

DECISIVO EN LA REFORMA LABORAL: EL DISPUTADO VOTO DEL DIPUTADO CASERO (RECURSO DE AMPARO AL TC)

JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

NET21 NÚMERO 19, septiembre 2024

El Pleno del TC dictó, 22 de septiembre de 2024, una interesante sentencia, en la que se condensan años de jurisprudencia en Derecho parlamentario y derecho fundamental a la representación y al cargo representativo con plenitud de funciones (art.23 CE). Se trata, para empezar, de una sentencia dictada en proceso constitucional de amparo (arts 41 a 58 LOTC). Ello quiere decir que el TC ha hecho valer no sólo su margen de apreciación de la “especial trascendencia constitucional” para su admisión a trámite, sino que, por su singular impacto sobre la interpretación de la Constitución, su general eficacia y determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales (art.50 LOTC), ha decidido avocarlo desde la Sala al Pleno (arts.10.n y 13 LOTC), en modo que en su enjuiciamiento han participado los/as doce magistrados/as que lo integran (habiéndose completado su composición con la incorporación reciente del magistrado Macías Castaño, tras votación, por 3/5, en el Pleno del Senado).

Pese a sus sucesivas reformas en el curso de los años, la LOTC (LO 2/79, de 3 de octubre) permanece inalterada en lo relativo al amparo frente a decisiones o actos parlamentarios sin *valor* de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las CCAA, o de sus órganos (art.42). Son requisitos objetivos para la interposición del recurso, en el plazo de tres meses desde que sean “firmes” con arreglo a las normas internas de la Cámara, que el acto sea definitivo y se le atribuya causa directa en la violación o lesión de un derecho susceptible de amparo. El carácter definitivo del acto enjuiciado -decisión de la Presidencia del Congreso de los Diputados de validar el voto telemático del diputado del PP Alberto Casero en la votación final de la reforma laboral, con un error de su sentido (a favor, en vez de en contra como indicaba su Grupo) que resultó determinante para su aprobación- es, en el presente caso, el primer objeto de controversia procesal.

Conforme al art.31 del Reglamento del Congreso (RCD), corresponde a la Mesa calificar los escritos de índole parlamentaria, así como declarar la admisibilidad o inadmisibilidad de los mismos (art.31.4 RCD), y decidir la tramitación de todos los escritos y documentos de índole parlamentaria, de acuerdo con las normas establecidas en este Reglamento. En el caso de que un diputado o Grupo Parlamentario discrepe de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de esas funciones, podrá solicitar su reconsideración. Oída la Junta de Portavoces, la Mesa decidirá definitivamente sobre mediante Resolución motivada (incidencia conocida como “recurso parlamentario de

rectificación” de una decisión de la Mesa). Sin embargo, corresponde a la Presidencia (art.32 RCD) fijar definitivamente la interpretación de las normas que rigen la autonomía parlamentaria de la Cámara, cumpliendo y haciendo cumplir el RCD, “interpretándolo en los casos de duda y supliéndolo en los de omisión”.

El caso que comentamos se cierce sobre la modalidad de voto telemático implantada durante la pandemia del *Covid* en el contexto de las medidas extraordinarias y de emergencia que fue preciso acometer para ajustar el funcionamiento de las instituciones y de las administraciones al confinamiento impuesto bajo el estado de alarma (art.116.2 CE y LO 4/81, de 1 de junio), decretado por el Gobierno y varias veces prorrogado con autorización del Congreso. En atención a los principios de personalidad del voto y prohibición del voto imperativo (art.67.2 CE), la adaptación posterior de su primera versión permitió la rectificación asimismo personalísima del voto telemático previamente emitido y su posterior sustitución por voto físico en la Cámara.

Así las cosas, según los razonamientos expuestos en los fundamentos del fallo - desestimando el amparo-, no se dieron en el supuesto de hecho las condiciones exigidas en la normativa parlamentaria vigente. Y para ello la sentencia del TC desgrana y examina en detalle no solo la secuencia concreta de Resoluciones de la Presidencia del Congreso (normas generales con el mismo valor de Ley que el propio RCD, dictadas con el parecer favorable de la Mesa y Junta de Portavoces) que, conforme al sistema específico de fuentes que integra el Derecho parlamentario (con detenimiento obligado en las normas extraordinarias adoptadas para afrontar una situación sin precedentes, asimismo extraordinaria, la pandemia del *Covid*), sino también su naturaleza complementaria de las normas que articulan y garantizan el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes inherentes al mandato parlamentario (arts.6 a 19 RCD) tras su perfeccionamiento (art.20 RCD).

Esa secuencia explica que, si bien en un principio se abrió amplio margen para el ejercicio del voto telemático en respuesta a la emergencia, con la recuperación de la “nueva normalidad” se mantuvo esa opción facultativa en condiciones más restrictivas que las originarias: no solo porque se restringe a misiones internacionales de carácter internacional o a imposibilidad física justificada (baja de maternidad o enfermedad impeditiva grave), sino porque si en todo caso el voto del representante ha de ser “personal e indelegable” (art.79.3 CE), asimismo “personal” deberá ser en todo caso la revocación del emitido telemáticamente y la requisitoria de su sustitución, previa anulación del primero, por voto presencial en Pleno.

En efecto, el entonces diputado Casero (Grupo Popular) en la XIV Legislatura había sido autorizado por la Mesa del Congreso para emitir telemático en su sesión de 3 de

febrero de 2022 (en cuyo orden del día se incluyó la convalidación, ex.art.86 CE, del RD-L 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Habiendo cometido el error de votarla favorablemente (175 a favor, 174 en contra), interpuso demanda de amparo ante el TC contra la decisión firme de la Presidenta del Congreso de confirmar el voto telemático emitido con anterioridad, sin anularlo por tanto ni autorizar su reduplicación presencial con posterioridad. El diputado Casero alegó en su demanda que, constatado su error, informó a su Grupo Parlamentario. Fue la dirección de su Grupo quien trasladó conocimiento de la situación a la Presidencia del Congreso al inicio de la votación presencial que tuvo lugar en el Pleno, como asimismo hicieron la Vicepresidenta segunda y el Secretario cuarto, todos del Grupo Popular. A partir de ahí la Presidenta del Congreso decidió: a) tener por verificado el voto telemático del diputado Casero; b) no convocar a la Mesa para considerar la solicitud de Casero de votar presencialmente y anular su voto telemático en esa concreta votación.

La sentencia del Pleno del TC (ponente: Mgdo R. Sanz Valcárcel) concluye que no concurrieron las circunstancias predeterminadas con criterios de seguridad jurídica (art.9.3 CE) en la normativa parlamentaria para que la Presidenta se hubiese visto obligada a convocar la Mesa (art.31.2) para decidir sobre la solicitud de autorización de voto presencial (sustitutivo del telemático, previa su anulación) del diputado Casero. La razón eficiente -argumentada en los fundamentos que motiva el fallo- es que el diputado no instó personalmente ninguno de esos emplazamientos ni de esas decisiones, con lo que no existió ninguna violación de derechos ni garantías con incidencia lesiva en el *ius in officium* del recurrente, en su concreta vertiente del derecho a voto de los parlamentarios (art.23.2 CE). De hecho, el interesado no instó en ningún momento por sí mismo a la Presidenta la revocación de su voto telemático, emitido con arreglo a las garantías de identificación personal y autenticación del sentido previas a su emisión que han sido establecidas en la plataforma intranet del Congreso de los Diputados. Lo hicieron, por él, y una vez producida “la llamada a la votación”, miembros de la dirección de su Grupo Parlamentario (la entonces Portavoz Cuca Gamarra). Tampoco se encontraba Casero (que había alegado enfermedad para emitir voto telemático) en la Sesión Plenaria en el momento de iniciarse las votaciones: accedió posteriormente al Hemiciclo (al final de la votación), y, cuando lo hizo, tampoco intentó a partir de ahí emitir presencialmente los votos que restaban para concluir los previstos en el Orden del Día.

El razonamiento paladino de la mayoría del TC se condensa como sigue: “para que pueda operar el procedimiento de autorización del voto presencial al diputado que ha votado previamente de modo telemático ha de mediar una solicitud o actuación

personal tempestiva del propio diputado que acredite su expresa voluntad de optar por el ejercicio presencial de su voto y por la anulación del voto telemático autorizado y emitido. Ello es consecuencia del carácter personal e indelegable del voto, que exige que sea el propio titular del derecho el que comunique su intención de ejercerlo presencialmente, puesto que la autorización del voto presencial tiene como consecuencia que se anule su voto ya emitido telemáticamente, y solo constando la iniciativa expresa de su titular requiriéndolo, igual que constó previamente la solicitud de autorización de su emisión telemática, pueden descartarse injerencias externas”. De modo que, según el TC, “al recurrente le competía, por la responsabilidad que ostentaba como miembro de una de las Cámaras legislativas de las Cortes Generales que representan al pueblo español, extremar su diligencia si consideraba procedente participar presencialmente en la Sesión Plenaria por haber decaído la situación que le había habilitado a no hacerlo (enfermedad grave), teniendo en cuenta, en este sentido, que la asistencia a las Sesiones Plenarias no es solo un derecho, sino también una obligación de los diputados (arts.6.1 y 15 RCD)”.

Y puesto que, en consecuencia, no concurrieron en el caso las condiciones para la aplicación del procedimiento específico de “comprobación” o “verificación telefónica” del voto, ni tampoco las que hubiesen hecho procedente la convocatoria formal de la Mesa de la Cámara para deliberar al respecto de la situación planteada, la sentencia del TC descarta que la decisión de la Presidenta del Congreso objeto del recurso de amparo pudiese incidir sobre *el ius in officium* del recurrente. Lo que conduce al TC a desestimar asimismo las quejas relativas a su alegada “falta de motivación” y “carácter restrictivo de derechos” (presuntamente contrario, por tanto, al principio *favor libertatis* o de interpretación más favorable al derecho).

Conviene anotar, por último, que a esta sentencia interponen voto particular (art.164.1 CE) concurrente los magistrados Arnaldo Alcubilla y C. Espejel Jorquera: coinciden ambos con el fallo, desestimatorio, pero no con algunos de los razonamientos en que se sustenta, en particular los relativos a la improcedencia de convocar formalmente a la Mesa, aunque, como reconocen en la redacción de su voto, tampoco este órgano colegiado hubiese podido decidir otra cosa que la que resolvió la Presidenta del Congreso.

El interés de esta sentencia va más allá de su impacto en la doctrina sobre los derechos al cargo y ejercicio del mandato representativo inherente al derecho de “acceso” a las funciones y los cargos públicos “en condiciones de igualdad” y “con los requisitos que señalen las leyes (art.23.2 CE), doctrina hoy tan abundante como secuenciada y capilarizada en sus contenidos a lo largo de décadas de jurisprudencia constitucional.

Subyace, efectivamente, al razonamiento del TC un llamamiento de principio a la responsabilidad del mandato representativo en Cámaras legislativas, singularmente intenso en el momento del voto. Si es tan cierto como innegable que el parlamentarismo consolidado y practicado en España se encuadra dentro del paradigma de “*parlamentarismo estructurado*” (estadio avanzado y ulterior al “*racionalizado*”, no solo porque regula todos los institutos distintivos de la forma de gobierno parlamentaria, sino porque somete con normas vinculante y rígidas, Reglamentos y Resoluciones parlamentarias, al parlamentario individual a la disciplina de la Cámara y a la jerarquía de su Grupo, al punto de haber acuñado el término “*parlamento grupocrático*”), no menos cierto es que la CE afirma con claridad el carácter “personal” e “indelegable” del voto (art.79.3 CE)

Ello es así no solo cuando prohíbe el voto “imperativo” (obedeciendo instrucciones, cualquiera que sea su procedencia), sino cuando presume que el voto es un acto libre incluso cuando el error pueda conducir al representante a contradecir el interés estratégico de su Grupo o Partido de procedencia. Este es manifiestamente el caso en que el diputado Casero acaba “salvando” (por los pelos) la Reforma Laboral que el PP se había propuesto “tumbar” (rechazando la convalidación preceptiva del R.D-L) a toda costa. Nos sorprenda más o menos, guste más o guste menos, en términos constitucionales el diputado Casero emitió, libremente, sin interferencias ni sometimiento alguno a “orden imperativa”, su voto -determinante- por la Reforma Laboral.

El TC nos recuerda -y convoca, con su STC- la responsabilidad personal del parlamentario. Al votar. Y en el cumplimiento de todas y cada una de sus obligaciones.