Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

A VUELTAS CON EL VOTO PARLAMENTARIO TELEMÁTICO

Rafael Rubio Núñez
Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid

Carlos Fernández Esquer
Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

1. Introducción

El Derecho parlamentario es una rama singular del Derecho constitucional. Se trata, sin duda, del sector del ordenamiento jurídico que se ocupa de una sustancia más puramente política: la actividad parlamentaria. Es, además, un Derecho dúctil —por emplear la expresión que da título al célebre libro de Gustavo Zagrebelsky (1995)—, en el que la lectura de las fuentes escritas (fundamentalmente, el reglamento de la Cámara y otras normas supletorias) no siempre permite conocer el funcionamiento real de la institución parlamentaria y dar respuesta a los problemas que surgen en su seno. De modo que los principios y derechos, pero también la costumbre y los precedentes, cobran en este ámbito una especial importancia, bien que, lamentablemente, estos últimos no siempre sean accesibles. Esas peculiaridades del Derecho parlamentario representan un obstáculo y también dificultan que ciertas decisiones controvertidas que adoptan los órganos parlamentarios, muchas de las cuales vienen informadas por sus prestigiosos servicios jurídicos, sean comprensibles por parte de la opinión pública.

El 3 de febrero de 2022 se sometió a votación en el Congreso de los Diputados la convalidación o derogación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. Dicha votación arrojó un resultado inusualmente ajustado: con 349 votos registrados, se computaron 175 síes frente a 174 noes. El problema radicó en el hecho de que uno de los parlamentarios de los que emitió su voto telemáticamente, el diputado Alberto Casero Ávila, perteneciente al Grupo parlamentario Popular, afirmaba que el sentido de su voto registrado no se correspondía con el sentido del voto realmente querido por él. Es

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

más, no solo manifestó la discordancia entre el sentido de su voto registrado y su auténtica voluntad, sino que, desde que se apercibió del problema, trató de poner en conocimiento de la presidenta del Congreso y de la Mesa esa circunstancia antes de la votación presencial. Aunque inicialmente se cuestionó que se hubiera solicitado esta posibilidad, el diario de sesiones recoge cómo, tras la votación, la portavoz del Grupo Popular se dirigió a la presidenta del Congreso para trasladarle que «con carácter previo a la votación se ha puesto de manifiesto a la Mesa un error informático…»[1]. A lo que la presidenta del Congreso contestó lo siguiente: «Señora Gamarra, precisamente porque la Mesa es conocedora y ha podido analizar lo que usted me va a plantear, y es una cuestión técnica de la Mesa, de decisión de la Mesa, y no de tratamiento de Pleno, no le voy a dar la palabra»[2]. Lo que demuestra que, efectivamente, la solicitud se había presentado.

El diputado achacó el desajuste a un error informático, versión que, *a priori*, resulta poco verosímil, en especial si se tiene en cuenta el procedimiento para ejercer el voto telemáticamente, en el que existen varias etapas en las que el parlamentario debe confirmar que el expresado es, efectivamente, el sentido del voto deseado. En todo caso, lo relevante aquí es que, una vez fue consciente del error, el diputado se dirigió a la Mesa para avisar de lo ocurrido. Ante la falta de respuesta, se puso en contacto con miembros de su grupo parlamentario, que, antes de que diese comienzo la votación presencial, trasladaron a la presidenta del Congreso el problema con el sentido del voto de uno de sus diputados y su voluntad de rectificarlo presencialmente (el diputado llegó a personarse en el salón de plenos del Congreso). La petición fue rechazada sin que en ningún momento fuese convocada la Mesa para analizar la incidencia.

A nuestro juicio, el problema posee interés desde el punto de vista jurídico-constitucional, en la medida en que, como ha subrayado en su jurisprudencia el Tribunal Constitucional español, el voto parlamentario pertenece al *ius in officium* del cargo representativo (Fernández Riveira, 2003). Y, en tanto que esta concreta votación controvertida podría asimilarse al ejercicio de la potestad legislativa, ese voto parlamentario también formaría parte del núcleo constitucionalmente relevante de la función representativa (STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 3)[3]. La pregunta que emerge, pues, es si la decisión de la presidenta de la Cámara podría haber vulnerado el derecho del diputado a desempeñar su función parlamentaria por no haber examinado su petición de sustituir su voto telemático por el presencial; y, en caso de que la respuesta fuese afirmativa, si ello podría haber viciado la validez del acuerdo de la Cámara por el que se convalidó el Decreto-ley.

---

[1] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 156, página 96, 3 de febrero de 2022.

[2] Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 156, página 97, 3 de febrero de 2022.

[3] Para un análisis en profundidad de esta sentencia, véase los comentarios de García-Escudero (2007) y Pardo Falcón (2007).

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Sobre estas cuestiones deberá pronunciarse la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, tras haber sido admitidos, el 11 de julio de 2022, los recursos de amparo presentados por el diputado Alberto Casero Ávila y el Grupo Parlamentario Popular, la portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso y, por último, el Grupo Parlamentario Vox, contra las decisiones de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 3 de febrero de 2022.

Tras esta introducción, dedicaremos lo que resta de capítulo a estudiar la regulación del voto telemático en España, su utilización durante el período excepcional de la pandemia del COVID-19, así como a exponer la jurisprudencia constitucional que se ha ocupado de ello. También analizaremos en detalle la polémica votación por la que se convalidó el Decreto-ley sobre la reforma laboral. Posteriormente, daremos cuenta de las reformas de los reglamentos del Congreso de los Diputados y el Senado sobre el voto telemático, aprobadas ambas en la primera mitad del año 2022. Por último, finalizaremos el capítulo con un apartado dedicado a las conclusiones.

2. El voto parlamentario no presencial y su evolución durante la pandemia

La tecnología tiene una capacidad prácticamente infinita para resolver circunstancias imprevistas hasta la fecha, pero, cuando su aplicación en las instituciones no se realiza desde una perspectiva que tenga en cuenta la naturaleza del problema que viene a resolver, puede acabar generando problemas de importancia, que convierten una anécdota inicial en un auténtico conflicto institucional.

Esta vez le ha tocado el turno al voto telemático y su utilización en el Congreso de los Diputados. Este tipo de voto no requiere la presencia ni la continuidad física y, hasta la emergencia sanitaria del COVID 19, se venía utilizando de manera excepcional, como una fórmula para permitir el pronunciamiento de los que accidentalmente no pueden asistir a un debate seguido de votación, teniendo en cuenta que, como señala Presno Linera (2009), «la expresión de su representatividad política puede quedar desvirtuada si, por circunstancias ajenas a la voluntad del Grupo o de sus integrantes, alguno de sus miembros no puede participar en los trabajos de la Cámara a la que pertenece ni votar en momentos tan relevantes institucional y políticamente».

En todo el mundo, hasta el estallido de la pandemia, el voto parlamentario telemático se consideraba como algo excepcional (restringido a situaciones tasadas), rogado (solicitado cada vez que se considerara necesario su ejercicio), informado (en cuanto a los plazos y mecanismos de voto), personal, previo y, como tal, restringido a aquellas medidas que no rompan con la unidad de objeto en la vota-

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

ción, votaciones completas o de enmiendas a la totalidad y no al articulado, para que no se vean afectadas por modificaciones de última hora.

Pasemos a analizar el régimen jurídico del voto no presencial en las dos Cámaras que componen las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, así como en las asambleas legislativas autonómicas.

2.1. Régimen jurídico

El voto telemático se introdujo en el Congreso de los Diputados en el año 2011, a través de la reforma de los artículos 79 y 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Además, dicha reforma fue complementada por la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática. Por lo que respecta al Senado, la reforma de su Reglamento, de 21 de noviembre de 2013, introdujo la posibilidad de utilización del voto telemático mediante la modificación de los artículos 92 y 93 del texto reglamentario. Dicha reforma fue complementada a través de la Resolución de la Mesa del Senado, de 21 de noviembre de 2013, sobre desarrollo del procedimiento de votación telemática en las sesiones plenarias del Senado.

En ambos casos, se permitía el voto no presencial de los diputados y senadores en «sesiones plenarias», aunque restringiendo su uso a supuestos tasados (embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave que impidan el desempeño de la función parlamentaria) y siempre con la debida autorización de la Mesa de la Cámara.

En lo que se refiere a la comprobación de la identidad del representante —cuestión que afecta directamente al concepto de representación al ser el voto de los parlamentarios personal e indelegable (art. 79.3 CE)—, para ejercer el voto era necesario hacerlo a través de la *intranet* de la Cámara (con la correspondiente contraseña). Además, en el Congreso de los Diputados se requería utilizar «un certificado valido de firma digital» y la comprobación telefónica antes del inicio de la votación presencial. En él se establecía que el sistema emitiese automáticamente un documento pdf donde se mostrase el sentido del voto y se indicaba que, «tras ejercer el voto mediante el procedimiento telemático, la Presidencia u órgano en quien delegue, comprobará telefónicamente con el diputado autorizado, antes del inicio de la votación presencial en el Pleno, la emisión efectiva del voto y el sentido de éste».

Asimismo, en el artículo sexto de la Resolución de la Mesa del Congreso se incorporaba un elemento adicional por el que aquel «que hubiera emitido su voto mediante el procedimiento telemático no podrá emitir su voto presencial sin autorización expresa de la Mesa de la Cámara que, en el supuesto en que

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

decida autorizar el voto presencial, declarará el voto telemático nulo y no emitido». Este punto, que será clave en el asunto que estudiamos, plantea distintas posibilidades de interpretación. De la redacción literal de este artículo se desprende que cabe la posibilidad de emitir el voto presencial tras haber emitido el voto telemático, que ello precisa de autorización expresa de la Mesa de la Cámara y que, de cumplirse las dos premisas anteriores, el voto presencial anula al voto telemático. Queda abierto a la interpretación en qué situaciones cabe esta posibilidad, si se trata de una posibilidad general, o si, por el contrario, se limitaría a circunstancias extraordinarias como un fallo técnico. En nuestra opinión, resulta de interés interpretar este artículo a la luz de la normativa ordinaria, que exige una llamada de comprobación para la validez del voto, lo que excluiría el fallo técnico y abriría la posibilidad de votar presencialmente y rectificar el sentido del voto en otras situaciones, como pueden ser aquellas en las que se produzca un cambio de opinión.

La Resolución de la Mesa del Senado, en su artículo 8, también hacía referencia a esta eventualidad, al establecer la posible modificación del voto telemático ya emitido, «hasta la finalización del plazo de emisión que se establece en el artículo 7» (art. 8.1), así como la posibilidad de votar presencialmente, previa autorización de la Mesa o, en su caso, del Presidente, «indicando los asuntos y sesiones plenarias a los que afectaría la anulación» (art. 8.4). El Senado fue más preciso si cabe en la regulación de la posible rectificación del voto, al establecer un tiempo de 60 minutos para el desbloqueo del sistema de votación electrónica desde el escaño, tiempo durante el cual «se conservará el voto emitido telemáticamente que será tenido en cuenta en el escrutinio si la votación presencial del asunto afectado por la solicitud de anulación tiene lugar antes de que finalice ese plazo» (art. 8.4). Sin embargo, si trascurre el tiempo establecido, el voto telemático será anulado y se podrá ejercer presencialmente el voto. Además, cuando «la votación presencial no fuera por el procedimiento electrónico», el voto se podrá ejercer desde el momento en que se recibe la comunicación de que ha sido autorizada su solicitud de anulación. El sistema es similar al establecido en caso de que una vez autorizado el voto telemático no se haya ejercido (art. 8.5).

Por lo que respecta al ámbito autonómico, el voto telemático estaba previsto para supuestos excepcionales en las asambleas legislativas de Andalucía, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid, La Rioja y Comunidad Valenciana.

A los efectos de nuestro estudio, destaca la regulación del voto telemático en el Parlamento de Cantabria (art. 88 del Reglamento), que contempla la posibilidad de que aquellos a los que se les haya autorizado a emitir su voto mediante el procedimiento telemático lo hagan de manera presencial, siempre con autorización expresa de la Mesa de la Cámara (art. 5 del Acuerdo de la Mesa del Parlamen-

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

to de Cantabria)[4]. En este caso, el apartado 2 va más allá, al anular el voto telemático, si el diputado «se presenta en el momento de la votación durante la votación plenaria» (art. 5.2 del Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cantabria).

Aunque no se refieren específicamente al voto telemático, encontramos preceptos reglamentarios que permiten repetir la votación y rectificar el sentido del voto cuando el emitido por algún parlamentario no se corresponda con su voluntad real. Sería el caso, por ejemplo, del art. 104.4 del Reglamento del Parlamento de Navarra, que dispone que «el Presidente solo podrá ordenar la repetición de una votación, oídos los restantes miembros de la Mesa, (…) cuando el resultado de la votación no responda a la voluntad real de los Parlamentarios asistentes, por error manifiesto de alguno de los votantes y a petición inmediata del mismo». Nos parece una solución razonable a este tipo de problemáticas, que protege adecuadamente el derecho de voto de los parlamentarios y la correcta formación de la voluntad de la Cámara.

2.2. Evolución del voto parlamentario durante la pandemia

Con motivo de la pandemia, se flexibilizó el ejercicio del voto por el procedimiento telemático para reducir la afluencia de los diputados a las sesiones parlamentarias al mínimo indispensable y evitar los contagios, que en el primer momento podían ser mortales. Este fenómeno no es exclusivo de España. Durante la pandemia, a lo largo del mundo, hemos visto cómo, para adaptar el voto parlamentario a las nuevas circunstancias, se utilizaban sistemas ya existentes, se desarrollaban sistemas nuevos o se recurría a mecanismos tradicionales como el correo electrónico en el Parlamento Europeo. Mientras, otros países, como Brasil o Rumanía, optaron por el desarrollo *ad hoc* de aplicaciones a tal efecto (Rubio Núñez, 2020; Rubio Núñez y Gonzalo Rozas, 2020).

De esta manera la emergencia sanitaria pasó a ser considerada como causa suficiente para permitir el voto telemático, autorizándose de oficio para todos los senadores (Mesa del Senado, en su reunión del día 12 de marzo de 2020), y simplificado su ejercicio en el Congreso, al permitir a los grupos parlamentarios solicitarlo de manera colectiva, y no individualizada, centralizando las solicitudes en la Presidencia de la Cámara para agilizar su tramitación (Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 de marzo de 2020). Como recoge Vela Navarro-Rubio (2020), la mayoría de los Parlamentos autonómicos que lo tenían ya

[4] Acuerdo de la Mesa del Parlamento 15 de junio de 2012. Procedimiento telemático con comprobación personal para la emisión de voto, en desarrollo del artículo 88.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

establecido, con la excepción de Andalucía y Extremadura, que prefirieron la delegación del voto, optaron por el voto telemático durante la crisis del COVID. En concreto, Aragón, Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla y León, Madrid, La Rioja y Comunidad Valenciana. Cataluña, que no lo tenía previsto, lo incorporó durante la crisis sanitaria y Canarias aprovechó para realizar una reforma de su Reglamento.

La emergencia sanitaria obligo a tratar de evitar los problemas técnicos ya existentes u otros nuevos que se pudieran generar por el aumento del volumen, rebajando las garantías y los controles para su ejercicio. El Senado optó por mantener el mecanismo ordinario, el digital y la introducción de un código que los senadores recibían en su teléfono móvil para confirmar su identidad. Mientras que en el Congreso se establecían algunas excepciones sobre el procedimiento ordinario, suprimiendo tanto el uso del certificado digital como la comprobación telefónica posterior (estableciendo la entrada en la *intranet* como única medida de seguridad), lo que facilitaba que un tercero pudiera realizar el voto en su nombre, sustituyéndole sin mayor garantía que la de contar con su contraseña.

Otro de los elementos modificados para prevenir los problemas del uso masivo de la votación telemática fue la anticipación del plazo límite para emitir el voto. Se trata de algo que afecta a la información de la que se dispone al emitir el voto y, en la medida que el debate es un elemento esencial del Parlamento, también incide en la formación de la voluntad del propio parlamentario. Ya Burke (1774), en su famoso discurso a los electores de Bristol, advertía que, si las parlamentarias «son cuestiones de juicio y razón y no de inclinación, ¿qué clase de razón es aquella en la que la determinación precede a la discusión?». Si el plazo límite tradicional se situaba al inicio de la sesión donde el asunto sería sometido a votación (Senado) o el que estableciera la Mesa, siempre una hora antes del comienzo de la votación, durante la crisis sanitaria se ha tratado de establecer plazos límites superiores, y era necesario votar tres o cuatro horas antes del inicio de la sesión para facilitar el recuento y evitar errores. De esta manera se impedía que aquellos que habían votado electrónicamente tuviesen posibilidad de adaptar el sentido de su voto a posibles negociaciones de última hora o a terminar de decidir su posición durante el debate parlamentario, lo que con estos plazos solo hubiera sido posible permitiendo cambiar el sentido del voto hasta el momento del recuento. Para evitar esta evidente anomalía, otros países como Rumanía han configurado sus sistemas de votación para que el voto telemático se emita después del debate y de manera simultánea al voto presencial, respetando este principio básico del parlamentarismo. Aun así, en el Congreso se está avanzando en la dirección de que el espacio temporal de votación telemática sea posterior al debate.

En el Congreso, la primera vez que se puso en práctica fue el 24 de marzo de 2020, para la convalidación o derogación de los reales decretos-leyes aprobados

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

para hacer frente a la epidemia del COVID. La primera vez que se utilizó en el Senado fue en la votación con relación a la autorización del Protocolo al Tratado del Atlántico Norte sobre la adhesión de la República de Macedonia del Norte hecho en Bruselas el 6 de febrero de 2019, que fue sometida a votación el 17 de marzo de 2020.

Las votaciones se ajustaron a sendos Acuerdos de Mesa, de 12 de marzo de 2020 en el Senado y del 19 de marzo de 2020 en el Congreso, que, aunque no fueron publicados, sí fueron aplicados, renovados en junio de 2020 y modificados en noviembre de 2021 y febrero de 2022, siempre sin derogar el régimen anterior, sino actuando como norma especial.

El contenido de la modificación de noviembre de 2021 es público, como consecuencia de la publicación de un informe de los letrados en el que propone una serie de cambios, y nos permite conocer el contenido de los anteriores. El informe recomienda «1. Derogar el acuerdo de la Mesa de la Cámara de 16 de junio de 2020, por el que se prorrogaba el anterior de 19 de marzo de 2020». Sin embargo, el acuerdo permite que hasta la finalización de la crisis sanitaria «en determinadas votaciones la totalidad de los diputados emitan su voto por el procedimiento telemático», a la vez que consideraba los supuestos de enfermedad por COVID y sus efectos como «comprendidos entre los casos contemplados en el artículo 82.2 del Reglamento». Por último, mantiene la relajación de las garantías, al establecer que «sin perjuicio de lo previsto en la Resolución de la Mesa de la Cámara para el desarrollo del procedimiento de votación telemática, de 21 de mayo de 2012, la emisión del voto se hará a través de la *intranet* de la Cámara, con la introducción de usuario y contraseña, como método de verificación de la emisión personal del voto», lo que anularía la necesidad de la llamada de comprobación, mientras que en el Senado la votación se realizaba a través de firma electrónica, que contaba con un código de seguridad facilitado a través del teléfono móvil.

3. La jurisprudencia constitucional sobre el voto parlamentario y los precedentes

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», no sólo garantiza el acceso igualitario a los cargos públicos representativos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (García Roca, 1999). Concretamente, «el derecho al voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en el *ius in*

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

officium de los mismos», siendo uno de «los principales derechos/deberes de aquéllos la participación en las tareas de las Cámaras, y la forma más habitual de concretar la misma es el ejercicio de su derecho al voto, ejercicio con el que manifiestan su postura en los acuerdos de las Asambleas» (STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 3). Además, se considera un derecho de naturaleza personal e indelegable «por formar parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria» (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6).

Al margen de este marco general sobre el relieve constitucional del derecho al voto parlamentario, hay precedentes en la jurisprudencia constitucional que ayudan a dilucidar la controversia planteada en torno al voto del diputado Alberto Casero. La STC 361/2006, de 18 de diciembre, resuelve un supuesto que, si bien no es idéntico (no se trata del intento de sustituir un voto telemático por uno presencial), sí guarda similitudes significativas (se trata de una diputada que alega haber padecido un problema técnico al emitir su voto que, además, resulta determinante en el resultado de la votación). Esta sentencia permitió al Tribunal Constitucional sentar unos criterios que, a nuestro juicio, iluminan la valoración jurídica del caso. Las consideraciones más relevantes de la sentencia son las relativas al papel de la Presidencia de las Cámaras a la hora de tutelar los derechos de los parlamentarios cuando se aduce algún problema con la votación.

El Tribunal afirma que el derecho al voto de los parlamentarios no solo forma parte del *ius in officium* de los diputados, sino que, al incidir en una faceta relevante de su actividad parlamentaria como es el ejercicio de la potestad legislativa, se integra en el núcleo de su función representativa. De ahí que, en casos donde se discute si ha existido un funcionamiento defectuoso de los sistemas de votación o, por el contrario, los problemas se han debido a una supuesta negligencia del parlamentario, recae sobre los órganos de la Cámara, y en especial sobre su Presidente, la tarea de demostrar que el diputado ha tenido una conducta negligente (STC 361/2006, FJ 4). La carga de la prueba no reposa sobre el diputado, sino que se traslada a los órganos rectores y, singularmente, a la Presidencia. Esta doctrina constitucional es coherente, por lo demás, con una concepción de la función presidencial en la dirección de los debates parlamentarios inspirada en el principio de imparcialidad, en la que el papel básico de la Presidencia debe consistir en la salvaguarda de los derechos fundamentales de los diputados y en la libre formación de la voluntad de la Cámara, esto es, desplegando la diligencia necesaria para hacer prevalecer la auténtica voluntad de la institución parlamentaria.

En un sentido contrario, se ha argumentado que nunca se ha consentido la modificación, a pesar de que los errores en el voto son frecuentes[5].

[5] Según datos del portal Datadista, tras analizar más de un millón de votos emitidos, en las 3.085 votaciones efectuadas entre febrero de 2020 y febrero de 2022, en 1.038 existen diferencias de

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Si nos centramos en el voto telemático, vemos cómo, el 30 de mayo de 2013, el único voto emitido telemáticamente, aunque fue en sentido contrario del pretendido, se mantuvo. Mientras que «en los restantes casos, constatado que no se trataba de un error técnico, se ha dado la posibilidad al diputado de presentar un escrito aclaratorio de su voluntad efectiva para ser anexado al acta» (sesiones plenarias de 26 de abril de 2018, 11 de febrero y 19 de noviembre de 2020 y 21 de julio y 24 de noviembre de 2021). En este marco cabe mencionar también el caso de una diputada que, en la sesión plenaria de 9 de abril de 2020, habiendo votado telemáticamente, y alegando un error informático, solicitó que se anulara tal votación y que se le permitiera votar de manera presencial. No habiendo ocurrido tal error técnico, y tomando en consideración los precedentes existentes, se rechazó esta petición» (Informe de la secretaría general del Congreso de los Diputados en relación con las votaciones correspondientes a la sesión plenaria del 3 de febrero de 2022, de 10 de febrero de 2022).

Sin embargo, existen otros precedentes que, sin ser iguales, nos pueden ofrecer algunas pistas. En la sesión plenaria del 22 de junio de 2017, estando autorizada para votar telemáticamente una diputada en relación con tres puntos incluidos en el orden del día, y habiendo emitido su voto en relación con dos de ellos, solicitó a la Mesa de la Cámara que se le permitiera acudir presencialmente para votar de esta forma el asunto que quedaba pendiente, y sobre el que no había emitido su voto. La Mesa, reunida en el hemiciclo con carácter previo a las votaciones, decidió acceder a lo solicitado por la diputada, si bien, considerando que para una misma sesión no procede que un diputado emita su voto por procedimientos distintos, declaró nulos los votos emitidos telemáticamente. No se invocaba, en definitiva, error alguno, sino que se solicitaba que se permitiera votar presencialmente el punto del orden del día en relación con el que todavía no se había emitido el voto. En este sentido, la decisión de la Mesa de anular los votos emitidos telemáticamente fue la consecuencia, y no la causa, de la autorización de votar de manera presencial, pero provocó que pudiera votar presencialmente en las tres votaciones, anulando los dos votos emitidos telemáticamente. En este punto, además de plantearse si había existido la verificación telefónica en los dos primeros votos, cabe plantearse si no votar sin motivo aparente y sin fallo técnico por medio, no debería ser considerado como una opción y, el hecho de autorizar el voto presencial, en este caso, sería en el fondo una autorización de cambio de esa opción.

También existe otro caso, aunque con relación menos directa, en verano del año 2020, cuando en el Congreso se repitió una votación tras haberse detectado

votación entre diputados de un mismo grupo. Además, en 240 votaciones se han producido errores en las votaciones por parte de más de un grupo parlamentario. Disponible en: https://www.datadista.com/transparencia/tres-de-cada-diez-votaciones-en-el-congreso-en-esta-legislatura-tuvieron-votos-contrarios-a-la-indicacion-del-partido/

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

un error en la votación. Fue en el proceso para dar luz verde al texto económico de la llamada Reconstrucción Económica en plena pandemia de coronavirus. Entonces, fue una diputada de Podemos, Marisa Saavedra, la que había pedido votar telemáticamente, pero sin haber ejercido su derecho se personó en el hemiciclo y, aunque antes del inicio de la sesión recibió la notificación de que, al haber solicitado el modo telemático, no podía hacerlo en persona, lo emitió de forma presencial. En este caso se anuló la votación, al haberse realizado un voto inválido por no haber sido autorizado previamente, por lo que se determinó la repetición de la votación.

Solo en una ocasión se ha aplicado el apartado sexto de la Resolución de 12 de mayo de 2012, para anular una serie de votos emitidos telemáticamente. Así, en la sesión plenaria de 30 de noviembre de 2021, estando vigente el acuerdo de la Mesa de 26 de octubre de 2021 y, en consecuencia, alcanzando la autorización de voto telemático únicamente a los asuntos que no eran susceptibles de modificación en el curso del debate, una diputada que estaba autorizada para votar telemáticamente, lo hizo además de forma presencial. Advertida esta circunstancia una vez finalizada la sesión plenaria, y constatado que había una duplicidad de votos en los asuntos que también eran susceptibles de votación telemática, se elevó el asunto a la Mesa, para que ésta decidiera cuáles procedía considerar válidos. Aunque el sentido del voto telemático coincidía con el emitido presencialmente y la decisión de la Mesa, en un sentido o en otro, no afectaba al resultado final de las votaciones, la Mesa acordó declarar la nulidad de los votos emitidos telemáticamente y entender válidos los presenciales. Como en el caso del año 2017 antes citado, la causa no fue un error, sino la posibilidad de votar todos los asuntos incluidos en el orden del día, que solo se podía hacer de forma presencial. En este caso, y aunque parece que el voto presencial que fue posterior se permitió por un error técnico que no bloqueó el voto presencial permitiendo duplicar el voto cuando debería estar la pantalla del escaño apagada, es interesante señalar cómo el voto que se consideró válido, aunque ambos fueran en el mismo sentido, fuese el presencial emitido posteriormente.

4. La votación de la reforma laboral

Como ya hemos visto, el diputado Casero había solicitado y ejercido el voto telemático, pero, tras darse cuenta de haber votado en sentido contrario al de su grupo, y ante la imposibilidad de cambiar su voto, se personó en el Congreso de los diputados. Así se desprende del informe de la Secretaria General que señala que el «Sr. Casero no cursó en ningún momento solicitud de revocación de la autorización de voto telemático».

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Esto plantea una serie de interrogantes: ¿cuál era la normativa vigente en ese momento? ¿se realizó la solicitud de sustitución del voto telemático por el voto presencial? Y, de ser así, ¿se reunió la Mesa para decidir sobre la solicitud?

4.1. Normativa vigente en el momento de la votación

Tras exponer la sucesión de acuerdos sobre el asunto, desarrollados a lo largo de la crisis sanitaria, podemos decir que las excepciones seguían en vigor parcialmente en el momento de la votación de la convalidación o derogación de la reforma laboral y, en cierta manera, los problemas acontecidos están relacionados con ellas. En ese sentido parece mantenerse, aunque sea de modo implícito, la excepción a la norma general según la cual «el voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente». No obstante, y aunque parece que esa comprobación telefónica no se hizo en este caso, la generalización del voto telemático desde 2020 y la necesidad de agilizar su funcionamiento condujo a que se prescindiese de ese trámite y se conservase el sistema de doble comprobación en la propia *intranet* del Congreso, donde el diputado puede verificar él mismo el sentido del voto antes de finalizar y, en caso de error, realizar las modificaciones oportunas. Aunque si estaba en vigor, por ejemplo, la solicitud individual, suspendida durante la pandemia.

Sin embargo, lo que parece claro es que seguía en vigor lo referente a la solicitud de revocación del voto telemático. Nunca se anuló esta posibilidad, y las tres resoluciones de la Mesa del Congreso insistían en que los aspectos básicos del voto telemático —y esto debería considerarse sin duda un aspecto básico— seguían en vigor. Aún así, el informe de la Secretaria General señala que no cabe deducir que este apartado establezca «una segunda oportunidad para el votante telemático, puesto que con ello se le estaría poniendo en una mejor situación tanto respecto al votante presencial, que como hemos dicho no puede rectificar su voto una vez emitido, como respecto al resto de votantes telemáticos que, a diferencia suya, no pueden acudir al Hemiciclo para votar presencialmente». No obstante, esta interpretación vacía absolutamente de contenido la disposición normativa en vigor.

Así se deduce de la interpretación que se lleva a cabo de este apartado sexto en el informe de la Secretaria General: «tal y como se concibió en origen, a saber, en un contexto de voto telemático muy excepcional, para supuestos de previsible prolongación en el tiempo y limitado en cuanto al número de asuntos susceptibles de ser votados por ese procedimiento, es una previsión normativa que faculta a la Mesa para hacer, cuando lo estime pertinente o necesario para mejor garantizar el

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

ejercicio del derecho de voto, lo que, a priori, y en atención al principio de irrevocabilidad del voto ya emitido, no es posible hacer. Es decir, anular un voto emitido telemáticamente, para permitir que el diputado que, habiendo sido autorizado para votar telemáticamente ya lo hubiera hecho, pueda votar presencialmente….».

Los letrados siguen justificando que «esta eventual aplicación del apartado sexto, en la línea de lo argumentado, no procede respecto de cualquier votación telemática, sino tan solo en la medida en que resulte preciso para garantizar el derecho de voto en toda su extensión. De ahí que el citado apartado solo pueda invocarse, ha de insistirse, en tanto en cuanto haya de asegurarse el correcto ejercicio del derecho de voto, que no cabrá entender vulnerado y no requerirá de protección adicional si el voto telemático se ha emitido válidamente». Lo que no queda claro es por qué esta interpretación no produce los efectos que señalaban los propios letrados «poniendo en una mejor situación tanto respecto al votante presencial, que como hemos dicho no puede rectificar su voto una vez emitido, como respecto al resto de votantes telemáticos que, a diferencia suya, no pueden acudir al Hemiciclo para votar presencialmente, así como respecto a los diputados que en ocasiones anteriores han alegado la no emisión correcta de su voto y no han tenido una nueva ocasión para emitirlo».

En nuestra opinión, de la lectura del precepto no se desprende que el diputado tenga siquiera que justificar las razones que le llevan a solicitar el cambio en la modalidad de votación. No está de más recordar en este punto que los órganos parlamentarios deben realizar una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatus constitucionalmente relevante del representante público, así como motivar las razones de su aplicación, en coherencia con el principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales.

El siguiente elemento sería, entonces, la naturaleza de esta autorización, su motivación y el margen de discrecionalidad en la decisión de autorizar o no. Parece claro que el hecho de someter la decisión a una autorización implica la existencia de unas condiciones que deben ser consideradas por la Mesa. Si no existiera discrecionalidad en el acto de la autorización, no sería autorización, sino una mera comunicación. Si aceptamos que hay «autorización», debemos aceptar que debe haber un acto de valoración en el que se juzgue si se cumplen o no unos determinados criterios.

A esto se añadiría un elemento formal, que adquiere importancia por la relevancia de sus efectos. Se trata de la necesidad de que la decisión de negar esta posibilidad, establecida en el apartado 6, incluso haciendo una interpretación muy restrictiva de su uso, en la línea del informe de los letrados, sea adoptada por la Mesa y no por la Presidencia.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

4.2. Su aplicación en el caso concreto

Asumiendo, por tanto, que la posibilidad de revocación estaba en vigor, ya que, si se anuló la posibilidad expresamente la decisión no sería válida, y si no se anuló expresamente la posibilidad de rectificar el voto presencialmente seguiría en vigor, el paso siguiente sería asumir que se produjo la solicitud. Parece que es así, y aunque el mismo informe de la Secretaria General lo niega, las propias palabras de la Presidenta del Congreso de los Diputados en el momento de la votación parecen indicar lo contrario. Es decir, o bien el diputado Casero o bien la portavoz del grupo parlamentario popular y otros miembros del grupo, solicitaron la autorización pertinente para votar presencialmente.

El punto siguiente sería si existió la decisión de la Mesa, de lo que no existe constancia, o si esta fue sustituida por la Presidencia que, previo informe de los técnicos sobre la validez del voto emitido telemáticamente, decidió que no procedía la autorización. Aun admitiendo que dada la amplia capacidad competencial de la Presidencia del Congreso pudiera existir la posibilidad de que la presidenta asumiera esas funciones por delegación, habría que hacer una interpretación muy restrictiva de esta potestad en los casos que afectan al voto de los diputados y, en todo caso, dada su transcendencia, la resolución debería estar motivada y por escrito. Si asumimos que se solicitó y que no se reunió la Mesa, ni se informó a sus miembros, lo que estaría en cuestión es la capacidad de la presidenta de adoptar esta decisión. Es cierto que las competencias de la Presidencia del Congreso son muy amplias y se ha venido interpretando de forma extensa su capacidad de tomar acuerdos sobre competencias formalmente reservadas a la Mesa.

En resumen, todo apunta a que el diputado quiso ejercer la facultad de revocar su voto emitido telemáticamente para votar presencialmente, utilizando una motivación falsa, algo a lo que no accedió la Presidenta, sin que la Mesa se reuniese para valorar el caso y sin que existiera una comunicación formal del rechazo.

A esto puede añadirse, además, que, tras conocerse el resultado de la votación, el sentido del voto controvertido tenía, también en nuestro caso, una importancia decisiva para el conocimiento de la voluntad real de la Cámara. Máxime cuando el parlamentario había pretendido votar presencialmente para que el sentido de su voto fuese el mismo que el de sus compañeros de grupo, algo muy habitual en el parlamentarismo español. De ahí que, ante las consecuencias que podía tener el auténtico sentido del voto del diputado sobre la validez del acuerdo de la Cámara, la Presidenta podía haber atendido la solicitud de repetición de la votación que se instó por parte del grupo popular: la convalidación del Decreto-ley podría estar viciada por no haberse respetado la regla general de adopción de acuerdos en el Congreso que establece el art. 79.2 CE (mayoría simple: más votos a favor que en contra), con las graves implicaciones jurídicas que eso podría acarrear.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

5. Las reformas recientes del voto telemático en los reglamentos del Congreso y el Senado

Tras estos episodios recientes, en la primera mitad del año 2022 se han reformado los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado para modificar la regulación del voto telemático. Conviene examinar brevemente las novedades incorporadas en cada uno de ellos.

Por lo que respecta al Senado, la reforma ha modificado el artículo 92 de su Reglamento, con el fin de mejorar y actualizar la regulación del voto telemático, también denominado «electrónico remoto». Como se puede leer en la exposición de motivos, los grupos parlamentarios impulsores de la reforma reconocen la importancia de procurar la presencialidad en las sesiones plenarias, sin embargo, «la experiencia acumulada en estos dos últimos años permite avanzar en la regulación del voto electrónico remoto para el momento en que deje de ser necesario mantener limitaciones en la presencia de los miembros de la Cámara en el salón de sesiones».

En primer lugar, se amplían los supuestos que habilitan a los diputados para recurrir a esta modalidad de votación. Concretamente, a los supuestos regulados en la reforma de 2013 para facilitar la conciliación de la vida parlamentaria y familiar como el embarazo, la maternidad y la paternidad, así como la enfermedad grave que impidiera la presencia en las sesiones plenarias, se añaden otros supuestos en los que las circunstancias hacen imposible la presencia física de los miembros de la Cámara en las sesiones del Pleno. Sería el caso de 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. Además, en supuestos extraordinarios como catástrofes, calamidades, 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 o en los que no pueda ser utilizado el procedimiento de voto electrónico presencial, la Presidencia, de acuerdo con la Junta de Portavoces, también podrá acordar que todos los senadores emitan su voto por procedimiento electrónico remoto.

En segundo lugar, se extiende la posibilidad de realizar la votación electrónica remota a todos los asuntos incluidos en el orden del día y para cualquier tipo de votación. Se superan de esta manera las limitaciones que se establecían en la reforma operada en el año 2013. De este modo, la Mesa de la Cámara podrá autorizar que los senadores emitan su voto telemático en las sesiones plenarias de la Cámara cualesquiera que sean los asuntos incluidos en el orden del día y el tipo de votación, salvo el asentimiento. Para ello, el senador dirigirá la solicitud a la Mesa de la Cámara, que le comunicará su decisión de manera expresa. La emisión del voto

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

por este procedimiento deberá realizarse a través del sistema que establezca la Mesa, que, en todo caso, deberá garantizar la identidad del votante, el sentido de su voto y el secreto de este en las votaciones que lo requieran. A este respecto, la Disposición adicional primera establece que La Mesa del Senado aprobará las disposiciones y adoptará las medidas necesarias para la puesta en práctica del procedimiento de voto electrónico remoto.

Con relación al Congreso de los Diputados, se modificó el apartado segundo del artículo 82 de su Reglamento. En la exposición de motivos se constata que el funcionamiento del procedimiento de voto telemático en el Congreso de los Diputados se ha consolidado técnicamente en los últimos meses como consecuencia de las restricciones derivadas de la pandemia. El objetivo consiste en ampliar los supuestos que permiten recurrir a la modalidad de votación telemática establecidos en la reforma de 2011 (embarazo, paternidad o enfermedad grave). Concretamente, se incluyen aquellos supuestos en los que los diputados deben ausentarse de la votación en una sesión plenaria para cumplir con compromisos de representación institucional en foros internacionales en el extranjero, como es el caso de los miembros de las Delegaciones Permanentes de las Cortes Generales en Asambleas Parlamentarias, o el de aquellos parlamentarios que tuvieran compromisos de representación institucional en cumbres europeas, iberoamericanas, de la OTAN, del G-20, así como reuniones oficiales de la Asamblea General de Naciones Unidas, de sus Convenciones, o asimilados.

Asimismo, cabe destacar otra novedad de la nueva redacción del artículo 82.2 del Reglamento del Congreso. Se suprime la adjetivación como «grave» de la causa relativa a la enfermedad, lo que abre la puerta a que cualquier tipo de afección o dolencia, con independencia de su importancia o alcance, permita al diputado ampararse en ese supuesto para solicitar la posibilidad acogerse a una modalidad de votación que, en puridad, debería ser excepcional. Se añade un último supuesto que actúa como cajón de sastre, pues permite solicitar el voto telemático en aquellas situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias, se considere suficientemente justificado.

En cuanto al procedimiento, el diputado debe dirigir la solicitud mediante escrito a la Mesa de la Cámara, que le comunicará su decisión, precisando el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa, que, en todo caso, debe garantizar la verificación personal de la votación. Se subraya así el necesario carácter personal del voto, en coherencia con las exigencias del art. 79.3 CE. Por lo demás, el voto emitido deberá obrar en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

6. Conclusiones

En este capítulo hemos estudiado el régimen jurídico del voto parlamentario, en general, y de las modalidades de votación no presencial, en particular, tanto en las Cortes Generales cono en las Asambleas legislativas autonómicas. También hemos analizado la jurisprudencia más relevante sobre el derecho al voto parlamentario. Hemos llevado a cabo ese examen de la normativa y la jurisprudencia con la controversia en torno al voto del diputado Alberto Casero en la votación de la convalidación o derogación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, como telón de fondo.

Pues bien, concluimos que, a la luz de la Resolución de la Mesa del Congreso de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática y de la propia jurisprudencia constitucional (STC 361/2006, de 18 de diciembre), la Presidencia del Congreso de los Diputados, cuando tuvo conocimiento de la voluntad del diputado de sustituir su voto telemático por el voto presencial, y teniendo en cuenta además que éste adujo la existencia de un error técnico que habría alterado el sentido de su voto, debió haber convocado al órgano rector de la Cámara para que valorase la posible autorización del diputado para votar presencialmente. Al no haberlo hecho, en nuestra opinión, habría conculcado el derecho del diputado a desempeñar correctamente el cargo representativo (art. 23.2 CE), resultando, en consecuencia, vulnerado también el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE), tal y como tiene establecido una consolidada jurisprudencia constitucional que, en estos casos, anuda la suerte de ambos derechos.

Con independencia de la opinión jurídica que se mantenga al respecto, lo sucedido puede ser una oportunidad para corregir las carencias que actualmente presenta la configuración del voto parlamentario o electrónico remoto en las Cortes Generales, especialmente dada su especial transcendencia constitucional. Las reformas reglamentarias aprobadas abril y mayo de 2022, que básicamente amplían los supuestos y los tipos de votación en los que se puede hacer uso de este instrumento, no resuelven los problemas planteados en nuestra investigación, sino que pueden, especialmente en el caso del Congreso de los diputados, agravarlos, al establecer supuestos genéricos donde queda en manos de los órganos rectores la decisión final.

Las reformas planteadas son una ocasión perdida para confirmar la necesaria excepcionalidad del voto electrónico (no tanto por la ampliación de los supuestos, sino por la apertura de otras vías indeterminadas), blindar las garantías necesarias para su ejercicio (evitando excepciones técnicamente injustificadas, por grave que parezca la situación) y eliminar el carácter previo del ejercicio del voto electrónico,

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

que el sentido del voto tenga en cuenta el debate (lo que rompe con la lógica jurídica, que requiere que el debate y la deliberación sean previos al ejercicio del voto). En nuestra opinión, se ha desaprovechado la oportunidad de avanzar en la simultaneidad deseable de los dos procedimientos (el telemático y el electrónico presencial) para garantizar que al votar el diputado cuente con los elementos de juicio suficientes. Se trata de elementos que quizás en el año 2012 tenían sentido, por limitaciones técnicas, pero ahora son difíciles de justificar.

Todavía existe, con todo, la oportunidad de corregir otros aspectos en su desarrollo a través de acuerdos de mesa:

— Modificar o aclarar la posibilidad de rectificar el sentido del voto, sustituyendo el voto electrónico emitido por el voto presencial (previa autorización), si como parece un buen número de grupos políticos consideran que debería permitirse esta posibilidad.
— Mejorar la publicidad de los acuerdos y reuniones de la Mesa cuya opacidad, como se ha podido comprobar, dificulta conocer las normas vigentes e incluso los precedentes. Toda reunión de la Mesa debería llevar aparejada la publicación del acta de acuerdos y del acta de debates. Publicándose en la web, al menos, todos los acuerdos de la Mesa de la Cámara que tengan efectos sobre terceros o sobre procedimientos. Aunque su publicación no sea requisito para su eficacia, mejoraría mucho la transparencia y el conocimiento público.
— Publicar previamente las solicitudes de votación telemáticas recibidas y autorizadas por la Mesa, respetando en todo caso la privacidad de los datos personales. En la medida en que es sabido *a posteriori* quién lo pide, sería bueno conocerlo *a priori*.
— Vincular el ejercicio del voto telemático al certificado digital. Resulta ciertamente contradictorio no exigir para el voto telemático una garantía que hoy se exige en cualquier gestión ante la administración, y que combina la seguridad jurídica con la facilidad de su ejercicio. La utilización de la firma electrónica para la autenticación es la mejor garantía de integridad y trazabilidad, más que el sistema de autenticación a través de usuario y contraseña, que es mucho más vulnerable.
— Por último, en la medida en que sea técnicamente posible, sería recomendable aumentar los *datasets* que ya se ofrecen, para que sea posible descargar, por periodos de sesiones o por segmentos superiores a la sesión, los resultados de las votaciones en formatos abiertos.

Por el contrario, responder a la polémica creada limitándose a consolidar la flexibilización excepcional del ejercicio del voto telemático de manera permanente

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

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

Este tipo de deriva aumentaría el desgaste que hoy sufre la institución parlamentaria, incrementar la desafección ciudadana, desplazar aún más el eje del debate a las sedes de los partidos y reducir el contacto personal entre los grupos. Por último, supondría una pérdida del papel simbólico del Parlamento, que en los peores momentos de la crisis sanitaria reivindicaba la presidenta del Congreso de Estados Unidos, Nancy Pelosy, cuando, ante las solicitudes de adaptar el funcionamiento de la institución a las nuevas circunstancias, señaló lo siguiente: «We are the captains of the ship. We are the last to leave».

Bibliografía

Burke, E. (1774). *Discurso a los electores de Bristol*. Disponible en: https://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html

Fernández Riveira, R. (2003). *El voto parlamentario*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

García-Escudero, P. (2007). ¿Es posible repetir las votaciones parlamentarias?. ¿Vota el diputado o el grupo parlamentario?: a propósito de la STC 361/2006. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, pp. 611-631.

García Roca, J. (1999). *Cargos públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Aranzadi: Pamplona.

Pardo Falcón, J. (2007). Votaciones y grupos parlamentarios. Comentario a la STC 361/2006, de 18 de diciembre, sobre votación electrónica del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del País Vasco para 2005. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, pp. 307-331.

Presno Linera, M. A. (2009). La sustitución temporal de los representantes políticos. En M. A. Presno Linera y C. Ortega (coords.). *La sustitución temporal de los representantes políticos* (pp. 15-80). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
http://tinyurl.com/7bm6sjs2

Ripollés Serrano, M. R. (1999). Artículo 79. Las votaciones parlamentarias. En O. Alzaga Villaamil, Ó. (dir.). *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Cívitas.

Rubio Llorente, F. (1997). *La forma de poder*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Rubio Núñez, R. (2020). La tecnología en el Parlamento durante la crisis del Covid. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 8, pp. 226-236.

Rubio Núñez, R. y Gonzalo Rozas, M. A. (2020). Presencialidad y excepcionalidad en el Parlamento en tiempos de pandemia global. En J. Mª Reniu y J. Víctor Meseguer (eds.). *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia* (pp. 73-94). Cizur Menor: Thomson-Reuters/Aranzadi.

Vela Navarro-Rubio, R. (2020). La adaptación de los parlamentos autonómicos a la crisis del COVID-19. En J. M. Reniu i Vilamala y V. Meseguer Sánchez (dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y tomas de decisiones en un contexto de pandemia* (pp. 95-114). Cizur Menor: Thomson-Reuters/Aranzadi.

Zagrebelsky, G. (1995). *El Derecho dúctil*. Madrid: Trotta.

DR © 2023.
Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-http://www.cepc.gob.es