

LA PERSONALIDAD E INDELEGABILIDAD DEL VOTO Y LAS REFORMAS DE LOS REGLAMENTOS DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

JOSU DE MIGUEL BÁRCENA (*)

1. INTRODUCCIÓN.—2. EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DE LA PERSONALIDAD E INDELEGABILIDAD DEL VOTO PARLAMENTARIO.—3. LA COMPOSICIÓN EQUILIBRADA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA DELEGABILIDAD DEL VOTO PARLAMENTARIO.—4. EL PARLAMENTARIO COMO TRABAJADOR.—5. LA PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO REPRESENTATIVO EN EL ESTADO AUTONÓMICO DESCENTRALIZADO.—6. LA DELEGABILIDAD DEL VOTO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO AUTONÓMICO: VIABILIDAD CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA.—7. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente, los Parlamentos de Andalucía, Cataluña y País Vasco han reformado sus reglamentos internos, para que las diputadas o parlamentarias que por motivo de maternidad no puedan cumplir su deber de asistir a los debates y votaciones del pleno, deleguen su voto en otro miembro de la Cámara. Es de esperar que el resto de las asambleas legislativas autonómicas, se planteen tarde o temprano la posibilidad de que sus parlamentarios puedan ausentarse temporalmente de las mismas y delegar el voto en otro miembro de la cámara. Al fin y al cabo, la clase política autonómica ha demostrado en los últimos años un vivo interés por incorporarse, sin perder el tiempo, al parnaso de las innovaciones jurídico-institucionales realizadas por sus vecinos.

(*) Josu de Miguel Bárcena es profesor de Derecho constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Barcelona. Mail: jesusmaria.demiguel@uab.cat

El problema de generalizar en los Parlamentos autonómicos la delegación del voto es que los artículos 79.3 y 67.2 CE señalan respectivamente la indelegabilidad y personalidad del mismo y la prohibición del mandato imperativo para los miembros de las Cortes Generales. Las asambleas autonómicas entienden que la figura de la delegación temporal resulta, sin embargo, ajustada al bloque de constitucionalidad que es de aplicación a los reglamentos parlamentarios autonómicos. Ello porque la naturaleza personal e indelegable del voto establecida en el artículo 79.3 CE se predica exclusivamente de senadores y diputados, sin que exista un precepto similar en los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Cataluña o País Vasco. Con esta explicación quedaría salvada la constitucionalidad formal de las reformas.

Pero el hecho concreto de que la indelegabilidad y personalidad del voto, estén reconocidos nominalmente en la Constitución a los miembros de las Cortes Generales, no implica, en nuestra opinión, que no tengan aplicación al modelo de democracia representativa que caracteriza a las instituciones parlamentarias autonómicas. Baste recordar, en este sentido, que el Tribunal Constitucional (en adelante, TC) consideró en la década de 1980 como única relación jurídica vinculante la que se establece entre electores y elegido, eliminando la función mediadora en esa relación de los partidos políticos. Aunque las Sentencias del TC afectaban al ámbito de la representación local y no parlamentaria, su importancia fue decisiva, como se ha demostrado con posterioridad, pues al establecer cuál era el concepto constitucional de representación y cuáles sus consecuencias, la doctrina del TC sobre la prohibición del mandato imperativo (art. 67.2 CE) resultaba materialmente aplicable a todos los ámbitos de la representación política.

Pero, como trataremos de demostrar a continuación, el reconocimiento de la delegación del voto en los reglamentos autonómicos plantea además una serie de problemas que van más allá de la estricta constitucionalidad de las propuestas. Pensemos, por ejemplo, en la consideración de los parlamentarios como trabajadores o en la proyección de la democracia parlamentaria expresada en la Constitución española, en los diferentes niveles institucionales del Estado autonómico. Mientras llega el momento de abordar estas cuestiones y otras, lo primero que debemos hacer es aproximarnos al significado que la teoría política y constitucional otorga a la indelegabilidad y personalidad del voto de los representantes, sin olvidar alguna breve alusión al Derecho comparado.

2. EL SIGNIFICADO CONSTITUCIONAL DE LA PERSONALIDAD E INDELEGABILIDAD DEL VOTO PARLAMENTARIO

En el presente epígrafe vamos a bordar la relación entre el principio de la personalidad e indelegabilidad del voto, la función parlamentaria y el mandato representativo que se produce en el marco de la Constitución Española y el Derecho constitucional comparado. Como ya hemos señalado, el artículo 79.3 CE establece que «El voto de Senadores es personal e indelegable».

Huelga decir que el voto es quizá la actividad de mayor trascendencia de la función parlamentaria. Objetivamente, todos sabemos que gran parte de los procedimientos de cualquier cámara culminan con una votación mediante la cual, como ocurre en cualquier órgano colegiado, el conjunto de los representantes expresa su opinión. Pero el voto también es considerado como uno de los derechos subjetivos de los parlamentarios, que en la Constitución se garantiza a través de su carácter personal e indelegable, y en la jurisprudencia constitucional se incorpora al haz de facultades que constituyen el *ius in officium* de los parlamentarios (1). En fin, que la dimensión objetiva y subjetiva del voto parlamentario no es sino el corolario lógico de cualquier democracia, como la española, que se asienta sobre el mandato representativo, libre, por tanto, no sujeto a instrucciones y cuya titularidad corresponde al representante a título individual (2).

La doctrina ha venido destacando que el concepto de democracia liberal-burguesa adoptado por la Constitución española de 1978, quizá esté desfasado en el contexto contemporáneo del Estado de partidos. La incorporación del partido político a la dinámica parlamentaria ha supuesto la emergencia de un cuadro de fenómenos, entre los que destaca la disciplina de voto, que sistemáticamente niega la vigencia efectiva del mandato representativo (3). Sin embargo, como ya señalamos en la introducción, al establecerse en el artículo 67.2 CE que los miembros de las Cortes Generales no pueden estar sujetos al mandato imperativo, se nos dice claramente que su única vinculación es a la noción de soberanía, y en la medida en que el Parlamento representa al pueblo español, los parlamentarios no pueden recibir mandato alguno ni de partidos, ni de grupos

(1) FERNÁNDEZ RIVEIRA, M. R., *El voto parlamentario*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, págs. 109 y 110.

(2) VEGA, P. de, «Significado constitucional de la representación política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985.

(3) TORRES DEL MORAL, A., «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *Revista de Derecho Político*, núm. 14, 1982.

o personas particulares. Como ha reiterado Rubio Llorente, el transfugismo es frecuentemente un espectáculo vergonzoso, pero la traición al partido no implica necesariamente la traición al electorado, en un contexto donde seguramente la conciencia individual del parlamentario resulta pisoteada en un mayor número de ocasiones que la disciplina del partido al que pertenece (4).

No se trata de traer a colación ahora los debates doctrinales que tienen como fin llamar la atención sobre las contradicciones del Estado de partidos. Lo que intentamos señalar es que la importancia de la personalidad e indelegabilidad del voto reside, precisamente, en su complementariedad con la prohibición del mandato imperativo y en la conexión, advertida de manera contumaz en la jurisprudencia constitucional, entre los representantes y el pueblo (5). El voto personal garantiza la prohibición del mandato imperativo porque asegura formalmente que el representante decida sobre cualquier asunto de manera individual. Es verdad que el debate o la discusión son actos preparatorios cuyo protagonismo se atribuye a los líderes de los grupos parlamentarios o a los expertos por áreas. Sin embargo, esta tecnificación o división del trabajo parlamentario nunca podrá predicarse de las votaciones, expresión única a través de la que cada parlamentario expone su voluntad y ayuda a crear la voluntad popular (6).

Parecería que las reformas de los reglamentos parlamentarios autonómicos de los que vamos a hablar partiesen en este sentido de una separación técnica entre el término personal y el término indelegable que enuncia el artículo 79.3 CE. Sin embargo, en nuestra opinión, la indelegabilidad es una característica que sólo puede tener sentido si se vincula a la personalidad del voto: no está permitida la traslación del derecho al voto a otro representante, porque a toda decisión también debe precederle el debate y la dialéctica parlamentaria en la asamblea correspondiente. A estas alturas no se trata de preservar la idea, quizá utópica, de que la formación de la voluntad se hace racional y libremente, sino de que en una democracia representativa el parlamentario obedece a la voluntad popular como garantía de la autonomía del proceso político sobre otros procesos que tienen lugar en la sociedad (7).

(4) RUBIO LLORENTE, F., «Prólogo», en CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1991, pág. 16.

(5) También señalado por SANTAOLALLA, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa Calpe, 1990, pág. 223.

(6) RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «Artículo 79.3.—Las votaciones parlamentarias», en ALZAGA VILLAMIL, Ó. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1978, pág. 791.

(7) KELSEN, H., *Esencia y valor de la democracia*, Granada, Comares, 2002, págs. 49 y sigs. Como nota de interés señalar que Kelsen siempre entendió la democracia representativa como una exigencia lógica para salvaguardar la autonomía institucional de la política y permitir la división del trabajo parlamentario. Por el contrario, Carl Schmitt percibió que la representación política

Porque la personalidad e indelegabilidad del voto es un principio liberal irreductible de la democracia representativa, hubo quien consideró innecesario que la Constitución española lo proclamara formalmente en el artículo 79.3 CE (8). De hecho, no está de más recordar que con la excepción de Francia y Luxemburgo, ningún otro país de Derecho comparado asimilable (algunas Constituciones africanas lo hacen) permite la delegación del voto entre parlamentarios. En este contexto, el caso francés merece algunas consideraciones, por si surge la tentación de extrapolar a España un modelo de parlamentarismo con numerosas particularidades históricas.

El artículo 27 de la Constitución francesa reconoce efectivamente que mediante ley orgánica se pueda autorizar excepcionalmente la delegación del voto, una vez se hayan verificado los supuestos de hecho correspondientes (9). El reconocimiento constitucional francés de la delegación del voto es una respuesta a los problemas que vienen aconteciendo en el parlamentarismo de aquel país, desde hace más de un siglo y medio. Como señaló Esmein (10), la obligación del voto personal constreñía la arraigada idea de soberanía parlamentaria en el constitucionalismo francés. Por ello, el frecuente absentismo de los miembros de la Asamblea Nacional o el Senado, que habitualmente han venido compaginando su mandato con otros cargos representativos de la República, dio pie a la aparición de fenómenos que pervertían el sentido de la representación política: por ejemplo, hasta fechas recientes era normal que en una misma votación un parlamentario votase a favor y en contra de una misma propuesta o emitiera su voto cuando en realidad estaba ausente de la sesión.

Con la proclamación de la V República y la incorporación del artículo 27 a la Constitución de 1958, se pretendió en cierto modo limitar los efectos de las delegaciones generalizadas, estableciendo los casos concretos en los que el parlamentario podía renunciar a la personalidad en el ejercicio del voto. Además,

imponía un parlamentarismo discutidor incapaz de decidir y, por lo tanto, de resistir al desorden. Al respecto, ver SCHMITT, C., *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, Tecnos, 1990.

(8) RECODER DE CASSO, E., «Artículo 79», en GARRIDO FALLA, F. (dir.), *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 2001, pág. 1331.

(9) La Ordenanza núm. 58-1066, de 7 de noviembre de 1958, completada y modificada por la Ley Orgánica de 3 de enero de 1962, establece los supuestos de hecho en los que los parlamentarios franceses podrán delegar su voto: accidente; enfermedad o acontecimiento familiar grave que impida al parlamentario desplazarse; misiones temporales confiadas por el Gobierno; cumplimiento del servicio militar; participación en los trabajos de Asambleas Internacionales en virtud de designación de la propia Asamblea Nacional o Senado, y casos de fuerza mayor así considerados por decisión de la Mesa de las Cámaras.

(10) ESMEIN, A., *Éléments de Droit constitutionnel français et compare*, Paris, Recueil Sirey, 1928, págs. 445 y sigs.

el voto personal trató de incentivarse mediante dietas y se fijó su obligatoriedad para determinadas decisiones de gran importancia (cuestiones de confianza y mociones de censura). Ninguna de estas reformas ha permitido reducir el absentismo francés y, lo que es peor, ha seguido propiciando la aparición de usos y costumbres parlamentarios que han pervertido el sentido limitativo del artículo 27 antes citado (11).

Las razones político-constitucionales que han conducido al reconocimiento de la delegación del voto en las reformas de los reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Cataluña y País Vasco poco o nada tienen que ver con la realidad histórica del parlamentarismo francés. Hay que buscarlas, fundamentalmente, en las políticas públicas que en los últimos años se están desarrollando en España y en Europa, referidas a la igualdad entre el hombre y la mujer en el ejercicio del mandato representativo.

3. LA COMPOSICIÓN EQUILIBRADA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y LA DELEGABILIDAD DEL VOTO PARLAMENTARIO

Como acabamos de señalar, las reformas de los reglamentos parlamentarios de Andalucía, Cataluña y País Vasco para permitir la delegación del voto parlamentario tienen que ver con el tema de la conciliación de la vida laboral y familiar. Ya en la década de 1990, el Parlamento andaluz y el canario reformaron sus reglamentos internos para otorgar la posibilidad de que por causa de embarazo o parto, las diputadas pudieran emitir su voto fuera de la Cámara a través del voto electrónico. Una de las particularidades de la reforma canaria es que optó por la ampliación de supuestos de delegabilidad del voto a casos de enfermedad u hospitalización, cuestión, a nuestro parecer, compleja, porque abre un abanico de posibilidades de hecho y genera expectativas en otros supuestos laborales o personales que pueden llevar a reivindicar una delegación general del voto parlamentario (12). Sin embargo, creemos que el germen de todas estas inno-

(11) MARTÍNEZ, R., «Sobre algunas peculiaridades del status francés: delegación de voto y sustitución parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 22, 1991, y ROUVILLOIS, F., «Heurs et malheurs d'un principe: le vote personnel des députés», *Revue du Droit Public*, núm. 3, 1998, pág. 800.

(12) En cuanto a la primera cuestión, parece evidente que la delegación de voto sólo sería posible en enfermedades graves, pero este argumento podría rebatirse desde la perspectiva de su sintomatología o incluso la naturaleza de sus manifestaciones. En cuanto a la segunda, creemos que resulta difícil jerarquizar en lo relativo a los supuestos de hecho que conduzcan a la posibilidad de una delegación del voto. La delegación parece lógica en el caso de enfermedad o parto, pero ¿por qué no en situaciones laborales o estrictamente personales consideradas como ineludibles?

vaciones se encuentra en la necesidad de que la mujer realice todas las tareas y derechos que le presupone el Derecho parlamentario, sin los impedimentos que le pueda causar su propia condición a causa de un embarazo (13).

Por ello, en lo fundamental, las reformas de los reglamentos parlamentarios autonómicos a las que venimos aludiendo, hacen referencia, con un gran mimetismo institucional, al supuesto de hecho en el que una parlamentaria o diputada dispone de una baja o período de descanso por maternidad y delega su derecho al voto en otro diputado, parlamentario o portavoz del grupo al que pertenezca (14). Podrá discutirse sus efectos, pero resulta evidente que, como en otras disciplinas jurídicas, el género también ha llegado al Derecho parlamentario, como expresión concreta de la revisión postmoderna de las categorías constitucionales clásicas (15). Para el debate político y las hemerotecas quedará aquella fotografía aparecida en la prensa europea y española a finales de marzo de 2009, donde la diputada danesa del Parlamento Europeo Hanne Dahl acudía a la Eurocámara con un bebé de apenas tres meses a votar. Con ello pretendía protestar por la pasividad del Parlamento Europeo en reformar su reglamento interno para permitir a las eurodiputadas disfrutar de una baja por maternidad sin perder sus derechos parlamentarios. Como se sabe, el reglamento de la Eurocámara declara el derecho al voto de los parlamentarios como individual y personal, por lo tanto, indelegable (art. 164 del reglamento interno del Parlamento Europeo).

Volviendo al caso español, merece la pena recordar que la disposición final séptima de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, señala que «A partir de la entrada en vigor de esta Ley, el Gobierno promoverá 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 ostenten un cargo electo». En este sentido, la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, se está planteando en la

(13) Sobre estas cuestiones recomendamos BIGLINO CAMPOS, P., «Variaciones sobre las listas electorales de composición equilibrada (Comentario a la STC 12/2008)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, 2008; CECCHERINI, E., «La igualdad de sexos en la representación política: la experiencia italiana», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 6, 2006, y FAVOREAU, L., «Principio de igualdad y representación política de las mujeres», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, 1997.

(14) Si no utilizamos el género femenino y masculino para dar cuenta de las distintas posibilidades que puede deparar el curso de los acontecimientos o figuras parlamentarias como consecuencia de la composición equilibrada de la representación política, no es por una cuestión machista o de falta de corrección política en lo relativo al lenguaje y al género, sino para no resultar reiterativos. Sobre esta cuestión, ver BALAGUER CALLEJÓN, M. L., «Género y lenguaje: presupuestos para un lenguaje jurídico igualitario», *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008.

(15) PATEMAN, C., *El contrato sexual*, Madrid, Anthropos, 1996.

IX Legislatura fórmulas para reformar el reglamento de la Cámara y establecer mecanismos para que los diputados y diputadas puedan realizar sus trabajos parlamentarios durante la baja de maternidad o paternidad. Descartada la delegación de voto, debido a lo establecido por el artículo 79.3 CE, parece que los debates se centran en la instauración de instrumentos técnicos que permitan el voto electrónico de los diputados o en la posibilidad de sustituir temporalmente a los parlamentarios, como en la actualidad se prevé en otros sistemas constitucionales de la Unión Europea (16).

Como podemos comprobar, al promover la delegabilidad del voto no sólo se trata de hacer conciliar la vida pública y familiar de las mujeres parlamentarias, sino de compensar los posibles inconvenientes que para la relación entre las mayorías y minorías parlamentarias puede tener una composición equilibrada de sexos en las cámaras. Si lo que no se tolera es que las circunstancias derivadas de la maternidad biológica o adoptiva puedan erigirse en obstáculos para la actividad pública y profesional, parece que lo más lógico sería establecer mecanismos que permitan las ausencias puntuales de la parlamentaria. Pero no reduciendo la cuestión al voto, pues estaríamos ante un uso instrumental de la consecución del mismo para no modificar las mayorías parlamentarias que el pueblo ha elegido (17). De lo contrario, se podría pensar que el voto delegado actúa únicamente a favor de la mayoría parlamentaria y del partido que la sustenta, no de la igualdad de género o de la propia institución, que, como todos sabemos, suele soportar un número amplio de ausencias sin que se menoscabe su capacidad decisoria.

4. EL PARLAMENTARIO COMO TRABAJADOR

La Exposición de Motivos de la Proposición de reforma del reglamento del Parlamento de Andalucía, cuando abordó el problema de las votaciones en los casos de maternidad, paternidad o enfermedad, señaló que las medidas adoptadas en la esfera *laboral* para su conciliación con la vida familiar no se venían aplicando en relación con la actividad política. Sin embargo, en la modificación concreta del artículo 85.5 del reglamento que se ha realizado para facilitar la

(16) Así, Portugal y Suecia han reconocido en sus respectivas Constituciones la posibilidad de que un parlamentario sea sustituido temporalmente por otro. En el caso de Dinamarca y Holanda, esta cuestión se regula en la legislación electoral derivada.

(17) BALAGUER CALLEJÓN, M. L., «Representación política y ausencias de la persona titular de la representación en el Ordenamiento Jurídico Español», *Artículo 14. Una perspectiva de género*, núm. 29, 2008, pág. 31.

delegación de voto, no se alude a ningún presupuesto jurídico laboral para justificar la ausencia del parlamentario o parlamentaria como causa de paternidad, maternidad o enfermedad. El Parlamento Vasco ha ido un poco más lejos en la reforma de su reglamento, pues como supuesto para que una de sus parlamentarias pueda delegar el voto, se refiere al hecho de estar disfrutando «de un período de descanso por maternidad de seis semanas posteriores al parto» (art. 88.1). Finalmente, el Parlamento catalán, al reformar su reglamento en el año 2005, estableció sin mayores ambages, como condición para que las diputadas puedan delegar su voto, el encontrarse de *baja* por maternidad (art. 84.1).

Obviamente, después de lo dicho en el anterior epígrafe, no se trata de negar la posibilidad de que cualquier parlamentaria pueda disfrutar de un tiempo razonable de descanso por causa de maternidad. Ello sería ir totalmente en contra del logro de una mayor igualdad efectiva entre el hombre y la mujer en todas las esferas vitales, tal y como se reconoce en la legislación nacional e internacional. Con más razón, no podemos olvidar que la política es un espacio muy sujeto al escrutinio de la opinión pública, y que, por tanto, cualquier iniciativa a favor de la igualdad de género puede tener una función pedagógica en la sociedad.

Otra cosa son las dudas jurídicas que suscita la consideración de un descanso por maternidad en el ámbito parlamentario, como una *baja laboral* que pueda acarrear la suspensión de la actividad en la cámara legislativa correspondiente. El modo de posibilitar la conciliación laboral y familiar en el ámbito del Estatuto de los Trabajadores es el permiso de maternidad y paternidad, que se concreta en la suspensión de la prestación laboral de la madre o el padre trabajador y de la correlativa prestación económica de la Seguridad Social por tal concepto. Sin embargo, en nuestra opinión, un cargo electo no puede considerarse como una relación laboral de los representantes con el órgano representativo de pertenencia (18).

Para el caso nos sirve traer a colación la Sentencia de 30 de septiembre de 1999, de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, donde se dilucidaba si la muerte de un diputado de las Cortes de Aragón por un infarto durante una reunión de su grupo parlamentario podría ser considerada como accidente de trabajo (19). Para el Tribunal, el diputado es un represen-

(18) Todo ello con independencia, lógicamente, de que los parlamentarios puedan estar afiliados a la Seguridad Social y disponer de alguna de sus prestaciones a través de diversos regímenes concertados por el correspondiente órgano representativo.

(19) Sobre la misma, ver OLIVÁN DEL CACHO, J.: «La negativa judicial a considerar a los diputados como trabajadores al servicio del parlamento», *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 3, 1999.

tante político de los ciudadanos de acuerdo a lo señalado en los artículos 66 CE y 12 del Estatuto de Aragón que, reunido en las Cortes con otros diputados, elabora y vota leyes. Por lo tanto, no hay ajeneidad en los frutos del trabajo, pues éstos no son transmitidos a las Cortes para que se los apropien, sino que, de forma autoorganizada por los propios parlamentarios, proceden aquéllas a la confección de las normas según y conforme a las decisiones del conjunto de los diputados. En este sentido, es importante recordar que los diputados nacionales «forman», «componen» o «constituyen» las Cortes Generales de acuerdo a lo establecido en los artículos 66 y 68 CE, no dependen de ellas, salvo en cuestiones de policía o administración, exigidas para su normal funcionamiento. En consecuencia, puede concluirse que las relaciones entre los parlamentos y sus componentes pertenecen al ámbito del Derecho público o administrativo, y no al laboral (20).

A la tesis defendida en este epígrafe de que el parlamentario no puede ser considerado como un trabajador hay que unir el hecho de que la caracterización del mandato representativo como un derecho-deber otorga a los miembros de las asambleas una amplia disponibilidad sobre su quehacer parlamentario para poder conciliarlo con su vida familiar (21). Los parlamentarios y las parlamentarias son representantes de la soberanía popular, a los que el calendario legislativo otorga flexibilidad en sus tareas para poder compaginar la vida laboral y familiar (22). Por ello, antes de llevar a cabo una reforma de los reglamentos parlamentarios para permitir la delegación de voto, que, como veremos, entraña importantes dificultades desde el punto de vista constitucional, las cámaras autonómicas que venimos aludiendo quizá podrían haber explorado modificaciones en el sentido de dejar de aplicar sanciones a sus miembros como consecuencia de la no participación en comisiones, plenos y otros órganos, o acuerdos políticos basados en la cortesía parlamentaria, como

(20) Sobre estas cuestiones recomendamos ver GARCÍA ROCA, J., *Cargos públicos representativos*, Madrid, Tecnos, 1999, en especial págs. 84-88.

(21) Sobre esta cuestión, CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, op. cit., y ORTEGA SANTIAGO, C., *El mandato representativo de los diputados y senadores. (La prohibición del mandato imperativo frente a la disciplina de partido)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2005.

(22) A través de períodos donde las cámaras realizan únicamente control político y su actividad se ve sustituida por las diputaciones permanentes. En este mismo sentido, ver ORTEGA SANTIAGO, C., «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», ponencia presentada en el foro *Representación y Democracia*, en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Dicha ponencia puede ser consultada en el servidor electrónico de la institución, <http://www.cepc.es>.

el *pairing* inglés, que los partidos y los grupos tienen capacidad de convertir en vinculantes (23).

5. LA PROYECCIÓN DEL PRINCIPIO REPRESENTATIVO EN EL ESTADO AUTONÓMICO DESCENTRALIZADO

Sobre la viabilidad constitucional de las reformas de los reglamentos de los Parlamentos de Cataluña y Andalucía, parece haber recaído el simple expediente de haber comprobado que la personalidad e indelegabilidad del voto establecida en el artículo 79.3 CE se predica exclusivamente de senadores y diputados, no de los parlamentarios autonómicos. Sin embargo, llama la atención que el Parlamento Vasco, al reformar su reglamento recientemente, estableciera como regla general en su artículo 88.1.a) que el voto es personal e indelegable, permitiendo su delegación sólo en determinados supuestos de hecho (paternidad o maternidad del parlamentario o parlamentaria). En nuestra opinión, esta solución constituye una contradicción jurídica insalvable, que sería tanto como reconocer la prohibición del mandato imperativo y a renglón seguido prever la posibilidad de que un representante fuera desposeído de su mandato por su partido en caso de transfugismo.

Pero no entremos en cuestiones técnicas por el momento. Lo que interesa señalar es que la divergencia formal entre la reforma vasca y la andaluza y catalana, donde no se alude como principio general a la personalidad e indelegabilidad del voto, se podría sustentar en un entendimiento diferente del significado constitucional de la democracia en el marco del Estado autonómico. La divergencia versaría sobre si existe un concepto material de democracia representativa en la Constitución española, que pueda, por tanto, ser proyectado al derecho institucional y parlamentario de las Comunidades Autónomas. En nuestra opinión, ello es así, entre otras razones, porque todas las Comunidades Autónomas han optado por un modelo democrático anclado en la representación política, donde la prohibición del mandato imperativo y, por lo tanto, la personalidad e indelegabilidad del voto parlamentario, resultan insustituibles. La primera cuestión a dilucidar entonces es si existe un concepto material de

(23) Por ejemplo, en las dos cámaras del Parlamento británico, cuando un miembro tiene que ausentarse por razones como las que venimos esgrimiendo, puede entenderse con otro con el objeto de ausentarse simultáneamente tanto en el pleno como en las comisiones, salvándose así el quórum y la mayoría parlamentaria cuando ésta sea exigua. Sobre la práctica del *pairing* y su dimensión histórica, que data del siglo XVIII, puede verse RUSH, M., y ETTINGHAUSEN, C., *Opening Up The Usual Channels*, Londres, Hansard Society, 2002, págs. 7-10.

democracia representativa en el Estado autonómico descentralizado. Para ello, prestaremos especial atención a la jurisprudencia constitucional.

El artículo 152.1 CE generaliza una organización autonómica básica basada en una asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema proporcional que asegure la representación de las diversas zonas del territorio, un consejo de Gobierno y un Tribunal Superior de Justicia. En principio, este modelo se estableció sólo para las Comunidades que habían accedido a la autonomía a través del artículo 151 CE. Desde un punto de vista formal, las Comunidades de acceso a la autonomía mediante el artículo 143 CE, podrían haber tenido entonces un esquema institucional más simple, basado en un federalismo de ejecución que no se sujetase en esencia a las tres funciones básicas relacionadas con el poder (24). Sin embargo, el consenso sobre la autonomía política llevó a una generalización de la organización institucional que el artículo 152.1 CE preveía para los Estatutos elaborados por el cauce del artículo 151.2 CE, a todas las Comunidades ordinarias, lo que en el fondo terminó por significar la generalización de un sistema de democracia parlamentaria en la línea de lo dispuesto por el artículo 1.3 CE (25). Desde el anterior punto de vista, podría llegar a afirmarse no sin cierta cautela, que el contenido organizativo del artículo 152.1 CE ha devenido *ius cogens* para todas las Comunidades Autónomas (26).

El TC no se ha separado en exceso de esta posición, aunque ha tardado bastantes años en afirmarlo con cierta contundencia. En la Sentencia 76/1994, FJ 3, recordó que el artículo 1.3 CE proclama la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno y diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa. Este diseño, según se señala en la más reciente Sentencia 103/2008, sobre la Ley del Parlamento Vasco que organizaba una consulta se-

(24) AGUADO RENEDO, C., *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1996, págs. 228. Sobre los distintos tipos de federalismo, sigue teniendo plena actualidad el trabajo de GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «Estudio preliminar», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (coord.), *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980.

(25) Sobre los pactos autonómicos que en 1981 llevaron a esta situación, ver FAJARDO SPÍNOLA, L., *¿Hacia otro modelo de Estado? Los socialistas y el Estado autonómico*, Cizur Menor, Civitas, 2009, págs. 11 y sigs.

(26) CRUZ VILLALÓN, P., «La Administración de Justicia en el Estatuto de Andalucía», en AAVV, *El poder judicial*, vol. II, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, págs. 913-943.

cesionista (27), encuentra sólido apoyo en los propios Estatutos de Autonomía, que han contribuido a difundir un modelo político e institucional representativo, plenamente equiparable a los que pueden encontrarse en el Derecho constitucional comparado europeo (FJ 2). Como ejemplo, el Alto Tribunal recuerda que al margen del referéndum, cuando la Constitución o los Estatutos prevén la participación directa del cuerpo electoral en el procedimiento legislativo, ésta se restringe al ejercicio de una facultad de iniciativa (art. 87.3 CE), sobre cuya suerte deciden con perfecta autonomía, y ajenas a todo mandato imperativo (art. 67.2 CE), las Cortes Generales o las correspondientes asambleas autonómicas (28).

Cuando bajamos de lo abstracto a lo concreto, el problema reside entonces en identificar las facultades nucleares de la función representativa que deben estar presentes en el Derecho parlamentario del Estado y de las Comunidades Autónomas. Porque si, en el caso de las Cortes Generales, la Constitución es el parámetro indiscutible de la particular relevancia jurídica de algunas instituciones parlamentarias, en el caso de las Autonomías hay que reconocer que el tema requiere mayores esfuerzos interpretativos. El TC ha actuado en este tema de forma casuística, si bien, como regla general, parece decantarse por una línea jurisprudencial según la cual de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no pueden inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas. Ello pudo comprobarse tempranamente en la Sentencia 181/1981, donde se negaba la inmunidad parlamentaria de los cargos electos autonómicos para evitar una innecesaria generalización de la inmunidad del poder (29). Asimismo, en la fecunda jurisprudencia sobre leyes presupuestarias, el Alto Tribunal ha venido distinguiendo entre el contenido indisponible y el no necesario de las mismas, con el objetivo de permitir un mayor margen de maniobra de las instituciones autonómicas en lo que respecta a la concreción de sus políticas económicas diferenciadas (SSTC 116/1994 y 130/1999).

Ahora bien, para el TC no cabe diferenciación institucional entre el Derecho parlamentario constitucional y estatutario, cuando se trata de la autonomía y los derechos de los representantes políticos. En el año 1983, el TC emitió una serie de sentencias como consecuencia de varios recursos de amparo que ponían en cuestión la aplicación del por aquel entonces artículo 11.7 de la ya derogada

(27) TAJADURA TEJADA, J., «Referéndum en el País Vasco (Comentario a la STC 103/2008)», *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009.

(28) Sobre esta cuestión, ver RALLO LOMBARTE, A., *La iniciativa legislativa en el derecho autonómico*, Castellón, Universitat Jaume I, 1993, págs. 261 y sigs.

(29) FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, P., *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los «privilegios» parlamentarios*, Madrid, Civitas, 1990.

Ley 39/1978, de elecciones locales, y que venía a instaurar en el ámbito local el mandato de partido, por encima de la prohibición del mandato imperativo establecida en el artículo 67.2 CE (30). El conjunto de sentencias fue criticado porque el Alto Tribunal reconvirtió los recursos de amparo en juicios de constitucionalidad en abstracto y porque dotó de irrevocabilidad a los cargos electos locales, cuando quizá no deberían disfrutar de la misma (31).

Aquella jurisprudencia, que al día de hoy no ha sido modificada, sino ratificada prácticamente en todos sus extremos, introdujo al mandato representativo en un ámbito más garantista, al integrar jurídicamente los dos apartados del artículo 23 CE, mediante la conexión del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, directamente o a través de sus representantes, con el de igual acceso a los cargos públicos (FJ 2 STC 10/1983). Para el TC, la sustitución de los representantes en el ámbito local por el partido político al que pertenecían, vulneraba no sólo el derecho a acceder y permanecer en los cargos públicos en condiciones de igualdad, sino el derecho de los ciudadanos a ser representados. Se adopta así una postura que algunos autores han denominado como *rousseaumiana* (32), pero que en nuestra opinión encaja, en parte, con un concepto de representación que encarna el tránsito desde el Estado liberal al Estado social y democrático de Derecho (33).

(30) SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983, 20/1983, 28/1983, 29/1983 y 30/1983. Jugosos comentarios a estas Sentencias en CHUECA RODRÍGUEZ, R., «Sobre la irreductible dificultad de la representación política», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, págs. 177-197; BLANCO VALDÉS, R., *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 141-157, y en los trabajos ya citados de VEGA, P. de, «Significado constitucional de la representación política», *op. cit.*, y TORRES DEL MORAL, A., «Crisis del mandato representativo en el Estado de partidos», *op. cit.*

(31) En nuestra opinión, en el ámbito municipal, debería existir la posibilidad tasada, y con la protección jurisdiccional del artículo 53.2 CE, del cese de un representante por parte de un partido, como garantía pública de lealtad de aquél para con la voluntad popular expresada en las urnas, siempre que se hiciese en supuestos legalmente previstos y la expulsión no pudiera utilizarse como instrumento privado de disciplina interna de partido. Bastida Freijedo propuso extender esta fórmula a todos los ámbitos representativos excepto a los diputados y senadores de las Cortes Generales, pues la irrevocabilidad y la prohibición del mandato imperativo son principios liberales que hay que interpretar restrictivamente. Al respecto, ver BASTIDA FREIJEDO, F. J., «Derecho de participación a través de representantes y función constitucional de los partidos políticos», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 21, 1987, pág. 218.

(32) CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F., *El mandato parlamentario*, *op. cit.*, pág. 72, donde da cuenta de los pasajes jurisprudenciales en los que el TC parece inclinarse por contrapesar la influencia de los partidos en el mandato representativo, con el recurso a una cierta democracia de identidad que estaría en la base de la relación entre el representante y el representado.

(33) FORSTHOFF, E., «Concepto y esencia del Estado social de Derecho», en ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, E., y DOEHRING, K., *El Estado social*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y

Al fin y al cabo, el entendimiento de la participación política que ofrece la universalización de la condición de elector tras la II Guerra Mundial en Europa, implicaba el reconocimiento de la ficción de que la voluntad del representante es la voluntad del representado, por ello, la ruptura de esta relación de imputación destruiría la naturaleza misma de la función representativa y vulneraría el derecho fundamental de todos y cada uno de los sujetos que son parte de ella. En el caso español, la cotitularidad refleja de derechos entre representado y representante tiene como consecuencia, para este último, el reconocimiento de una serie de facultades individuales en el ámbito parlamentario, que se protegen como derechos fundamentales a través del artículo 23.2 CE (34).

No vamos a abordar, por el momento, el contenido de las facultades parlamentarias protegidas a través del artículo 23 CE. Lo que interesa señalar es, como resumen, que el Alto Tribunal se encontró con la dificultad de aplicar el artículo 67.2 CE, referido sólo a diputados y senadores, a los representantes en el ámbito local, y terminó por llevar a cabo una construcción doctrinal y jurídica de la representación política, basada en el mayor valor de los derechos fundamentales. Construcción alambicada que en definitiva ha venido a significar, materialmente, que el artículo 67.2 CE y la prohibición del mandato imperativo que contiene, forman parte de un significado constitucional de representación clásica, que se impone al mandato de partido en todos los ámbitos políticos donde operan cargos electos, también el autonómico y el local. A continuación abordaremos si este razonamiento es de aplicación al principio de la personalidad e indelegabilidad del voto parlamentario.

6. LA DELEGABILIDAD DEL VOTO EN EL DERECHO PARLAMENTARIO AUTONÓMICO: VIABILIDAD CONSTITUCIONAL Y DEMOCRÁTICA

Lo que pretendemos defender a continuación es que, más allá de lo que establezca la Constitución en su artículo 79.3, con respecto a los diputados y senadores, el voto es un derecho individual de los representantes autonómicos, por lo tanto, personal e indelegable, que se encuentra en el núcleo de la función representativa. Si repasamos el Derecho comparado autonómico, nos percatamos de que todas las Comunidades, salvo Valencia, Cataluña y Andalucía,

Constitucionales, 1986, y BÖCKENFORDE, E. W., *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2003, págs. 143 y 145.

(34) BIGLINO CAMPOS, P., «Las facultades de los parlamentarios, ¿son derechos fundamentales?», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 30, 1993, pág. 73.

han previsto en sus Estatutos o reglamentos parlamentarios la personalidad e indelegabilidad del voto parlamentario. La opción de situar tal principio en una u otra norma puede deberse a que los poderes autonómicos lo interpretasen en su momento como un elemento constitucional vinculante o una convención inherente al Derecho parlamentario. Ahora, en parte, esta presunción ha dejado de tener importancia.

A continuación interesa abordar la jurisprudencia constitucional, que en el tema concreto que venimos analizando ha sido, al menos hasta fechas recientes, bastante escasa y periférica. En la Sentencia 179/1989, el TC abordó la constitucionalidad de algunas disposiciones del Parlamento de Navarra, como consecuencia de que éstas preveían la adopción de acuerdos a través de la mayoría absoluta en determinados procedimientos parlamentarios (aprobación del Convenio Económico con el Estado). Entendía el Abogado del Estado que ello contravenía lo señalado en el artículo 79.2 CE, que determina que los acuerdos de las cámaras, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes, sin perjuicio de las mayorías reforzadas o especiales que establezcan la Constitución o las leyes orgánicas. El TC señaló por analogía, que si en el artículo 79.3 CE se hacía mención al voto de senadores y diputados, con más razón el artículo 79.2 CE resultaba únicamente de aplicación al Congreso de los Diputados y el Senado, no a las cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas.

Tuvo que pasar bastante tiempo hasta que al menos tangencialmente, el Alto Tribunal abordase una cuestión relacionada con el artículo 79.3 CE. En diciembre de 2003, el Parlamento Vasco sancionó a uno de sus miembros por tratar de suplantar a otro parlamentario, para alterar la composición real de la Cámara y modificar así el umbral determinante para alcanzar la mayoría decisoria. Resulta muy interesante recordar que a la hora de justificar la validez del procedimiento sancionador, la Cámara vasca señaló que el voto parlamentario era un derecho caracterizado por las notas de personalidad e indelegabilidad, como se afirma en el artículo 79.3 CE, «precepto que, si bien referido a las Cortes Generales, proclama un principio acogido en los sistemas autonómicos por vía estatutaria o de los reglamentos parlamentarios». Lo curioso del caso es que en aquel tiempo, ni el Reglamento del Parlamento Vasco ni el Estatuto de Autonomía recogían la personalidad e indelegabilidad del voto parlamentario. El TC, al abordar el recurso de amparo del parlamentario sancionado en su Sentencia 129/2006, se centró básicamente en los aspectos procesales y sancionatorios, pero recordó que tanto el artículo 79.3 CE como *los usos parlamentarios* determinaban el carácter personal e indelegable del voto (FJ 7).

La cuestión termina cerrándose con la STC 361/2006, en la que también se resolvía un recurso de amparo de una parlamentaria vasca a la que el Presidente de la Cámara denegó la petición de repetir una votación tras constatar *in situ* que el sistema electrónico de votación no funcionaba correctamente. En esta Sentencia, el TC establece que el voto es un derecho típicamente individual de los representantes, y que, por lo tanto, se integra en el *ius in officium* de los mismos. En cierta forma, al igual que ocurriese con la prohibición del mandato imperativo, el Alto Tribunal se olvida de la incómoda literalidad del artículo 79.3 CE, y señala que la vulneración del derecho al voto constituye una eventual vulneración de derechos fundamentales legales integrados en los artículos 23.2 y 23.1 CE, debido a la cotitularidad refleja entre representante y representado antes comentada (35).

El derecho al voto parlamentario alcanza de este modo relevancia constitucional y es definido como un elemento nuclear de la función representativa aplicable a todos los niveles institucionales, también al autonómico. Aunque el TC no aluda directamente a la indelegabilidad, al establecer que los parlamentarios son titulares de un derecho de voto *personal* derivado del artículo 23.2 CE, sólo puede estar señalando que éste ha de ejercerse individualmente, en libertad y sin restricciones fácticas o jurídicas, que impidan la emisión del mismo y su correspondencia con la opción decisoria del representante. Ésta es la razón por la que sólo con dificultades quepa aceptar la ponderación de voto en comisión, atendiendo a que las previsiones reglamentarias lo aplican como técnica, no ya para dirimir un empate, sino para entender que éste no se produce (36). Otra cosa distinta es que estemos de acuerdo con la afirmación del Tribunal de que todo ello se derive de «la naturaleza misma de las cosas», cuando quizá podría

(35) El TC también llega a decir en la Sentencia 361/2006 que el derecho al voto de los parlamentarios se incluye sin duda entre las eventuales vulneraciones de derechos fundamentales respecto de las que los grupos parlamentarios ostentan la representación de sus miembros, por lo que cabría el correlativo reconocimiento de la lesión de un derecho de grupo. La doctrina y el voto particular del Magistrado Conde Martín de Mijas, con los que coincidimos, han señalado que constituye un grave y peligroso error hablar en un plano no político, sino estrictamente jurídico y constitucional, de un derecho de los grupos parlamentarios a expresar su rechazo colectivo a una medida legislativa, vinculado al derecho al voto o independiente de él, pero en ambos casos sin base constitucional o reglamentaria. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., «¿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, 2007, págs. 611-631, y PULIDO QUECEDO, M.: «El grupo parlamentario como titular del “derecho de voto colectivo”», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 21/22, 2007.

(36) Contraria a esta interpretación, GARCÍA-ATANCE GARCÍA, M.^a V., «La indelegabilidad del voto y la junta de portavoces», *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 399-406.

haber hecho un esfuerzo por hacer una interpretación del artículo 79.3 CE, para intentar integrarlo en el acervo del Derecho parlamentario autonómico (37).

Por todo lo dicho, pensamos que la viabilidad constitucionalidad de las reformas de los reglamentos parlamentarios autonómicos para permitir la delegación del voto queda más que cuestionada. *A domine*, podríamos otorgar credibilidad a la tesis según la cual la constitucionalidad quedaría salvada si los parlamentarios catalanes, vascos y andaluces realizaran una declaración expresa sobre el sentido de cada asunto que esté llamado a decidir el miembro de la cámara en el que se haya delegado el voto (38). Esta posible interpretación conforme queda también descartada porque los reglamentos que venimos aludiendo también permiten la delegación durante un *período* de tiempo determinado (39). En este contexto, parece que ya no sería necesaria especificación alguna en las votaciones que lleve a cabo el parlamentario delegado, por parte del delegante. Sin embargo, se estaría abriendo la posibilidad a la sustitución del mandato representativo por el mandato de partido, pues resulta indudable que los votos delegados y su sentido quedarían en manos de la disciplina del jefe del grupo parlamentario correspondiente.

7. CONCLUSIONES

Constituye una obviedad señalar que la democracia representativa tiene una naturaleza histórica. Por un lado, ello significa que está sujeta a los cambios continuos que emergen del contraste de ideas y categorías constitucionales en el pensamiento y en la práctica política. Desde este punto de vista, resulta evidente que la búsqueda de la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer, reflejada en la paridad gubernamental y en la representación política equilibrada, supone una transformación, en muchos sentidos, de las instituciones que configuran la idea de democracia constitucional. Por otro, que es un concepto que se ha ido

(37) PARDO FALCÓN, J., «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, 2007, pág. 312.

(38) ORTEGA SANTIAGO, C., «El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente», *op. cit.*

(39) Los artículos 84.2, 88.1 y 85.5 de los reglamentos de los Parlamentos de Cataluña, País Vasco y Andalucía señalan respectivamente, de forma mimética, que «la delegación debe realizarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el cual deben constar los nombres de la persona que delega el voto y de la que recibe la delegación, así como los debates y las votaciones donde debe ejercerse o, en su caso, *el período de duración de la delegación*».

construyendo en el devenir del tiempo, es decir, su perfeccionamiento y relativo éxito ha sido el producto acumulado de los avatares y las conquistas que en cada momento han alcanzado la ciudadanía y a la sociedad civil de cada nación. La lógica de las transformaciones políticas y constitucionales debe buscarse en la confrontación, pero también en la complementariedad, de estos dos planos, que, por otro lado, pueden aplicarse al devenir de otras instituciones (40).

La personalidad e indelegabilidad del voto es un principio que según se ha tratado de demostrar en este trabajo, corresponde a las facultades individuales de los parlamentarios de las Cortes Generales y de las asambleas autonómicas. El hecho de que el artículo 79.3 CE pueda amparar la constitucionalidad formal de las reformas de los reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Cataluña y País Vasco, no salva su inconstitucionalidad material, pues el concepto de democracia representativa que manejan la Constitución española y la jurisprudencia constitucional refleja un entendimiento de la misma basado en la prohibición del mandato imperativo y correlativamente, de la posible delegación del voto parlamentario. No creemos que sea posible una distinción de niveles institucionales en este aspecto. Ahora bien, todo ello no quiere decir que no deban de seguir buscándose mecanismos para asegurar que el trabajo parlamentario y la vida familiar de las mujeres que se incorporan a la política puedan conciliarse. La escasa propensión de los partidos a generar acuerdos políticos y convenciones parlamentarias en este sentido, indica que aquéllos están más preocupados por la estabilidad de la mayoría parlamentaria que por la auténtica igualdad de género.

Aunque parezca fuera de tiempo y lugar, quisiéramos advertir sobre los peligros de impulsar reformas institucionales que afectan al núcleo de la democracia representativa, sin tener en cuenta la naturaleza de la crisis de ésta. Resulta indiscutible que la política sigue desarrollándose bajo los esquemas del Estado de partidos, pero no es menos cierto que se aciertan a ver rasgos superadores de esta etapa. La aparición y consolidación de los partidos políticos durante el siglo XX permitió reconducir el pluralismo social y canalizar el conflicto político. Sin embargo, su inserción en la dinámica parlamentaria ha producido una fatal identidad entre representación y poder, que ha eliminado cualquier elemento dialéctico del funcionamiento de las cámaras, alejando aún más a los represen-

(40) FERRARA, G., *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milán, Feltrinelli, 2006; VEGA, P. de, «La democracia como proceso (Consideraciones en torno al republicanismo de Maquiavelo)», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 120, 2003, y BOGNETTI, G., «Cos'è la Costituzione? A proposito di un saggio di Roberto Bin», *Quaderni costituzionali*, núm. 1, 2008.

tantes y representados (41). Algo tendrá que ver con esta realidad la dependencia de los diputados a la hora de las votaciones de los grupos parlamentarios, la subordinación a la maquinaria partidista en el momento de confeccionar las listas electorales o el sistema de sanciones al parlamentario indisciplinado, manifestaciones todas ellas del sometimiento de los miembros de las cámaras a los dictados de las organizaciones a que pertenecen.

Pero los problemas del Estado de partidos, producto de la tensión que se produce entre teoría y realidad constitucional, palidecen ante los procesos contemporáneos de verticalización y personalización del poder, que reducen la representación a mero instrumento de las nuevas formas de legitimación carismática construidas por los medios de comunicación de masas, en el contexto de masivos procesos de sobrealienación política. Ante la gravedad de la situación, muchos tendrían (y tienen) la tentación de aplicar aquello de «a grandes males grandes remedios» e invocar inmediatamente formas de profundización democrática basadas en la participación ciudadana directa y las nuevas tecnologías. Nosotros seremos más modestos y llamaremos la atención sobre la importancia relativa que todavía tiene la figura del parlamentario. No se trata de retrotraernos a modelos de representación individualistas ya periclitados, sino de llamar la atención sobre funciones y principios representativos, como la personalidad e indelegabilidad del voto o la prohibición del mandato imperativo, que pueden ayudar a potenciar la conciencia del parlamentario a la hora de responder ante el electorado, los modos oligárquicos de los partidos y la pretensión de reducir la cosa pública a un circuito cerrado de dinero, corporaciones mediáticas y política de intereses. Aunque a veces pueda resultar difícil de entender.

RESUMEN

El presente trabajo aborda las recientes reformas de los reglamentos parlamentarios de Andalucía, Cataluña y País Vasco, que establecen diversos supuestos de hecho que permiten la delegación temporal o circunstancial del voto en otros miembros de la cámara. Las reformas plantean dificultades desde el punto de vista de su constitucionalidad, pues aunque el artículo 79.3 CE prohíbe únicamente la personalidad e indelegabilidad del voto de diputados y senadores, lo cierto es que el concepto de democracia representativa que manejan la Constitución española y la jurisprudencia constitucional, refleja un entendimiento de la misma basado en la prohibición del mandato imperativo y, co-

(41) GARRORENA MORALES, Á., «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en GARRORENA MORALES, Á. (ed.), *El parlamento y sus transformaciones individuales*, Madrid, Tecnos, 1990, págs. 49 y 50, y GARCÍA PELAYO, M., *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza, 1986.

relativamente, de la posible delegación del voto del parlamentario, sea éste nacional o autonómico.

PALABRAS CLAVE: reglamento parlamentario; democracia representativa; delegabilidad del voto; mandato imperativo; comunidades autónomas.

ABSTRACT

This paper analyzes the reforms of the Standing Orders of the Parliaments of Andalusia, Catalonia and Basque Country, which allow temporary or circumstantial delegation of vote of their parliamentarians and deputies. In this sense, artículo 79.6 of the Spanish Constitutions states that the vote of Senators and Members of Congress shall be personal and may not be delegated. However, although there is no explicit prohibition to the parliamentarians and deputies of the Self-governing Communities, the Spanish constitutional system is based on a concept of representative democracy that does not allow the delegation of the parliamentary vote in a general sense. In this concept, is important to remember that the parliamentarians shall not be bound by any possibility of compulsory mandate.

KEY WORDS: standing order of the parliament; representative democracy; delegated vote; compulsory mandate; self-governing communities.