

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

ASOCIACIÓN DE SECRETARIOS GENERALES DE PARLAMENTOS

COMUNICACIÓN

de

Sr Manuel CAVERO
Secretario General del Senado de España

sobre

“La Votación Remota en el Senado de España”

Session de Manama
Marzo 2023

Introducción.

El parlamento es la institución básica de los Estados democráticos. En él, los parlamentarios primero debaten y después votan. Debate y votación tienen lugar de forma presencial. Tal es el símbolo de la esencia del parlamento para los ciudadanos: así es como trabaja el parlamento.

La votación es un elemento central de la actividad parlamentaria democrática. Si el debate es el instrumento del parlamentarismo que permite que los integrantes de la cámara expresen sus plurales opiniones políticas, la votación es el mecanismo para la expresión de la voluntad del parlamento, plasmada en la adopción de los acuerdos.

El artículo 79 de la Constitución española establece las reglas generales de votación en las Cámaras. En su apartado 3 -que es el relevante a los efectos de esta comunicación- dispone que "*el voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable*". Este precepto se reproduce literalmente en el artículo 92.5 del Reglamento del Senado.

La exigencia de que el voto sea personal implica que es el parlamentario el que decide el sentido del mismo. Y que puede hacerlo con plena libertad. Es cierto que, en los parlamentos donde los grupos políticos tienen una férrea estructura, la disciplina parlamentaria es instrumento que sirve para facilitar el mantenimiento de una línea política homogénea dentro de los mismos. Para garantizar que se siguen las instrucciones de votación se emplean diversas medidas, como la indicación del sentido del voto o las multas internas de los grupos políticos a quienes voten de forma distinta. Pero, en última instancia, cada parlamentario decide qué vota.

Que el voto sea personal significa, además, que no puede ser emitido por otra persona.

La exigencia de que el voto sea indelegable es consecuencia de lo anterior e impide que el parlamentario pueda transferir la capacidad de emitir su voto a otro parlamentario, incluso mediante un mandato concreto del sentido de su voto. A ello conduce la lógica de que la votación tiene lugar tras la deliberación, que permite formar criterio, y que ese criterio es el que personalmente se forma el parlamentario. Si el voto fuera delegable y se dejara libertad de voto al delegado, ya no sería personal; y si le diera un mandato concreto de votar en determinado sentido, tendría que hacerlo de forma previa a la deliberación rompiendo la lógica del parlamentarismo.

Obviamente, la descripción anterior responde más a un esquema ideal que a la realidad práctica de nuestras asambleas. Esquema ideal que encuentra sus raíces en la concepción de que cada parlamentario representa a todo el pueblo y de que las decisiones en el parlamento se toman tras una deliberación en la

que la racionalidad de la argumentación permitiría convencer a los demás parlamentarios de los postulados propios. Quizá un parlamento así no haya existido nunca.

En la mayor parte de los casos el sentido del voto está decidido antes de empezar el debate. Los cambios de opinión como consecuencia del mismo son infrecuentes y, si se producen esos cambios, la mayor parte de las veces afectan al sentido del voto de todos los integrantes del grupo político. Son pocas las ocasiones en las que el parlamentario rompe con su voto la disciplina de grupo.

Pero parece conveniente no perder de vista estos postulados teóricos que son inherentes a la esencia del parlamentarismo y que tienen relación con lo que viene a continuación.

El derecho y deber de votar.

El Reglamento del Senado configura el voto como un derecho y un deber de los senadores. Además, el Tribunal Constitucional español ha declarado que el derecho fundamental al ejercicio del cargo parlamentario (regulado en el artículo 23.2 de la Constitución española) incluye, entre otros derechos, el derecho a votar.

Sin embargo, el ejercicio de ese derecho a votar (y el cumplimiento del deber de hacerlo) puede verse dificultado o impedido por diferentes motivos.

Como es evidente, pueden producirse circunstancias de hecho que impidan a un parlamentario ejercer su derecho al voto, vinculadas a la imposibilidad de asistir físicamente a una sesión (asistencia a la sesión que también se configura como un derecho y un deber de los senadores en el artículo 20.1 del Reglamento del Senado).

Entre tales circunstancias de hecho se hallan:

- Las de ciertas enfermedades, determinados accidentes, así como las situaciones de embarazo y de parto.
- El acaecimiento de hechos que impidan llegar hasta la sede del parlamento, en unas ocasiones derivados de fenómenos de la naturaleza (como la ceniza de un volcán que impide volar a los aviones en los que se desplazan los parlamentarios, un terremoto que afecta a las infraestructuras de desplazamiento o de la propia sede del parlamento, una pandemia...) y en otras ocasiones como consecuencia de alteraciones del orden público (como manifestaciones que impidan el acceso a los edificios del parlamento, huelga de transportes de viajeros que implique su paralización...).

En otros casos puede ocurrir un fallo crítico del sistema electrónico de votación presencial, hallándose físicamente presentes los parlamentarios en la cámara. Si bien, en tales supuestos, podría recurrirse a sistemas clásicos como el de la mano alzada o similares, son poco prácticos cuando hay que realizar un número muy elevado de votaciones (y particularmente complejos si se da una enorme fragmentación de la representación política que dificulta especialmente el recuento visual de los votos).

Un tercer grupo de supuestos que pueden impedir el ejercicio presencial del derecho de voto y justificar la autorización del voto remoto son los que tienen en cuenta otras finalidades que se consideran relevantes y de las que se deriva que el parlamentario no se encuentre físicamente en la sede del parlamento. Puede deberse:

- A la conveniencia de facilitar la doble condición de los parlamentarios como, además, miembros de asambleas parlamentarias internacionales o regionales, o incluso a su condición de integrantes de corporaciones locales. En esa misma línea, si los parlamentarios son, además, miembros del gobierno, puede pensarse en la conveniencia de facilitar la votación remota.
- A las situaciones de maternidad o paternidad, para facilitar la conciliación de la vida política con la familiar.

Ciertamente, existe un interés del parlamento y de los grupos políticos en que todos los miembros de la cámara puedan votar, de modo que la decisión que se adopte sea un reflejo fiel de la representación del pueblo. A este interés responden los distintos mecanismos que se establecen para que el resultado de la votación no se vea desvirtuado por la ausencia de miembros de la cámara.

El voto remoto en el Senado español.

En el sistema del Senado español, la regulación del voto remoto acoge -como veremos- algunas de estas modalidades en las que diferentes circunstancias dificultan o impiden el voto presencial.

Se parte, como se ha visto, de la prohibición constitucional de la delegación y también de la dificultad de aplicar otras técnicas, propias de algunos parlamentos -como la sustitución temporal o el *pairing*-, pero ajenas a la tradición parlamentaria española y de difícil aplicación, sobre todo la segunda, en supuestos de muy alta fragmentación de la representación política como sucede en España en la actualidad. Por ello se intenta afrontar tales circunstancias mediante la regulación y el empleo del voto remoto.

Caber añadir que el voto remoto en el Senado solo se plantea para las sesiones plenarias. En las de Comisión no es preciso, dada la posibilidad de que los senadores se sustituyan entre ellos.

Y que presupone que el parlamentario que vota en remoto está en condiciones de seguir el desarrollo de la sesión y de los debates, lo que es posible a través de su retransmisión en *streaming* y del uso de dispositivos móviles.

La primera etapa del voto remoto: 2013.

Mediante una modificación del Reglamento del Senado, en noviembre de 2013 (más de dos años después de que lo hiciera el Congreso de los Diputados español), se introduce por primera vez el voto remoto, con las siguientes características:

- Se solicita por el senador y se autoriza por la Mesa del Senado.
- Los supuestos que se pueden alegar en la solicitud (con documentación justificativa) son los de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, que impidan la presencia en el Senado.
- Solo se puede emplear para votaciones en asuntos que no sean susceptibles de fragmentación, lo que excluye -principal aunque no únicamente- la votación de las leyes y de sus enmiendas.
- El voto se emite antes de que haya comenzado el debate del asunto, para garantizar su recepción a tiempo (debido al estado incipiente de la técnica en esta materia) y se suma por el presidente a los que se producen en la votación presencial.

Sin perjuicio del examen posterior de otros aspectos, cabe señalar que se trataba de una posibilidad de uso muy limitada, por los pocos asuntos a los que era aplicable y, sobre todo, porque no se podía emplear para la votación de los asuntos más relevantes del orden del día. No obstante fue un útil banco de pruebas para lo que vino a continuación.

La segunda etapa del voto remoto: la pandemia (2020).

El COVID-19 exigió respuestas de todo tipo para lograr que el Senado, como todos los parlamentos, siguiera funcionando.

Entre ellas, se estableció la limitación, mediante acuerdo político, de la presencia física de los senadores en la cámara para evitar el contagio en lo posible. El acuerdo fue político y no jurídicamente vinculante con el fin de respetar el

derecho de asistencia de cada senador. Tal limitación llevó aparejada la imposibilidad de utilizar para las votaciones el sistema electrónico presencial.

El Senado acordó (mediante una Norma supletoria del Reglamento de 9 de junio de 2020, dictada por su presidenta) establecer el voto remoto para todos los senadores con carácter obligatorio, incluidos los que se hallasen presentes. Se consideró conveniente primar la igualdad en las condiciones de voto de todos los senadores. Se desactivó el sistema de votación presencial.

El voto remoto se aplicó a todas las votaciones, cualquiera que fuera el asunto del orden del día. Para votar se abría un plazo suficiente para garantizar (1) que se conocía el objeto de la votación, (2) que el voto se emitía, (3) que se recibía, (4) que se computaba y (5) que se podían resolver eventuales incidencias técnicas derivadas del proceso de votación.

Las votaciones tenían lugar en todos los casos una vez concluido el debate del asunto correspondiente.

Una vez se recuperó la presencialidad del 100% de los senadores en octubre de 2021 la Norma supletoria perdió su vigencia. No obstante, con la sexta oleada de la pandemia (ómicron) se aprobó una nueva Norma supletoria el 30 de noviembre de 2021 (que además se aplicó en alguna sesión plenaria en la que falló el sistema de votación presencial).

Por esta vía se produjeron también votaciones mediante papeletas, para la elección de los miembros de órganos cuya designación correspondía al Senado (como el consejo de administración de la corporación de la radio y la televisión públicas).

La tercera (y actual) etapa del voto remoto: 2022.

En abril de 2022, y sobre la base técnica experimentada con éxito durante la etapa de la pandemia, se modifica el artículo 92 del Reglamento del Senado. En el apartado 3 se establecen las reglas generales para el voto por procedimiento electrónico remoto, que son:

- El senador lo solicita con documentación que lo justifique y la Mesa lo autoriza si se ajusta a los requisitos del Reglamento.
- El voto se puede emitir por este procedimiento para todos los asuntos que figuran en el orden del día (salvo los que se resuelvan por asentimiento) y para cualquier tipo de votación.
- Los supuestos en los que cabe la solicitud son los siguientes: *“...embarazo, maternidad y paternidad, así como en situaciones excepcionales o imprevisibles suficientemente acreditadas que impidan la*

presencia en dichas sesiones como pueden ser accidentes, motivos de salud o asistencia a reuniones internacionales”.

- Los votos remotos se emiten siempre después de concluido el debate del asunto correspondiente, durante el plazo que abre la presidencia. Finalizado dicho plazo, tiene lugar la votación presencial, en el momento que lo anuncia el presidente. El sistema de votación suma los votos remotos y los presenciales.

A todo lo anterior cabe añadir la previsión del nuevo apartado 4 del mismo artículo 92 del Reglamento, conforme al cual *“En supuestos extraordinarios como catástrofes, crisis sanitarias, paralización de los servicios públicos esenciales para la comunidad, así como en aquellos casos excepcionales en los que el Palacio del Senado no pudiera acoger la normal actividad parlamentaria, en los que no pueda ser utilizado el procedimiento de voto electrónico presencial, la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, podrá acordar que todos los senadores y senadoras emitan su voto por procedimiento electrónico remoto”.* Se lleva al Reglamento la previsión de supuestos como los que dieron lugar a las Normas supletorias mencionadas.

Aspectos técnicos básicos del sistema.

Desde un punto de vista técnico, la aplicación de la votación por procedimiento electrónico remoto ha sido desarrollada por los servicios TIC del Senado.

El senador que ha sido autorizado para efectuar la votación remota puede acceder a la aplicación de votaciones desde cualquier ordenador. También desde una tableta y desde el teléfono móvil. Todo ello mediante la introducción de usuario y de contraseña.

Cuando se abre la votación remota, el senador, respecto de cada uno de los asuntos que se ponen a votación, selecciona “sí”, “no” o “abstención”. Puede revisar las opciones y cuando se dispone a emitir el voto, una vez acepta la selección efectuada, debe introducir el código OTR que recibe en su teléfono móvil. Esta es la garantía que -por el momento- puede dar el sistema informático del carácter “personal” del voto en el momento de su emisión. Aunque, como es evidente, no lo hace al 100%. Se está estudiando la posibilidad de que una mayor garantía se obtenga por procedimiento de reconocimiento facial en el teléfono móvil.

Los votos se reciben en los equipos informáticos del Senado y la aplicación los prepara para ser sumados a los votos presenciales. Cuando se produce la votación presencial, en las pantallas del salón de sesiones y en la publicación en

la página web quedan reflejados el resultado total, así como qué votos se han emitido de forma presencial y cuáles en remoto.

Técnicamente no es viable, por el momento, simultanear la emisión del voto remoto y la del presencial. Ello obliga a que la votación presencial tenga lugar más tarde que la remota, con lo que cabe la posibilidad de que, en ese lapso de tiempo, si se produce un cambio de opinión en el sentido del voto de un grupo político, no sea posible que quien haya votado en remoto cambie su voto.

En todo caso, el sistema electrónico de votación presencial queda bloqueado para los senadores autorizados para el voto remoto. Con ello se evita la posibilidad de emisión de un doble voto por el mismo parlamentario.

Otras consideraciones acerca del voto remoto.

Por una parte, cabe hacer algunos comentarios sobre los supuestos en los que se autoriza el voto remoto:

- a) Supuestos de embarazo, maternidad o paternidad: se hallan en el origen del voto remoto en 2013, como medida de conciliación de la vida parlamentaria con la familiar. Siendo una finalidad bien justificada, la pregunta que cabe hacerse es si la parlamentaria o el parlamentario que se halla en esa situación realmente concilia o si no lo hace de forma muy limitada cuando emplea el voto remoto. Porque cuando se establecen medidas de conciliación laboral y familiar para los trabajadores y trabajadoras, se tiende por lo general a que disfruten de esos permisos de forma plena, sin ninguna carga laboral. Y sin embargo, las mujeres y hombres parlamentarios en periodos de paternidad o maternidad deben ejercer el derecho al voto, lo que implica que deben seguir la sesión, los trabajos preparatorios... En definitiva, hacer su trabajo, lo que evidentemente limita la conciliación.
- b) Supuesto de enfermedad o de accidente: si la enfermedad o el accidente es grave, ¿se halla el parlamentario en las condiciones adecuadas para seguir la sesión y emitir el voto? Si no lo es ¿impide la presencia en la cámara? ¿Y en el caso de quien se somete a una operación quirúrgica?
- c) Asistencia a reuniones internacionales: por ejemplo a la asamblea de la UIP. ¿Se puede estar interviniendo en una reunión de comisión o en el plenario y emitir el voto en el Senado? Quizá. Pero ¿es posible atender al debate en ambos foros?
- d) La amplitud de la fórmula empleada en el Reglamento (circunstancias "...como pueden ser...") abre la puerta a una interpretación que puede ser excesivamente flexible, susceptible de generar problemas.

Por otra parte, la práctica parlamentaria, habitual y lógica, de extender la negociación política de algunos de los asuntos que se van a votar hasta el momento inmediatamente anterior a la votación (por ejemplo, de enmiendas a una ley), implica retrasos en el comienzo de la votación remota que afectan al desarrollo del orden del día y que en ocasiones exige la suspensión de la sesión para que los senadores que han de ejercer su voto de forma remota tengan tiempo suficiente para conocer debidamente el texto del asunto que van a votar.

El sistema de voto remoto implica además una rigidez en el desarrollo de la votación presencial que impide o dificulta extraordinariamente, por ejemplo, la alteración sobrevenida del orden de votación de las enmiendas.