

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

EL SISTEMA PARLAMENTARIO BRITÁNICO ANTE LA COVID-19

por Pablo Guerrero Vázquez

Investigador, Fundación Manuel Giménez Abad

I. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN

La COVID-19, o el patógeno que la provoca, hizo su aparición en la Cámara de los Comunes, por vez primera, el 23 de enero de 2020. Pasaban veintitrés minutos de las once de la mañana cuando el *Secretary of State for Health and Social Care*¹, Matt Hancock, se dirigió a sus señorías para informar a la Cámara sobre el brote de un nuevo coronavirus en China, y la respuesta que el Gobierno británico preparaba para proteger a sus ciudadanos. Así lo recoge el *Hansard* de aquel jueves². El canal de televisión parlamentario, en todo caso, pone de manifiesto que aquella mañana la Cámara se encontraba prácticamente vacía, muestra del escaso interés que, por entonces, levantaba esta cuestión entre los parlamentarios³. El día anterior, por la tarde, poco antes de las cuatro, el Lord Patel había preguntado al Gobierno de Su Majestad sobre la estrategia que éste iba a seguir ante la amenaza que suponía el nuevo “coronavirus de Wuhan”. Hoy sospechamos que, por entonces, el virus ya llevaba una temporada circulando por Europa sin ser detectado. Sin embargo, desde un punto de vista parlamentario, esta última intervención es el caso cero de la pandemia en el Reino Unido.

A partir de este momento, el número de referencias realizadas al SARS-Cov-2 en sede parlamentaria se multiplicó a la misma velocidad a la que el patógeno se estaba propagando entre la ciudadanía británica. Desde este instante, todas las semanas se sustanciaron debates sobre el fenómeno pandémico que se estaba gestando. En febrero, el Secretario de Estado para la Salud compareció en la Cámara de los Comunes los días 3, 11 y 26 (pues entre los días 13 y 24 la Cámara estuvo en receso). Tras finalizar su intervención, el subsecretario del Departamento daba cuenta de lo expuesto en la Cámara Baja ante los Lores. En ambos casos, el tono de la oposición fue conciliador en las formas y propositivo en el fondo. En la Cámara de los Comunes, desde el 3 de febrero, el turno de réplica al Secretario de Estado fue abierto por el laborista Jonathan Ashworth, Secretario de Estado en la sombra en materia sanitaria. Con ello se quiere poner de relieve que, desde principios de febrero, a nivel parlamentario, la crisis sanitaria tuvo un papel relevante. A nivel mediático, sin embargo, la repercusión de la pandemia fue menor, pues el Primer Ministro, Boris Johnson, no fue preguntado ante los Comunes sobre la COVID-19 hasta principios de marzo. Y aún entonces, como veremos, las cuestiones abordaron la problemática superficialmente. En las sesiones de preguntas al PM de febrero, celebradas los días 5, 12 y 26, la oposición se interesó sobre temas de muy diversa índole, pero ninguno relacionado con la pandemia. Los *Opposition Days* de este mes también fueron dedicados a otros particulares (financiación local, transporte y evasión fiscal).

1. En el sistema británico, el *Secretary of State for Health and Social Care* es el máximo responsable del Departamento de Sanidad y del *National Health Service*.

2. Hansard, 23 de enero de 2020. Contenido disponible en línea: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-01-23/debates/38D462B1-70F8-4CC6-AABD-2CCF4E271C34/WuhanCoronavirus?highlight=coronavirus#contribution-BAEoFoAF-F311-4991-A6B1-57AB10ABF815> [última consulta: mayo 2020]

3. Parliament Live, 23 de enero de 2020. Contenido disponible en línea: <https://parliamentlive.tv/Event/Index/8f9eb71b-o8cc-4548-baa8-9ce6c9cfffec> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

En el plano normativo, el día 10 de febrero fue aprobado *The Health Protection (Coronavirus) Regulations 2020*⁴, un *Statutory Instrument* (SI) que, con base en la Sección 45R de la *Public Health (Control of Disease) Act 1984*, su vigencia quedaba acotada en el tiempo salvo que fuese aprobado parlamentariamente antes de 28 días. No obstante, la norma desplegó sus efectos desde el mismo momento de ser firmada y, entre las medidas que contemplaba, destacaba muy especialmente la posibilidad de detener a un individuo para comprobar si estaba infectado (*Regulations 4 a 7*) y el aislamiento forzoso de los positivos (*Regulation 8*). Las *Regulations 13 y 14* habilitaban a los agentes de la autoridad para implementar las medidas previstas en los apartados precedentes, pero el devenir de la situación pronto provocó que la utilidad de las mismas se viese sobrepasada⁵.

El 9 de marzo, unos minutos antes de que Jo Churchill, a la sazón Subsecretaria de Estado para la Salud, defendiese el SI al que se acaba de hacer referencia en un Comité de legislación delegada de los Comunes, el Secretario de Estado en la sombra había interpelado por la vía de urgencia a Matt Hancock para cuestionar, por vez primera, que la fase de mera contención⁶, la primera en la estrategia gubernamental contra la COVID-19, no hubiese sido ya superada⁷. En todo caso, a pesar de que, en ese instante, posiblemente la norma fuese ineficaz, ésta fue convalidada ese mismo día por los Comunes, por no oponerse a la misma ninguno de los diecisiete miembros del Comité, y el día 11 por los Lores. Una cosa es que la norma se hubiese visto superada por las circunstancias y otra que la misma no continuara siendo necesaria.

En las primeras semanas de marzo, el tratamiento parlamentario de la pandemia ganó importancia, pero el debate continuó teniendo lugar, principalmente, en un plano no mediático. El coronavirus no tuvo un especial protagonismo en las preguntas al PM formuladas los días 4 y 11 de marzo. Si dejamos a un lado las preguntas formuladas por el líder de la oposición, el laborista Jeremy Corbyn, que solo abordó tangencialmente la cuestión, la pregunta que parece merecer mayor atención fue la formulada el día 4 por Carol Monaghan (SNP).

La parlamentaria escocesa, en apenas cuarenta segundos, expuso al PM lo evidente. Si el contacto estrecho y la movilidad geográfica eran los dos elementos que mejor contribuían a la propagación del coronavirus, todas semanas acudían a la Cámara 650 parlamentarios, desde las diferentes partes del territorio, para trabajar estrechamente varios días y retornar, posteriormente, a sus circunscripciones. A ellos debían sumarse los miembros del *staff* de los diputados. Y los trabajadores parlamentarios. Monaghan partía de que el Parlamento debía continuar abierto en una circunstancia tan extraordinaria, y por ello apuntó a la posibilidad de implementar métodos como

4. Este SI es de aplicación en Inglaterra. Existen instrumentos similares en Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Por ejemplo, para el caso galés, cfr. *The Health Protection (Coronavirus) (Wales) Regulations 2020*.

5. UK Statutory Instruments, núm. 129, 2020. Contenido disponible en línea: <http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2020/129/contents> [última consulta: mayo 2020]

6. El hecho de que fuese Churchill, y no Hancock, la persona encargada de defender el SI ante los Comunes, no es reflejo de que el debate sobre la oportunidad de la norma fuese una cuestión menor. Sencillamente, no es habitual que, por parte del Gobierno, intervenga el Secretario de Estado en este tipo de debates. Cfr. Hansard, 9 de marzo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-03-09/debates/5CEB539A-09F2-4268-9D6C-D60DoD170634/Coronavirus> [última consulta: mayo 2020]

7. Un día antes, el 8 de marzo, el PM había convocado la primera reunión CORA sobre la pandemia, poniendo de relieve que la situación comenzaba a ser preocupante *The Guardian, Coronavirus: Boris Johnson to hold Cobra meeting as UK death toll hits three*, 8 de marzo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/08/hancock-reassure-uk-public-doctors-warn-coronavirus-crisis> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

las *conference calls* y el voto a electrónico -provocando rumores entre otros miembros de la Cámara⁸-.

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

La pregunta tiene su interés, a pesar de que, desde nuestra perspectiva, no es sencillo responsabilizar a la cabeza del poder ejecutivo de las medidas adoptadas para preservar la salud de los miembros de un poder distinto y autónomo. Con independencia de ello, el PM avanzó en su contestación que en los próximos días se iba a dar cuenta de las medidas que pensaba adoptar el Gobierno para retrasar la propagación del virus en el Parlamento y en otros encuentros multitudinarios, que parecían equipararse en la respuesta de Boris Johnson. Pero entre las prioridades del PM no se encontraba, en ese instante, la adopción de medidas de distanciamiento social pues, hasta pasado el ecuador de marzo, la estrategia del Gobierno consistía en no impedir la propagación del virus para lograr la inmunidad de grupo⁹.

La crisis de la COVID-19, no obstante, ganó algo de peso en la vida parlamentaria. Aunque se siguieron discutiendo con normalidad otras cuestiones, cabe apreciar un mayor interés del asunto por parte de los parlamentarios, ya que en las comparencias del Secretario de Estado para la Salud las bancadas comenzaron a llenarse y el debate a enriquecerse. El día 11 de marzo, fecha en la que la OMS declaró la pandemia global, el Secretario de Estado anunció en una concurrida sesión de los Comunes que, pese a las circunstancias, era su compromiso mantener abierto el Parlamento, pues en un contexto de emergencia, resultaban imprescindibles las funciones parlamentarias legislativa y de control. No obstante, el propio Secretario de Estado anticipó que el funcionamiento ordinario de las Cámaras podía verse alterado en fechas próximas. En todo caso, insistió en que las medidas a adoptar no serían impuestas unilateralmente por el Gobierno, ya que éste estaba trabajando estrechamente con los *speakers* de ambas Cámaras para tratar de salvaguardar de la mejor manera posible el bienestar de los parlamentarios. Y el liderazgo, en todo caso, correspondería a los *speakers*. La única medida que descartó de plano el Secretario de Estado, en relación con este punto, fue la realización masiva de test a los parlamentarios, por creerla poco efectiva.

La oposición, igualmente, consideró crucial mantener el Parlamento abierto y, también, se mostró conforme con la necesidad de adaptar el funcionamiento de las Cámaras a la nueva situación¹⁰. De hecho, como se anticipaba, desde el 9 de marzo la oposición comenzó a cuestionar que la fase de mera contención no estuviese ya superada, haciéndose necesaria la toma de medidas de distanciamiento social más severas. En todo caso, algunas de las medidas propuestas para evitar la propagación del SARS-Cov-2 por Westminster, pasaban por cuestiones menores. Por ejemplo, el MP Peter Grant (SNP) denunció que los platos de comida servidos a los parlamentarios continuaban estando sin cubrir, y sin un número suficiente de pinzas como para evitar que muchos de ellos terminasen cogiendo las diversas viandas con las manos. También propuso alterar el tradicional sistema de votación de la Cámara (conjuntamente en los *division lobbies*), por votaciones en pequeños grupos durante un periodo de tiempo

8. Parliament Live, 4 de marzo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://parliamentlive.tv/Event/Index/1c98b19c-590d-4338-947a-4c394e8f30f8> [última consulta: mayo 2020]

9. En castellano, cfr. "Reino Unido quiere crear una 'inmunidad de grupo' contra el Covid-19", *La Vanguardia*, 15 de marzo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200315/474144521943/reino-unido-johnson-epidemia-pandemia-rebano-inmunidad-coronavirus-covid-19.html> [última consulta: mayo 2020]

10. Aquella misma noche, el Atlético de Madrid se enfrentó al Liverpool en Anfield, desplazándose a Reino Unido más de 3.000 seguidores atléticos. Pocos minutos antes de que el partido comenzase, en la Cámara de los Comunes, el Secretario de Estado para la salud en la sombra puso de relieve que, de haber tenido lugar la vuelta de los octavos de final en Madrid, el partido no podría haberse celebrado, pues España había comenzado a adoptar medidas de distanciamiento social cuya implementación también consideraba pertinente en Reino Unido.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

de dos o tres horas. En la Cámara de los Lores, un día después, el día 12 de marzo, el Lord Foulkes de Cumnock se preocupaba, por ejemplo, por el riesgo que constituían los turistas de diferentes nacionalidades que deambulaban por los pasillos del Parlamento. Salvo algunas excepciones -v. gr. la ya apuntada de la MP Carol Monaghan-, prácticamente nadie parecía estar pensando en este momento en la posibilidad de implementar un Parlamento virtual. O un Parlamento híbrido¹¹.

El lunes 16 de marzo, el *Speaker* de los Comunes, al comenzar la sesión, dio cuenta al resto de miembros de la Cámara de la adopción de una serie de medidas para tratar de frenar la expansión de la pandemia en el Palacio de Westminster. Éstas pasaban, fundamentalmente, por tratar de limitar los accesos a la sede del parlamento (visitas guiadas de carácter comercial, personas invitadas por los grupos...). Pasadas las 10 de la noche, tras una larga comparecencia del Secretario de Estado para la Salud, que tuvo lugar ese mismo día, y en la que Hancock fue preguntado, principalmente, por las nuevas recomendaciones del Gobierno de distanciamiento social¹², el *Speaker* volvió a tomar la palabra. En esta ocasión para anunciar, directamente, el cese de todo acceso no esencial a la Cámara. Las Galerías para el público, y las laterales (situadas sobre las bancadas de los parlamentarios), consecuentemente, quedaban clausuradas. También se suspendían las visitas realizadas por los MP a los electores. Y las escolares. Igualmente, cesaba la actividad del centro educativo del Parlamento.

El cese de todo acceso no esencial no comportaba, sin embargo, la limitación de los trabajos parlamentarios a aquellas cuestiones relacionadas directamente con la crisis sanitaria. Hasta tal punto la actividad parlamentaria no se paralizó tras esta declaración del *Speaker* que, una vez finalizada, y a pesar de que la noche estaba bien entrada en Londres, la Cámara -si bien con una asistencia discreta- se sumió en un debate sobre el aislamiento de las paredes de los edificios británicos. En relación a la actividad propiamente parlamentaria, tan solo se sugería a sus señorías mayores de setenta años, con patologías previas, o que pudieran estar embarazadas, que prestaran una especial atención a las recomendaciones gubernamentales¹³. Es decir, que tratasen de evitar, en la medida de lo posible, abandonar su domicilio. En todo caso, los asuntos que tuvieron una mayor repercusión durante aquellos días giraron en torno a la crisis sanitaria. Por ejemplo, todas las preguntas formuladas al PM Boris Johnson en las sesiones del 18 y del 25 de marzo, versaron sobre la pandemia provocada por el SARS-Cov-2.

El 19 de marzo, en todo caso, se evidenció que las medidas adoptadas tan solo tres días antes podían ser insuficientes ante la magnitud que adquiriría la pandemia. Ese día, un representante de la *House of Commons Commission* (órgano parlamentario encargado de las cuestiones administrativas de la Cámara), ante una pregunta formulada por el laborista Clive Efford, anticipó que, si bien es una obligación democrática el continuar

11. El día 11 de marzo la presidenta del *Procedure Committee* (encargado, como se verá, de realizar propuestas de mejora sobre los procedimientos parlamentarios) remitió una carta al *Speaker* de la Cámara en la que tampoco se aprecia la necesidad de implementar un Parlamento virtual. A lo sumo, se apunta a la necesidad de introducir cambios en el sistema de votación. *Letter from the Chair of the Committee to the Speaker*, 11 de marzo de 2020, contenido disponible en línea: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmselect/cmproced/correspondence/200311-Chair-to-Speaker-coronavirus-and-divisions.pdf> [última consulta: mayo 2020]

12. El Gobierno había recomendado el cierre de pubs y otros establecimientos de ocio y, asimismo, había recomendado a los británicos no asistir a los mismos. Todo ello, no obstante, de manera no coercitiva.

13. Estas medidas eran especialmente pertinentes para los Lores, más que para los Comunes, atendiendo a la avanzada edad de muchos de los miembros de la Cámara. Por ello su *Speaker*, de 82 años, al dar cuenta al día siguiente de las medidas adoptadas para tratar de reducir el riesgo de exposición de los parlamentarios al virus, enfatizó que, dadas las circunstancias, nadie debía considerar un deber asistir al Parlamento. Hansard, 17 de marzo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://hansard.parliament.uk/Lords/2020-03-17/debates/85d6cd34-7bd9-4587-bodd-f50102706119/LordsChamber> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

manteniendo abierto el Parlamento, ésta circunstancia solo tiene cabida en tanto que queda garantizada la seguridad de todos los asistentes. Y añadió que, cualquier medida adoptada hasta la fecha, podía ser susceptible de revisión. No obstante, los esfuerzos en aquel momento se estaban centrando en dotar de medios electrónicos a las oficinas de algunos MPs, ya que el acceso del personal al parlamento se había visto sustancialmente reducido. Así, el representante de la Comisión, dio cuenta de que habían comenzado a repartir dispositivos portátiles, en concreto 56 portátiles, entre 41 oficinas de parlamentarios. También se repartieron auriculares, para mantener videoconferencias vía Skype. En relación a los parlamentarios, los esfuerzos del *Parliamentary Digital Service* se centraban aparentemente en lograr que éstos mantuviesen el contacto con los electores de su circunscripción¹⁴, aunque el representante de la Comisión anunció una reunión de este organismo para el siguiente lunes, en la que se continuarían dando nuevos pasos en punto a la digitalización del Parlamento.

El 23 de marzo, el *Speaker* de los Comunes anunció, de nuevo, cambios en la organización parlamentaria. En su declaración, Lindsay Hoyle admitió las dificultades técnicas encontradas para celebrar sesiones de manera telemática. Los mayores impedimentos pasaban, aparentemente, por lograr una calidad de conexión suficiente que permitiese una transcripción fidedigna de las declaraciones en el *Hansard*. Pero en esta fecha, se deduce, la implementación de un Parlamento híbrido resultaba ya más que pertinente, aunque no fuese viable. Por ello se acordó, por un lado, adelantar al 25 de marzo el inicio del receso de Pascua, que se prolongaría hasta el 21 de abril, y aprovechar este periodo para solventar los problemas de intendencia que impedían la celebración de sesiones virtuales. Por otro lado, a corto plazo, se adoptaron algunas medidas adicionales de carácter material, que se mantendrían vigentes en tanto que se continuasen celebrando sesiones presenciales.

En este sentido, se acordó la entrada escalonada de los miembros de la Cámara en tres grupos alfabéticos en el momento de la votación, pues en los días siguientes debían ser aprobados apresuradamente algunos proyectos de ley (*Coronavirus Bill*, *Contingencies Fund Bill*) para apuntalar la respuesta gubernamental a la crisis sanitaria. Durante la sesión, los parlamentarios debían de sentarse guardando una distancia de seguridad de seis pies (1,81 metros), lo que redujo notablemente el aforo de una Cámara en la que, en condiciones normales, ya no está garantizada la presencia de sus 650 miembros. El respeto de esta medida imponía que a las sesiones pudiesen acudir, como máximo, 50 parlamentarios. En otro orden de cosas, quedó prohibida la venta de alcohol dentro del complejo parlamentario, quizás para evitar que las reuniones espontáneas de sus señorías se prolongasen más de lo debido, lo que aumentaría el riesgo de contagio. Y, por último, se animó a los parlamentarios a ejercitar responsablemente su función de control gubernamental, para no saturar ni a los trabajadores del Parlamento (centrados en su digitalización), ni a los departamentos gubernamentales (centrados en el diseño e implementación de medidas excepcionales para superar una situación extraordinaria). El *Speaker* de los Comunes sintetizó esta advertencia de la siguiente manera: “*When a Member puts 60 questions down, that is not helpful to anybody or to this country*”. Esta recomendación puede ser pertinente, y no solo en momentos excepcionales, si se entiende, también, con mesura. Pero la misma, interpretada con generosidad, anula la principal función parlamentaria y, consecuentemente, al Parlamento como institución.

14. Hansard, 19 de marzo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-03-19/debates/06B43B77-F920-4955-915A-77C71970088C/Covid-19RemoteWorking> [última consulta: mayo 2020]. Cfr. E. Salisbury, “Coronavirus and constituents: working for an MP during a pandemic”, *The Constitution Unit Blog*, 1 de mayo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://constitution-unit.com/2020/05/01/coronavirus-and-constituents-working-for-an-mp-during-a-pandemic/> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

El *Coronavirus Bill* y el *Contingencies Fund Bill* fueron tramitados a una velocidad supersónica. En los siguientes tres días, ambos proyectos de ley fueron sometidos a las tres lecturas perceptivas que exige el procedimiento legislativo en ambas Cámaras. Ni en segunda ni, lo que es más sorprendente, en tercera lectura, fueron sometidos a división. En relación a la tercera lectura del *Coronavirus Bill* en los Comunes, *The Chairman of Ways and Means* (en ausencia del *Speaker*) anunció a los parlamentarios que las divisiones solo serían admitidas en supuestos muy excepcionales, pues las circunstancias exigían imprimir celeridad a la tramitación del proyecto y evitar, igualmente, el estrecho contacto en los vestíbulos de votación. Por ello, una vez finalizado el debate a las diez de la noche, que fue el plazo dado de antemano por el *Speaker* (guillotina parlamentaria), la norma fue aprobada por asentimiento. En términos similares fue tramitado el *Contingencies Fund Bill*. Ambas normas recibieron el *Royal Assent* el 25 de marzo¹⁵.

Ese mismo día, como anticipábamos, el PM se sometió a la última sesión de control antes del receso de Pascua, ya que el Parlamento acordó el adelanto del *Easter Recess* unos días, tratando de preservar la salud de sus miembros. Durante la sesión de preguntas al PM, el líder de la oposición, (todavía) Jeremy Corbyn, se mostró preocupado por las facultades de control del Parlamento durante el receso, ya que, durante estos periodos, los parlamentarios no presentan preguntas al Gobierno. Y el control, en un contexto en el que el poder ejecutivo asumía unos poderes exorbitantes, parecía más pertinente que nunca. Por ejemplo, tan solo un día después, el 26 de marzo, el Secretario de Estado para la Salud aprobaba un SI que sustituía al dictado el 10 de febrero y contemplaba medidas más agresivas de confinamiento social (imposibilidad de abandonar el domicilio, salvo excusa razonable, *Regulation 6*)¹⁶. Huelga decir que, durante el periodo de receso, los SIs tampoco pueden ser convalidados por el Parlamento. Y en este caso, la convalidación parlamentaria, en un plazo de 28 días, era preceptiva.

En la tarde del 25 de marzo, Rees-Mogg, *Leader of the House of Commons* (y, en consecuencia, nexo de unión entre el Gobierno y el Parlamento), presentó una moción para adelantar una semana el receso de Pascua. Ninguno de los presentes se opuso. Si bien, antes de ser aprobada la moción por asentimiento, algunos diputados, entre ellos el líder de la oposición, Corbyn, mostraron su preocupación sobre la escasa información que estaban recibiendo los parlamentarios por parte del Gobierno. Rees-Mogg se excusó recordando la excepcionalidad de las circunstancias, y la acuciante necesidad que tenía el Gobierno de actuar con celeridad. No obstante, anunció que los responsables ministeriales mantendrían puntualmente informados a los MPs durante el receso por teleconferencia.

Minutos después, el *Speaker* de la Cámara, antes de levantar definitivamente la sesión, puso de manifiesto las carencias tecnológicas del Parlamento para continuar realizando sus funciones de manera no presencial. Y, sin eludir ninguna responsabilidad, pues admitió que debía haberse avanzado en punto a la digitalización del Parlamento con anterioridad, solicitó el apoyo gubernamental para tratar de sobreponerse a algunos de los escollos que impedían la puesta en marcha de un Parlamento virtual con seguridad. Eran las seis horas y treinta y un minutos de la tarde del 25 de marzo cuando el Parlamento quedó en receso. *House adjourned*.

15. Una síntesis de las vicisitudes acaecidas durante la tramitación de ambos proyectos de ley puede encontrarse, respecto al *Coronavirus Bill*, en el siguiente enlace: <https://services.parliament.uk/bills/2019-21/coronavirus.html>. En punto al *Contingencies Fund Bill*: <https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/contingenciesfund/stages.html> [última consulta: mayo 2020]

16. The Health Protection (Coronavirus, Restrictions) (England) Regulations 2020. Contenido disponible en línea: <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/350/contents/made> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

II. PROBLEMAS JURÍDICOS PLANTEADOS Y MEDIDAS TÉCNICAS ADOPTADAS

La primera duda que se nos plantea, en términos jurídicos, gira en torno a la licitud del adelanto del receso de Pascua una semana sobre lo previsto. La misma, indudablemente, es conforme a Derecho. El *Standing Order No. 25* contempla expresamente la posibilidad de que el Gobierno solicite el receso a la Cámara en cualquier momento. Los supuestos de receso, además, difieren de los de “*prorogation*”, cuya declaración comporta la caducidad de todos los trabajos parlamentarios. En septiembre de 2019, *The Supreme Court of the United Kingdom*, consideró contraria a Derecho la *prorogation* aprobada formalmente por la Reina, a propuesta, también formal, del *Privy Council* y decidida, en última instancia, por el Gobierno (no podría ser de otra forma en una monarquía parlamentaria)¹⁷. En efecto, en este supuesto, el Gobierno lo que perseguía era impedir que el Parlamento desempeñase sus funciones constitucionales en el marco de la negociación del *Brexit*¹⁸. El supuesto que nos ocupa es por completo diferente. En el marco de la crisis sanitaria de 2020, 1) la decisión no había sido adoptada para impedir el funcionamiento de la institución parlamentaria y dificultar el control gubernamental (aunque existían notables dudas sobre la forma en la que el control iba a materializarse) y 2) no se trataba de un supuesto de *prorogation* y, en consecuencia, el adelanto del receso no había sido adoptado unilateralmente por el Gobierno, sino acordado por el propio Parlamento.

Los posibles problemas jurídicos, por lo tanto, no vienen provocados por el adelanto del receso, sino por las dificultades derivadas de implementar un sistema semi-presencial en un Parlamento en el que la tradición es fundamental en las formas (con un protocolo encorsetado) y en el fondo (ya que un importante número de las normas que rigen la vida parlamentaria no se encuentran codificadas) y que, durante siglos, ha confiado su funcionamiento a la presencialidad de sus miembros. La puesta en funcionamiento de un parlamento no presencial no era compatible con algunas de las normas que rigen la vida parlamentaria británica: bien fuesen normas de carácter convencional -que, como es sabido, tienen una gran importancia en Westminster¹⁹-, bien fuesen antiguas convenciones positivizadas hoy en día en los *Standing Orders*, de los Comunes, o de los Lores. En todo caso, a partir de este momento, este trabajo se focaliza en las medidas adaptadas en la Cámara Baja para garantizar, simultáneamente, el funcionamiento de la institución y la salud de los parlamentarios.

Teniendo ello en consideración, para analizar las medidas técnicas diseñadas, y las soluciones jurídicas adoptadas para hacerlas viables, debemos diferenciar dos horizontes temporales. En primer lugar, nos referiremos a las medidas adoptadas a corto plazo, para garantizar que el Parlamento, incluso durante el *Easter Recess*, continuase funcionando y se evitase, así, el vacío de control gubernamental en una situación excepcional. Por otro lado, haremos referencia a las medidas diseñadas pensando en el medio y en el largo plazo, para permitir que, una vez que el Parlamento volviese

17. E. Vírjala (2019), “La “suspensión” del Parlamento británico y sus implicaciones jurídicas”, *Hay Derecho (Blog de Expansión)*, 3 de septiembre de 2019. Contenido disponible en línea: <https://hayderecho.expansion.com/2019/09/03/la-suspension-del-parlamento-britanico-y-sus-implicaciones-juridicas/> [última consulta: mayo 2020]

18. *Judgment R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent)*, 24 de septiembre de 2019. Contenido disponible en línea: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2019-0192-judgment.pdf> [última consulta: mayo 2020]

19. Buena parte de estas convenciones han sido recogidas en el *Ministerial Code* (<https://www.gov.uk/government/publications/ministerial-code>) y, muy especialmente, en el *Cabinet Manual* (<https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual>). [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

a sentarse tras el receso, pudiese desempeñar sus funciones satisfactoriamente de manera semipresencial.

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

En relación al primer grupo, en la sesión del 24 de marzo, un día antes de que fuese acordado el inicio anticipado del receso, fue aprobada una moción para garantizar que los *Select Committees* continuasen desarrollando sus funciones de manera virtual durante dicho periodo y, al menos, hasta el 30 de junio de 2020, fecha en la que *a priori* perdería vigencia esta disposición. Por asentimiento, fue aprobada una *Temporary Order* que permitía la participación de los miembros de los *Select Committees* de manera electrónica, por los medios aprobados previamente por el *Speaker*. El día 26 de marzo, primer día del receso, se celebró la primera videoconferencia de un Comité (concretamente, del *Health and Social Care Committee*) a través de Microsoft Teams²⁰. En la misma, compareció el director del *Public Health England*.

El *Hansard*, como es habitual, no recogió la transcripción de estas reuniones, pero se puede hacer un seguimiento de las mismas a través del canal parlamentario de televisión. Al menos, de aquellas sesiones en las que los Comités recabaron evidencia oral a diferentes expertos²¹. Durante el *Easter Recess*, los *Select Committees* tomaron evidencia oral en 12 ocasiones, una cifra muy elevada que constituye, desde el año 2000, el 25 por ciento del total de veces que estos comités han tomado evidencia oral durante un periodo de receso²². Sin embargo, la mayoría de las personas que comparecieron ante estos comités fueron profesionales y expertos en diferentes ámbitos, y solo esporádicamente responsables gubernamentales de carácter político²³. Por lo tanto, en puridad, no cabe afirmar que entre el 25 de marzo y el 21 de abril el Parlamento permaneció cerrado, pero sí que esta institución controló de manera muy débil al Gobierno.

Pero la reunión que merece mayor interés de las celebradas durante el receso es la mantenida por el *Procedure Committee* el 1 de abril, a pesar de que no tuvo carácter público²⁴. El *Procedure Committee* es el órgano encargado de evaluar los procedimientos parlamentarios y realizar propuestas para mejorarlos (*Standing Order No. 147*). Sus reuniones, como anticipábamos, han tenido carácter privado, pero de lo debatido en su seno puede tenerse noticia a través de sus informes. En relación a la crisis del coronavirus, nos interesan los fechados los días 20 de abril y 7 de mayo²⁵.

El primero de estos informes se centra, como pone de manifiesto su fecha de publicación, en las medidas a adoptar tras el receso de Pascua. El Comité, durante el receso, también realizó algunas sugerencias al *Speaker* en punto a la adopción de medidas

20. "How to run a parliament during a pandemic: Q and A", Blog de Inter-Parliamentary Union, 1 de abril de 2020. Contenido disponible en línea: <https://www.ipu.org/news/news-in-brief/2020-04/how-run-parliament-during-pandemic-q-and> [última consulta: mayo 2020]

21. Durante los recesos, los *Select Committees* también pueden recabar evidencias por escrito, y con la información recibida elaboran un informe que presentan a la Cámara el primer día tras el receso.

22. B. Fowler, "Remote select committee evidence-taking is a Coronavirus change that should be kept", *Hansard Society Blog*, 7 de mayo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://www.hansardsociety.org.uk/blog/remote-select-committee-evidence-taking-is-a-coronavirus-change-that-should> [última consulta: mayo 2020]

23. Entre estas comparecencias destaca, especialmente, la realizada por Matt Hancock el 17 de abril ante el *Health and Social Care Committee*. También debe hacerse referencia a la comparecencia de Robert Buckland, *Secretary of State for Justice*, ante el *Human Rights Committee* el 20 de abril, un día antes de que el Parlamento retomase su actividad.

24. *Procedure Committee*, "Events". Contenido disponible en línea: <https://committees.parliament.uk/committee/126/procedure-committee/events/all/> [última consulta: mayo 2020]

25. *Procedure Committee*, "Publications". Contenido disponible en línea: <https://committees.parliament.uk/committee/126/procedure-committee/publications/> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

para potenciar la función de control mientras la Cámara no se encontraba reunida. En este sentido, la Presidenta del Comité remitió al *Speaker* de la Cámara una misiva el 6 de abril, en la que propone facilitar la presentación de preguntas escritas por parte de los parlamentarios al Gobierno durante el periodo de receso. Como norma general, y con la salvedad del mes de septiembre (*Standing Order No. 22B*), durante estos periodos las preguntas planteadas por los parlamentarios no son enviadas a los Departamentos hasta el día posterior a aquél en el que la Cámara vuelve a reunirse. Alterar esta práctica hubiese exigido la adopción de una *temporary order*, pero el Gobierno -y la mayoría parlamentaria- no estaban por la labor, ya que, desbordados por la situación, preferían centrar sus esfuerzos en dar respuesta a la crisis sanitaria. Así, por lo menos, se lo hizo saber el *Speaker* de la Cámara a la Presidenta de la Comisión en su contestación de 14 de abril. En efecto, el *Speaker* revelaba que la voluntad del *Leader of the House of Commons* era no reactivar el control gubernamental en sentido estricto hasta el 21 de abril.

En consecuencia, los esfuerzos debían centrarse en garantizar, tras el *Easter Recess*, que el Parlamento pudiese funcionar con normalidad de manera semipresencial. El reto era magno, máxime cuando apenas había tiempo para contrastar la operatividad de algunas novedades técnicas, pero era imprescindible afrontarlo. Los trabajos del *Procedure Committee* abordaron, principalmente, el impacto de la semipresencialidad en los procedimientos decisivos (*substantive proceedings*²⁶) y de control (*scrutiny proceedings*²⁷).

En relación a los primeros, el comité se centró especialmente en las modificaciones a introducir en el sistema de votación, atendiendo a las dificultades técnicas que entrañaba la digitalización del voto. Hasta la fecha, señala el informe de la Comisión, los asuntos tramitados en relación a la crisis sanitaria no habían sido objeto de votación, por existir consenso en punto a los mismos (*Coronavirus Bill*, *Contingencies Fund Bill*). Pero este escenario no era previsible que se mantuviera después del receso. Con la finalidad de permitir las *divisions* y, simultáneamente, garantizar la salud de los parlamentarios, el Comité propuso algunas medidas como aprovecharse del sistema de *proxy voting* (empleado desde 2019 para supuestos de baja por paternidad/maternidad, y que exige la delegación de voto a otro parlamentario presente) o la extensión de la práctica de *pairing* (acuerdo entre partidos por el que, por cada voto a favor no emitido, la oposición no emite un voto en contra). Ambos sistemas, sin embargo, podían ser problemáticos en un escenario en el que la mayoría de los parlamentarios no acudiesen a Westminster²⁸.

En punto a los *scrutiny proceedings*, las dificultades pasaban por garantizar la espontaneidad de los debates en un escenario semipresencial. El *Procedure Committee*, para salvaguardar la igualdad de oportunidades entre los parlamentarios presentes físicamente y los que comparecían de manera virtual, recomendó una serie de medidas que terminarían afectando, inevitablemente, al dinamismo de las sesiones. En este sentido, la Comisión recomendó impedir a los parlamentarios formular preguntas

26. Fundamentalmente, mociones y presentación y tramitación de proyectos de ley.

27. Por ejemplo, preguntas ministeriales, preguntas urgentes y comparecencias gubernamentales. Finalmente, la virtualidad no se extendió a las *topical questions*, una decisión más política que técnica que mermó la calidad del control realizada por el Parlamento al Gobierno. Las *topical questions* permiten a los MPs, durante quince minutos, y una vez que ha finalizado una sesión de preguntas ministeriales, interesarse sin advertencia previa por cualquier materia relacionada con el ámbito de responsabilidad departamental.

28. Por otro lado, el 4 de abril, el *Welsh Parliament* había votado sobre un proyecto de ley mediante un sistema que denominó *weighted voting by roll call*, y que consistió en que el líder de cada grupo emitió tantos votos como escaños tenía el mismo. Un modelo de este tenor plantea unos problemas teóricos que, por evidentes, no podemos detenernos a desarrollarlos aquí.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

suplementarias de carácter espontáneo (*spontaneous supplementary questions*). Es decir, aquellas que el *Speaker* permite realizar a cualquier presente en la Cámara, una vez que el representante del Gobierno ha contestado a una pregunta oral (*oral question*) y a la pregunta suplementaria (*supplementary question*) formulada por el MP apelante²⁹. La implementación de un procedimiento híbrido en los términos recomendados por el *Procedure Committee* exigía, en todo caso, la aprobación de una adenda a las *Standing Orders*. El *Speaker* de la Cámara ya había decidido no observar algunas convenciones que hubiesen hecho impracticable la implementación de un parlamento semipresencial (v. gr. aquella que solo permite la formulación de preguntas durante una comparecencia a los presentes)³⁰, pero la magnitud del reto al que se enfrentaba el Parlamento exigía la adopción de medidas de carácter reglamentario.

El día 21 de abril la Cámara retomó sus reuniones. En el suelo, con cinta adhesiva negra y amarilla, estaba indicado el espacio dentro del que podían moverse los parlamentarios. También con cinta adhesiva habían sido clausuradas las bancadas pares de ambos lados de la Cámara. Y dentro de cada bancada, con una pequeña lámina, se indicaba en verde y en rojo donde los MPs podían sentarse para garantizar que se mantenía la distancia de seguridad.

Entre el 21 y el 22 de abril se aprobaron una serie de mociones, presentadas por el *Leader of the House of Commons*, que permitían poner en funcionamiento un Parlamento híbrido. La asistencia fue discreta, pero conviene tener presente que la adopción de una moción sin *division* no exige quorum³¹. En concreto, el día 21 se aprobaron las *Temporary Orders* que regulaban los *Hybrid scrutiny proceedings*. Y, el día 22, aquellas que versaban sobre los *Hybrid substantive proceedings* y, estrechamente relacionado con ello, sobre el voto remoto (*Remote voting*)³². Todas ellas fueron aprobadas sin recurrir al sistema de *division* pues, aunque algunas fueron enmendadas, estas modificaciones también eran aceptadas de manera unánime.

La primera sesión en la que fueron aplicadas las *Temporary Orders* sobre los *Hybrid scrutiny proceedings* tuvo lugar el 22 de abril, un día después de haberse aprobado. La *House of Commons Commission* fue la encargada de adquirir la logística necesaria para hacer viable materialmente esta sesión (v. gr., las pantallas de televisión situadas en la Cámara, y a través de las cuales intervenían virtualmente algunos diputados)³³.

Aquella mañana, el *Speaker* comenzó recordando que, en 700 años de Historia parlamentaria, algunos parlamentarios intervendrían en el debate sin estar presentes

29. No obstante, la Comisión sí que consideró necesario que los *points of order* (similar a la solicitud de observancia de Reglamento, que contempla, por ejemplo, el artículo 72 RCD) continuasen siendo posibles.

30. Como señala Eduardo Vírgala las convenciones pueden ser discutidas por los actores políticos, ya que estos instrumentos carecen de valor legal. Si la convención no es respetada, y ello no arrostra consecuencias, quedaría puesto de relieve que la convención admite excepciones. Cfr. E. Vírgala (2018), *La Constitución británica en el siglo XXI. Soberanía parlamentaria, constitucionalismo common law y leyes constitucionales*, Marcial Pons, Madrid, págs. 38-42. Cfr. *Letter from the Speaker of the House of Commons, Sir Lindsay Hoyle, to MPs on coronavirus*, 27 de marzo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://www.parliament.uk/business/news/2020/march/letter-from-the-speaker-of-the-house-of-commons-sir-lindsay-hoyle-to-mps-on-coronavirus/> [última consulta: mayo 2020]

31. D. Natzler, "Democracy and the coronavirus: how might parliament adapt?", *The Constitution Unit Blog*, 4 de abril de 2020. Contenido disponible en línea: <https://constitution-unit.com/2020/04/05/democracy-and-the-coronavirus-how-might-parliament-adapt/> [última consulta: mayo 2020]

32. *Addendum to the Standing Orders*, 23 de abril de 2020. Contenido disponible en línea: <https://publications.parliament.uk/pa/cm5801/cmstords/addenda/HybridAddendum200424.pdf> [última consulta: mayo 2020]

33. D. Natzler, "Building a 'virtual parliament': how our democratic institutions can function during the coronavirus", *The Constitution Unit Blog*, 20 de abril de 2020. Contenido disponible en línea: <https://constitution-unit.com/2020/04/20/building-a-virtual-parliament-how-our-democratic-institutions-can-function-during-the-coronavirus/> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

físicamente en la Cámara. En concreto, hasta un máximo de 120 MPs podían asistir a la sesión a través de Zoom. El *Speaker* insistió en que, durante la sesión, los privilegios de los parlamentarios serían idénticos con independencia de que su participación fuese presencial o virtual. El sistema, por motivos técnicos, producía una discriminación entre los MPs que podían asistir a la sesión (120 de manera virtual y 50 de forma física) y quienes, inevitablemente, no podían hacerlo. Sin embargo, como también se ha apuntado ya, ni siquiera cuando la Cámara de los Comunes desarrollaba su actividad de manera completamente presencial, todos los diputados tenían garantizado su escaño dentro de la misma. Por lo tanto, la única discriminación relevante era, como apuntaba el *Speaker*, la que podía producirse entre los diputados presenciales físicamente y los que asistían a la sesión de manera virtual. Para evitar esta falta de equidad en el trato recibido por unos y otros se adoptaron dos medidas: 1) no serían admitidas las *spontaneous supplementary questions* y 2) no se admitirían las interrupciones, tan características del parlamentarismo británico (*will my right hon. Friend give way?*).

En punto a la primera sesión híbrida de control, y en concreto en relación a las preguntas formuladas al Primer Ministro, merece la pena comenzar destacando que el debate comenzó con las preguntas formuladas por Keir Starmer -que se estrenaba como líder de la oposición, tras haber sustituido a Jeremy Corbyn el 4 de abril³⁴-. A Starmer le contestó Dominic Raab, *First Secretary of State*, en sustitución de un PM que todavía se estaba recuperando de su infección vírica³⁵. En todo caso, ambos, Starmer y Raab, estuvieron físicamente en el hemiciclo durante la sesión. Otros parlamentarios, como Ian Blackford (SNP), Peter Bone (Conservador) o Lucy Powell (Laborista), realizaron sus preguntas de manera telemática. La primera pregunta virtual sustanciada en la Historia de la Cámara de los Comunes se había formulado unos minutos antes, a las 11 horas y 36 minutos del 22 de abril, por Marco Longhi (Conservador) al *Secretary of State for Wales*. La idea que transmite este relato, por lo tanto, es que desde un primer instante la virtualidad fue asumida por los *backbenchers*, aunque el líder de la oposición continuó prefiriendo la presencialidad por su mayor impacto visual. No obstante, también quedó puesto de manifiesto que, durante su intervención, no se alcanzó la presión política que imprime una Cámara atestada de parlamentarios.

Idéntica conclusión se extrae tras analizar el primer supuesto de aplicación de los *Hybrid substantive proceedings*. La primera sesión de este tipo celebrada de manera híbrida tuvo lugar para tramitar la segunda lectura de la *Finance Bill* el 27 de abril. Tras la intervención desde la propia Cámara de Jesse Norman (*Financial Secretary to the Treasury*), tomó la palabra, desde la bancada de enfrente, Anneliese Dodds, que ejercía por primera vez como *Shadow Chancellor of the Exchequer*. La primera intervención virtual en un procedimiento de estas características corrió a cargo de la *backbencher* del SNP Alison Thewliss. Finalizado el debate, una vez llegado el momento de la votación (necesaria para que el proyecto de ley pasase a la siguiente fase del procedimiento legislativo), se recurrió a la aprobación de la segunda lectura por asentimiento. Como sabemos, ya había sido aprobada la *Temporary Order* que permitía la celebración de votaciones remotas, pero hubo que esperar hasta el 12 de

34. “El moderado Keir Starmer sustituye a Jeremy Corbyn como líder del laborismo británico”, *El País*, 4 de abril de 2020. Contenido disponible en línea: <https://elpais.com/internacional/2020-04-04/el-abogado-keir-starmer-sustituye-a-jeremy-corbyn-como-lider-del-laborismo-britanico.html> [última consulta: mayo 2020]

35. Boris Johnson aún tardaría una semana más en reaparecer en público. “Boris Johnson reaparece en Downing Street tras superar el coronavirus”, *Heraldo de Aragón*, 27 de abril de 2020. Contenido disponible en línea: <https://www.heraldo.es/multimedia/videos/internacional/boris-johnson-reaparece-en-downing-street-tras-superar-el-coronavirus/> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

mayo para que la Cámara pusiese en práctica el nuevo sistema de *division*. De hecho, se acordó que, a pesar de que el andamiaje jurídico para votar remotamente fue aprobado el 22 de abril, el mismo no se pondría en práctica hasta que el *Procedure Committee* se pronunciase sobre la idoneidad del sistema diseñado por el *Parliament Digital Service*. El 5 de mayo, la presidenta del Comité se dirigió por carta al *Speaker* para darle noticia de que el sistema de voto remoto estaba listo para ser aplicado. Y dos días después, el día 7, el Comité publicaba un informe sobre el voto remoto en las *divisions* al que ya se ha hecho referencia en este trabajo.

La primera votación remota celebrada en la Casa de los Comunes tuvo lugar tras un debate general sobre, precisamente, la COVID-19. La votación aconteció después de una sesión en la que quedaron al descubierto algunas de las dificultades que escondían los procedimientos híbridos. Por ejemplo, en punto al control de los tiempos de intervención de los diputados virtuales o en relación a la calidad de la conexión de algunos de ellos, que dificultaba el seguimiento de las intervenciones. Tras finalizar el debate, y antes de someter la moción a votación, el *Speaker*, entre la cautela y la incredulidad por el modo en el que se iba a sustanciar la *division*, autorizó al secretario de la Cámara para que invitara a los MPs presentes (a todos, a los presentes físicamente y a los virtuales) al “MemberHub” (plataforma de Microsoft), donde éstos podrían emitir su voto. Indudablemente, estaba a punto de consumarse la novedad procedimental más significativa respecto al sistema de votación desde 1836, cuando se introdujo el *double-lobby voting*. Transcurridos quince minutos, el *Speaker* dio paso al siguiente orden del día sin dar a conocer el resultado de la votación, que debía ser verificado. Tal comprobación resultaba ineludible ya que la *Temporary Order* que regula el voto remoto contempla que, en caso de que se tenga noticia de alguna irregularidad durante la votación, el *Speaker* tiene la facultad de declarar nula la *division* y someter el asunto, de nuevo, a votación.

En materia de seguridad, la Cámara había sido aconsejada por el *National Cyber Security Council*. Si bien, la integridad del sistema diseñado dependía, en última instancia, del cuidado que tomasen los MPs sobre su acceso al mismo. En efecto, el *remote voting*, al menos en los términos planteados, no ha podido alcanzar un nivel de seguridad equivalente al del voto presencial en los *division lobbies*. Para ello sería imprescindible introducir un sistema de autenticación biométrica, por el que se acreditase que quien emite el voto es, efectivamente, el parlamentario (y no, por ejemplo, un miembro de su *staff*). Y, por lo tanto, mayoritariamente se considera que el sistema de voto remoto, tal y como está diseñado a día de hoy, no podrá sustituir al *double-lobby voting* una vez que se recupere la normalidad.

Pero volvamos al día 12 de mayo. Como hemos indicado, tras la finalización de la primera votación remota de la Historia de la Cámara de los Comunes, y sin conocer el resultado de la misma, el *Speaker* dio paso al siguiente asunto. Y éste era, precisamente, una moción presentada por el *Leader of the House of Commons* para prorrogar la vigencia de las *Temporary Orders* que regían el procedimiento híbrido. La adenda introducida a las *Standing Orders* los días 21 y 22 de abril tenía una vigencia temporal, en principio, hasta aquel 12 de mayo. La voluntad de la Cámara había sido entonces la instauración de un modelo semipresencial de manera transitoria en tanto que la presencialidad no pudiese retomarse con garantías. Los diferentes informes emitidos por el *Procedure Committee* también evidencian que la presencialidad continuaba siendo insustituible, y que las medidas adoptadas eran, simplemente, un parche hasta que la crisis sanitaria fuese superada. El *Leader of the House of Commons* propuso extender la vigencia de estas previsiones normativas hasta el 20 de mayo, cuando daba inicio un nuevo receso de la Cámara: el *Whitsun Recess*, que se prolongaría hasta el 2 de junio.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Sin embargo, Rees-Mogg también avanzó a la Cámara que era su voluntad no solicitar, tras el receso, una nueva prórroga en la vigencia de las *Temporary Orders*. El líder de la Cámara puso de manifiesto que el Parlamento híbrido había dado muestra de algunas deficiencias y, con ello, no hacía sino constatarse que la presencialidad era irremplazable. En efecto, tal y como expuso Rees-Mogg, los debates híbridos eran excesivamente forzados y, lejos de permitir el intercambio ágil de puntos de vista, devenían en verdaderos monólogos donde las interrupciones, tan habituales en el parlamentarismo británico, no podían tener lugar. El Líder de los Comunes, con ironía, sintetizó lo apuntado de la siguiente manera: “*I cannot think of any previous occasion when I have spoken for so long without receiving any interventions. I begin to fear that I am boring the House, and I can think of no greater sin*”. En ese instante, un diputado de su bancada, presente en la Cámara, trató de intervenir para continuar la chanza, y el Líder de la Cámara le recordó, con sentido del humor, que la normativa que regulaba el procedimiento en ese instante no le permitía ceder. Si la función parlamentaria no podía ser desarrollada a distancia con éxito, y simultáneamente se recomendaba la vuelta al trabajo de aquellos que no podían desempeñar su labor desde casa, los diputados debían cumplir con el ejemplo y retornar a Westminster.

Al igual que había ocurrido durante el *Easter Recess*, Rees-Mogg anunció que la Cámara aprovecharía esos días de inactividad para tratar de implementar un Parlamento por completo presencial en un contexto de distanciamiento social. Aunque la oposición había anunciado el apoyo a la moción, el *whip* de los laboristas (Chris Elmore), en su intervención, planteó algunos interrogantes a este respecto que quedaron sin resolver. En especial, puso de relieve que, si el 2 de junio continuaban vigentes las medidas de distanciamiento social, dentro de la Cámara tan solo seguían cabiendo 50 personas. Rees-Mogg, en su contestación, se limitó a apuntar que el retorno a la presencialidad se haría teniendo en consideración las recomendaciones del *Public Health England*. El MP Tommy Sheppard, del SNP, también denunció la previsible falta de control gubernamental que, al igual que había ocurrido en Pascua, se iba a producir durante el receso. Durante el receso los *Select Committees* podían continuar recabando evidencia oral de expertos o responsables políticos, pues la *Temporary Order* que regulaba las sesiones virtuales de estos órganos continuaba en vigor, pero la intensidad del control gubernamental sustanciada en los mismos no había sido satisfactoria.

Sheppard, que intervino desde Edimburgo con una señal de conexión muy débil (el *Hansard* recoge en varias ocasiones “*inaudible*”), también propuso que, en lugar de retornar a la presencialidad, el Parlamento híbrido transmutase en un parlamento cuyas reuniones se celebrasen por completo de manera virtual. Así sucedía, anunció, en el *Scottish Parliament*. No obstante, las dificultades técnicas que acontecieron durante la intervención de Sheppard evidenciaron el riesgo que entrañaba su propuesta. Y a ellas se aferró Rees-Mogg en su contestación, mientras eludía la primera de las cuestiones señaladas. Todo apuntaba a que, tampoco durante el *Whitsun Recess*, el Gobierno sería controlado mediante la presentación de preguntas escritas. La moción fue aprobada sin recurrir al sistema de voto remoto, siendo una muestra, una más, de que la digitalización del Parlamento fue recibida con recelo en Westminster. El *Speaker*, una vez que advirtió que la decisión de no someter a *division* la cuestión no era contraria al principio de igualdad de oportunidades entre los miembros presenciales física y virtualmente (un criterio discutible), preguntó a los primeros si aprobaban la moción. Y, como ninguno de los presentes físicamente se posicionó en contra, “*the ayes have it, the ayes have it*”.

En aquel instante se estaba decidiendo, formalmente, la prórroga de los procedimientos híbridos hasta el 20 de mayo, y ello provocó que nadie se posicionase en contra. No obstante, sí que existían voces que, sin ocultar que la virtualidad no era un

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

sustitutivo del viejo Parlamento, cuestionaban la posibilidad de retornar, a comienzos de junio, a un Parlamento donde la presencialidad fuese íntegramente física. En los días siguientes, varios MPs pusieron de relieve el riesgo que continuaba entrañando que el personal del parlamento (más de 3.000 empleados) y 650 diputados, de diferentes partes del país, se reuniesen en un edificio donde es “imposible avanzar aproximadamente 10 metros sin tocar la manecilla de una puerta”³⁶. Aunque el *staff* de los parlamentarios continuase desarrollando sus funciones desde casa, y también lo hiciesen aquellos parlamentarios de edad avanzada o con problemas médicos, el desafío logístico que se abría para el *Procedure Committee* y la *House of Commons Commission* era mayúsculo.

El 20 de mayo la Cámara se levantó a pasadas las seis y media de la tarde y quedó en receso hasta el día 2 de junio, momento en el que debía retornarse a un Parlamento analógico. *House adjourned*, de nuevo.

III. EVALUACIÓN Y CRÍTICA

De lo expuesto, se desprende que, a pesar del esfuerzo realizado para implementar un Parlamento híbrido, la técnica hoy en día no permite desarrollar un parlamentarismo digitalizado equiparable al físico. La Política, que es a lo que se juega en un Parlamento, y muy especialmente en el Parlamento británico, es un deporte de contacto. La fortaleza de esta Cámara no reside, al menos exclusivamente, en los procedimientos formales regulados en las *Standing Orders*, sino en una serie de prácticas informales que no pueden subsistir en un escenario virtual. Por ejemplo, hay quien puede considerar el sistema de *double-lobby voting* anacrónico, pero éste es valorado muy positivamente por la mayoría de MPs, ya que les permite un contacto cercano con los responsables departamentales que no podría articularse de otra manera³⁷. Por otro lado, la presión política que provoca una Cámara abarrotada, durante una sesión de control, es infinitamente superior a aquella que se transmite a través de una pantalla. A ello debemos añadir, igualmente, que la viabilidad de un Parlamento virtual depende, en última instancia, de la calidad de la conexión a internet en el domicilio particular de cada parlamentario (que, actualmente, no siempre es la óptima). Y también, y lo consideramos más relevante, que la intervención de sus señorías desde los lugares más variopintos de sus viviendas puede restar sobriedad a la sesión parlamentaria y, con ello, verse socavado el prestigio de la institución. Como adelantábamos, el Parlamento tradicional continúa siendo insustituible: el control gubernamental desempeñado por un Parlamento híbrido es, *de facto*, de menor calidad.

Indudablemente, no se trata de defender de manera fetichista una tradición decimonónica, o incluso previa, pero tampoco se puede caer en la ilusión de creer que, al menos hoy en día, la virtualidad puede recoger y transmitir todos los matices que se dan en la realidad física. Cualquier tiempo pasado no fue mejor, igual que no toda novedad es necesariamente positiva. En Westminster existe un elevado consenso en relación a que un Parlamento híbrido debería ser una solución excepcional ante una coyuntura, también, excepcional.

36. Hansard, 19 de mayo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-05-19/debates/CC8B4B86-7866-4D64-9486-BCC1B77CEC8A/Covid-19ParliamentaryEstate> [última consulta: mayo 2020]

37. Algunos parlamentarios, especialmente del SNP, sí que apuestan abiertamente por superar el sistema del *double-lobby voting*.

SUMARIO

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Sin embargo, cuando la presencialidad no es posible, por acaecer un supuesto extraordinario, el control gubernamental es, posiblemente, más necesario que nunca. En este contexto, la Cámara debe seguir desempeñando sus funciones, y muy especialmente la de control, con la máxima normalidad posible. Y ni la excepcionalidad, ni la consiguiente virtualidad, deberían provocar que dicho control también sea, *de iure*, más débil.

Como se ha expuesto, a lo largo de la presente crisis sanitaria el Parlamento británico ha entrado en receso, fundamentalmente, por Pascua y por Pentecostés (*Easter Recess* y *Whitsun Recess*³⁸). Sin embargo, en ninguno de estos dos supuestos fueron modificadas las *Standing Orders* para permitir la presentación de preguntas escritas al Gobierno, tal y como ocurre durante el mes de septiembre (*Standing Order No. 22B*). La falta de un cambio normativo a este respecto responde, exclusivamente, a una voluntad política. Es cierto que, en una coyuntura excepcional, los Departamentos ministeriales deben focalizarse en su superación, pero ello no es óbice para que, con ciertos límites, deban continuar dando respuesta a las preguntas formuladas por los parlamentarios³⁹.

Además, la *Temporary Order* que reguló los *scrutiny proceedings* de carácter híbrido no extendió la virtualidad a las *topical questions*, que hubiesen permitido a los MPs, durante quince minutos, y una vez que hubiese finalizado una sesión de preguntas ministeriales, interesarse sin advertencia previa por cualquier materia relacionada con el ámbito de responsabilidad departamental. De nuevo estamos ante una decisión política que contribuye a mermar en mayor medida la calidad del control realizada por el Parlamento. La técnica permite que este tipo de preguntas se planteen en los mismos términos que el resto de cuestiones. La exclusión de las *topical questions* de las *Temporary Orders* que regulaban los *Hybrid scrutiny proceedings* ha contribuido a que el control parlamentario, durante estas semanas, haya sido más débil⁴⁰.

Lo paradójico, empero, es que quien ha denunciado de manera más enérgica la debilidad de este control ha sido la mayoría parlamentaria. A finales de mayo el Líder de la Cámara impulsó un programa de desescalada que permitía superar la virtualidad a partir de junio para, en principio, mejorar la calidad de la función de control. Llegados a este punto cabe preguntarse, sin acritud, pero con escepticismo, sobre qué mayoría se preocupa, honestamente, por el control. La oposición criticó que, con esta decisión, el Gobierno, y la mayoría que lo sustentaba, querían trasladar una imagen de normalidad que no se correspondía con la realidad. El día 20 de mayo, cuando la Cámara inició el *Whitsun Recess*, fallecían en Reino Unido alrededor de 500 personas diarias a causa del SARS-Cov-2. Unas cifras que, para algunos MPs, todavía desaconsejaban el retorno a un Parlamento íntegramente analógico: el riesgo de contagio era todavía elevado y carecía de sentido agilizar la tramitación

38. El receso por el *May Day* tan solo se prolongó durante cinco días, del 6 al 11 de mayo.

39. Ni siquiera cuando la Cámara se encontraba reunida con plenas facultades, los Departamentos fueron demasiado diligentes a la hora de contestar las preguntas escritas que les fueron formuladas. Así lo pone de manifiesto una declaración realizada por el *Speaker* el día 19 de mayo. Hansard, 19 de mayo de 2020. Contenido disponible en línea: <https://hansard.parliament.uk/Commons/2020-05-19/debates/D650C95C-2D79-4DBB-9E91-E9EAF3F8EA9B/Speaker%E2%80%99SStatement> [última consulta: mayo 2020]

40. R. Fox y M. Russell habían abogado no solo por mantener las *topical questions* en los procedimientos híbridos, sino que reclamaban que se aumentase el tiempo dedicadas a las mismas en cada sesión. Cfr. "Proposals for a 'virtual parliament': how should parliamentary procedure and practices adapt during the coronavirus pandemic?", *The Constitution Unit Blog*, 14 de abril de 2020. Contenido disponible en línea: <https://constitution-unit.com/2020/04/14/proposals-for-a-virtual-parliament-how-should-parliamentary-procedure-and-practices-adapt-during-the-coronavirus-pandemic/> [última consulta: mayo 2020]

SUMARIO

de algunos proyectos de ley que poco tenían que ver con la crisis sanitaria (v. gr. *Parliamentary Constituencies Bill*).

PRESENTACIÓN

CRÉDITOS

Desde el 2 de junio el Parlamento británico se enfrentará al nuevo reto de mantener la presencialidad física en un escenario de distanciamiento social. En el momento de redactar estas líneas, a finales de mayo, todavía está por determinar en qué condiciones se desarrollará la labor parlamentaria en este contexto y también, y es lo fundamental, su duración. La intensidad con la que se continúe manifestando la pandemia establecerá por cuánto tiempo se prolongará esta *new normal* parlamentaria. Hoy en día, además, todavía no puede descartarse por completo una vuelta a la semi-virtualidad, pues en las próximas semanas o meses los indicadores sanitarios pueden volver a emporar. El *know-how* adquirido estas semanas por la Cámara de los Comunes para lograr una digitalización parcial, será en su caso de gran utilidad. Solo queda desear que la situación mejore, y que, a la mayor brevedad posible, la *House of Commons* vuelva a ser lo que siempre fue: una Cámara donde, gracias a la sucesión trepidante de preguntas y a las habituales interrupciones, se respira el arte de hacer Política. ■