

LA INDELEGABILIDAD PRÁCTICA DEL VOTO PARLAMENTARIO: COMENTARIO A LA SENTENCIA 65/2022, DE 31 DE MAYO, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

THE PRACTICAL NON-DELEGABILITY OF THE PARLIAMENTARY VOTE: COMMENTARY ON JUDGMENT 65/2022, OF MAY 31, OF THE CONSTITUTIONAL COURT

Esther de Alba Bastarrechea

Asamblea de Madrid

Cómo citar / Nola aipatu: Alba Bastarrechea, Esther de (2023). La indelegabilidad práctica del voto parlamentario: comentario a la Sentencia 65/2022, de 31 de mayo, del Tribunal Constitucional. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 4

<https://doi.org/10.47984/legal.2023.003>



RESUMEN

La sentencia comentada analiza la constitucionalidad del voto delegado según la regulación del Reglamento de Cataluña, y concluye que, en virtud del principio de personalidad del voto, este es indelegable, salvo de forma excepcional y restrictiva y teniendo en cuenta que la delegación, cuando pueda darse, debe ser tan solo la expresión del voto previamente manifestado por el delegante. La sentencia extiende la personalidad y la indelegabilidad del voto, reguladas en el art. 79 de la Constitución Española para las Cortes Generales, a una condición indispensable de la función representativa como manifestación del derecho a la participación política recogida en el art. 23 de la

Constitución Española, y, por ende, aplicable a todos los Parlamentos autonómicos.

PALABRAS CLAVE

Voto, delegación de voto, voto telemático, voto personal, presencialidad, mandato imperativo, función representativa, Parlamento de Cataluña, incapacidad prolongada, deliberación, debate.

LABURPENA

Iruzkintzen den epaian boto eskuordetuaren konstituzionaltasuna aztertzen da, Kataluniako Erregela-

menduak araututakoaren arabera, eta ondorioztatzen da ezen, boto pertsonalaren printzipioaren arabera, inoren esku utzi ezina dela, soilik salbuespen gisa eta modu mugatuan jo daitekeela eskuordetzara eta, egin daitekeenean ere, eskuordetza-emaileak aurrez adierazitako botoaren adierazpena baino ezin dela izan. Botoa pertsonala eta inoren esku utzi ezina izatea, Espainiako Konstituzioaren 79. artikuluan arautzen baita Gorte Nagusietarako, zabaldu egiten du epaiak, Espainiako Konstituzioaren 23. artikuluan jasotzen den parte-hartze politikorako eskubidearen adierazpena den ordezkari-tza-funtzioaren ezinbesteko baldintzat hartuta, eta, horrenbestez, autonomia-erkidegoetako parlamentu guztiei aplikatu beharrekotzat.

GAKO-HITZAK

Botoa, botoa eskuordetzea, boto telematikoa, boto pertsonala, presentzialtasuna, aginduzko mandatua, ordezkari-tza-funtzioa, Kataluniako Parlamentua, ezintasun luzea, deliberazioa, eztabaida.

ABSTRACT

The commented judgment analyzes the constitutionality of the delegated vote according to the rules of the Regulation of Catalonia to conclude that, by virtue of the principle of personality of the vote, this cannot be delegated except in an exceptional, restrictive manner and the delegation must be, when it can be given, only the expression of the vote previously expressed by the delegator. The sentence extends the personality and the non-delegability of the vote regulated in article 79 of the Spanish Constitution for the Cortes Generales to an essential condition of the representative function as a manifestation of the right to political participation of article 23 of the Spanish Constitution and, therefore, applicable to all autonomous Parliaments.

KEYWORDS

Vote, delegation of vote, telematic vote, personal vote, presentiality, imperative mandate, representative function, Parliament of Catalonia, long-term disability, deliberation, debate.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL CASO CONCRETO.
- III. EL VOTO PARTICULAR.
- IV. LA RELEVANCIA DE LA SENTENCIA.
- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El interés de la sentencia que ahora comentamos reside no tanto en la resolución del caso concreto planteado a la consideración del Alto Tribunal, sino más bien en la repercusión del fallo y, sobre todo, de la *ratio decidendi* sobre la inviabilidad práctica de la delegación del voto parlamentario en aquellos Parlamentos autonómicos cuyos reglamentos recogen esta posibilidad como un instrumento para favorecer el equilibrio entre las fuerzas políticas con representación parlamentaria para el caso de ausencia puntual o coyuntural de alguno de sus miembros.

Como es bien conocido, la Ley Orgánica 3/2207, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, contiene en su disposición final séptima la obligación dirigida al Gobierno de promover el acuerdo necesario para iniciar un proceso de modificación de la legislación vigente con el fin de posibilitar los permisos de maternidad y paternidad de las personas que ostentan un cargo electo.

Tanto antes como después de esta norma, los reglamentos de los Parlamentos autonómicos han mostrado inquietud por satisfacer esta necesidad de igualdad entre los parlamentarios y las parlamentarias, unida a la de poder solventar situaciones de enfermedad que impidiesen su presencia en las sesiones de las Cámaras.

Así, surge la posibilidad de realizar el voto por delegación, recogida en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 95), en el del Parlamento Vasco (art. 89.1) y en el del Parlamento de Navarra (art. 94.2).

Esta modalidad de voto por delegación, a la que se suma la posibilidad de voto telemático, se contempla en los reglamentos del Parlamento de Andalucía (art. 85, apartados 5 y 6), de la Asamblea de Extremadura (art. 142), del Parlamento de Canarias (art. 92) y del Parlamento de Galicia (art. 84).

Finalmente, solo se contempla la posibilidad de voto telemático, sin admitir delegación, en las Cortes Valencianas (art. 82.5), el Parlamento de Cantabria (art. 88.2), el Parlamento de La Rioja (art. 73), las Cortes de Aragón (art. 129), el Parlamento de Islas Baleares (art. 85.3), las Cortes de Castilla y León (art. 86.2), la Asamblea de Madrid (art. 16) y la Junta General del Principado de Asturias (art. 11.2).

Únicamente las Cortes de Castilla-La Mancha y la Asamblea Regional de Murcia han obviado abordar la cuestión de las situaciones de maternidad, paternidad o enfermedad en sus reglamentos, aunque merece la pena recordar, por su originalidad en nuestro ordenamiento jurídico, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobada por el Pleno de las Cortes de Castilla-La Mancha el 29 de enero de 2007 y retirada en 2010 de su tramitación en las Cortes Generales, cuyo art. 26.5 abordaba la novedad de las sustituciones temporales: “Producida una vacante será cubierta en los términos regulados en la Ley Electoral, que también determinará los supuestos y el régimen jurídico de las sustituciones temporales”.

Esta amplia pluralidad normativa autonómica es la que ha venido a afectar el Tribunal Constitucional con la STC 65/2022, en la que, como examinaremos a continua-

ción, se produce una innecesaria e ¿inconstitucional? homogeneización en materia del ejercicio del derecho del voto parlamentario.

II. EL CASO CONCRETO

La sentencia resuelve un recurso de amparo formulado por diputados del grupo parlamentario Ciutadans contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 3 y 24 de abril de 2018, por los que se admitieron, respectivamente, las delegaciones de voto de los diputados Puigdemont y Comín, y contra los acuerdos, también de la Mesa, de 5 y 25 de abril, por los que no se atendieron las solicitudes de reconsideración formuladas por los diputados posteriormente recurrentes en amparo.

Los argumentos jurídicos para la impugnación se fundamentaban en la vulneración del derecho fundamental al ejercicio de cargo público de los recurrentes (art. 23.2 CE) con base en dos motivos:

- La Mesa admitió la delegación de voto con base en un presupuesto de hecho no contemplado en el art. 95 del Reglamento parlamentario.
- La Mesa vulneró la medida cautelar impuesta en el ATC 5/2018, conforme al cual los diputados sobre los que pesara una orden de busca y captura e ingreso en prisión no podrían delegar el voto en otros parlamentarios.

Estas irregularidades, según los recurrentes, vulnerarían su *ius in officium*, ya que una admisión ilegal de la delegación de voto conlleva el doble ejercicio de dicho derecho por parte del parlamentario que lo ejerce en la práctica, rompiendo, así, la igualdad de voto entre los diputados y alterando las reglas que conforman las mayorías de la Cámara.

La representación letrada del Parlamento se opuso al amparo argumentando que el Reglamento del Parlamento podía regular la delegación de voto, como lo hacía su art. 95, puesto que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no contiene una previsión similar a la del art. 79.3 CE, que establece que el voto de los parlamentarios de las Cortes Generales es personal e indelegable. También sostuvo que el supuesto de hecho relativo a la “incapacidad prolongada” va más allá de la incapacidad física y que “no excluye causas legales, cuando la ausencia del diputado no lo sea ‘por su libre decisión y de manera totalmente voluntaria’”. Respecto de la supuesta vulneración del ATC 5/2018, la representación letrada del Parlamento de Cataluña adujo que este recogía unas medidas cautelares aplicables a un caso concreto y no extensibles a otros casos.

El Ministerio Fiscal entendió que, en virtud del principio de autonomía parlamentaria, correspondía a la Mesa decidir sobre el cumplimiento de los requisitos contemplados en el art. 95 del Reglamento, lo que había hecho de forma motivada en los acuerdos de denegación de la reconsideración y descarta que los acuerdos por los que

se admitieron las delegaciones de voto vulnerasen el Reglamento de la Cámara. En cuanto a la medida cautelar, considera que ha de entenderse referida únicamente al procedimiento en que se adoptó.

Los fundamentos jurídicos de la sentencia anticipan la especial trascendencia constitucional del recurso “porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina constitucional [...] y porque el asunto trasciende del caso concreto al plantear una cuestión jurídica relevante que tiene, además, unas consecuencias políticas generales”.

Sobre las medidas cautelares impuestas en el ATC 5/2018, el Alto Tribunal las vincula exclusivamente al proceso en el que recayeron.

Sobre la cuestión de la admisión del voto delegado, el Tribunal Constitucional proclama el principio de personalidad del voto de los parlamentarios y extiende la indelegabilidad regulada en el art. 79.3 CE para diputados y senadores de las Cortes Generales a los votos de los parlamentarios autonómicos por entender lo siguiente:

[...] el principio constitucional que contiene –el carácter personal e indelegable del oficio representativo–, al operar sobre una concreta manifestación del derecho fundamental que consagra el artículo 23.1 CE, determina que las facultades inherentes al ejercicio de la representación política no puedan ser objeto de delegación. Por esta razón los parlamentarios deben, como regla general, ejercer las funciones propias de su *ius in officium* de forma personal.

El Tribunal vincula este nuevo principio de personalidad del voto a la prohibición del mandato imperativo y añade:

[...] aunque los enuncien los arts. 67.2 y 79.3 CE –preceptos que se refieren a los miembros de las Cortes Generales–, al expresar exigencias que son inherentes al ejercicio de la función representativa, en cuanto afectan a su esencia, se encuentran implícitos en el derecho que consagra el art. 23 CE. Así lo ha establecido, como se ha indicado en la STC 129/2006, FJ 6, en particular respecto del carácter personal e indelegable del voto, la STC 19/2019 FJ 4 A) a), en general, sobre el ejercicio de la función representativa, y la STC 123/2017, de 2 de noviembre, FJ 3 B) b), entre otras muchas, en relación con la prohibición de mandato imperativo. En consecuencia, el principio que garantiza la personalidad de voto e impide su delegación, al derivarse de la propia naturaleza de la representación política (art. 23 CE), resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos, por lo que es aplicable a los parlamentarios autonómicos.

Tras afirmar la indelegabilidad del voto de los parlamentarios, el Tribunal admite, sin embargo, la constitucionalidad del voto delegado en el art. 95 del Reglamento del

Parlamento de Cataluña, eso sí, siempre que al mencionado se le dé la única interpretación conforme que ha sido capaz de hallar el propio Tribunal y que no es otra que “entender que este precepto al regular lo que denomina delegación de voto, lo que está permitiendo es que en los supuestos previstos en esta norma un diputado pueda delegar en otro que exprese ante la Cámara, como mero portavoz, su voto fehacientemente manifestado con anterioridad”.

De acuerdo con esta interpretación, el examen de los acuerdos de la Mesa de admisión de los votos delegados concluye con la inconstitucionalidad de estos, ya que la delegación se realizó sin expresar el sentido del voto y, por tanto, rompiendo el nuevo principio de personalidad de voto.

En la interpretación conforme que se realiza del art. 95, se completa con una interpretación sobre el procedimiento que el mencionado precepto regula para la autorización por la Mesa de la Cámara de la delegación del voto:

[...] una vez formulada la solicitud de delegación en los términos que establece el primer inciso, la Mesa, al admitir esta solicitud, debe establecer el procedimiento para ejercer el voto delegado y en este procedimiento debe exigir, por una parte, que el diputado delegante, con carácter previo a la celebración de la votación manifieste de forma expresa, el sentido de su voto y, por otra, debe determinar el modo en que el diputado delegado tiene que expresar el sentido del voto emitido por el delegante.

El Alto Tribunal también interpreta el presupuesto de hecho habilitante para que la Mesa pueda autorizar el voto delegado en lo relativo al supuesto de “incapacidad prolongada” y considera que ha de ser interpretado con criterio restrictivo y que, para el caso concreto:

[...] tiene especial trascendencia la circunstancia en que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión, tal como sucede con los diputados a los que la mesa ha permitido delegar su voto. En esa situación, ni la excepción al principio deliberativo que supone la delegación de voto es proporcionada y ni, evidentemente, tiene como finalidad salvaguardar otros valores constitucionales que se consideren merecedores de protección.

Por todo ello, el Tribunal otorga el amparo y declara que los acuerdos impugnados han vulnerado el derecho fundamental de los recurrentes al ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad, si bien, en virtud del principio de seguridad jurídica, se limita el alcance del fallo, pues la nulidad de dichos acuerdos no puede afectar a las resoluciones adoptadas a su amparo.

III. EL VOTO PARTICULAR

Cuenta la sentencia con un voto particular concurrente emitido por dos magistrados que consideran que hubiera bastado con examinar el art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y haber constatado el incumplimiento del presupuesto de hecho de la incapacidad prolongada para haber otorgado el amparo:

No existe falta de capacidad para acudir al Parlament, cuando lo que concurre es una falta de voluntad personal de presentarse en la sede parlamentaria ante el riesgo de detención derivado de la situación procesal de los delegantes. No existe finalidad constitucionalmente legítima que ampare la voluntad de no estar presente en este caso, sino un abierto fraude de ley si se utiliza como causa justificativa de la delegación de voto.

Y estos argumentos hubieran sido bastantes para estimar el amparo parlamentario, reconociendo que la interpretación extensiva formulada por la Mesa del Parlament en relación con una regla que excepciona el principio de presencialidad y voto personal supone una vulneración del derecho de participación política en condiciones de igualdad de los diputados y diputadas recurrentes en amparo, al alterar las reglas de funcionamiento ordinarias y previsibles de la Cámara, y afectar a los equilibrios entre las fuerzas parlamentarias presentes en la Cámara.

Consideran, por tanto, innecesaria la creación del principio de personalidad en la función representativa como principio vinculado al art. 23 CE, para, de este modo, hacerlo extensivo al todo el derecho parlamentario autonómico, y manifiestan su preocupación por la repercusión sobre los reglamentos de las Cámaras autonómicas de la “voluntad unificadora” de la sentencia.

Subrayan, además, que la interpretación efectuada de cuándo y cómo procede ejercer el voto delegado transforma a este en una suerte de voto telemático, pero no con la intervención de medios electrónicos, sino solo con la intervención de otro diputado, el delegado, que se limita a trasladar el sentido del voto del delegante.

IV. LA RELEVANCIA DE LA SENTENCIA

El contenido de la sentencia abunda en la concepción clásica de la democracia representativa: los ciudadanos participan en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos y los representantes actúan de forma directa para evitar una segunda representación, lo que sería, jocosamente, el representante del representante.

También de forma clásica, la personalidad del ejercicio de la función representativa ha venido vinculada a la presencialidad, es decir, la representación política no solo se ejerce personalmente, sino también presencialmente.

Así, numerosas manifestaciones en el derecho parlamentario contienen mandatos vinculados a la presencia de los parlamentarios en las Cámaras y en sus sesiones, desde la obligación de asistir a las sesiones, como una de las obligaciones propias, susceptible de sanción en caso de incumplimiento, hasta la necesidad de un determinado *quorum* para la validez de las reuniones o para la adopción de los acuerdos.

Sin embargo, no es menos cierto que el representante debe poder ejercer su función sin menoscabo y sin perturbaciones, de lo que también hay múltiples manifestaciones de las que solo mencionaremos, como más obvias, las prerrogativas parlamentarias. Pues bien, dentro de algunas facilidades para el ejercicio sin menoscabo de la función de representación política, se han venido adoptando medidas con la finalidad de poder paliar o solventar las ausencias temporales, puntuales o coyunturales de los parlamentarios, fundamentalmente en los casos de maternidad, paternidad o enfermedad.

Es cierto que la adopción de estas medidas, en ocasiones, parece conducir a una concepción de la función político-representativa “laboralizada”, como una pretensión de reconocer a los parlamentarios los mismos derechos laborales de los que disfrutaban los trabajadores por cuenta ajena, y, en cierto modo, es así, lo que se pretende es que los representantes puedan cuidar de sus hijos e hijas y de su salud de forma análoga a como lo puede hacer cualquier otro ciudadano.

Esta y no otra es la finalidad de la inclusión en el derecho parlamentario de instrumentos o herramientas como el voto telemático o el voto delegado para favorecer la continuidad de la actividad parlamentaria de un diputado que, de forma puntual, no pueda acudir a su escaño.

A la vista del caso concreto, parece claro, como expone el voto particular, que no era necesario entrar a tratar de la cuestión de la constitucionalidad de la delegación de voto en general, pero no es menos cierto que el interés doctrinal de la sentencia reside principalmente en que trata dicha materia.

Como indicábamos al principio de este comentario, la especial trascendencia de la sentencia trae causa de la extensión de la personalidad e indelegabilidad del voto que el art. 79.3 CE atribuye exclusivamente a los miembros de las Cortes Generales a todos los parlamentarios autonómicos.

Dicha extensión conduce a una homogeneización del principio de personalidad que esta misma sentencia crea *ex novo* y que se contradice con la previa jurisprudencia constitucional (STC 179/1989), en cuya virtud:

[...] no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las comunidades autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes

de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las comunidades autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 CE.

Sin embargo, esta actuación uniformadora del derecho parlamentario autonómico se presenta por el Alto Tribunal, en un ejercicio de cierto malabarismo, como una concreción normativa vinculada al ejercicio de un derecho fundamental, como es el de representación política, regulado en el art. 23 CE, y como una extensión del principio de la representación política, y, por ende, un requisito incuestionable de la democracia representativa.

Establecidos en estos términos el principio de personalidad y la indelegabilidad del voto, de forma sorprendente en un nuevo giro, el Tribunal Constitucional entiende que el ejercicio de las funciones representativas ha de hacerse por los parlamentarios de forma personal “como regla general”. Es decir, parece admitir la existencia de excepciones al principio de personalidad.

Nada más lejos de la realidad. En una tercera sorpresa argumentativa, el Alto Tribunal lleva el principio de personalidad hasta sus últimas consecuencias mediante la interpretación conforme que realiza del art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña: solo admite el voto delegado como expresión de un voto cuyo sentido ha debido exponerse con anterioridad por el diputado delegante, exigencia que, como el propio Tribunal reconoce, afecta al carácter deliberativo del Parlamento y podría afectar también, por ello mismo, a la formación de voluntad de la Cámara. Por este motivo, el Tribunal solo admite la emisión de un voto previo a la deliberación o debate de los asuntos parlamentarios, bajo la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales merecedores de protección y bajo las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad.

Por tanto, la personalidad es la regla general y el voto delegado es una excepción para presupuestos de hecho concretos y de interpretación restrictiva, ya que, al preceder al debate, podría afectar al carácter deliberativo inherente a la institución parlamentaria, lo que anticipa otro tipo de problemas, como acabamos de apuntar.

Esta circunstancia, como es bien conocido, no es predicable únicamente del voto delegado, sino que concurre también en aquellos supuestos de voto telemático en los que el voto debe emitirse con carácter previo a la votación en sede parlamentaria y, en ocasiones, con carácter previo a la misma celebración del debate o, incluso, de la sesión.

Llegados a este punto entramos en un cambio de paradigma que la sentencia no contempla: ¿pende la espada de Damocles de la dudosa inconstitucionalidad de los votos telemáticos que deban ser expresados con anterioridad al debate?

Bajo las condiciones expresadas por el Tribunal Constitucional para la admisibilidad del voto delegado, lo cierto es que este se convierte en impracticable en la vida

parlamentaria real o, al menos, en algo muy complicado de realizar en la práctica, haciendo prevalecer, a pesar de la interpretación conforme del art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, el principio de personalidad y la indelegabilidad del voto.

La ya consumada extensión de los principios de personalidad e indelegabilidad del voto que el art. 79 CE circunscribía a los parlamentarios de las Cortes Generales a los parlamentarios autonómicos determina la necesidad de buscar alternativas al voto delegado, respetuosas con el principio de personalidad, pero que permitan asumir con naturalidad y serenidad que no es lo mismo personalidad que presencialidad.

Ciertamente, en la era tecnológica en la que nos encontramos no parece razonable sostener que es necesario tener presencia física en una reunión, una sesión parlamentaria en este caso, para ser asistente a esta. Los múltiples sistemas de videoconferencia desmentirían contundentemente dicha afirmación.

La penosa pandemia de covid-19 no solo ha favorecido la proliferación de reuniones a distancia a través de los mencionados sistemas de videoconferencia, sino que también el voto telemático se ha extendido ampliamente en la práctica parlamentaria.

Es bien cierto que el modelo de voto telemático que no admite la simultaneidad con el desarrollo de la sesión parlamentaria presenta algunos problemas no menores, como el ya mencionado de ser previo a la deliberación, pero también otros como la imposibilidad de mantener su carácter secreto, con la influencia que ello puede constituir en caso de mayorías muy ajustadas o la imposibilidad de dirimir un empate. Pero el voto telemático no genera otras disfunciones que se le han querido atribuir y que serían impensables si se planteasen en una votación presencial, como la voluntad de repetir la votación, pretender votar presencialmente después de haberlo hecho telemáticamente o votar dos veces.

También es preciso subrayar que existen en el mercado sistemas de emisión de voto telemático que permiten el seguimiento de las sesiones en tiempo real, sin el retraso derivado de la transmisión en *streaming*, que permiten la emisión del voto al mismo tiempo que lo emiten los diputados presentes en sede parlamentaria, que garantizan la identidad del diputado votante con sistemas de múltiple autenticación y que permiten la creación de votaciones sobrevenidas para solventar, por ejemplo, un caso de empate.

Nada impide tomar estas herramientas tecnológicas y utilizarlas a favor de la actividad parlamentaria en el ejercicio de la función representativa en la que, si el principio de personalidad constituye un dogma irrenunciable, no cabe decir lo mismo de la presencialidad ya bien entrado el siglo XXI. ♦