

EL PARLAMENTO EN BUSCA DE LA CENTRALIDAD PERDIDA. ENTRE EL TEST DE STRESS Y LA ACELERACIÓN DE PROCESOS*

Rafael Rubio Núñez

Universidad Complutense de Madrid

rafita@ucm.es

Sumario:

I. PARLAMENTO Y COVID-19. II. UN TEST DE *STRESS* PARA LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA. III. NUEVAS FORMAS DE ACTUACIÓN: EL PARLAMENTO ABIERTO. IV. LA EXPERIENCIA EN LATINOAMÉRICA Y LA UE, CON PARADA EN ESPAÑA. 4.1 La situación en la Unión Europea. 4.2 La situación en España. 4.3 La situación en América. V. CONCLUSIONES: HACIA LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO POR LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.

5

* Artículo escrito en el marco del PRIN 2017 “From Legal Pluralism to the Intercultural State. Personal Law, Exceptions to General Rules and Imperative Limits in the European Legal Space” (PI – prof. Lucio Pegoraro – CUP J34I19004200001).

RESUMEN

El Parlamento ha sufrido especialmente las tensiones provocadas por la pandemia del COVID-19 en todo el mundo. Al desempeño de sus funciones de control, en un momento en que el ejecutivo recibía o asumía poderes extraordinarios, ha añadido una recuperación progresiva de sus funciones legislativas y el mantenimiento de su papel simbólico, de “servicio esencial”, transmitiendo con la continuidad de su actividad y su presencia en la sede de la soberanía nacional un mensaje de ejemplaridad pública. Estos objetivos han tenido que convivir con el mantenimiento de la salud de sus miembros y su personal, y con la necesidad de respuestas rápidas y eficaces ante problemas inéditos e imprevistos.

Palabras clave:

COVID-19, Parlamento, Parlamento Abierto, Transparencia, Participación.

ABSTRACT

PARLIAMENTS IN SEARCH OF CENTRALITY LOST. BETWEEN THE STRESS TEST AND THE ACCELERATION OF PROCESSES

Parliament has suffered particularly from the tensions caused by the Covid'19 pandemic around the world. To the performance of its control functions, at a time when the executive received, or assumed, extraordinary powers, it has added a progressive recovery of its legislative functions and the maintenance of its symbolic role, of “essential service”, transmitting with the continuity of its activity and its presence in the headquarters of national sovereignty a message of public exemplarity. These objectives have had to coexist with the maintenance of the health of its members and its staff and the need for quick and effective responses to new and unforeseen problems.

Key Words:

COVID-19, Parliament, Open Parliament, Transparency, Participation.

I. PARLAMENTO Y COVID-19.

La pandemia del Coronavirus ha impactado sobre la vida social y económica de todo el mundo. A la hora de analizar sus posibles efectos, aún inciertos, se apunta como una crisis en distintos sectores y supone un cierto test de *stress* que, al poner a prueba su funcionamiento en condiciones extremas, permite comprobar la salud de los mismos. Asimismo, se apuntó a la aceleración de procesos económicos y sociales ya en marcha, especialmente en lo que se refiere a la digitalización.

Ante este contexto, la respuesta de las democracias para hacer frente a una crisis como la causada por el COVID-19 se ha convertido en un test a su fortaleza, así como en un acelerador de procesos en marcha en sus instituciones, que no han sido ajenas a las consecuencias de la pandemia del coronavirus.

Dentro de estas instituciones, el Parlamento quizás ha sido el que más ha sufrido la tensión de esta situación de excepcionalidad. Al desempeño de sus funciones de control, en un momento en que el ejecutivo recibía o asumía poderes extraordinarios, ha añadido una recuperación progresiva de sus funciones legislativas y el mantenimiento de su papel simbólico, de "servicio esencial", transmitiendo con la continuidad de su actividad y su presencia en la sede de la soberanía nacional un mensaje de ejemplaridad pública. Estos objetivos han tenido que convivir con el mantenimiento de la salud de sus miembros y su personal, así como con la necesidad de respuestas rápidas y eficaces ante problemas inéditos e imprevistos.

No cabe duda de que la crisis del COVID-19 ha supuesto un reto para el Parlamento en todo el mundo¹, también en España². Aunque en ocasiones se ha planteado la falsa disyuntiva entre mantener los sistemas de control, como la transparencia, y la suspensión de algunos de estos mecanismos y controles en pro de la eficacia de gestión, es un error pensar que los parlamentos deben pasar a un segundo plano en situaciones de especial tensión social. Su participación en la gestión de la crisis resulta clave para diferenciar los mecanismos democráticos de las formas de gestión propias de sistemas autoritarios, siendo garantía de legitimidad, justicia y también de eficacia.

De ahí que, en muchos lugares, en los que estaba previsto legalmente, los parlamentos hayan asumido su papel 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, aunque esta reacción no haya sido la única, ni siquiera la más general³.

II. UN TEST DE *STRESS* PARA LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA.

La declaración del estado de emergencia afecta a la distribución de poderes. Tanto en el plano horizontal, donde los poderes del ejecutivo tienden a reforzarse temporalmente, asumiendo facultades extraordinarias o que en circunstancias normales corresponderían a los demás poderes, principalmente al legislativo; como en el plano vertical, donde puede producirse una centralización provisional de poderes. En estos casos, la delegación del poder no puede ser incondicional y es necesario un control –que puede ser parlamentario o judicial–, especialmente en los casos en que los poderes legislativos se transfieren temporalmente al ejecutivo, cuyas actuaciones deberían ser objeto de convalidación⁴.

1 R. RUBIO y M.Á. GONZALO, M.Á. «Presencialidad y excepcionalidad en el parlamento en tiempos de pandemia global», en J.M. Reniu Vilamala y J.V. Meseguer (Dirs.): *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia* (pp.73-94). Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, UCAM, 2020, pp. 73-94.

2 R. VELA NAVARRO-RUBIO «La adaptación de los parlamentos autonómicos a la crisis del COVID-19», en J.M Reniu y V. Meseguer (Dirs.): *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, UCAM, 2020, pp. 95-114.

3 La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su Recomendación 1713 (2005), ya señaló que "las medidas excepcionales en cualquier ámbito deben ser supervisadas por los Parlamentos y no deben obstaculizar gravemente el ejercicio de los derechos constitucionales fundamentales".

4 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-AD(2020)014, *Respect for Democracy, Human Rights and the rule of law during states of emergency: reflections*, párr.14.

No se trata solo de garantizar la supervisión de estas medidas de emergencia, algo que, como recordó la Comisión de Venecia es “importante para la realización del Estado de derecho y la democracia”⁵. Afecta también a la propia declaración de la situación excepcional cuando es el ejecutivo el que declara el estado de emergencia. En este caso, el Parlamento debe estar facultado para aprobarlo o suspenderlo en un periodo breve de tiempo, normalmente, no superior a un par de semanas.

Además, “la cuestión de quién, cómo y cuándo debe ponerse fin a un estado de emergencia no puede dejarse también en manos del ejecutivo, que goza de un mayor poder. Debe ser función del Parlamento”⁶. Aunque no existe un comportamiento único, podemos decir que los parlamentos han pasado de la duda inicial entre seguir adelante o suspender temporalmente su actividad (dejando en manos del ejecutivo la respuesta a la crisis), a centrarse progresivamente en las actividades imprescindibles para cumplir con la función que la legislación les otorga en situaciones como esta y, finalmente, a recuperar poco a poco la normalidad en lo que a sus funciones se refiere, aunque para hacerlo hayan tenido que modificar su funcionamiento habitual.

Su respuesta merece un análisis posterior. Durante la crisis de la COVID-19, los parlamentos parecen haber quedado relegados a un papel secundario, lo que puede servir de síntoma para entender el papel actual del Parlamento en el mundo. Los parlamentos de muchos países han quedado al margen, dotando a los gobiernos, en general, de la libertad de tomar la iniciativa e introducir rápidamente medidas de emergencia para hacer frente a la crisis del coronavirus. Los gobiernos parecen haber adoptado un enfoque tecnocrático en esta crisis, optando por procedimientos informales (por ejemplo, reuniones, etc.), que refuerzan el papel del gobierno a expensas del Parlamento. Esto relega efectivamente al Parlamento a su papel de control de la labor del gobierno en asuntos relacionados con la COVID-19 a través de comités especiales (Bélgica, Francia) u ordinarios reconvertidos (España, Finlandia, Italia). Incluso hay lugares donde, para ser más eficientes, algunos gobiernos han creado estructuras paralelas al Parlamento, que aunque no lo excluyen totalmente, lo relegan a un segundo plano.

Es necesario examinar si esta reducción de la función del Parlamento está vinculada a la necesidad de una respuesta rápida –en la que la necesidad de llegar a un acuerdo podría considerarse como un obstáculo–, a la imposibilidad material de desempeñar sus funciones ordinarias como consecuencia de la situación sanitaria –que puede excluir las reuniones físicas durante algún tiempo–, o a una suma de las dos, pero es preciso dejar claro que suspender totalmente el control parlamentario, incluso en estas circunstancias, además de ser políticamente cuestionable, sería constitucionalmente censurable: durante estos tiempos excepcionales no se puede suspender la actividad de los órganos del Estado.

Descartada la posibilidad del cierre total y el debilitamiento del sistema de controles y equilibrios de la democracia parlamentaria, hay que considerar en qué medida la reducción del papel del Parlamento en momentos como estos afecta al funcionamiento de la democracia. Aunque no hay que olvidar como, a pesar de que las respuestas iniciales han fortalecido esa idea marginal del Parlamento, estos han ido incrementando sus funciones hacia tareas de “escrutinio”, validación de la legislación de emergencia en respuesta a la situación y hacia su progresiva normalización, asumiendo tareas ordinarias no relacionadas con ella.

III. NUEVAS FORMAS DE ACTUACIÓN: EL PARLAMENTO ABIERTO

El segundo efecto de la crisis sobre la institución parlamentaria afectaría a la aceleración de procesos relacionados, fundamentalmente, con la forma de funcionamiento del Parlamento, donde la pandemia puede servir para avanzar en la corriente de modernización del Parlamento Abierto.

En la nueva situación encontramos ciertas similitudes con lo sucedido en Estados Unidos durante las semanas posteriores al 11-S, cuando se recibieron distintos envíos postales en las sedes de varios medios de comunicación y oficinas de senadores del Partido Demócrata que contenían esporas de ántrax, matando

5 Ibid. párr. 80.

6 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-STD(1995)012, *Emergency Power*, 1995, p.24.

a 5 personas e infectando a otras 17. La amenaza provocó un impulso a la digitalización del Congreso y el Senado norteamericanos, conocido como el “efecto Anthrax”, que pretendía evitar el contacto físico con materiales que pudieran haberse contaminado y que, superada la amenaza, consolidó un cambio en la cultura y los procedimientos de la administración parlamentaria.

Sin embargo, no es la primera vez que se producen estos cambios. 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 tecnología⁷. Es conocido que la incorporación de tecnología al Parlamento ha provocado cambios en la institución con el paso del tiempo, pues las “innovaciones tecnológicas han condicionado, desde sus orígenes, la actividad de los parlamentos y el modo en el que los representantes y la propia institución se han relacionado y comunicado con los ciudadanos”⁸. Por ejemplo, la introducción de la televisión no solo afectó al flujo de información, sino que a la larga transformó su contenido.

Así, 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, ya que 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. Esto 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.

En la actualidad, y ante los profundos cambios sociales que ha generado la tecnología y que afectan especialmente a la intermediación, los parlamentos han acudido a la tecnología en busca de ayuda para desarrollar sus funciones. A través de su progresiva aplicación, las instituciones parlamentarias han ido transitando del Parlamento Electrónico, caracterizado por la tecnificación de los procedimientos parlamentarios, a los Parlamentos Digitales, donde las TIC se concentran en la comunicación parlamentaria hasta llegar al Parlamento Abierto, entendido como el impulso de la participación y la transparencia en la institución.

Aunque un Parlamento Abierto “seguirá cumpliendo la misión que siempre ha tenido encomendada: expresar la voluntad popular”⁹, la transparencia y la participación son el desarrollo natural de un órgano representativo en un entorno en el que “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”¹⁰. Especialmente, en el caso del Parlamento, una institución representativa en un mundo en el que “la única utopía que sigue viva es la de la desintermediación”, en el que la “desconfianza ante las mediaciones nos lleva a suponer automáticamente que algo es verdadero cuando es transparente, que toda representación falsifica y que todo secreto es ilegítimo”¹¹.

De esta manera podríamos definir un Parlamento Abierto como aquel que “comunica todas las actividades parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y comprensibles por los ciudadanos; tiene canales para escuchar activamente las necesidades de la ciudadanía, incluyendo las redes sociales y otras plataformas de participación; abre espacios para la involucración y la participación de la ciudadanía y para la cooperación entre ésta y los empleados públicos; establece el marco jurídico para facilitar su apertura y, por último, establece mecanismos internos que facilitan todo lo anterior”¹², suponiendo “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los

7 R. RUBIO y R. VELA NAVARRO-RUBIO, *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017a, pp. 39-55.

8 E. CAMPOS. «Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0». En R. Rubio (Coord.), *Parlamentos Abiertos, Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados, n° 9. Congreso de los Diputados, Madrid, 2013. p. 32.

9 E. ARANDA ÁLVAREZ, «Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 2017, p.13. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.01>.

10 A. GUIDDENS, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Taurus. Madrid, 2000, p.36.

11 D. INNERARITY, *La política en tiempos de indignación*. Gutenberg, Barcelona, 2015, p.242.

12 R. RUBIO y R. VELA NAVARRO-RUBIO, *Parlamento abierto: el parlamento del siglo XXI*. UOC, 2017a, p.81.

poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentaria”¹³.

Cabe señalar que, de momento, la apertura de los parlamentos es desigual y se encuentra poco institucionalizada¹⁴, por lo que en ocasiones y con motivo de la pandemia, ha sido necesario reformar o hacer una interpretación flexible de 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.

En este sentido, el derecho parlamentario ha mostrado una gran flexibilidad que ha permitido a los parlamentos adaptarse a la situación gracias a la existencia general de un amplio consenso, que ha propiciado la realización de unos cambios que habrían sido impensables en circunstancias normales.

Entre las mejoras introducidas en el Parlamento y que podrían extenderse más allá de un estado de emergencia podemos destacar¹⁵:

- El uso de herramientas digitales para continuar las sesiones parlamentarias cuando las reuniones físicas no sean posibles.
- El uso del registro telemático como medio para introducir propuestas legislativas e iniciativas de monitoreo en el Parlamento.
- El uso de la tecnología en las audiencias de las comisiones parlamentarias de quienes viven fuera del país y cuyo testimonio puede ser de interés para los objetivos de la comisión parlamentaria.
- La consolidación de los canales telemáticos de participación ciudadana mediante la estructuración de vías para la recepción de estas propuestas que permitan a la sociedad, especialmente a los grupos, acceder a ellas, utilizarlas y establecer un mecanismo de rendición de cuentas motivado por su uso.
- El trabajo a distancia (teletrabajo) de los empleados públicos al servicio del Parlamento, también puede marcar el camino, aunque para su continuidad se necesitarían directrices que permitan tanto el examen de la eficacia de su labor como garantizar los medios que las instituciones deben proporcionar a sus empleados para que esta medida sea eficaz.

10

Todas estas innovaciones tecnológicas tendrían su límite, no en la capacidad técnica, sino en la concepción institucional del Parlamento¹⁶, que no pierde su identidad aunque cambien sus elementos concretos. De ahí la necesidad de que la tecnología “respeta 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”¹⁷.

Por tanto, antes de introducir cualquier mecanismo tecnológico es conveniente analizar si su introducción supone una mejora del funcionamiento del sistema, aumentando su receptividad o incrementando su representatividad¹⁸, o si por el contrario, abre la puerta a establecer un sistema

13 PARLAMERICAS. «¿Qué es el parlamento abierto?» *ParlAmericas*, 2018, p.1. Vid.:

http://parlAmericas.org/uploads/documents/Brochure_OPN_SPA.pdf

14 R. RUBIO y R. VELA NAVARRO-RUBIO, *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas: 125 instrumentos de apertura parlamentaria*, Fundación Manuel Giménez, *op.cit.*, p.197.

15 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-AD(2020)018, *Interim Report on the measures taken in EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*. Adopted by the Venice Commission at its 124th Plenary Session, Online, Estrasburgo, 8-9 de octubre de 2020), solicitado por el Presidente del Parlamento Europeo. Ponentes: Nicos Alivizatos, Veronika Bílková, Oliver Kast, Rafael Rubio, Kaarlo Tuori y Ben Vermeulen, párrafo 73.

16 S. ROMANO, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963. p.122.

17 J. M. COELLO DE PORTUGAL, «Parlamento, Derecho Parlamentario y nuevas Tecnologías ¿una discusión nueva?», en R. Rubio (Coord.), *Parlamentos Abiertos, Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados, n° 9. Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, p.72.

18 R. ROGERS, *Information Politics on the Web*, MIT Press, Cambridge, 2004; B.S. KRUEGER, «Assessing the Impact of Internet Political Participation in the United States: A Resource Approach», en *American Political Research*, n° 30, 2002, pp. 476-98.

democrático distinto en el que se replantearía el concepto mismo de representación¹⁹. El límite sería no alterar el contenido esencial de la representación parlamentaria.

Entre los límites que existirían a la consolidación de estos cambios en un futuro, el más relevante sería el de la presencialidad, entendida como garantía del cumplimiento de la función parlamentaria. En nuestra opinión, los parlamentos deben seguir celebrando sus sesiones plenarias y no deben permitir la sustitución temporal de los diputados²⁰ ni reducir su asistencia de manera permanente (aunque ello sea hecho en base a criterios de proporcionalidad). Esto se debe a que el debate, el intercambio de ideas y los contactos personales cara a cara son cruciales para alimentar el debate, lo que asegura la eficacia del pluralismo político y la democracia.

Hay que recordar que algunas de las políticas parlamentarias más importantes se producen a través de debates informales, a menudo entre bastidores, algo que durante la pandemia se ha sido dejado de lado en favor de debates en línea más formalizados o debates informales a través de canales externos al Parlamento como WhatsApp, que tampoco ayudan al diálogo ni al debate. Además, esto afecta a los derechos de los diputados, porque solo la asistencia presencial puede garantizar plenamente la identidad, la inmediatez o la libertad de los parlamentarios, que es indispensable para el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, la ausencia de estas garantías afecta directamente a los ciudadanos al menoscabar su derecho de representación, ya que es a través de su delegación como se desarrollan las funciones parlamentarias, lo que puede verse agravado en los sistemas uninominales en los que la percepción de los votantes puede ser que si su representante no está presente, no se vea representado. De este modo, y aunque haya sido necesario por un tiempo, no resulta conveniente tratar de mantener estas modificaciones que en algunos parlamentos se conservan por más de un año.

IV. LA EXPERIENCIA EN LATINOAMÉRICA Y LA UE, CON PARADA EN ESPAÑA.

En general podemos decir que durante la crisis, y a pesar de las dificultades técnicas generalizadas, legales –en ocasiones constitucionales²¹– y políticas, que amenazaban con paralizar la realización de las adaptaciones necesarias, los distintos parlamentos han sido capaces de encontrar caminos para poner a la tecnología al servicio de la continuidad de la labor parlamentaria. Para ver hasta qué punto se trata de un fenómeno global vamos a detenernos en la experiencia en la Unión Europea, España y Latinoamérica.

4.1. La situación en la Unión Europea²²

En la Unión Europea la crisis sanitaria ha incidido en el funcionamiento normal de la vida parlamentaria, por ejemplo, dificultando el mantenimiento de reuniones presenciales con la asistencia de todos los parlamentarios, y ha reforzado la posición de los gobiernos centrales, mientras que los parlamentos

19 B. BIMBER, «The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism», *Polity*, Vol. 31, n° 1, 1998, pp. 130-160.

20 Finlandia, Dinamarca, Suecia, Noruega, Portugal y la Cámara Baja de los Países Bajos consideran el caso de los diputados con licencias temporales, mientras que Francia, Bélgica y los países nórdicos permiten esta sustitución temporal en el caso de los ministros (P. GARCÍA-ESCUADERO, «Voto parlamentario no presencia y sustitución temporal de los parlamentarios», *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, n°24. 2010, pp-81-114).

21 Chile ha llegado a modificar su Constitución para permitir las sesiones telemáticas por un periodo de un año (IDEA International. «Parliaments and Crisis: Challenges and Innovations, Parliamentary Primer», No. 1. IDEA International, Estocolmo, 2020)

22 En este apartado utilizamos la información incluida en el Informe provisional “Interim Report” sobre las medidas tomadas por los Estados de la Unión Europea como resultado de la crisis COVID-19 y su impacto en la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales (COMISIÓN DE VENECIA, CDL-AD (2020)018. *Interim Report on the measures taken in EU member States as a result of the Covid-19 crisis and their impact on democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*).

han quedado “relegados a un rol secundario”²³.

Tras el primer impacto de la pandemia del coronavirus se ha ido reanudando la vida parlamentaria para salvaguardar los poderes de control del Parlamento y tratar de escenificar consensos políticos amplios, a través de mayorías cualificadas, en aquellas decisiones excepcionales, como la declaración y/o prórroga del Estado de Alarma. Además, esta recuperación de la vida parlamentaria ha tratado de limitar los poderes legislativos del ejecutivo a cuestiones específicas directamente vinculadas a la situación de emergencia, de modo que el ejecutivo no pueda utilizar sus funciones legislativas para esquivar las garantías propias del proceso legislativo y suprimir así los derechos de la oposición.

De esta forma, aunque se ha admitido con normalidad y casi como única alternativa, el uso legítimo de estas normas durante los estados excepcionales era necesario hacerlo con límites estrictos de vigencia y objeto²⁴ y, en este sentido, nos encontramos con respuestas muy diversas²⁵. Aunque la tónica general –salvo excepciones puntuales como la de Alemania– es la de reforzar los poderes del gobierno, en la Unión Europea podemos diferenciar tres grupos en función del papel asumido por el Parlamento durante la pandemia²⁶:

1. Aquellos que han continuado con su trabajo más allá de los asuntos del COVID-19, en ocasiones limitando su actividad a asuntos urgentes como los presupuestarios (Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Irlanda, Italia y los Países Bajos), aunque para ello hayan tenido que modificar sus procedimientos ordinarios (Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Francia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Portugal, Rumania y Suecia).
2. Los que han suspendido sus actividades ordinarias (legislativas) y se han centrado únicamente en el examen de las actividades relacionadas con el COVID-19 (por ejemplo, Bulgaria y Grecia).
3. Y finalmente, los que han suspendido sus actividades por completo, ya sea por un período específico o indefinidamente, entregando casi todo el poder al gobierno (Chipre y República Checa).

En esta línea, corresponde al parlamento la aprobación del estado de emergencia, o al menos su prórroga, para lo que se podría exigir una mayoría cualificada²⁷. Así lo señala la Comisión de Venecia en sus Criterios de verificación sobre el Estado de derecho, estableciendo que la definición explícita de los objetivos, el contenido y el alcance de esa delegación de poderes deben realizarse en un acto legislativo²⁸.

Así sucede cuando existe una regulación específica previa, como en la República Checa o España; aunque, en caso de no existir esta regulación previa, será necesario la aprobación de legislación específica, como han hecho Dinamarca o Irlanda. En este punto, la forma adoptada por Letonia –donde todos los poderes del Estado acordaron en una sesión conjunta los principios básicos de funcionamiento– resulta un caso excepcional como forma de garantizar la separación de poderes y el funcionamiento de las instituciones²⁹.

En la Unión Europea la mayoría de los Estados miembros, concretamente 17, lo tenían previsto en la Constitución. Sin embargo, no todos utilizaron esta vía: 10 lo hicieron durante la primera ola (Bulgaria, República Checa, Estonia, Finlandia, Hungría, Luxemburgo, Portugal, Rumania, Eslovaquia y España), mientras que otros 7 (Croacia, Alemania, Lituania, Malta, Países Bajos, Polonia y Eslovenia) decidieron no utilizar esa

23 Ibid. párrafos 61 y 64.

24 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-PI(2020)005, *op.cit.* párrafos 63 y 64; COMISIÓN DE VENECIA, CDL-AD(2019)019, *Parameters On The Relationship Between The Parliamentary Majority And The Opposition In A Democracy: A Checklist*, párrafos 119-121, p.25.

25 J.M. CASTELLÀ ANDREU, «La comisión de Venecia y los estados de emergencia: la necesaria preservación del estado de derecho y la democracia constitucional durante la crisis de la covid-19», en P. Biglino Campos. y F. Durán Alba, *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*. Colección obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2020. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.1019>

26 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-AD(2020)018, *op.cit.* párrafo 64.

27 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-PI(2020)005, *op.cit.* párrafo 84.

28 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-AD(2016)007, *Rule of Law Checklist*, Estudio N° 711/2013, párrafo 1.4.iii.

29 LIKUMI, Basic Principles of Activity of State Constitutional Bodies in an Emergency Situation, 2020. Consultado el 29 de septiembre de 2021, Vid.: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/313400-basic-principles-of-activity-of-state-constitutional-bodies-in-an-emergency-situation>

posibilidad, a pesar de tenerlo previsto en la Constitución. Finalmente, fueron 19 los países que decretaron un estado excepcional, a través de vías constitucionales, estatutarias o mixtas (Bulgaria, Croacia, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Eslovaquia).

Solo 8 han permitido al gobierno adoptar medidas a través de la aplicación de la vía normativa, general o especial. En Bélgica, Grecia, Italia, Rumanía y España el ejecutivo ejerció competencias legislativas especiales que permiten al gobierno introducir medidas de contención basados en la ley ordinaria; en otros casos, como Dinamarca, Irlanda, Holanda y Suecia, el poder del ejecutivo se lo proporcionaba la legislación ordinaria, ya existente o adoptada durante la pandemia.

La participación de los parlamentos nacionales en asuntos específicos de la crisis sanitaria ha sido muy diferente según los países, en función del marco constitucional y legal existente, y las posibilidades que estos ofrecen para la participación o el control de las medidas adoptadas. Los parlamentos nacionales participaron en la declaración y la renovación del estado de emergencia constitucional en todos los que lo hicieron, salvo Estonia y Eslovaquia; así ocurrió en Bulgaria, donde correspondía al Parlamento la declaración, y en Finlandia, Portugal, Rumanía y República Checa, donde debían autorizar esta declaración o su prórroga (que añade a los anteriores Hungría, Luxemburgo y España). En el caso de su prolongación, que se produjo en casi todos los Estados miembros de la UE que lo declararon, y aunque en alguno se hizo por decreto presidencial (Portugal y Rumanía), en la mayoría de ellos se llevó a cabo con intervención parlamentaria (Bulgaria, Francia, Luxemburgo, República Checa, España).

Se puede llegar a una conclusión similar en relación con el papel del parlamento en los Estados miembros que han decidido hacer frente a la pandemia recurriendo a los poderes legislativos especiales otorgados constitucionalmente al ejecutivo para circunstancias urgentes o excepcionales. En los cinco Estados miembros que recurrieron a estas herramientas, la supervisión parlamentaria de los actos normativos adoptados por el ejecutivo tuvo lugar *ex post* (Italia, Grecia, Rumanía y España) o *ex ante* y *ex post* (Bélgica). Sin embargo, la supervisión parlamentaria no estaba tan extendida en los Estados miembros que decidieron recurrir a regímenes legales especiales para hacer frente a la crisis sanitaria, ya que la supervisión parlamentaria en relación con la declaración solo era necesaria en Francia, en Alemania (*ex ante*) y en Letonia (*ex post*).

Los parlamentos también han participado en la gestión de la crisis en muchos Estados miembros, ejercitando sus funciones legislativas, presupuestarias y de control. Austria, Croacia, Dinamarca, Francia, Alemania, Irlanda, Malta y Polonia tuvieron que adoptar nuevas legislaciones o modificar las ya existentes. En ocasiones, como en el caso de Austria o Irlanda, de manera temporal, donde se establecía el control parlamentario; un control que los parlamentos han ejercitado a través de mecanismos de información periódica o rendición de cuentas, existentes o creados *ad hoc*, sobre el ejercicio de los poderes especiales de emergencia.

En lo que se refiere a la forma de hacerlo, y lo que afecta a la aceleración de procesos, tras la reacción inicial generalizada de suspender provisionalmente los trabajos parlamentarios, aunque alguno optó por reducir el quórum necesario (Suecia), la mayoría lo hizo por reducir la asistencia presencial de todos los grupos limitando la asistencia a aquellos que debían realizar intervenciones (Finlandia y España) y estableciendo sistemas de seguimiento y participación en las sesiones en remoto, en ocasiones, y especialmente en las Comisiones, con todos sus miembros participando a distancia (Grecia, Noruega y Polonia). En lo que afecta al voto se establecieron mecanismos de voto por turnos (inicialmente Rumanía) o en un espacio distinto (Alemania), mixto telemático-presencial (España o el Parlamento Europeo), totalmente telemático (España en un inicio, Rumanía en una segunda fase y Polonia) o de voto presencial proporcional (Irlanda).

Para poder adaptarse a estos cambios –y salvo contadas excepciones como la del Parlamento en Grecia, que ya tenían disposiciones en el reglamento para que algunas reuniones se celebraran en línea–, tras el estallido de la crisis sanitaria un buen número de parlamentos introdujeron cambios de emergencia en los procedimientos para facilitar estas posibilidades³⁰.

30 Interesa destacar la experiencia de Rumanía, que tras introducir cambios en su reglamento interno para permitir sesiones remotas en tiempos de crisis, incluidas, entre otras, la pandemia (Gobierno de Rumanía 2020), llevó a cabo a través de este sistema excepcional la elección de un nuevo gobierno, que incluyó la realización por videoconferencia de las audiencias individuales de los miembros del gabinete.

Estas decisiones han ido modificándose con el transcurso del tiempo. Las respuestas iniciales de suspensión de la labor del parlamento, la reducción de su papel a la votación del estado de emergencia (cuando fue necesario) y, en algunos casos, a su seguimiento, han venido seguidas de un incremento del ejercicio de sus funciones, especialmente en lo que se refiere a su función de control. En algunos países, como Francia, se han establecido comités especiales de vigilancia para hacer frente a la situación de emergencia y en otros, como España, se han utilizado las comisiones existentes, como la Comisión de Sanidad, para llevar a cabo esta labor³¹.

En lo que se refiere al funcionamiento interno, estas decisiones han sido adoptadas por diferentes órganos y han seguido diversos procedimientos, que no siempre existían con anterioridad (lo que socava la seguridad jurídica). Se han introducido modificaciones con enmiendas al Reglamento del Parlamento (Rumanía) o a través de decisiones de la Mesa del Parlamento o de la Presidencia en el Parlamento (España). Entre los cambios en el funcionamiento interno, cabe destacar la opción generalizada por el trabajo remoto (destacando la Asamblea Nacional Francesa o el Parlamento español como veremos más adelante), o refuerzo de mecanismos tecnológicos como el registro electrónico, las sesiones virtuales (especialmente en lo que se refiere a las comisiones y comités) y la utilización del voto electrónico³².

4.2. La situación en España

En España los distintos parlamentos también han tenido que hacer frente a la situación sin contar ni con un marco reglamentario adecuado ni con la tecnología necesaria para continuar con su trabajo de otra forma con las suficientes garantías³³. Presencia y distancia, voto, reglamento... los órganos de gobierno de los distintos parlamentos han tenido que dar respuesta a distintos obstáculos equipados con la cobertura jurídica genérica de sus respectivos reglamentos, sometiendo a una tensión, en excesivas ocasiones, la ductilidad del Derecho Parlamentario, que como señala García Escudero “tiene límites –incluso en el supuesto de esa unanimidad que supuestamente todo lo sana– si queremos mantenernos en el Estado de Derecho”³⁴.

El primer obstáculo ha sido el de mantener su “normal funcionamiento”, sopesando el hecho de que la suspensión de convocatorias y de plazos reglamentarios y la limitación de los órdenes del día del Pleno de control fueran compatibles con lo establecido en el artículo 1.4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, que establece que la declaración de dichos estados «no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado».

Las sesiones de la Mesa y Junta de Portavoces han pasado a celebrarse con una parte de sus miembros asistiendo de forma presencial, siempre bajo la dirección de la presidencia de la Cámara, mientras que otra parte ha participado a través de un sistema de videoconferencia. Las convocatorias, actas y proceso de toma de acuerdos se han tramitado siguiendo los procedimientos establecidos, y en el caso de las Comisiones, se ha optado por la presencia reducida y el voto ponderado.

Por último, los plenos, tras ser suspendidos inicialmente, celebrándose solo las comparecencias del Presidente del Gobierno para la aprobación y renovación del Estado de Alarma, sustituidos por un sistema de asistencia exclusiva para los intervinientes y votación telemática, que a su vez fue reemplazado progresivamente por un sistema híbrido en el que la asistencia se ha ido ampliando por acuerdo de los grupos, permaneciendo el voto telemático para los no asistentes. En este sentido, hay que precisar que los acuerdos de limitación de parlamentarios presentes en Pleno o Comisión que se han adoptado eran de naturaleza política, pues lo contrario hubiera vulnerado el derecho a asistir a las reuniones que fija el art. 6.1 del Reglamento del Congreso y el art. 20.1 del Reglamento del Senado y que está protegido como derecho

31 J.M. CASTELLÀ, «La Comisión de Venecia y los estados de emergencia: la necesaria preservación del Estado de Derecho y la democracia constitucional durante la crisis de la Covid-19», *op.cit.* pp. 437-464.

32 COMISIÓN DE VENECIA, CDL-AD(2020)018, *op.cit.* párrafo 75.; P. GARCÍA-ESCUADERO, «Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios», *Corts: Anuario de derecho parlamentario, op.cit.* p.87.

33 P. GARCÍA-ESCUADERO, «Actividad y funcionamiento de las Cortes Generales durante el estado de alarma por COVID-19», *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n° Extra 8, 2020, p.19.

34 *Ibid.* p. 19

fundamental por el art. 23.2 CE.

Además de la asistencia en el Congreso de los Diputados, por el papel que la Constitución otorga a la institución para la renovación del Estado de Alarma y la convalidación de los reales decretos leyes, las votaciones se preveían mucho más frecuentes y numerosas, por lo que se fijaron algunas excepciones sobre el procedimiento ordinario de votación: aparte de incluir la situación entre las causas suficientes para autorizar este voto, se facilitó la solicitud del voto telemático por parte de los distintos grupos parlamentarios de manera colectiva, centralizando estas solicitudes en la Presidencia. Asimismo, y probablemente por el volumen de voto, se suprimió el procedimiento ordinario tanto de la obligación de uso del certificado digital como de la comprobación telefónica posterior (estableciendo la entrada en la intranet con las claves personales como única medida de seguridad) y se establecieron plazos amplios para realizar el voto.

El Senado de España, que también permitía la votación telemática en el artículo 92.3 del Reglamento del Senado para supuestos tasados y en un número limitado de asuntos, ha considerado la aplicación del voto telemático a todos los asuntos que se incluyan en el orden del día de las sesiones plenarias, estableciendo la excepción como norma para todos los senadores, y manteniendo la obligación de garantizar la identidad del votante y el sentido de su voto.

Como se puede ver, se trata de medidas excepcionales provocadas no solo por la extraordinariedad de la situación sino por lo repentino de la misma que provocó que, ante el desconocimiento generalizado de la magnitud de la amenaza, se fueran adoptando medidas de manera progresiva, adaptando las mismas a los avances de la situación sanitaria y a los hallazgos sobre la transmisión del virus. Pero es importante dejar claro que, pese a la comodidad que suponen, este tipo de medidas, justificadas por las circunstancias, no pueden generalizarse en el funcionamiento ordinario de las Cámaras, ya que supone dar la espalda a la lógica parlamentaria, que requiere de la interacción personal, así como rebajar las garantías necesarias para cumplir con sus funciones y ofrecer confianza a la opinión pública.

Por el contrario, los avances relacionados con la aceleración de procesos, que no afectan a las funciones parlamentarias y a sus garantías, deberían consolidarse. Así sucede con la generalización del uso del registro telemático. Por ejemplo, en el Congreso de los Diputados, en el periodo que va desde la declaración del estado de alarma al 31 de mayo de 2020 se presentaron 18087 iniciativas en el registro³⁵. El número de iniciativas presentadas telemáticamente puede parecer pequeño, pero es cualitativamente importante si se examinan los grupos que lo utilizan. Faltan por incorporarse al registro telemático los grupos grandes, mientras que los más pequeños están haciendo una utilización más intensiva de esta posibilidad tecnológica.

También se debe destacar el impulso del teletrabajo de los empleados públicos al servicio de la Cámara, en especial en lo relativo al control de la efectividad de dicho trabajo y los medios que las instituciones deben poner a disposición de los trabajadores para que esta medida sea eficaz, que ha adoptado el Parlamento Español uniendo la reducción del trabajo presencial a los mínimos esenciales a la potenciación de esta modalidad de trabajo remoto.

Otra novedad llamada a permanecer en el tiempo, y que afecta de alguna manera a los dos campos, tiene que ver con la participación ciudadana. En el seno de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica³⁶, articulada como una Comisión abierta a la sociedad³⁷, se habilitó un buzón de correo

35 CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Búsqueda de iniciativas. Vid.: <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas> (Consultado el 29 de septiembre de 2021).

36 La Comisión, que desarrolló su labor durante tres meses, estaba integrada por 46 miembros, de los que 13 pertenecían al Grupo Parlamentario Socialista, 9 al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, 5 al Grupo Parlamentario VOX, 4 al Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, 1 a cada uno de los Grupos Parlamentarios Republicano, Ciudadanos, Vasco (EAJ-PNV) y Euskal Herria Bildu, y 4 al Grupo Parlamentario Plural y 7 al Grupo Parlamentario Mixto, en ambos casos, uno por cada una de las formaciones políticas que los integran. Su objeto era la recepción de propuestas, la celebración de debates y la elaboración de conclusiones sobre las medidas a adoptar para la reconstrucción económica y social, como consecuencia de la crisis del COVID-19. Vid.: https://www.congreso.es/organos/composicion-en-la-legislatura?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&organos_selectedLegislatura=XIV&organos_selectedOrganoSup=1&organos_selectedSuborgano=390 (Consultado el 29 de septiembre de 2021).

37 La Comisión estructuró su trabajo en torno a cuatro grupos de trabajo: Unión Europea; Políticas Sociales y Sistema de

electrónico para recibir aportaciones ciudadanas, sugerencias y propuestas relacionadas con el trabajo de esta Comisión que posteriormente se hicieron públicas a través de su página web, previa autorización de los remitentes. La respuesta fue inesperada. El tiempo disponible, la ausencia de información previa, la dificultad de que las medidas fueran tenidas en cuenta –dada la cercanía entre el plazo de propuestas y la presentación y votación de las conclusiones por parte de los grupos parlamentarios– no impidieron una amplia participación³⁸.

Con carácter general, podemos concluir que si el tema para el que se solicita la participación es relevante, y se da a conocer de manera adecuada, la respuesta será amplia.

La precariedad del sistema habilitado, un simple correo electrónico, provocó que la amplia participación recibida durante el mes que la iniciativa estuvo disponible fuera muy desigual, con incontables repeticiones, propuestas genéricas... que ponen de manifiesto la ausencia de experiencia previa por parte del Congreso en este tipo de iniciativas y la improvisación provocada por la urgencia.

En este sentido, no podemos dejar de destacar algunas carencias importantes de este proceso, como la ausencia de mecanismos de seguimiento y respuesta de las aportaciones realizadas; la precariedad de los mecanismos de transparencia, sin un buscador que permitiera realizar búsquedas en las aportaciones recibidas; así como la ausencia de una devolución a la ciudadanía acerca de la aceptación o no de las propuestas recibidas (que debería haber realizado la propia Comisión). Todos estos elementos estaban ausentes de la experiencia analizada, probablemente por la precipitación en su puesta en marcha.

Además, 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. En este sentido, la plataforma debería haber contado con una orientación previa, y para completar este proceso de participación, hubiera sido interesante que la Comisión se planteara responder a las aportaciones y, en su caso, que permitiera verificar la trazabilidad de las propuestas aceptadas³⁹.

En lo que se refiere a los parlamentos autonómicos, la respuesta se puede calificar de heterogénea y gradual (con sucesivas adaptaciones). Aunque ha seguido mayoritariamente el rumbo establecido por el Congreso y el Senado, los avances posteriores, especialmente en lo que se refiere a la presencialidad, han adoptado formas distintas, tanto en lo referido al formato de celebración como a las formas del voto, donde se han observado mayores diferencias: desde la ampliación de los casos de excepción (en los lugares en los que estaba previsto) hasta el rechazo que han abanderado los parlamentos de Andalucía y Extremadura, y que no sabemos “si responde a la falta de tecnología adecuada o a una desconfianza en la misma”⁴⁰.

Cabe destacar que salvo Canarias y Andalucía, que realizaron modificaciones normativas, la mayoría

Cuidados; Reactivación Económica; y Sanidad y Salud Pública. En estos grupos de trabajo tuvieron lugar la mayoría de las más de 150 comparecencias sustanciadas. En total se produjeron 8 comparecencias de miembros del gobierno, 13 comparecencias de autoridades y funcionarios y hasta 133 comparecencias de expertos, catedráticos, representantes de diversas organizaciones, etc. Vid.: CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Intervenciones. https://www.congreso.es/intervenciones-organo?p_p_id=intervenciones&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&intervenciones_codigoOrgano=%20390&intervenciones_legislatura=XIV&intervenciones_codOrg=390 (Consultado el 29 de septiembre de 2021) y CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. Comisión para la Reconstrucción Social y Económica. https://www.congreso.es/web/guest/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&organos_codComision=390&organos_selectedLegislatura=XIV&organos_mostrarDocumentacion=true&organos_codTpDocum=1 (Consultado el 29 de septiembre de 2021).

38 Se recibieron 837 propuestas diferentes, entre las que se encontraban un buen número de propuestas similares enviadas por individuos diferentes, como parte de campañas organizadas que, ante la imposibilidad de adherirse a propuestas ya existentes, enviaban un correo idéntico.

39 R. RUBIO; L. MARAÑÓN. y M. Á. GONZALO, «¿Existe el Lobby ciudadano? Una experiencia de participación en el Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, nº110, primer semestre, 2021, pp. 235-271. <https://doi.org/10.33426/rcg/2021/110/1573>

40 R. VELA NAVARRO-RUBIO, «La adaptación de los parlamentos autonómicos a la crisis del Covid-19», en J.V. Meseguer y J.M. Reniu (Dirs.). *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia*, Thompson Reuters-Aranzadi, 2020, p.112.

de parlamentos autonómicos han optado por adaptar los instrumentos jurídicos existentes para su aplicación en la situación excepcional con el objetivo de tratar de mantener cierto nivel de actividad parlamentaria, y lo han hecho principalmente a través de distintos acuerdos. De la lectura de los mismos se puede deducir un verdadero interés por su modernización para evitar situaciones similares, pero de momento no contamos con ejemplos claros, más allá de la adaptación de la Asamblea de Madrid, que busca dar una respuesta integral al intento fallido de celebrar un pleno telemático donde, tras continuos problemas en la conexión y fallos técnicos, se decidió suspender la sesión ante la imposibilidad de celebrar el pleno con garantías⁴¹.

4.3. La situación en América Latina.

Aunque con unas semanas de retraso, la pandemia del coronavirus ha tenido un impacto especialmente violento en América Latina. Con la llegada de las cuarentenas, prácticamente toda la actividad política y la labor parlamentaria se vio paralizada y, como ocurrió en todo el mundo, las instituciones parlamentarias comenzaron una carrera contra el tiempo para encontrar vías para continuar su trabajo sin asumir riesgos innecesarios ni transmitir una imagen contradictoria a su opinión pública.

La regla general fue la suspensión o la restricción expresa de las funciones a lo relacionado con la crisis sanitaria, como sucedió en Brasil. En lo que afecta a su funcionamiento algunos parlamentos como el de Colombia suspendieron inmediatamente las sesiones, mientras otros, como Costa Rica o Argentina, lo hicieron tras revisar los procedimientos en marcha. En consecuencia, también en América Latina los poderes ejecutivos vieron fortalecida su capacidad de actuación.

La urgencia de la situación, que requería respuestas rápidas que contribuyeran a reducir el impacto, propició un consenso amplio –formalizado o no– que permitió una mayor flexibilidad en la interpretación de las normas existentes. Por consiguiente, los poderes legislativos de la región fueron viendo como su capacidad de actuación se veía reducida ante la necesidad de respuestas inmediatas. De esta manera, los parlamentos que ya ocupaban un papel secundario en los sistemas presidencialistas mayoritarios en la región, se convirtieron en auténticos convidados de piedra, con la sensación de tener una reducida capacidad de ofrecer soluciones ante la crisis sanitaria.

Ante esta situación, en varios países latinoamericanos ha sido declarado formalmente un estado de excepción de carácter constitucional. En República Dominicana, El Salvador, Argentina y Brasil ha sido declarado con la participación del Congreso, mientras que en el caso de Perú, Ecuador, Guatemala, y Honduras, esta declaración no requería la intervención parlamentaria. Además, en Bolivia la Asamblea Legislativa Plurinacional ha sancionado dos leyes sobre el COVID-19 que le han permitido revisar las decisiones del Ejecutivo¹⁵¹. Tanto la Ley de Estados de Excepción⁴² como la Ley para la Prevención, Contención y Tratamiento de la Infección por el Coronavirus (Covid-19)⁴³, han servido para fijar el marco normativo de medidas ya en marcha y limitar los poderes del Ejecutivo.

Por otra parte, el Congreso paraguayo aprobó una “Ley que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República”, ante la pandemia de la COVID-19⁴⁴. Dicha Ley contempla medidas administrativas, fiscales y financieras, y realiza una delegación de poderes al Ejecutivo criticada por su amplitud¹⁶³. Aun así, la Ley establece una comisión parlamentaria bicameral para velar por la transparencia en la administración de los recursos durante la pandemia.

41 La Junta de Portavoces decidió convocar el Pleno con presencia reducida de miembros unos días después. Vid.: El PAÍS. “Desastre en la Asamblea: se suspende el pleno telemático por problemas técnicos”: <https://elpais.com/espana/madrid/2020-04-23/desastre-en-la-asamblea-se-suspende-el-pleno-telematico-por-problemas-tecnicos.html>. (Consultado el 29 de septiembre de 2021). En la actualidad la Asamblea ha desarrollado un sistema de voto telemático que ha empezado a funcionar en febrero de 2021.

42 Ley N° 1341, de 23 de julio de 2020, de Estados de Excepción.

43 N°1923, de 1 de abril de 2020, para la Prevención, Contención y Tratamiento de la Infección por el Coronavirus (Covid-19).

44 Ley N° 6524/2020, que declara estado de emergencia en todo el territorio de la República de Paraguay ante la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud a causa del Covid-19 o coronavirus y se establecen medidas Administrativas, fiscales y financieras.

En Uruguay el Parlamento ha dictado distintas leyes que tienen su origen y objeto en la pandemia, como la postergación de elecciones para cargos de los gobiernos departamentales, exoneraciones tributarias o la creación del Fondo Solidario. En Argentina suscitó controversia un decreto que faculta al Ejecutivo a la reasignación de partidas por lo que resta del 2020 para atender la emergencia sanitaria y económica causada por la COVID-19. A este respecto, parlamentarios de oposición objetaron que resultaban vaciadas las competencias del Congreso con ese decreto⁴⁵.

Aun así, en la mayoría de los países de la región, como Colombia, Chile, México y Argentina, las principales medidas para combatir la pandemia han sido dictadas por el Poder Ejecutivo con base en facultades especiales conferidas por la Constitución, bajo la declaración formal de un estado de excepción, o bajo facultades concedidas por legislación sanitaria o de orden público que lindan con las potestades extraordinarias propias de un estado de emergencia.

No obstante, algunos parlamentos adoptaron disposiciones especiales de supervisión. En República Dominicana, donde la Constitución exige la autorización del Congreso, se estableció la obligación de rendir “informes periódicos a la comisión bicameral del Congreso”, creada en la resolución por la cual este autorizó la declaración del estado de emergencia. De esta forma, las distintas prórrogas han sido autorizadas por el Congreso tras la solicitud presidencial y de hecho algunas han sido rechazadas en la forma solicitada por el ejecutivo.

Lo mismo ha ocurrido en El Salvador donde, según la Constitución, la propuesta de la emergencia también corresponde al Consejo de Ministros y, tras ser aprobada por la Asamblea Legislativa, ha sufrido interrupciones en su vigencia a causa de la negativa inicial del órgano legislativo a su prórroga. En Argentina, el Ejecutivo también debía someter los decretos de necesidad y urgencia a la consideración del Congreso, bajo las reglas complementarias fijadas en una ley especial.

En el caso de Brasil, la declaración por el Congreso –a solicitud del Presidente de la República– de un estado de calamidad pública sirvió para cumplir con esa finalidad. En Trinidad y Tobago, las Cámaras organizaron una reunión parlamentaria específica en la que todos los ministros implicados informaron de sus planes, y en Brasil, un comité de seis legisladores de cada Cámara del Parlamento está monitoreando el trabajo del Gobierno, incluso a través de reuniones virtuales. Pero por el contrario, en Venezuela el ejecutivo ha eludido el control parlamentario establecido por la Constitución, y en Nicaragua no ha habido ningún tipo de control.

En esta lucha contra reloj, no cabe duda de que la tecnología se presentó como un aliado imprescindible. En lo que se refiere a la aceleración de procesos, inicialmente los parlamentos tardaron en reaccionar, sin terminar de encontrar las formas de garantizar el cumplimiento de sus funciones. A pesar de distintos proyectos de Parlamento Abierto en la región, la incorporación de la tecnología dejaba mucho que desear, especialmente en lo relacionado a la transparencia, rendición de cuentas e interacción con los ciudadanos.

Sin embargo, la llegada de la pandemia sirvió de revulsivo para acelerar la puesta en marcha de estos procesos, como la celebración híbrida de sesiones y comisiones, el voto telemático o la firma electrónica, aunque cabe señalar que, incluso cuando se consiguieron acuerdos para ponerlo en marcha, no se realizaron esfuerzos consistentes para darlo a conocer a la opinión pública.

En este sentido, Chile aprobó una reforma constitucional para permitir el funcionamiento telemático de la Cámara de Diputados y el Senado durante un año, y lo ha puesto en práctica, habitualmente, de manera híbrida. También Brasil ha modificado sus normas internas de funcionamiento, estableciendo procedimientos que de manera excepcional permitían sesiones virtuales⁴⁶ e implantando un Sistema de Deliberación a Distancia (SRD), tanto de pleno en el Congreso y Senado como de comisión, solo en el Senado, que se han aprovechado para añadir oportunidades de participación de los ciudadanos. Además, el Senado ha lanzado una aplicación que permite a los senadores iniciar sesión y participar virtualmente.

No obstante, el proceso de adaptación y transformación tecnológica de los parlamentos se dio de

45 Decreto 457/2020. DECBU-2020-457-APN-PTE-Modifica el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2020.

46 Resolution 11/2020. Brazilian Chamber of Deputies 2020.

una manera lenta e intermitente en la mayoría de los casos y, salvo excepciones como la brasileña –donde el Senado retransmitió sus sesiones por YouTube y permitía al público publicar comentarios–, no se realizaron procesos para involucrar al ciudadano⁴⁷.

Por último, el teletrabajo de los empleados públicos al servicio de la Cámara, en especial en lo relativo al control de la efectividad de dicho trabajo y los medios que las instituciones deben poner a disposición de los trabajadores para que esta medida sea eficaz, ha sido regulado, por ejemplo, por la Asamblea Nacional del Ecuador.

V. CONCLUSIONES: HACIA LA CENTRALIDAD DEL PARLAMENTO POR LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL.

La crisis de la COVID-19 no puede ser una excusa para avanzar hacia modelos de concentración del poder; en este sentido, no debe aprovecharse para hacer más poderosos a los gobiernos a expensas de los parlamentos y, en todo caso, no de manera permanente. Para evitarlo, el Parlamento debe ser el centro de la vida política de un país y, para mantener esta condición, debe dotarse de los instrumentos y mecanismos necesarios para garantizarlo.

Por tanto, la continuación de la labor del Parlamento debe considerarse un requisito esencial durante una crisis, y la prioridad debe ser establecer medidas, tanto jurídicas como tecnológicas, que permitan mantener la labor parlamentaria durante tales situaciones en el futuro. Esta pandemia ha propiciado las soluciones tecnológicas más cercanas a un “parlamento híbrido”, manteniendo una parte presencial (inherente a la democracia parlamentaria) con un suplemento virtual para facilitar la participación. Esto ha supuesto un nuevo reto para los servicios jurídicos de los parlamentos, que han tenido que trabajar en situaciones complicadas para buscar encaje jurídico en los reglamentos parlamentarios a una serie de instrumentos y prácticas nuevas que venían impuestas por una situación totalmente imprevista, pero en las que era imprescindible aunar el funcionamiento del Parlamento con la imprescindible seguridad jurídica.

En general, la incorporación de estos instrumentos tecnológicos a la vida del Parlamento para la celebración de sesiones y la votación de determinados asuntos no ha generado problemas, pero su incorporación de manera permanente debería estar sometida a criterios jurídico-políticos y no de mera posibilidad técnica. 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 trabajo⁴⁸, elementos que, como hemos visto, pueden acelerarse en la poscrisis.

Pero además, con motivo de la crisis sanitaria del coronavirus se abre un nuevo campo, hasta ahora en un segundo plano, que puede introducir cambios en la propia lógica del parlamentarismo, como 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.

En este sentido, 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 solo afectan al ejercicio de sus funciones sino también al papel del Parlamento en el sistema democrático. Además, la ausencia de estas garantías repercutiría doblemente a los ciudadanos al afectar directamente a su derecho

47 El 20 de marzo de 2020, el Senado celebró, transmitida por YouTube y abierta a los comentarios de los ciudadanos que asistían a través de este canal, la que puede ser considerada como la primera sesión parlamentaria virtual completa del mundo.

48 R. RUBIO y R. VELA NAVARRO-RUBIO, *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas: 125 instrumentos de apertura parlamentaria*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Colección Monografías, 12. Zaragoza, 2017b.

de representación, ya que es por su delegación por la que se ejercen las funciones parlamentarias.

La representación, en su actual configuración jurídica, no busca solo 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.

No en vano, 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”⁴⁹. 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”⁵⁰.

Por tanto, el Parlamento no debe renunciar a las oportunidades que la tecnología le ofrece para desempeñar su labor con más eficacia; sin embargo, esta no puede limitar a los diputados, ni a los grupos en su función representativa. 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 devastadores. Por eso, aunque haya sido posible celebrar plenos y comisiones, incluso íntegramente de manera virtual, el Parlamento no puede renunciar a la deliberación y al debate presencial como parte esencial de la actividad parlamentaria.

Estrechamente vinculado a lo anterior, como garantía y complemento, el voto telemático deberá seguir siendo considerado algo excepcional. Por un lado, la utilización intensiva del voto telemático puede transmitir la idea de que el funcionamiento del parlamento sería más barato, abundando de esta forma en los argumentos de la antipolítica; y, por otro, plantea serios problemas técnicos para resolver tanto la votación simultánea tras el debate como las votaciones complejas donde no haya un único punto que votar, sino que incluyan cientos o miles de enmiendas –como en los trámites legislativos complejos–, o introduzcan transacciones y acuerdos casi en tiempo real de los grupos, pactando textos alternativos que sea imposible de trasladar a los mecanismos utilizados de votación electrónica.

Así pues, la excepcionalidad no puede hacer que se reduzcan los niveles de seguridad e integridad en los mecanismos de votación, ni que se prescinda de sistemas de autenticación reforzada como la firma electrónica para el ejercicio de los mismos. 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”⁵¹, 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.

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. Este aspecto, además de contribuir a la pérdida del papel simbólico del Parlamento podría verse relegado, y la suma de ambos

49 C. SMITH, *Teoría de la Constitución*, Alianza, Madrid, 1982, p.365.

50 P. DE VEGA, *Obras escogidas*, CEPC, 2018, p.406.

51 F. RUBIO LLORENTE, *La forma de poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEPC, Madrid, 1997, p. 196

aspectos puede fomentar la desafección, como ocurre por ejemplo cuando se reduce el sentido del trabajo parlamentario a la celebración de plenos, se desplaza el eje del debate a las sedes de los partidos o se reduce el contacto personal entre los grupos.

En resumen, para estar preparados para nuevas crisis y aprovechar las enseñanzas del COVID-19 es necesario mantener la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación pública durante la transición hacia estas prácticas de carácter excepcional, algo que resulta crucial para mantener procesos democráticos sólidos y generar confianza en la respuesta. 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 de esta tecnología, y evitar improvisaciones en crisis similares. También sería importante 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 con el fin de que la tecnología no se convierta en un riesgo de inestabilidad e inseguridad sino en aliada de la labor parlamentaria.

Como hemos visto, las situaciones de crisis aceleran los procesos de cambio, pero también es bueno aprovecharlas para pensar en lugar de actuar precipitadamente. Este periodo de crisis nos deja una serie de innovaciones tecnológicas que han acudido en ayuda del parlamento durante la pandemia y que deberían permanecer entre nosotros. Casos como el del Registro, que ofrece ventajas no solo de comodidad sino de organización y transparencia, y donde el impulso experimentado durante la pandemia, ha llevado a muchos a acreditarse, formarse y familiarizarse con su utilización, puede y debe consolidarse; o el teletrabajo, cuya regulación, una vez que se dote de recursos necesarios, también ayudará al funcionamiento del parlamento, donde la pandemia ha mostrado que se pueden articular sistemas que permitan ajustar objetivos y tareas con la modalidad de trabajo, haciendo posible avanzar hacia la conciliación real sin renunciar a mecanismos de medición del rendimiento.

Por último, para hacer posible todo lo anterior, es necesario contar con un servicio de asistencia técnica informática, responsables del mantenimiento, de la formación y ayuda, y de la búsqueda de alternativas. Nunca se puede garantizar la seguridad absoluta, pero al igual que en el sistema presencial no se puede garantizar un 100 % de seguridad, como tampoco puede hacerse en la actividad ordinaria sujeta a fallos de microfonía o de votación (que siguen produciéndose aunque sea de manera excepcional).

Quizás la modificación de más calado que aspira a consolidarse en nuestros parlamentos es la integración de la participación ciudadana. Como hemos visto, algunos Parlamentos han abierto canales de comunicación con la sociedad como una forma más de dar respuesta a esta crisis. Estos canales, informales y precarios, bien podrían consolidarse aunque 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.

Estamos en un buen momento para planificar, de cara al futuro, herramientas tecnológicas para innovar en la comunicación política y en la participación ciudadana en los procesos parlamentarios para avanzar hacia la apertura legislativa a través de plataformas de participación y de co-creación. 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 de un marco legal, de una planificación estratégica, de un compromiso activo y de los recursos adecuados.

Es muy probable que esta no sea la última crisis sanitaria o medioambiental, y una de las principales enseñanzas de la misma debería ser la de la necesidad de un marco normativo que nos permita hacer frente a estas situaciones con la mayor seguridad jurídica. 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 manifiestan, 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 y a largo plazo sobre las modificaciones que estos cambios pretenden generar en la institución parlamentaria.

Si tenemos en cuenta lo anterior, aún 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. Sin embargo, no debemos olvidar que el mayor desafío al que se enfrentan hoy en día los parlamentos no es de carácter político, ni tecnológico, aunque estos sean enormes; el mayor desafío al que se enfrentan es de carácter democrático: el reto de ponerse de acuerdo con el resto de los poderes públicos en una serie común de necesidades de los ciudadanos.