

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

LA TECNOLOGÍA EN EL PARLAMENTO DURANTE LA CRISIS DEL COVID-19por **Rafael Rubio Núñez**

Profesor Titular Universidad Complutense, Madrid

I. PARLAMENTO Y COVID-19

La respuesta de las democracias para hacer frente a una crisis como la causada por el COVID-19 se ha convertido en un test de la fortaleza de la democracia y sus instituciones, que no han sido ajenas a las consecuencias de la pandemia del coronavirus.

1. El Parlamento ante la crisis

El Parlamento ha tenido que equilibrar la necesidad de mantener su función legislativa y de control, en un momento imprescindible, con el desempeñar su papel, también desde un punto de vista simbólico, sin poner en riesgo la salud de sus miembros y su personal, ni transmitir un mensaje erróneo a los ciudadanos.

Aunque en ocasiones se ha planteado la falsa disyuntiva entre mantener el sistema de control (*check&balances*) con el respeto a principios básicos para la democracia moderna como la transparencia y suspenderlos en pro de la eficacia de gestión, los Parlamentos no pueden pasar a un segundo plano en situaciones de especial tensión social. Su participación resulta clave para diferenciar los mecanismos democráticos de las formas de gestión propia de sistemas autoritarios siendo garantía de continuidad, justicia y también de eficacia. De ahí que en muchos lugares los Parlamentos hayan asumido un papel relevante en la aprobación o autorización de leyes de emergencia, el control de la actuación del gobierno o la aprobación de presupuestos extraordinarios para hacer frente a la crisis.

2. Soluciones adoptadas

Los Parlamentos han optado entre suspender temporalmente su actividad (dejando en manos del ejecutivo la respuesta a la crisis), centrarse en las actividades imprescindibles para cumplir con la función que la legislación les otorga en situaciones como esta o la continuidad en sus actuaciones, para lo que han tenido que modificar su funcionamiento habitual.

Para afrontar estos cambios, junto a adaptaciones del marco normativo, muchos Parlamentos han acudido a la tecnología en busca de ayuda para desarrollar su función. Pero la implantación de la tecnología en los Parlamentos es desigual, y se encuentra poco institucionalizada (Rubio; Vela, 2017b:197) por lo que, en ocasiones, ha sido necesario reformar las normas existentes vinculadas a la utilización de estos medios, incorporar nuevas herramientas tecnológicas, mejorar la formación sobre su uso e incluso reforzar los equipos técnicos.

Vamos a estudiar cómo se han planteado estos cambios, analizando su conveniencia para el momento actual, la forma en que se han implementado y las posibilidades de consolidación para el futuro del Parlamento.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

II. ¿CUÁNTA TECNOLOGÍA SOPORTA EL PARLAMENTO?

La incorporación de tecnología al Parlamento puede provocar cambios en la institución. A lo largo de la historia hemos visto como se han ido introduciendo en el Parlamento medidas para facilitar la transparencia y la publicidad de las actividades parlamentarias, muchas de ellas vinculadas a la tecnología (Rubio y Vela, 2017a: 39-55; Campos, 2014). La introducción de la televisión, que no sólo afectó al flujo de información sino que a la larga transformó su contenido, es un buen ejemplo de lo anterior. Con la televisión cambia el papel político del parlamento sin cambiar su esencia jurídica. Gracias a su introducción se introduce a la sociedad en el Parlamento y al Parlamento en la sociedad. No solo la sociedad se hace eco de lo deliberado en el Parlamento sino que el Parlamento se hace eco de lo “deliberado” en la sociedad. Y como consecuencia de lo anterior los representantes dirigen sus deliberaciones al conjunto de la opinión pública más que al resto de los parlamentarios presentes en la sala. Y hace que estas intervenciones, en su búsqueda de la influencia, respondan más a la comunicación política que a la racionalidad del debate de políticas públicas. En resumen la televisión revitalizó el papel social del Parlamento y transformó su función simbólica sin alterar sus funciones jurídicas.

1. El contenido esencial del parlamentarismo

Todas estas innovaciones tecnológicas tienen su límite, no en la capacidad técnica, si no en la concepción institucional del Parlamento (Romano, 1963:122) que no pierde su identidad aunque cambien sus elementos concretos. De ahí la necesidad de que la tecnología “respete la esencia institucional prevista por el Derecho, configurada por centurias de pensamiento, jurisprudencia y praxis parlamentaria y a las que la tecnología debe venir a auxiliar, servir y potenciar, pero nunca a sustituir o suprimir” (Coello de Portugal, 2014). De ahí que antes de introducir cualquier mecanismo tecnológico resulte necesario ver si su introducción supone una mejora del funcionamiento del sistema, aumentando su receptividad o incrementando su representatividad (Rogers, 2004; Krueger, 2002) o si su introducción abre la puerta a establecer un sistema democrático distinto en el que se replantearía el concepto mismo de representación (Bimber 1998). El límite sería no alterar el contenido esencial de la representación parlamentaria sin olvidar que, como señala Guiddens, “los viejos mecanismos de poder no funcionan en una sociedad en la que los ciudadanos viven en el mismo entorno informativo que aquellos que gobiernan” (Guiddens, 2000:88), lo que nos obliga a buscar nuevos equilibrios.

Hasta el momento la tecnología había facilitado la agilización del trabajo interno de las Cámaras, un incremento en la transparencia parlamentaria y una tímida apertura de algunas vías para facilitar la participación de los ciudadanos en su trabajo (Rubio y Vela, 2017b). Con motivo de la crisis sanitaria se abre un nuevo campo, hasta ahora en un segundo plano, el de utilizar la tecnología para facilitar la participación de los representantes de los ciudadanos sin necesidad de su presencia física en las Cámaras. En este punto la implementación de este tipo de herramientas tecnológicas podría afectar a la articulación de la representación democrática por su efecto en la intermediación de la deliberación, la oralidad en la reflexión y la contradicción en las sesiones, mientras que en lo que se refiere al voto podría afectar a la libertad de los parlamentarios y a la integridad de su voluntad. La introducción de la tecnología no debería disminuir las garantías jurídicas que protegen la identidad, la intermediación o el derecho a la contradicción del parlamentario, que no afectan solo al ejercicio de sus funciones sino que afectan también al papel del Parlamento en el sistema democrático. La ausencia de estas garantías afectaría doblemente a los ciudadanos al afectar directamente a su derecho de representación, ya que es por su delegación por la que se ejercen las funciones parlamentarias.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

El Parlamento se define como órgano deliberante, y el parlamentarismo como *government by discussion*, desde la concepción de la representación como reflejo de la opinión pública que implica concebir el Parlamento como lugar de discusión y formación de la misma. De ahí que sus decisiones deban ser adoptadas tras el correspondiente debate, en la línea de la definición de Schmitt que se refería al Parlamento como “un lugar donde se realiza la discusión pública de las opiniones políticas” (1982:365). La representación, en la teoría de la soberanía nacional, busca la voluntad de la Nación y esta “no existe, sino que se crea y se presupone con la aparición de los representantes” (De Vega, 2018:406).

La representación, en su actual configuración jurídica, no busca sólo reproducir a escala las posiciones políticas de la sociedad para adoptar las decisiones en función de la mayoría social, como si el voto incluyera un posicionamiento específico para cada materia, sino que trata también de reproducir las condiciones, de manera individual o de partido, para una deliberación racional, ya sea de manera cooperativa, las menos, o con ejercicios de negociación (que suelen presentar un contenido racional), para formar mayorías suficientes para adoptar la decisión. Pero además de esta orientación a la formación de la voluntad de la Nación el debate parlamentario busca hoy, sobre todo, fijar una posición frente a la opinión pública, ya sea directamente o a través de los medios de comunicación, de ahí la importancia de la publicidad parlamentaria.

El Parlamento no debe renunciar a las oportunidades que la tecnología le ofrece para desempeñar su labor con más eficacia pero esta no puede limitar a los diputados, ni a los grupos, en su función representativa. Los errores técnicos, totales o parciales, afectan de manera directa a la misión de la institución parlamentaria. De ahí que introducir elementos tecnológicos que dificultan la deliberación, o la convierten en algo totalmente prescindible, abra la puerta al paso de una democracia representativa a una plebiscitaria, de la representación a la identidad, cuando al justificar determinadas opciones facilite su generalización, lo que podría tener efectos secundarios devastadores.

III. LA TECNOLOGÍA AL RESCATE

La experiencia reciente muestra como, a pesar de las dificultades técnicas (generalizadas), legales (en ocasiones, como México, Ucrania y Chile¹, constitucionales) y políticas (Polonia), que amenazaban con paralizar la implementación de estos elementos, los distintos Parlamentos han sido capaces de encontrar caminos para poner a la tecnología al servicio de la continuidad de la labor parlamentaria.

1. Uso del registro electrónico

El registro electrónico parlamentario es una herramienta que permite al gobierno y a los grupos parlamentarios introducir sus iniciativas parlamentarias de manera telemática, a través de la identificación electrónica. Este registro permite el envío de escritos al registro administrativo de la cámara con plena validez jurídica y efectos análogos a los que genera su presentación presencial, con lo que no solo se facilita su labor sino que puede ahorrar trabajo a los servicios de las cámaras y mejorar la transparencia, al menos en lo que respecta a los tiempos en que se tarda en poner esta información a disposición del público. En la situación actual algunos países como España (que contaba con un registro electrónico desde 2008) ha potenciado

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

su utilización promoviendo y facilitando el proceso para obtener la identificación electrónica y ofreciendo formación a los grupos que estuvieran interesados en comenzar a utilizarlo². Otros como Nueva Zelanda han introducido modificaciones en su funcionamiento para potenciar su uso. En esa misma línea el Parlamento Europeo, que ya permite el registro telemático de enmiendas³, ha habilitado durante la crisis un correo electrónico para facilitar la presentación de estas iniciativas, algo que además de ofrecer dudas jurídicas podría plantear problemas de prueba, al prescindir de las garantías básicas del Registro.

2. Debates parlamentarios

La oralidad informa la acción parlamentaria. La naturaleza del debate parlamentario incluye no solo intervenciones sino interacciones en tiempo real, solicitudes de palabra, intervenciones, cuestiones de orden, mociones “dilatorias”, etc., lo que hace difícil su gestión habitual pero aun más su gestión virtual, ya que requiere tener acceso a cada uno de los miembros para arbitrar sus intervenciones. A esto habría que añadir que aunque esta discusión parlamentaria (turnos de palabra, metidos de discusión) sigue regulada como si estuviera orientada a la persuasión recíproca, como hemos recordado aquí, hoy la discusión es más bien una toma de posición frente a la opinión pública, directamente (con la retransmisión en directo de las sesiones parlamentarias) o a través de los medios de comunicación (algo que se suele dejar al albur de la realidad), lo que también se ve afectado por la limitación de la presencia de los diputados.

La ausencia de unos mínimos requisitos técnico-logísticos que impidan que un diputado pueda participar con plenitud afecta no sólo a la capacidad de persuasión sino también a su capacidad de relacionarse con la opinión pública y a la labor de todo el Parlamento. En este aspecto, podemos fijarnos en el caso del fallido pleno telemático de la Asamblea de Madrid donde tras continuos problemas en la conexión y fallos técnicos, se decidió suspender la sesión ante la imposibilidad de celebrar el Pleno con garantías⁴.

Las sesiones parlamentarias con asistencia remota tienen que hacerse en unas condiciones técnicas que aseguren al diputado, por medio de la asistencia telemática, sus prerrogativas (hacer uso de la palabra, replicar, pedir turno por alusiones, etc.)⁵ y no le priven de su impacto público. Pero además, incluso cuando se garantiza esa participación, estas soluciones deben garantizar la inmediatez, la oralidad, y la contradicción, garantizar que puedan ser tomados en consideración “aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal” (STC 19/2019), incluso esos “silencios e intercambios comunicativos” de los que hablaba Barber (2006: 219), que afectan a

2. En España desde su creación el Registro electrónico ha sido utilizado de manera casi exclusiva por el gobierno. En el Congreso de los Diputados como consecuencia del impulso dado durante la crisis sanitaria algunos grupos han comenzado también a utilizarlo, aunque su uso siga siendo minoritario entre los mismos (249 frente a las 10878 iniciativas presentadas presencialmente). En las Comunidades Autónomas que ya tenían en funcionamiento el Registro telemático como Galicia, Navarra y la Comunidad Valenciana se ha establecido su obligatoriedad. Además Andalucía ha aprovechado la crisis para regularlo y ponerlo en marcha, estableciendo la obligatoriedad de su uso.

3. En España, en la misma línea, Aragón, Canarias, Castilla-León, Extremadura, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco han admitido la documentación en formato electrónico para su incorporación al Registro, estableciendo en ocasiones mecanismos de validación para garantizar la identidad de las personas que solicitaban la incorporación de documentación al Registro.

4. La Junta de Portavoces decidió convocar el Pleno con presencia reducida de miembros unos días después. Artículo El País: <https://elpais.com/espana/madrid/2020-04-23/desastre-en-la-asamblea-se-suspende-el-pleno-telematico-por-problemas-tecnicos.html>

5. Como explica Castillo López (2020) “en estos casos, sería especialmente gravoso que por una deficiencia técnica -una mala conexión de Red, un problema informático, etc.- se privara a un diputado de presencia telemática”.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

la “fluidez y espontaneidad” (STC 19/2019) del debate. Para evitar así otros peligros como el de que las intervenciones sean modificadas en tiempo real, inspiradas desde fuera, lo que rompe la espontaneidad del debate “falseando” los debates y da ventaja a los que intervinieran más adelante, acabando con la intermediación parlamentaria (aunque algo similar puede ocurrir en las sesiones presenciales con el uso de mensajería personal como *Whatsapp*).

De ahí la diversidad de soluciones: el traslado de sede⁶; la celebración de sesiones plenamente telemáticas; la limitación del número de participantes, en la que la participación de los intervinientes debe realizarse en el hemiciclo⁷ pero la mayoría de los parlamentarios siguen la sesión de manera remota; o los sistemas mixtos, en los que cabe la intervención telemática y la presencial. Vamos a centrarnos en las de índole tecnológico, sabiendo que todas ellas necesitan contar con un sustento normativo que otorgue seguridad jurídica a las acciones realizadas.

En lo que se refiere al Pleno son muy pocos los Parlamentos que optan por su celebración exclusivamente telemática⁸. Brasil permitió el trabajo a distancia⁹ en ambas cámaras implantando un Sistema de deliberación a distancia (SRD) que permitía el debate y los votos en Pleno. Rumania llegó incluso a celebrar por videoconferencia audiencias parlamentarias a los miembros propuestos para formar parte del gobierno¹⁰. La mayoría han optado por una participación reducida¹¹, y sólo algunos por un sistema mixto, en el que, como en el Parlamento Europeo, la inmensa mayoría de sus miembros participó de forma telemática¹².

En lo que se refiere a las Comisiones, un buen número han decidido mantener su funcionamiento plenamente a través de internet¹³ mientras que otros han continuado de manera mixta¹⁴ o con presencia reducida¹⁵.

6. En Suiza se ha realizado este cambio de sede para mantener la asistencia y reducir la contagiosidad (IDEA International 2020). En España tres parlamentos autonómicos, Murcia (para los plenos) y Extremadura y Asturias (para las comisiones) habilitaron salas más amplias u optaron por utilizar el hemiciclo para celebrar comisiones. (Vela, 2020)

7. Cuando, como en Túnez, se habían establecido quórumos mínimos, estos se han reducido. (IDEA International 2020)

8. Como curiosidad señalar que el 20 de marzo de 2020, casi simultáneamente, el Congreso Rumano y el Senado brasileño celebraban la primera sesión virtual de la historia del parlamentarismo, ambas sesiones fueron emitidas públicamente, en Rumania a través de audio teleconferencing system y en Brasil por Youtube. (IDEA International 2020)

9. Resolution 11/2020; Brazilian Chamber of Deputies 2020

10. El sistema de intervención era peculiar ya que se solicitaba la palabra, que era concedida en orden cronológico, a través de un mensaje de texto y se realizaba la intervención públicamente a través de un teléfono. (IDEA International 2020)

11. En España el Senado ha recomendado la presencia exclusiva de los intervinientes mientras que el Congreso ha optado por una representación porcentual, recomendando al resto seguir las sesiones desde sus casas u oficinas. En las Comunidades Autónomas no se ha celebrado ningún pleno de forma completamente telemática, en todos los casos, salvo en Canarias, Aragón, la Comunidad Valenciana, Baleares y Navarra se ha optado por un sistema de presencia reducida de parlamentarios. (Vela, 2020).

12. En España esta ha sido la opción de Canarias, que plantea la reforma del Reglamento para permitirlo, Aragón, la Comunidad Valenciana, Baleares y Navarra que han introducido esta posibilidad a través de acuerdos y resoluciones. (Vela, 2020)

13. Así ha ocurrido en lugares como Grecia, Noruega, Reino Unido, Brasil, Túnez, o Nueva Zelanda mientras que Noruega se especifica la posibilidad de hacerlo por teléfono, Skype o por escrito. (IDEA International 2020)

14. Así lo han hecho Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Navarra a los que podríamos sumar Madrid y La Rioja, que optan de forma preferente por las comisiones telemáticas, aunque limitando su uso al caso de las comparecencias. (Vela, 2020)

15. Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Murcia, han optado por este sistema de presencia reducida. (Vela, 2020)

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Otra utilización de la tecnología en este momento tiene que ver con la participación del ciudadano, al que se le han abierto nuevas vías de hacer propuestas en los procedimientos parlamentarios. El Senado en Brasil, que retransmitió su sesión por Youtube, permitía al público publicar comentarios, asimilando otras experiencias anteriores como las del Senado Colombiano. España también ha creado una dirección de correo electrónico para recibir propuestas en el seno de la Comisión no permanente para la reconstrucción económica y social. Es necesario señalar que, más allá de la dificultad técnica de organizar en tiempo real esta participación, este tipo de opciones para acercar al ciudadano al Parlamento requieren de un diseño específico, para que no se conviertan ni en un muro de quejas, ni en el campo de batalla de los que quieren aumentar la confusión en el sistema democrático.

3. Voto telemático

El voto telemático no requiere la presencia ni la continuidad física y hasta la fecha se venía utilizando de manera excepcional como una fórmula para permitir el pronunciamiento de los que accidentalmente no pueden asistir a un debate seguido de votación, teniendo en cuenta que “la expresión de su representatividad política puede quedar desvirtuada si, por circunstancias ajenas a la voluntad del Grupo o de sus integrantes, alguno de sus miembros no puede participar en los trabajos de la Cámara a la que pertenece ni votar en momentos tan relevantes institucional y políticamente” (Presno, 2009).

Hasta ahora el voto electrónico se consideraba como algo excepcional (restringido a situaciones tasadas), rogado (cada vez que se considerara 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 en la votación, votaciones completas o de enmiendas a la totalidad y no al articulado, para que no se vean afectadas por modificaciones de última hora). Este diseño original, sólo planteaba dudas relacionadas con su carácter previo e informado, al impedir de hecho que el voto tenga en cuenta el debate (que rompe con la lógica jurídica que requiere que el debate y la deliberación sea previa al ejercicio del voto).

La pandemia del coronavirus ha provocado que esta excepción se generalice. Sin entrar en su regulación¹⁶, ya tratada en profundidad en otros textos, vamos a centrarnos en la aplicación de la tecnología y sus consecuencias. Analizaremos si se han utilizado los mecanismos ya establecidos o si se han introducido cambios en el procedimiento, y en qué apartados.

16. En España el voto telemático se introdujo en el Congreso de los Diputados en el año 2011, a través de la reforma de los artículos 79 y 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el Senado aparece regulado en el artículo 92.3 de su Reglamento. Y ha sido desarrollado a través de la 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 (628/000006) y la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática.

En ambos casos se permite el voto no presencial de los diputados en “sesiones plenarias” y “en aquellas votaciones que no son susceptibles de fragmentación o modificación” y siempre que “sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo”. Este voto se permite en supuestos tasados (embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan el desempeño de la función parlamentaria) y con la debida autorización de la Mesa de la Cámara. El voto telemático estaba previsto para situaciones excepcionales en Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Comunidad Valenciana. Entre aquellas en que estaba previsto se ha utilizado en los Parlamentos de Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, La Rioja y la Comunidad Valenciana, ampliando la interpretación de excepcionalidad y en Castilla-León, que lo hizo a través de una resolución específica que lo ampliaba expresamente para esta situación. Mientras en Canarias y Cataluña, donde no estaba previsto, se ha establecido durante la pandemia. Además llama la atención que Andalucía y Extremadura, pese a tenerlo previsto el voto telemático en sus reglamentos hayan preferido optar por la delegación del voto, el mismo sistema por el que han optado Navarra, Murcia y Castilla-La Mancha, que no lo tenían previsto. (Vela, 2020).

SUMARIO

Podemos decir que, en general, la urgencia y la necesidad han llevado a tratar de evitar los problemas técnicos ya existentes, u otros nuevos que se pudieran generar por el aumento del volumen, rebajando las garantías y los controles para su ejercicio.

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

De manera general la emergencia sanitaria, y la necesidad de evitar el contagio, se ha considerado causa suficiente para permitir el voto telemático, su autorización se ha realizado de oficio para todos los senadores¹⁷, y simplificada en el Congreso que permitió a los grupos parlamentarios hacerlo de manera colectiva y centralizando las solicitudes en la presidencia para agilizar su tramitación¹⁸.

En lo que se refiere a la comprobación de la identidad del votante, que afecta directamente al concepto de representación al ser el voto personal e indelegable, hemos visto como se utilizaban sistemas ya existentes, se desarrollaban sistemas nuevos o se recurría a mecanismos tradicionales como el correo electrónico. En España para ejercer el voto era necesario hacerlo a través de la intranet (con la correspondiente contraseña), además en el Congreso se requería utilizar “un certificado válido de firma digital” y la comprobación telefónica antes del inicio de la votación presencial. Durante la pandemia, mientras en el Senado se respetó el mecanismo ordinario, el voto se realizaba a través de la intranet de la cámara pero incluía el uso del certificado digital y la introducción de un código que los senadores recibieron en su teléfono móvil para confirmar su identidad, en el Congreso se establecían algunas excepciones sobre el procedimiento ordinario suprimiendo tanto el uso del certificado digital como la comprobación telefónica posterior (estableciendo la entrada en la intranet como única medida de seguridad) lo que facilitaría que un tercero pudiera actuar en su nombre el voto por sustitución. Otro sistema¹⁹ ha sido el desarrollo *ad hoc* de aplicaciones desarrolladas internamente por sus áreas técnicas que proporcionan las claves de acceso a la aplicación a través de dispositivos personales como el móvil o el correo electrónico. Por último, algunos como el Parlamento Europeo, buscando ofrecer las máximas facilidades han establecido un sistema de voto que debía ser firmado y escaneado, y que se ha generalizado incluso para los presentes en las sesiones. Tras abrirse el periodo de votaciones los eurodiputados recibían un correo electrónico que debían imprimir, rellenar (con nombre y sentido del voto), firmar una declaración solemne (que debe ser manuscrita), escanearla o fotografiarla y devolverla al correo habilitado por el Parlamento desde el correo oficial del parlamentario (permitiendo realizar una copia manuscrita en caso de no contar con la impresora).

Otro de los elementos modificados, para prevenir los problemas del uso masivo de la votación telemática sería el plazo, que afecta a la información de la que se dispone al emitir el voto, y en cuanto que el debate es un elemento esencial del Parlamento, a la formación de la voluntad del parlamentario. Ya Burke (1794)²⁰ en su famoso discurso a los electores de Bristol advertía que si las parlamentarias “son cuestiones de juicio y razón y no de inclinación, ¿qué clase de razón es aquella en la que la determinación precede a la discusión?”. Si el plazo tradicional era el inicio de la sesión donde el asunto sería sometido a votación (Senado) o la que estableciera la Mesa, siempre una hora antes del comienzo de la votación, durante la crisis sanitaria se ha tratado de establecer plazos superiores, tres o cuatro horas antes del inicio de la sesión, lo que

17. Mesa del Senado, en su reunión del día 12 de marzo de 2020. Para el voto en relación con la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019 que fue sometida a votación el 17.3.2020.

18. Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020

19. Por ejemplo, Rumanía o el Senado de Brasil. (IDEA Internacional 2020)

20. Disponible en <http://efrueda.com/textos/discurso-a-los-electores-de-bristol>

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

supone 7 u 8 horas antes de la votación en pleno, para facilitar el recuento y evitar errores. En consecuencia se adelantó también unas horas el plazo de presentación de propuestas para que los diputados pudieran conocer con tiempo su contenido. Sin embargo otros países han configurado sus sistemas de votación para que se realice después del debate²¹, respetando este principio básico del parlamentarismo.

4. Herramientas utilizadas

Un elemento en común, imprescindible para la introducción de estos tipos de mecanismos, ya sea provisional o definitivamente, es tener en cuenta las condiciones de la infraestructura de telecomunicaciones nacional y las posibilidades tecnológicas individuales de los parlamentarios. En algunos países eso se garantiza al cubrir el Parlamento los gastos de la conexión de manera ordinaria, no sólo en la sede parlamentaria sino en los domicilios de los diputados y la puesta a disposición gratuita de dispositivos tecnológicos portátiles como un teléfono móvil y una tablet. A esta conexión habría que añadirle el uso de VPN para acceso a las intranet desde fuera de las sedes parlamentarias.

Como consecuencia de la velocidad del impacto de la crisis los distintos Parlamentos de manera mayoritaria han tenido que recurrir a herramientas existentes como *Zoom* o *Jitsi*, mucho más baratas y rápidas de implementar, frente a la costumbre habitual de los Parlamentos de desarrollar sus propias herramientas que permite mayor adaptabilidad y seguridad. La elegida debe garantizar la estabilidad y la seguridad, adaptarse al número de miembros de la cámara y ofrecer mecanismos de control para el moderador.

La publicidad de las deliberaciones sigue siendo imprescindible para garantizar la integridad del proceso por lo que en los casos en los que se planteen sesiones 100% virtuales sería necesario optar por mecanismos que permitan además su publicidad como la integración en los servicios de broadcast (or webcast), utilizados habitualmente para la actividad ordinaria. Además algunos parlamentos han requerido plataformas con más funcionalidades como la integración de herramientas de interpretación, afrontada por el Parlamento Europeo, lo que permiten aplicaciones como *Zoom* o *Cisco Web Meeting*. Otros han recurrido a plataformas especializadas en interpretación multilingüe a distancia, como *Interprefy*, *Interactio* y *Kudo* y otras han necesitado ofrecer interpretación al lenguaje de signos.

Han aparecido también otras herramientas como las que facilitan el trabajo interno y la colaboración con otras instituciones del Estado como las Cortes de Aragón, que justo al comienzo de la pandemia anunció el desarrollo de una aplicación informática que agilizaría la relación entre las Cortes y el Gobierno²². Esta aplicación, iniciativa del gobierno, busca “que todos los departamentos conozcan las iniciativas de los distintos grupos parlamentarios y que, a través de ella, se mejore el Reglamento de las Cortes y sea más fácil ejercer el control al Gobierno”.

De lo que no hay duda es que este incremento en el uso de la tecnología, supone un aumento del trabajo de los departamentos técnicos, que además por lo general no

21. En Rumania, por ejemplo, el Presidente, presente en la sala del pleno, anunciaba el comienzo de la votación, por un plazo de 5 minutos, donde los diputados (logueados a través de una aplicación cuyas claves habían recibido por SMS) podían votar SI, NO o abstención (que también será considerada si no se ejercita el voto en el tiempo establecido). (IDEA International 2020)

22. https://www.cortesaragon.es/Nota-de-prensa.2356.0.html?&no_cache=1&tx_t3comunicacion_pii%5Buidnot%5D=14314

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

pueden desarrollarlo a distancia, salvo casos de aquellos que han conseguido alojar toda su infraestructura tecnológica en la nube (los menos). Por eso no es de extrañar que algunos hayan optado por reforzar su plantilla²³.

IV. CONCLUSIONES, ¿QUÉ NOS DEJA EL COVID-19?

La crisis sanitaria del COVID-19 ha propiciado la incorporación de determinados instrumentos tecnológicos para agilizar el Registro, la celebración de sesiones y la votación de determinados asuntos, y aunque, en general, su utilización no ha generado problemas su incorporación de manera permanente debe estar sometida a criterios jurídico-políticos y no de mera posibilidad técnica.

Si bien no hay duda en casos como el del Registro, que ofrece ventajas no sólo de comodidad sino de organización y transparencia, y donde el impulso experimentado durante la pandemia, que ha llevado a muchos a acreditarse, formarse y familiarizarse con su utilización, puede y debe consolidarse, el caso no está tan claro al referirnos a las sesiones y al voto. En nuestra opinión aunque haya sido posible celebrar plenos y comisiones, incluso íntegramente de manera virtual, no se puede renunciar a la deliberación y al debate presencial como parte esencial de la actividad parlamentaria. Como garantía y complemento de lo anterior el voto telemático deberá seguir siendo considerado algo excepcional, manteniendo las garantías para su ejercicio y disponiendo de los recursos necesarios para que el voto pueda desarrollarse tras el debate.

Una excesiva flexibilización en ambos campos podría suponer una progresiva deformación de la vida parlamentaria al hacer desaparecer la acción deliberativa del órgano suprimiendo así un requisito esencial para el funcionamiento del poder legislativo, afectando directamente a la representación política de los ciudadanos, a través del mandato representativo. Como señalaba Rubio Llorente, la generalización de estas prácticas que no responden a la lógica del parlamentarismo “no es que niegue(n) carácter representativo al Parlamento, es que realmente, anula(n) la necesidad de que exista un Parlamento.” (1997: 196), consolidando una concepción de la representación política más vinculada a la toma de decisiones que a su elaboración, más cerca del mandato imperativo, tanto dentro de los grupos parlamentarios como directamente de la sociedad a través de la tecnología, que del mandato representativo de los parlamentarios individuales.

Este tipo de evolución, que situaría la institución parlamentaria en un segundo plano, puede fomentar la desafección, como ocurre por ejemplo cuando se reduce el sentido del trabajo parlamentario a la celebración de plenos; desplazar el eje del debate a las sedes de los partidos; y reducir el contacto personal entre los grupos. Además supondría una pérdida del papel simbólico del Parlamento, representado de manera gráfica por la Presidenta del Congreso norteamericano Nancy Pelosi cuando ante las propuestas de adaptar el Congreso al trabajo a distancia señaló: ‘We are the captains of the ship. We are the last to leave’ (The Hill 2020a).

Sería interesante adaptar los marcos jurídicos en vigor para permitir este tipo de prácticas, siempre que quede claro el carácter excepcional de su utilización, y las normas de la misma para garantizar la seguridad jurídica. Las grandes lecciones de la crisis serán las de la necesidad de adaptar el marco legal para garantizar la seguridad

23. Así lo muestra la convocatoria de puestos de refuerzo en la unidad informática de algún Parlamento como el de Andalucía (BOPA 324, 12.5.2020).

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

jurídica de esta tecnología y evitar improvisaciones en crisis similares, y adaptar las herramientas tecnológicas (hardware, software, formación y personal) para que los avances conseguidos se consoliden y en una situación similar no sea necesario rebajar las garantías imprescindibles para su uso para que la tecnología no se convierta en un riesgo de inestabilidad e inseguridad sino en aliada de la labor parlamentaria.

Como ya hemos dicho en otras ocasiones, más allá de las prisas consecuencia de intentar dar respuesta a una situación imprevista, la incorporación progresiva de la tecnología al Parlamento no es principalmente un problema técnico, sino que requiere de una visión clara y a largo plazo, una planificación estratégica, un compromiso activo y recursos adecuados. La falta de familiaridad de los diputados con las tecnologías, la de los ciudadanos con las tecnologías y con el proceso legislativo, y la desvinculación de los técnicos con los fines que defiende la institución, genera obstáculos periódicos que dificultan estos avances, y que se manifiesta especialmente en situaciones de emergencia. A esto se suma el esfuerzo económico que supone adaptar los Parlamentos a estas tecnologías, coste al que se une con demasiada frecuencia la adopción de estas herramientas de manera aislada, sin una visión general, a largo plazo, sobre las modificaciones que estos cambios pretenden generar en la institución parlamentaria.

Si tenemos en cuenta lo anterior aun estamos a tiempo de que los avances tecnológicos introducidos, fruto de la necesidad del momento, puedan adaptarse al funcionamiento ordinario de la institución parlamentaria y que la situación que estamos viviendo sirva para convertir definitivamente la tecnología en un aliado que pueda ayudar a que el Parlamento recupere su papel central en la democracia.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

BIBLIOGRAFIA

- BARBER, B. (2006): Pasión por la democracia, Almuzara, Córdoba.
- BIMBER, B. (1998): The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism. En Polity, Vol. 31, nº 1, pp. 130-160.
- CAMPOS, E (2013): “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0” en Parlamentos Abiertos, Tecnología y redes para la democracia. Cuadernos del Congreso de los Diputados n. 9. Congreso de los Diputados, Madrid.
- CASTILLO LÓPEZ, F. (2020): “Sesiones parlamentarias telemáticas: posibilidad y realidad.” (en <https://hayderecho.expansion.com/autor/fernando-castillo-lopez/>, consultado el 2.6.2020)
- COELLO DE PORTUGAL, J. M. (2013): “Parlamento, Derecho Parlamentario y nuevas Tecnologías ¿una discusión nueva?” en Parlamentos Abiertos, Tecnología y redes para la democracia. Cuadernos del Congreso de los Diputados n. 9. Congreso de los Diputados, Madrid.
- DE VEGA, P. (2018): Obras escogidas, CEPC.
- GUIDDENS, A. (2000): Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas. Taurus. Madrid.
- KRUEGER, B. S., (2002): Assessing the Impact of Internet Political Participation in the United States: A Resource Approach. En American Political Research, 30, pp. 476-98.
- MONTESQUIEU, (1972): El espíritu de las leyes, Madrid.
- PRESNO, M. A. (2009): “La sustitución temporal de los representantes políticos” en Presno, PRESNO, M. A. Y ORTEGA. C La sustitución temporal de los representantes políticos. CEPC, Madrid.
- ROGERS, R. (2004): Information Politics on the Web. MIT Press. Cambridge.
- ROMANO, S. (1963): El ordenamiento jurídico. Ed. Instituto de Estudios Políticos.
- RUBIO LLORENTE, F. (1997): La forma de poder. CEPC.
- RUBIO, R. Y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2017a): Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI. UOC, Barcelona.
- RUBIO, R. Y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2017b): El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. Fundación Gimenez Abad, Colección Monografías, 12. Zaragoza.
- SMITH, C. (1982): Teoría de la Constitución, Alianza. Madrid.
- VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2020): “Medidas adoptadas por los Parlamentos Autonómicos en relación al Covid-19” en Reniu, J.M y Meseguer, V. (Dir.): ¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia. Cizur Menor: Thomson Reuters –Aranzadi,UCAM.
- IDEA International (2020): Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer No. 1. IDEA International, Estocolmo. ■