadanos– se han visto afectados por la pandemia por covid-19 de una forma tal que ha perturbado algunas de sus pautas de funcionamiento hasta ahora consideradas esenciales, en particular la presencialidad de las sesiones y la emisión del voto de los parlamentarios.

Como forma de cohesión el funcionamiento parlamentario con la crisis sanitaria<sup>2</sup>, para mantener o reanudar la actividad se ha optado en los distintos parlamentos –en función de lo que sus normas constitucionales o estatutarias permitían– por admitir de forma generalizada la delegación de voto o el voto telemático, combinado con una presencia reducida en las sesiones.

No es el propósito de este trabajo una reflexión general sobre el régimen jurídico comparado ni una reivindicación del Parlamento presencial y deliberativo, aunque esta idea sea la que subyace como trasfondo de este, y por eso defendemos que el voto telemático ha de ser una excepción, justificada y restringida, a la votación presencial.

Mucho se ha hablado de los avances que la pandemia ha provocado en la digitalización, el teletrabajo y la posibilidad de reunirse a distancia: de ellos también se ha aprovechado el Parlamento. Lo que cabe preguntarse es si una asamblea (reunión presencial) de representantes, elegidos precisamente para sustituir a un pueblo soberano demasiado grande para poder congregarse presencialmente, debe reemplazar como principio su *modus operandi* tradicional por las nuevas *mores*, y ello debe ser considerado un avance, o si, por el contrario, estas pueden, en ocasiones, entrañar una lesión para la democracia parlamentaria.

El respeto al carácter representativo del Parlamento como órgano deliberante y de publicidad debe tenerse presente a la hora de introducir el voto a distancia en cualquiera de sus formatos. En el caso del voto telemático, la generalización de la excepción a todos los parlamentarios al comienzo de la pandemia y las dificultades que plantea la simultaneidad con la votación presencial por razones técnicas y de seguridad hacen que se fije un plazo para votar normalmente antes del debate, otras veces después, mientras se avanza en el orden del día o incluso suspendiendo la sesión. En el primer supuesto, que es el habitual y veremos que subsiste en las reformas reglamentarias de los parlamentos autonómicos, se soslaya la importancia de una deliberación que pueda

---

1 Este trabajo procede de la actualización de la ponencia expuesta el 26 de abril de 2022 en las XIII Jornadas de Derecho Parlamentario, sobre *Debates Constitucionales. El voto parlamentario*, organizadas por el Instituto de Derecho Parlamentario UCM, el Centro de Estudios de Partidos Políticos UNED y la Fundación Manuel Giménez Abad.

2 Los efectos de la pandemia en la actividad y funcionamiento de nuestros parlamentos se han expuesto en García-Escudero Márquez (2020a y 2020b).

influir en el sentido del voto, lo que a veces provoca resultados no queridos, con efectos perversos en el funcionamiento parlamentario.

De otra parte, la combinación del voto telemático con el aforo reducido en el salón de sesiones influye en la visibilidad (y, en consecuencia, en la percepción de la necesidad) del Parlamento como órgano, así como de los parlamentarios individuales, a los que han afectado, además, en ocasiones –restringiendo su papel– las regulaciones introducidas.

## II. LA SITUACIÓN ANTES DE LA PANDEMIA

Como recuerda Rubio Núñez (2020: 231), hasta la pandemia el voto telemático se consideraba algo excepcional (restringido a situaciones tasadas), rogado (cada vez que se considera necesario su ejercicio), informado (en cuanto a los plazos y mecanismos de voto), personal y previo (y, como tal, restringido a aquellas medidas que no rompan con la unidad de objeto, para que no se vean afectadas por modificaciones de última hora), diseño original que solo planteaba dudas relacionadas con su carácter previo e informado, al impedir de hecho que el voto tenga en cuenta el debate.

Como es sabido, el voto a distancia, sea telemático o por delegación<sup>3</sup> (vedado en las Cortes Generales por el art. 79.3 CE, según el cual el voto de diputados y senadores es personal e indelegable, y en aquellos parlamentos autonómicos cuyos estatutos de autonomía reproducen el precepto constitucional), se incluye en los distintos reglamentos parlamentarios como consecuencia de la incorporación en número relevante de mujeres electas, para conciliar con las ausencias por maternidad. A ello se añaden otros supuestos, siempre tasados, como la enfermedad grave.

Antes del primer estado de alarma causado por la pandemia, habían introducido el *voto telemático* en sus reglamentos el Congreso de los Diputados (2011)<sup>4</sup> y el Senado (2013)<sup>5</sup>, así como los Parlamentos de la Comunidad Valenciana (2006), Extremadura (2008), Andalucía (2009), Baleares (2011), Cantabria (2012), Galicia (2012), La Rioja (2014), Castilla y León (2014), Cataluña (2015), Aragón (2018), Madrid (2019), Murcia (2019) y Asturias (24 de febrero de 2020, justo antes de la expansión de la pandemia). Algunos de estos reglamentos admitían también la *delegación de voto* (Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia), que permitían, asimismo, los de los Parlamentos Vasco y de Canarias y Navarra. Solo las Cortes de Castilla-La Mancha *carecían* de

3 Sobre los distintos sistemas en derecho comparado puede verse García-Escudero Márquez (2010).

4 Arts. 82.2 y 79.3, Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática.

5 Arts. 92.3 y 93.3, Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado.

previsión reglamentaria del voto a distancia. En este como en otros parlamentos, se realizarían reformas normativas en 2020<sup>6</sup>; a finales de ese año, solo Navarra no ha incorporado al Reglamento el voto telemático (estando previsto por delegación), con frecuencia desarrollado con posterioridad por norma de rango inferior.

Aunque no es el objeto de este trabajo, ha de tenerse en cuenta en adelante la STC 65/2022 (y otras posteriores: 75/2022, 85/2022, 92/2022, 93/2022), sobre el voto por delegación, en la que se reafirma el principio de personalidad del voto –siendo también aplicable a los parlamentos autonómicos el art. 79.3 CE– y se exige, para que el voto delegado sea conforme a la Constitución, que el diputado delegante, con carácter previo a la celebración de la votación, manifieste de forma expresa y fehaciente el sentido de su voto, de forma que la delegación sea solo de la expresión del voto, pero no de la decisión sobre el sentido de este. Esta forma de ejercer el voto es excepcional, para supuestos tasados que deben ser interpretados de forma restrictiva, siendo su práctica solo constitucionalmente admisible “en los casos en los que permitir la emisión del voto antes de la deliberación se encuentre justificada en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales que se consideren merecedores de protección y respete las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad” (FJ 6)<sup>7</sup>.

### III. REACCIÓN FRENTE A LA PANDEMIA

En general, las regulaciones anteriores no fueron suficientes durante los primeros tiempos de la pandemia y debieron ser objeto de ampliaciones (generalización a todos los miembros y/o de los supuestos de hecho determinantes), aplicación de la analogía o adaptaciones por fuentes diversas, bien mediante reforma del Reglamento (las menos), bien por resoluciones de la Presidencia o normas aprobadas por acuerdo de la respectiva Mesa<sup>8</sup>.

Nos referiremos, respecto de los parlamentos autonómicos, solo a las *reformas del Reglamento* realizadas a partir del año 2020, sin que quepa distinguir las inmediatas (que podrían abarcar las aprobadas en la primera mitad del año) de las supuestamente pospandemia (a partir de septiembre), pues se trataría de una calificación falaz –en la medida en que continuaban presentes las sucesivas olas de la enfermedad, sin o con un nuevo estado de alarma desde octubre–, aunque justificada en que las segundas no suponen ya una respuesta rápida a una situación crítica, habiendo habido tiempo para una elaboración meditada y basada en la experiencia. En algunos casos, la respuesta inmediata se dio mediante resoluciones de la Presidencia o acuerdos de la Mesa, como

---

6 Véase un examen detallado en Ortea (2020: 61 y ss.).

7 Un comentario a esta sentencia en García-Escudero Márquez (2022b).

8 Véase un análisis detenido de las medidas adoptadas en las distintas cámaras durante el primer estado de alarma en García-Escudero Márquez (2020b).

hemos analizado en otro lugar, y eventualmente más tarde vendría la reforma reglamentaria, lo que tiene sentido porque los tiempos de crisis no constituyen el escenario más adecuado para aprobar reformas.

#### 1. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y SENADO

En cuanto al Congreso de los Diputados y el Senado, en otros trabajos<sup>9</sup> se han expuesto con detalle las medidas adoptadas. Por lo que al voto telemático se refiere, el 19 de marzo de 2020 la Mesa del Congreso de los Diputados adopta un acuerdo por el que, teniendo en cuenta la declaración del estado de alarma por el RD 463/2020 y atendiendo a las especiales circunstancias concurrentes, 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. El voto telemático está previsto por el art. 82.2 del Reglamento desde su reforma de 21 de julio de 2011 para casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias, se considere suficientemente justificado, previa autorización de la Mesa. El art. 79.3 RC establece que 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 esta. La generalización del voto telemático conduce a que se *suavicen los controles* sobre la identidad y comprobación telefónica del sentido del voto previstos en la Resolución de la Mesa de la Cámara para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, de 21 de mayo de 2012. La emisión del voto se haría a través de la intranet de la Cámara, con la introducción de usuario y contraseña, como método de verificación de la emisión personal del voto.

Por su parte, la Mesa del Senado acordó el 12 de marzo de 2020 *extender a todos los senadores el voto telemático* regulado por el art. 93.2 RS (el apartado 3 establece su cómputo para el *quorum*) en relación con la autorización de un convenio internacional incluido en el orden del día de la siguiente sesión plenaria y suspender los plazos de tramitación, desconvocar las sesiones de las comisiones y sus órganos para las dos siguientes semanas. El 17 de marzo, el Pleno adopta el acuerdo sobre el convenio internacional con 259 votos telemáticos y 5 presenciales a mano alzada, de los cuales 4 son miembros de la Mesa (el senador restante había tenido problemas con la emisión de su voto telemático y optó por la presencia).

Una *norma supletoria* de la Presidencia del Senado de 8 de junio de 2020 (BOCG n.º 54, de 9 de junio), sobre la utilización del voto telemático mientras el manteni-

---

9 Citados en nota 2, así como García-Escudero Márquez (2022a).

miento de las medidas de distanciamiento físico impida la presencia de todos los senadores en las sesiones plenarias, establece que todos los senadores emitirían su voto por procedimiento telemático en cualquier tipo de votación. La emisión del voto por este procedimiento garantizaría la identidad del votante y el sentido de su voto. Antes del comienzo de cada sesión plenaria se comunicaría a los senadores la relación de los asuntos que serían sometidos a votación en esta. Una vez finalizado el correspondiente debate de un asunto, la Presidencia anuncia los términos en que la iniciativa correspondiente se somete a votación, dispone el comienzo de la votación telemática y señala el momento de su finalización. Transcurrido dicho plazo, la Presidencia proclama el resultado de la votación. *Si la sesión finalizase antes de poder hacer público el resultado de alguna votación, este se comunicaría a los senadores y sería publicado en la página web de la Cámara a la mayor brevedad posible, sin perjuicio de que la Presidencia diera cuenta de este al inicio de la siguiente sesión plenaria.*

La Mesa deja sin efecto esta norma excepcional el 28 de septiembre de 2021, a la vez que los portavoces acuerdan en la misma fecha elevar la presencia hasta el 100 % del aforo, volviendo a la aplicación del Reglamento, cuyo art. 92.3, en la redacción aprobada el 21 de noviembre de 2013, permite aquel en casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan la presencia y estén suficientemente justificados, previa autorización de la Mesa.

Como puede verse, mientras en el Senado se opta pronto por el voto telemático de la totalidad de los miembros, en el Congreso se concede desde un principio la posibilidad de solicitarlo, ampliando las Mesas los supuestos previstos en los reglamentos, ampliación que se va extendiendo hasta abarcar cualquier punto del orden del día susceptible de votación y alcanzando en la práctica en algunos casos también en el Congreso al total de los miembros de la Cámara.

En la Cámara Baja, es el grupo el que decide en qué forma vota cada uno de sus miembros y los portavoces son quienes presentan la solicitud por ellos.

En esta Cámara, la recuperación del 100 % de aforo no parece haber sido objeto de acuerdo expreso, aunque tácitamente se produce con el acuerdo de la Mesa no publicado de 26 de octubre de 2021<sup>10</sup>, de retorno al voto presencial con las excepciones

---

10 El tenor literal de este y otros acuerdos posteriores se ha conocido con la filtración del informe de la Secretaría General del Congreso sobre un incidente de error en la votación telemática de 3 de febrero de 2022. Véase García-Escudero Márquez (2022a). Acuerdo de la Mesa de 26 de octubre de 2021: "La Mesa, con efectos desde la sesión plenaria que comienza el próximo miércoles 3 de noviembre, acuerda lo siguiente: 1. Derogar el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 16 de junio de 2020, por el que se prorrogaba el anterior de 19 de marzo de 2020, relativo a la emisión del voto por el procedimiento telemático en las sesiones plenarias. 2. Ello no obstante, y hasta la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, según lo previsto en el artículo 2.3 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, podrá la Mesa de la Cámara establecer que, atendiendo a su duración u otras circunstancias que así lo aconsejen, en determinadas votaciones la totalidad de los diputados emitan su voto por el procedimiento telemático. Se entenderán comprendidos entre los casos contemplados en el artículo 82.2 del Reglamento, tanto los supuestos de enfermedad por COVID, como los confinamientos a los que puedan verse obligados los miembros de la Cámara como consecuencia de aquél. En todos los supuestos en los que proceda la emisión del voto por el procedimiento telemático,

reglamentariamente previstas (lo que ya se había acordado el 28 de septiembre de 2021 en el Senado), si bien con una inclusión obvia en tales excepciones de los enfermos o confinados por covid-19, y también previendo la posibilidad de exceptuar supuestos de votación telemática de la totalidad de los diputados en casos especiales, como cabe pensar que son aquellas de larga duración o que no permiten la distancia entre los votantes.

Dos años más tarde del inicio de la pandemia, el 27 de abril de 2022, se aprueba en el Senado una reforma del art. 92, apartados 3 y nuevo 4, del Reglamento, fruto, según declara la exposición de motivos, de la experiencia acumulada que “permite avanzar en la regulación del voto electrónico remoto para el momento en que deje de ser necesario mantener limitaciones en la presencia de los miembros de la Cámara en el salón de sesiones” (pues nuevas olas de la pandemia habían hecho volver a limitar el aforo y votar telemáticamente).

La reforma añade a los supuestos ya previstos para el voto electrónico *remoto* (obsérvese el cambio de terminología) “las situaciones excepcionales o imprevisibles suficientemente acreditadas que impidan la presencia en dichas sesiones como pueden ser accidentes, motivos de salud o asistencia a reuniones internacionales”. Se produce aquí un cambio de paradigma, por decirlo así, normalizando el voto a distancia: más allá de los supuestos excepcionales, pasamos también a los imprevisibles, con una cláusula abierta y ejemplificativa que se compadece mal con el carácter de excepción, aparte de ampliar los motivos de salud y de introducir por primera vez algo existente en algunos otros países, como es la asistencia a reuniones internacionales (¿se entiende que en representación de la Cámara, es decir, en delegaciones institucionales?; así debería ser).

Asimismo, se establece que la autorización para el voto electrónico remoto alcanzará a “las sesiones plenarias, cualesquiera que sean los asuntos incluidos en el orden del día y el tipo de votación, salvo el asentimiento”.

Se añade un apartado 4 al art. 92 para habilitar al presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces (es decir, con la mayoría), para que pueda acordar que todos los senadores emitan su voto por procedimiento electrónico remoto “en supuestos extraordinarios como catástrofes, calamidades, crisis sanitarias, paralización de los servicios públicos esenciales para la comunidad, así como en aquellos casos excepcionales en los

---

y sin perjuicio de lo previsto en la Resolución de la Mesa de la Cámara para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, de 21 de mayo de 2012, la emisión del voto se hará a través de la intranet de la Cámara, con la introducción de usuario y contraseña, como método de verificación de la emisión personal del voto”. Acuerdo de la Mesa de 1 de febrero de 2022: “La Mesa acuerda, con carácter complementario a su acuerdo de 26 de octubre de 2021 y hasta la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, según lo previsto en el artículo 2.3 de la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, permitir que los diputados autorizados para emitir su voto telemáticamente puedan hacerlo respecto de todos los asuntos incluidos en el orden del día del Pleno. A tal efecto, para cada sesión plenaria, los debates y las votaciones se organizarán de forma que los términos en que vayan a producirse estas últimas sea conocido en el momento de la emisión del voto telemático, conforme a lo establecido en el artículo 82.2 del Reglamento”.



que el Palacio del Senado no pudiera acoger la normal actividad parlamentaria”. Se da, así, cobertura reglamentaria a lo que ya venía haciéndose en la práctica, aquí de nuevo con una fórmula excesivamente amplia, sobre todo en el último inciso (¿podrían unas obras en el salón de sesiones justificar esta medida?).

Como puede comprobarse, la pandemia ha aportado un triple avance en la regulación reglamentaria del voto a distancia en el Senado, ampliando los supuestos de hecho que permiten la autorización y las votaciones a que puede afectar e incorporando al Reglamento la votación electrónica a distancia de todos los senadores; en el primero y el tercer caso, con una previsión que hemos tachado de excesivamente ambigua.

Una resolución de la Mesa del Senado de misma fecha que la aprobación de la reforma desarrolla el procedimiento de votación electrónica remota en las sesiones plenarias del Senado<sup>11</sup>, derogando la anterior resolución de 2013. De ella destacaremos:

- Las *solicitudes de autorización* deberán presentarse en el Registro General antes de las 10 horas del día en que se inicie la sesión plenaria objeto de autorización, siempre que esta no comience antes de las 16 horas, en cuyo caso la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá modificar el horario de presentación. Es positivo que se vaya acortando el plazo entre la solicitud y la votación, lo que permite evitar imprevistos de última hora y cambios de las circunstancias. Si la Mesa no se reúne entre la finalización del plazo para la presentación de las solicitudes y el inicio de la sesión plenaria, corresponderá a la Presidencia del Senado el ejercicio de sus facultades de autorización.
- La *comunicación de la autorización* se realizará por correo electrónico, así como en la zona de avisos de la intranet y mediante un mensaje corto a su teléfono móvil.
- La *emisión del voto* se realizará a través del sistema informático del Senado, preferentemente con los sistemas móviles puestos a disposición de los senadores; si por problemas técnicos esto no fuera posible, se hará por correo electrónico desde la cuenta del Senado al Registro General expresando el sentido del voto, debiendo recibirse aquel antes de la expiración del plazo de emisión del voto.
- El voto electrónico remoto *se emitirá una vez finalizado el debate* correspondiente y antes de llevar a cabo la votación presencial, en el plazo que determine la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, atendiendo al asunto del orden del día y al tipo de votación para efectuar.
- Una vez emitido el voto *será posible su modificación* hasta la finalización del plazo de emisión que se establezca.
- No cabrá la *votación por asentimiento* en los asuntos en que se utilice el voto por procedimiento electrónico remoto.

---

11 BOCG Senado n.º 323, de 29 de abril de 2022.

- Los senadores autorizados para la emisión del voto electrónico remoto *no podrán votar de forma presencial*, para lo que se les bloqueará el uso del sistema de votación electrónica desde su escaño.
- El senador que haya obtenido la autorización para la emisión del voto electrónico remoto podrá *renunciar* a este mediante escrito presentado en el Registro General de la Cámara en los plazos establecidos para la presentación de la solicitud de autorización.
- En los supuestos de votación remota por *todos los miembros* de la Cámara, finalizado el debate de un asunto, la Presidencia anunciará el comienzo de la votación remota, así como el momento de su finalización. La proclamación del resultado en asuntos legislativos, de reforma constitucional y de relación con otras instituciones constitucionales (nombramientos, procesos ante el Tribunal Constitucional, aplicación del art. 155 CE) tendrá lugar durante la sesión plenaria. En otros supuestos, si la sesión finalizase antes de poder hacer público el resultado, se actuará como hasta ahora: se comunicará aquel a los senadores, se publicará en la página web y se dará cuenta de este al inicio de la siguiente sesión plenaria.

Como puede comprobarse, se ha pretendido resolver en la nueva normativa algunas de las cuestiones suscitadas durante la pandemia. Dado el corto espacio de tiempo entre la solicitud de autorización y la emisión del voto, es correcto que no se permita sustituir el voto remoto autorizado por el presencial, como también que se pueda renunciar a la autorización dentro del plazo para solicitarla o que se pueda modificar el voto en el plazo para su emisión.

Elementos de modernidad se aprecian en la forma de comunicar la autorización, así como en el deseo de mayores garantías –hasta cierto punto– en la emisión del voto. Sigue siendo criticable, aunque justificado en el deseo de mantener el valor de la deliberación y de que el voto se produzca después de esta, que no se anuncie siempre el voto telemático colectivo en la misma sesión.

El Pleno del Congreso de los Diputados, un mes después que el Senado, aprueba el 26 de mayo de 2022 en lectura única una reforma del art. 82.2 de su Reglamento<sup>12</sup> para incluir entre los supuestos de posible autorización de emisión de voto telemático las situaciones de especial gravedad y aplicar el mismo régimen de votación a los miembros de las delegaciones permanentes de las Cortes Generales en asambleas parlamentarias o a los diputados que tuvieran compromisos de representación institucional en el extranjero o en cumbres europeas, iberoamericanas, de la OTAN, del G-20, así como reuniones oficiales de la Asamblea General de Naciones Unidas, de sus convenciones,

---

12 BOCG n.º 246-3, de 1 de junio de 2022.

o asimilados, cuando la participación en sus actividades les impida la asistencia a la votación plenaria.

Como puede apreciarse, esta relación cerrada es más restrictiva que “la asistencia a reuniones internacionales” a que alude el Reglamento del Senado, lo cual es coherente con el carácter excepcional del voto telemático y parece excluir los viajes institucionales de comisiones o de los miembros de los órganos de gobierno (Presidencia, Mesa y portavoces). Es amplia en cambio la mención a las “situaciones excepcionales de especial gravedad” que impidan el desempeño de la función parlamentaria, que deberá ser apreciada en cada caso por la Mesa.

Otras dos modificaciones sufre el art. 82.2: se elimina la referencia a la precisión de las votaciones para las que se autoriza el voto telemático, en correspondencia con la extensión que se ha hecho a todas las votaciones; y se suprime la palabra “personalmente” respecto de la verificación del voto.

## 2. PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Volviéndonos hacia las reformas reglamentarias de parlamentos autonómicos en el año 2020, por orden cronológico estas fueron las siguientes:

- Reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 6 de mayo de 2020, con adición del art. 90 bis, sobre el *voto delegado*. Recordemos que el 16 de marzo la Mesa había acordado la convocatoria de la Diputación Permanente, la cual contaba con la posibilidad de delegación de voto y voto telemático. La reforma a que nos referimos responde al deseo de reanudar la actividad de modo gradual. El nuevo art. 90 bis establece que “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 en otro diputado o diputada”. Este precepto, cuyo carácter *ad hoc* e incluso transitorio se trasluce en su redacción, debería haberse incluido en el art. 85, entre los supuestos que permiten la delegación del voto. El artículo fue modificado para extenderlo a las comisiones el 3 de junio<sup>13</sup>, cuyo acuerdo de aplicación de misma fecha se deja sin efecto el 1 de julio.
- Reforma del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 20 de mayo de 2020, en que se permiten la adopción de acuerdos telemáticos por la Diputación Permanente y la participación telemática en el Pleno y en comisiones en situación de fuerza mayor, y *se establece como opción* frente a la delegación de voto

---

13 Sendos acuerdos de la Mesa de 13 de mayo y 3 de junio regulan el procedimiento para ejecutar la delegación en el Pleno y las comisiones.

ya existente el voto anticipado mediante sistema telemático para situaciones de enfermedad grave o muy grave, hospitalización, permiso de maternidad o paternidad, riesgo durante el embarazo o fallecimiento o enfermedad grave de un familiar en primer grado de afinidad o consanguinidad, siempre que estas situaciones imposibiliten la presencia física en los debates y votaciones. La votación telemática, en cuanto que anticipada, se produce solo respecto de las votaciones en Pleno que no sean susceptibles de fragmentación o modificación. El voto emitido será verificado por el sistema que establezca la Mesa (condicionándose la aplicación del voto telemático a la implementación del sistema técnico necesario para la verificación, así como a su integración con el sistema de votación electrónica disponible en la Cámara) y obrará en poder de la Presidencia del Parlamento con carácter previo al inicio de la votación. Asimismo, se prevé excepcionalmente la emisión de voto en sesión por *videoconferencia*, *audioconferencia* o similar, de modo que exprese de forma indubitada la voluntad del miembro de la Cámara. En ambos casos, la Mesa establecerá “la forma concreta de emisión y cómputo de esta modalidad excepcional de votación”, como también respecto de la previsión de la posibilidad de participar y votar en sesión plenaria desde *otras dependencias del Parlamento* por razones de fuerza mayor de naturaleza sanitaria o de otra índole; estas intervenciones serán por videoconferencia o similar, mientras que los votos “se emitirán a través del sistema que designe la Mesa, preferentemente por medio de un aplicativo que les permita manifestar el sentido de sus votos *en el mismo momento* que se emite el de los miembros de la Cámara” presentes, y mientras no se disponga de dicha aplicación el voto se emitirá en forma verbal a instancias de la Presidencia. Una resolución general de la Mesa desarrollará los aspectos no previstos en relación con la participación y votación telemática en los debates parlamentarios.

- Reforma del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en su art. 112.2 sobre voto telemático, de 20 de mayo de 2020. Este reglamento había sido reformado el 5 de febrero del mismo año para implantar el voto telemático circunscrito al Pleno y a determinados supuestos vinculados con el embarazo, la maternidad, paternidad, ingreso hospitalario o enfermedad grave. La situación derivada de la pandemia lleva a extender el voto telemático a las *comisiones y a ampliar los supuestos* a “situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de los Diputados en la Cámara”, manteniéndose la autorización motivada de la Mesa y el procedimiento que esta, oída la Junta de Portavoces, determine, que garantizará la identidad del votante y el sentido del voto.
- Reforma del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 18 de junio de 2020, para habilitar la posibilidad de celebración de sesiones por *videoconferencia* en caso de declaración de alguno de los estados previstos en el art. 116

CE, dentro de los términos de la declaración, así como en situaciones en las que, por acuerdo de la Junta de Portavoces aprobado por mayoría de tres quintos, se aprecie la imposibilidad material de celebrar una sesión sin poner en riesgo la integridad física de los diputados y del personal (art. 84 bis). Además de modificar el art. 89.5 para exceptuar la celebración por videoconferencia de la exigencia de que los discursos se pronuncien personalmente, de pie y de viva voz, se añade una letra c) al art. 89.5, que prevé la *emisión de voto telemático* exclusivamente para las situaciones señaladas, así como las de permiso de paternidad o maternidad o el proceso de una larga enfermedad que les impida asistir a las sesiones, previa debida justificación ante la Mesa de las Cortes. Recordemos que este era uno de los parlamentos que no contaba con regulación reglamentaria del voto telemático anterior a la pandemia y el único que no preveía otra forma de voto a distancia.

- Reforma del Reglamento del Parlamento Vasco de 24 de septiembre de 2020, fundamentada en la crisis sanitaria pero planteada como una intervención mínima, dado su carácter de urgencia, en un texto que hasta la fecha ha funcionado correctamente. Además de una concordancia en el art. 75, se introduce un nuevo art. 75 bis que habilita a la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, y motivadamente, acordar “la celebración de *sesiones plenarias o de comisión no presenciales o telemáticas*, a petición de dos grupos parlamentarios o de la quinta parte de los miembros del Parlamento, cuando circunstancias extraordinarias impidan la normal presencia de las parlamentarias y parlamentarios en la Cámara”. Se modifica, asimismo, el art. 89.1, relativo a las excepciones al voto personal e indelegable<sup>14</sup>, para incluir el ingreso hospitalario y la enfermedad grave, así como las situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de los parlamentarios en la Cámara, supuesto en el que la Mesa, motivadamente y oída la Junta de Portavoces, podrá autorizar la delegación de voto.

Obsérvese que, frente a otros casos que pecan de ceñirse en exceso a las circunstancias del momento, lo que podría dificultar aplicar la reforma a acontecimientos futuros, en este hallamos una indeterminación casi absoluta (“situaciones excepcionales que impidan la normal presencia de las parlamentarias y parlamentarios en la Cámara”) para la celebración de sesiones no presenciales o telemáticas y para la delegación de voto. Cada aplicación del precepto deberá estar plenamente justificada, lo que deberá expresarse en la motivación del acuerdo. De conformidad con el apartado 4 que se introduce, asimismo, en el art. 94, referido a los procedimientos de votación, se reiteran los mismos supuestos para

---

14 El art. 89 RPV se inicia con la proclamación del carácter personal e indelegable del voto de los parlamentarios (proclamación que no se encuentra en el Estatuto de Autonomía), para a continuación exceptuar los supuestos en que cabe la delegación.

la *autorización de la emisión del voto telemáticamente*, por el procedimiento que la Mesa determine, oída la Junta de Portavoces, y que garantizará la identidad del votante y el sentido del voto.

- Reforma del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 6 de octubre de 2020, que ya permitía el voto delegado y el voto telemático en su art. 84, al que se añade ahora un apartado 7 que faculta a la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, para habilitar excepcionalmente y por tiempo determinado, “la presencia, el *voto delegado*, sistemas de videoconferencia o *cualquier otro sistema* técnico viable y adecuado que garantice, a todos los efectos reglamentarios, la asistencia y participación en las sesiones y en los debates y el ejercicio del derecho de voto por quien no pudiese asistir a las sesiones de forma justificada por encontrarse Galicia en una situación de afectación grave de la salud de la población declarada por las autoridades sanitarias públicas competentes, que le imposibilite la presencia física en la sesión correspondiente por comprometer la salud de las personas”. Es decir, se incluye en el Reglamento la situación de *riesgo en la salud* como causa que permita delegar el voto o ejercerlo telemáticamente.
- Reglamento del Parlamento de las Illes Balears, de 22 de diciembre de 2020, por la que se añade un nuevo título V bis, “Del funcionamiento del Parlamento en *circunstancias excepcionales*”, arts. 122 bis a 122 *novodecies*, que establece medidas excepcionales para cuando se producen circunstancias de ámbito general de carácter grave y extraordinario que impidan la participación presencial de los diputados, como la fuerza mayor, la crisis sanitaria o graves problemas de conectividad aérea, entre otras. La declaración de la existencia de las circunstancias corresponde a la Mesa por mayoría absoluta de sus miembros, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa del presidente, dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados. Se otorga plena validez jurídica a los acuerdos adoptados por estos órganos en reunión telemática desde el inicio del procedimiento hasta la finalización de la aplicación de las medidas excepcionales.

Dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los diputados pueden solicitar en las 48 horas siguientes a la declaración que esta sea *ratificada por el Pleno*, lo que se incluirá en la primera sesión plenaria que se celebre si el Parlamento estuviera reunido o, si no lo estuviera, en el plazo improrrogable de siete días, para lo que se convocará el plenario. Si no ratificase la decisión, quedarán sin efecto las medidas excepcionales adoptadas. Si estuviera disuelto, las competencias son ejercidas por la Mesa de la Diputación Permanente, por los representantes de los grupos parlamentarios en la Diputación Permanente y por la propia Diputación.

La duración máxima de las medidas adoptadas será de quince días naturales, con posibilidad de sucesivas *prórrogas* por un máximo de quince días natu-

rales cada una, acordadas con el mismo procedimiento y requisitos que la declaración.

Además de por el transcurso del plazo, las medidas excepcionales pueden quedar sin efecto por decisión de la Mesa, adoptada por mayoría absoluta, de acuerdo con la Junta de Portavoces, a iniciativa del presidente o a solicitud de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, fundamentada en causas objetivas.

Durante la vigencia de las medidas excepcionales, se mantienen las funciones propias del Parlamento y sus órganos, y la Mesa debe garantizar los derechos y deberes de los diputados, no siendo aplicables aquellas a la sesión de investidura de presidente de la comunidad autónoma.

Además de la participación virtual (que no cabe respecto de los miembros de la Mesa de la Cámara o de las comisiones, debiendo estar presente al menos uno de ellos para la validez de las sesiones plenarias, que presidirá la sesión, para lo que están también habilitados los secretarios) y en lo que al voto virtual se refiere, si procede se dictará una resolución de la Presidencia que establezca con detalle las condiciones de desarrollo, garantizando en todo caso que el voto se emita una vez finalizado el debate. No se admiten las votaciones secretas cuando algún diputado participe virtualmente en sesión de Pleno o comisión, pero sí los nombramientos en votación secreta por papeleta, habilitándose el sistema adecuado que garantice la seguridad de la votación y su inviolabilidad. La emisión del voto por el procedimiento telemático garantizará la identidad del diputado que lo emite y el sentido de su voto. En tanto no se habilite el voto telemático, los diputados participantes virtualmente votan en las votaciones ordinarias simultáneamente a los presenciales, mediante la *exhibición de un rótulo* con las palabras *sí*, *no* o *abstención*. En la proclamación de la votación, se mencionará el cómputo de los votos presenciales y virtuales.

La participación virtual y el voto telemático computan a los efectos de *quorum* y mayorías. Cuando se produzca una *incidencia técnica* que impida la participación virtual o el ejercicio del voto, se pospone el punto afectado hasta que se resuelva la incidencia, y si esta es debida a causas que afectan al funcionamiento del sistema, se suspende la sesión, en ambos casos salvo que la incidencia afecte a un diputado y este preste el consentimiento para que la sesión continúe sin su participación virtual.

Como comentario, merece la pena destacar la *minuciosidad* de la regulación contenida en esta reforma. Ya era pionero el RPAIB en permitir la participación virtual de los diputados de islas con eventuales problemas de comunicación. Ahora destaca la posible exigencia de ratificación por el Pleno de las medidas extraordinarias adoptadas por la Mesa, la regulación de la duración de estas y sus prórrogas, el establecimiento de las votaciones respecto de las que cabe voto te-

lemático, y la previsión de eventuales incidencias técnicas con su solución reglamentaria. Es verdad que su fecha, diciembre de 2020, ha permitido la reflexión sobre la normativa que debe ser adoptada, lo que nos llevaría a situar esta reforma entre las de segunda generación que examinaremos a continuación.

A las reformas reglamentarias han de añadirse las resoluciones de la Presidencia que afectan al voto telemático, las primeras de las cuales hemos analizado en el artículo citado en la nota 2. Reseñaremos aquí solo la de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 2 de octubre de 2020, reforma de otra anterior de 21 de abril que estableció normas sobre el voto telemático y que ahora se modifica para permitir el *voto después de iniciada la sesión* plenaria y con antelación suficiente al comienzo de la correspondiente votación, en el plazo que fije la Presidencia de la Cámara. Es un ejemplo de cómo va evolucionando el voto telemático en cuanto a sus requisitos de emisión, como también lo es la Resolución 4/X de la Presidencia de las Cortes Valencianas, de 6 de octubre de 2020, que modifica la 4/IX, sobre el sistema de votación telemática, así como las adoptadas en anteriores resoluciones sobre celebración de sesiones plenarias y de comisiones en situaciones excepcionales, que permitían la asistencia reducida y la generalización del voto telemático. La nueva resolución, ya solo para las *sesiones plenarias*, amplía los supuestos de votación telemática a los positivos por coronavirus o aislados por síntomas o contacto estrecho, y pacientes de riesgo, o cuando la situación sanitaria desaconseje el desplazamiento a la sede las Cortes, determinando la Mesa antes del inicio de cada sesión el listado de diputados autorizados para el voto telemático, y, excepcionalmente, en caso de fuerza mayor vinculada a los supuestos citados, mediante *reunión urgente de la Mesa* para atender una solicitud posterior. Mientras persista la situación de crisis sanitaria, la Mesa y la Junta de Síndics, para facilitar la emisión del voto telemático, podrán agrupar las votaciones de una sesión, que se producirán de forma sucesiva en el momento que determinen en la convocatoria de la sesión plenaria.

Nos interesa referirnos con mayor detalle a las Normas sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias de la Asamblea Regional de Murcia, de 14 de diciembre de 2021, que se aprueban un año después de las reformas reglamentarias reseñadas, para comprobar si el tiempo transcurrido se refleja en una evolución de la normativa. En el Reglamento existía ya desde principios de 2019 el voto a distancia, y en los primeros tiempos de la pandemia se había recurrido a la presencia reducida y el voto ponderado –aparentemente por dificultades en la implementación del voto telemático y la falta de regulación–, decisión que hemos criticado.

Muy resumidamente, la actual normativa establece lo siguiente:

- *Solicitud* individual de la autorización de voto telemático entre las 9 y 12 horas del día hábil parlamentario anterior a la sesión plenaria, con comunicación en su caso de que son varias las sesiones plenarias a las que será imposible asistir.



- Autorización por la Presidencia, indicando los *puntos del orden del día* a que afecta, motivada y no susceptible de recurso, sin perjuicio de que el diputado afectado “pueda interponer en su caso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”, mención que no depende de la normativa murciana.
- Procedimiento aplicable solo a *Pleno en asuntos* no susceptibles de modificación durante el debate y que se voten en los términos propuestos, y que no se voten de manera fragmentada, por apartados o artículos, no siendo aplicable el voto telemático a la votación de declaraciones institucionales de la Cámara.
- La resolución de autorización determinará el plazo para la emisión y los momentos de inicio y final, en todo caso *antes del comienzo de la sesión plenaria* para la que se autoriza, y solo susceptible de retirada o modificación dentro del plazo establecido para su emisión.
- Si la autorización es para varias sesiones plenarias o período superior a siete días, la comunicación de asuntos y plazos de emisión se realizará a medida que se fijen los órdenes del día de las sesiones plenarias.
- La solicitud se presenta mediante un formulario enviado a su correo electrónico, *firmado electrónicamente* con la antelación mínima respecto al comienzo de la sesión plenaria establecido en cada ocasión y que permita la confirmación.
- Una letrada *confirma telefónicamente* con el diputado la emisión y el sentido del voto, extendiendo una diligencia de constancia, verificación tras la cual se entenderá definitivamente emitido el voto, debiendo guardarse absoluta reserva sobre este por el presidente, la Secretaría General o el personal que hubiera tenido conocimiento.
- Tras la verificación *no cabe modificación o retirada* del voto emitido, pero sí su anulación, cuando el punto del orden del día objeto de este decae o fue retirado (es más un decaimiento del propio voto que una anulación) o por pérdida de la condición de diputado de quien lo emitió antes de la votación en Pleno, declarando el presidente la *nulidad* sin posibilidad de debate ni recurso alguno, sin perjuicio de que en su caso el diputado afectado “pueda interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional”. El voto anulado sigue siendo afectado por la obligación de secreto, debiendo ser eliminados los archivos y documentos referidos a este de los sistemas y registros informáticos.
- La Presidencia anuncia tras la votación y antes de la proclamación del resultado la *identidad de los diputados ausentes* que votaron telemáticamente (se entiende que también de los presentes que ejercieron su voto telemático, pues no pueden votar presencialmente), cuyos votos se acumulan a los presentes al proclamar el resultado.
- Cuando la votación es *pública por llamamiento*, al ser llamado el diputado que votó telemáticamente, el presidente anuncia el sentido de su voto, que se acumula a los presenciales al proclamar el resultado.

- En las *votaciones secretas* para la elección de personas, el voto no presencial se imprime en una papeleta, que será introducida por la Presidencia en la urna cuando se produzca el llamamiento del diputado ausente; en otras votaciones secretas, aunque la norma se remite a la anterior, se entiende que la Presidencia acumulará los votos emitidos telemáticamente.
- No cabe la *votación por asentimiento* en asuntos en que se haya autorizado y emitido un voto no presencial.
- En caso de *empate*, el sentido del voto se mantiene para las subsiguientes votaciones del punto del orden del día, siempre que tengan lugar en la misma sesión plenaria.

Una disposición final regula el supuesto de situaciones excepcionales que sean consecuencia de *catástrofes naturales graves o epidemias*. La Presidencia, previo acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, podrá autorizar a los diputados que no puedan por estas causas de fuerza mayor estar presentes en una o más sesiones plenarios, y así lo soliciten, la emisión de su voto telemático de acuerdo con lo previsto en las normas. Es decir, se prevé la generalización de la votación telemática en tales circunstancias excepcionales, pero ello no constituye el objeto de la normativa, lo cual es correcto técnicamente, pues no se genera una norma *ad hoc*, como también lo es que la determinación del supuesto de hecho no sea excesivamente concreta, garantizando su uso prudente y no lesivo la exigencia del acuerdo unánime de la Junta de Portavoces.

Encontramos en las normas de la Asamblea Regional de Murcia otros elementos de *modernidad* fruto de la experiencia de la pandemia. Así, la previsión de retirada o modificación (que debería, no obstante, ser objeto de análisis para comprobar que no se hace un uso torticero) en el plazo para la emisión del voto; el deber de reserva sobre el sentido del voto por quienes tienen acceso a este; la contemplación de las distintas formas de votación para regular cómo les afecta el voto telemático: pública por llamamiento, secreta por papeletas y otras secretas, por asentimiento, de declaraciones institucionales, resolución de los empates.

Otros aspectos más tradicionales nos servirán para cotejarlos con las lecciones de la pandemia que examinamos en el apartado siguiente.

#### IV. LECCIONES DE LA PANDEMIA EN MATERIA DE VOTO TELEMÁTICO

El uso intensivo del voto telemático, consecuencia de la extensión de la no presencialidad y la generalización a todos los miembros del Parlamento durante la pandemia, nos ha dejado lecciones desde un punto de vista tanto teórico como práctico.

En el primer aspecto, resulta evidente que debe *mantenerse como excepción* (así se contempla en la doctrina del Tribunal Constitucional, sentencias 19 y 45/2019) en la medida en que debe preservarse la presencialidad de las Asambleas representativas. Esto conlleva que la regulación reglamentaria sea lo suficientemente precisa en cuanto a los supuestos de aplicación.

En otro lugar (García-Escudero Márquez, 2022a) se han estudiado las disfunciones que puede provocar el voto telemático generalizado en el funcionamiento del Parlamento: sentido del voto emitido antes del debate que se revela decisivo para el resultado, empates que no permiten la rectificación de voto, imposibilidad de rectificar el sentido del voto emitido por un diputado o un grupo, reclamación de voto presencial tras emitir el telemático o casos de doble voto...

De estos ejemplos prácticos podemos concluir de cara al futuro que deben perfeccionarse los instrumentos técnicos que permitan, en casos excepcionales de generalización del voto telemático:

- a. No disminuir las *garantías de identidad y sentido del voto* respecto de los períodos de utilización excepcional ordinaria, y en todo caso preverse su variación si esta es necesaria.
- b. Permitir que se mejoren los siguientes aspectos:
  - La votación telemática ha de tener lugar (si no simultáneamente a la presencial, que sin duda acarrearía problemas de reclamación por fallos técnicos), como corresponde a una Asamblea representativa, *tras la deliberación* y consiguiente fijación de posición de todos los grupos parlamentarios.
  - La votación debe poder afectar a *todos los puntos*, incluidas las votaciones separadas que se produzcan en el seno de estos, lo que implica adelantar el plazo para pedir la separación.
  - Para cumplir con los anteriores requisitos, la votación debe tener lugar en un *período corto no alejado* de la votación presencial, de forma que se acomode el sentido del voto cuando las negociaciones avanzan.
  - Una vez emitido el voto, el *secreto* sobre el sentido de este debe ser absoluto por quienes lo conocen, porque, de trascender a los actores políticos (*inside trading*), podría modificarse la posición en la votación presencial.
  - Debería regularse adecuadamente y con las debidas garantías tanto la *posibilidad de rectificar* el sentido del voto durante el plazo concedido para votar telemáticamente como la eventual anulación o no del voto emitido para permitir la votación presencial. Este punto es particularmente delicado, pues podría suponer una rectificación de errores o posiciones que no está permitida en el voto presencial.

- Deben regularse los efectos que las incidencias técnicas que afecten a uno o varios diputados puedan tener en la votación, aspecto que solo vemos regulado –mejor o peor–, si bien unido a la intervención virtual, en el Reglamento del Parlamento de Baleares.

Este Reglamento regula en su nuevo título sobre circunstancias excepcionales introducido en diciembre de 2020 algunas de estas cuestiones (voto tras el debate), además de la eventual ratificación de medidas por el Pleno y del establecimiento de su duración máxima y posibilidad de prórrogas.

Pero si tomamos las últimas normas que hemos examinado, aprobadas en la Asamblea Regional de Murcia en diciembre de 2021, con casi dos años de experiencia comparada tras de sí, vemos que, sin perjuicio de su correcto mantenimiento como excepción, muy pocas de las mejoras enumeradas han sido incorporadas, como tampoco resueltas las deficiencias apreciadas en la regulación del voto telemático:

- Se mantiene la *verificación telefónica del voto*, que se ha revelado poco ágil durante la pandemia y ha sido pasada por alto, aunque en el caso de un Parlamento autonómico el número de miembros podría permitir su mantenimiento.
- La votación electrónica tiene lugar *antes del comienzo de la sesión plenaria* y, por tanto, de la deliberación correspondiente.
- Solo puede afectar, en consecuencia, a *asuntos* no susceptibles de modificación o fragmentación durante la sesión plenaria.
- Una vez *verificado el voto*, *no cabe su rectificación*, lo cual es correcto, estableciendo, no obstante, la posibilidad de rectificar o retirar el voto emitido durante el plazo para votar telemáticamente; en el caso de Murcia, los plazos previstos son cortos, puesto que la solicitud se realiza en el día hábil anterior a la sesión plenaria y a partir de ahí se desarrollan las diligencias posteriores.
- El sentido del voto emitido se mantiene en las votaciones consecuencia de *empates* que se produzcan en la misma sesión plenaria, inevitable por otra parte respecto de una votación primera inmediata, si así lo establece el Reglamento, pero no tanto para otras propuestas, en las que cabría abrir de nuevo el engorroso trámite del voto telemático, si se desea que sus usuarios estén en las mismas condiciones que quienes emiten su voto presencialmente.
- Se *rechaza la posibilidad de sustituir* el voto telemático por el presencial, aunque se asista a la sesión presencialmente, lo cual también es coherente con la regulación de emisión previa y próxima del voto.
- No se regulan los efectos de las eventuales *incidencias técnicas* que afecten al ejercicio del voto telemático (por ejemplo, imposibilidad de votar en el plazo determinado para ello).

Sí se ha avanzado en las normas examinadas en los aspectos siguientes:

- Regulación reglamentaria de la *posibilidad de generalización* del voto telemático en situaciones excepcionales, cuestión fundamental, que debe ser objeto de dicha regulación reglamentaria si va a utilizarse.
- Establecimiento del *deber de reserva* sobre el sentido del voto por quienes tienen acceso a este.
- Regulación del *procedimiento de voto telemático en votaciones públicas* (anuncio del nombre del diputado que vota telemáticamente y el sentido de su voto, lo que puede no ser necesario según la forma en que se hacen públicos los resultados con posterioridad) y secretas, exclusión de la votación por asentimiento cuando se han emitido votos telemáticos y exclusión de estos en las declaraciones institucionales, que suelen prepararse y ser objeto de acuerdo a lo largo de la propia sesión plenaria en que se votan.
- Regulación expresa de los *empates*, si bien manteniendo el sentido de voto durante todas las votaciones que se celebren para su resolución en la misma sesión plenaria.

A la vista de lo expuesto, se nos plantea el interrogante de si, más allá de resolver problemas técnicos con los que los parlamentos se encontraron al inicio de la pandemia, cuando fue preciso hacer un uso intensivo y extensivo del voto telemático, las lecciones aprendidas se han reflejado en una mejora normativa que resuelva cuestiones ya planteadas. Y tal vez la respuesta sea no, o no del todo. Precisamente por constituir una excepción a la regla general de la presencialidad parlamentaria, la regulación del voto telemático debe ser extremadamente rigurosa e intentar contemplar el mayor número de problemas que puede suscitar su aplicación, aun sin caer en el detallismo. Muchos de los problemas detectados durante la pandemia siguen sin resolver en la normativa parlamentaria, lo que cobra mayor importancia a la luz de la STC 65/2022, que supondrá en último término una mayor restricción del voto por delegación como alternativa. ♦

## BIBLIOGRAFÍA

García-Escudero Márquez, P. (2010). Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios. *Corts: anuario de derecho parlamentario*, 24, 81-114. Recuperado de [https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file\\_author/81-114\\_corts\\_24.pdf](https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/81-114_corts_24.pdf)

García-Escudero Márquez, P. (2020a). Actividad y funcionamiento de los Parlamentos españoles en la crisis sanitaria por COVID-19. En D. Barceló Rojas, S. Díaz Ricci, J. García Roca y M. E. Guimaraes Teixeira Rocha (Coords.). *Covid-19 y parlamentarismo: los parlamentos en cuarentena* (pp. 156-173). México: UNAM.

García-Escudero Márquez, P. (2020b). La ductilidad del derecho parlamentario en tiempos de crisis: actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, 271-308. <https://doi.org/10.5944/trc.46.2020.29113>

García-Escudero Márquez, P. (2022a). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia. En J. Tudela y M. Kölling (Eds.). *Calidad democrática y Parlamento* (pp. 347-373). Madrid: Fundación Manuel Giménez Abad; Marcial Pons.

García-Escudero Márquez, P. (2022b). ¿Es constitucional el voto por delegación en los Parlamentos autonómicos? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2022, de 31 de mayo. Recurso de amparo núm. 2388-2018. (BOE núm. 159, de 4 de julio de 2022). *Revista de las Cortes Generales*, 114, 559-575. <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/114/1712>

Ortea García, E. (2021). *Cortes Generales y emergencia sanitaria: labor parlamentaria en un contexto distópico*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad. Recuperado de <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/publicaciones/cortes-generales-y-emergencia-sanitaria-labor-parlamentaria-en-un-contexto-distopico>

Rubio Núñez, R. (2020). La tecnología en el Parlamento durante la crisis del COVID-19. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, monografía 8, 226-236. Recuperado de <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/la-tecnologia-en-el-parlamento-durante-la-tesis-del-covid-19>