

LA DELEGACIÓN DE VOTO EN LOS PARLAMENTOS
AUTONÓMICOS: ¿SENTENCIA DE MUERTE?
LA NUEVA JURISPRUDENCIA DE LAS SSTC 65/2022,
96/2022 Y CONCORDANTES

Proxy vote in the regional parliaments: death sentence?
The new jurisprudence of the SSTC 65/2022,
96/2022 and concordants

ENRIQUE ORTEA GARCÍA

Universidad Complutense de Madrid

enriga04@ucm.es

Cómo citar/Citation

Ortea García, E. (2023).

La delegación de voto en los Parlamentos autonómicos: ¿sentencia de muerte?

La nueva jurisprudencia de las SSTC 65/2022, 96/2022 y concordantes.

Revista Española de Derecho Constitucional, 127, 317-343.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.127.10>

Resumen

La nueva jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la delegación de voto en las Asambleas legislativas autonómicas surgida a propósito de su empleo en el Parlamento de Cataluña supone la necesidad de revisar su regulación en todas aquellas en las que se emplea esta técnica. Las sentencias desarrollan el principio de personalidad del voto y lo relacionan con el *ius in officium*, así como se pronuncian acerca de la naturaleza del sufragio de los representantes públicos extendiendo los requisitos del art. 79.3 de la Constitución más allá de diputados y senadores. Este artículo presenta una sistematización de las resoluciones, explica su contexto y contenido, amén de abordar algunos de sus puntos débiles en consonancia con el voto particular concurrente desde una perspectiva favorable a considerar el principio de lealtad al sistema y el protagonismo del miembro individual de las Cámaras como bases inexcusables para cualquier interpretación flexible de las normas básicas del derecho parlamentario.

Palabras clave

Asambleas legislativas autonómicas; delegación de voto; derecho parlamentario; *ius in officium*; principio de personalidad; principio de presencialidad; Reglamento del Parlamento de Cataluña; voto telemático.

Abstract

The new jurisprudence of the Spanish Constitutional Court on the proxy vote in the Autonomous Legislative Assemblies that arose due to its use in the Parliament of Catalonia implies the need to review the regulation in all those regional Chambers in which this technique is used. The sentences state the principle of the personality of the vote and relate it to the *ius in officium*, as well as pronounce on the nature of the suffrage of public representatives, extending the requirements of art. 79.3 of the Constitution beyond deputies and senators. This paper presents a systematization of the resolutions, explains their context and content, and also addresses some of their weak points in line with the concurrent particular vote from a perspective that considers the principle of loyalty to the system and the role of the individual members of the Chambers as inexcusable bases for any flexible interpretation of the basic norms of parliamentary law.

Keywords

Autonomous legislative assemblies; *ius in officium*; Parliamentary law; principle of attendance; principle of personality; proxy vote; Rules of Procedure of the Parliament of Catalonia; telematic voting.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTEXTO. III. JURISPRUDENCIA: 1. El valor relativo del voto como contenido del *ius in officium*. 2. La interpretación constitucional del voto por delegación: 2.1. *En abstracto*. 2.2. *En concreto*. 3. La «designación» como forma encubierta de delegación. 4. El voto particular concurrente. IV. CRÍTICA: 1. La equiparación con el voto telemático. 2. La obsesión con el voto y el olvido de la deliberación-espectacularización. 3. *Ad futurum*: el papel del TC y de las Asambleas legislativas. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El Parlamento del siglo XXI, en consonancia con el surgimiento de nuevas necesidades sociales y posibilidades tecnológicas, ha incorporado una pluralidad de instrumentos que suponen la flexibilización de los presupuestos que secularmente guiaron su actuación, con la consiguiente transformación de estas condiciones de posibilidad en principios. Así pues, la tensión ha comenzado a manifestarse en la práctica autonómica de nuestro país a propósito del voto a distancia en el Parlamento de Cataluña, lo que ha determinado una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional que suponen un hito en la materia a la vista de sus potenciales consecuencias.

II. CONTEXTO

La delegación de voto en el derecho parlamentario español se ciñe a algunas Asambleas legislativas autonómicas, toda vez que conforme al art. 79.3 CE «el voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable», una previsión que tampoco es ajena a ciertas normas estatutarias y reglamentarias (véase la tabla 1) y que plasma un principio asumido por la doctrina como propio del mandato representativo. En el derecho comparado europeo, solo Francia y Luxemburgo admiten esta técnica en sus constituciones. Así pues, su introducción en nuestro país se debió, de acuerdo con Terrón (2011: 193-195), a tres razones fundamentales de índole subjetiva (la creciente presencia femenina en los Parlamentos, con la consiguiente necesidad de garantizar el ejercicio de los derechos en situaciones de maternidad), objetiva (la idea de «fungibilidad» de los miembros de unas Cámaras hoy grupocráticas) y doctrinal (el cuestionamiento principalista en este sector del ordenamiento). Todo ello ha llevado a

su progresivo reconocimiento, consagrándose una situación como la presentada en la tabla 2 a fecha de 1 de octubre de 2022.

TABLA 1. *Comunidades autónomas que proclaman el carácter personal e indelegable del voto parlamentario sin reservas*

<i>Comunidad autónoma</i>	<i>Estatuto</i>	<i>Reglamento parlamentario</i>
Aragón	—	129.1
Principado de Asturias	27.5	107.1
Cantabria	12.3	85.2
Castilla y León	—	83.2
Castilla-La Mancha	—	108
Illes Balears	44.2	90.2
La Rioja	18.8	71
Comunidad de Madrid	—	119.3
Región de Murcia	26.5	99.1
Comunidad Valenciana	—	79.4

Fuente: elaboración propia.

TABLA 2. *Voto por delegación en las Asambleas legislativas autonómicas*

Comunidad autónoma	Artículo del Reglamento	Requisitos	Supuestos						
			Embarazo, nacimiento o adopción.	Paternidad o maternidad.	Enfermedad o incapacidad prolongada.	Medidas de confinamiento.	Fallecimiento o enfermedad grave familiar.	Otra causa apreciada por la Mesa.	
Andalucía	85.5, 85.6 y 90 bis	Indicación del período de duración. Para el supuesto de enfermedad o incapacidad; acordada por el Pleno de la Cámara previo dictamen de la Comisión del Estatuto de los Diputados.	D	D	D	D	D	D	
Islas Canarias	92.5, 92.6	El sujeto delegado ha de ser el portavoz o presidente del grupo.	D	D	D	D	D	D	
Cataluña	95	Indicación del período de duración («los debates y las votaciones en los que se ha de ejercer o, en su caso, la duración de la delegación»).		D	D				
Extremadura	142	El sujeto delegado ha de ser el portavoz del grupo ¹ ; indicación del período de duración.	D	D	D	D	D	D	
Galicia	84.3, 84.4 y 84.7	El sujeto delegado ha de ser del mismo grupo; indicación del período de duración; precisa de evaluación de las circunstancias (suficientemente justificadas); constancia de conocimiento del portavoz del grupo.	D	D	D			D	
Comunidad Foral de Navarra	94.2	Indicación del período de duración (en caso de embarazo; máximo de seis semanas tras parto)	D					D	
País Vasco	89.1							D	

Fuente: elaboración propia.

¹ Este precepto añade: «[...] cuando el que pida la delegación sea el portavoz del grupo parlamentario, podrá solicitar que se delegue su voto en, por este orden, la presidencia de su grupo, el portavoz adjunto o un miembro de la Mesa que pertenezca a su grupo parlamentario. En el caso de que el grupo tenga un solo diputado la delegación se hará a la presidencia de la Cámara».

De este modo, a pesar de que los requisitos vengan a ser más o menos exigentes, en todos aquellos casos en los que no se veda de plano la posibilidad, esta se recoge para diferentes supuestos que llegan incluso a estar abiertos (como en el caso de la Asamblea de Extremadura). Además, dos de los reglamentos fueron reformados para dar cabida explícitamente a las situaciones producidas por las medidas de prevención de los contagios en la pandemia, con lo que queda patente la tendencia expansionista que la técnica estaba tomando en los albores de esta tercera década del siglo XXI.

Sin embargo, los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza del voto por delegación a propósito de su empleo en el Parlamento de Cataluña suponen la necesidad de replantear por completo este marco jurídico y su aplicación práctica.

III. JURISPRUDENCIA

Los recursos de amparo que analizamos presentan un problema de fondo cuya complejidad no es extraordinaria, pero se refieren a muchos acuerdos parlamentarios distintos que podrían convertir la comprensión global de la cuestión en una tarea inextricable. Así pues, conviene desde un principio sistematizar la exposición en torno a tres grandes grupos atendiendo a una ordenación cronológica.

- En primer lugar, las SSTC 65/2022 y 75/2022. Tras la disolución del Parlamento y la convocatoria de elecciones autonómicas en Cataluña por el presidente del Gobierno al amparo del art. 155 CE en octubre de 2017, tiene lugar la sesión constitutiva de la Cámara en enero de 2018 (XII legislatura) en una situación de anormalidad institucional provocada por el encarcelamiento en situación de prisión provisional de varios diputados y la ausencia del territorio nacional de otros tantos para evitar correr igual suerte. En este contexto, las sentencias se ocupan de sendos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña por los cuales se admitió a trámite (3 de abril de 2018) y se admitió (24 de abril de 2018) la delegación de voto de dos de sus señorías, Puigdemont y Comín (que se encontraban en Bélgica).
- En segundo lugar, las SSTC 96/2022 y 97/2022. Por auto de 9 de julio de 2018 el magistrado instructor de la causa especial 20907-2017 acordó comunicar al Parlamento que una serie procesados en esta (entre ellos, Puigdemont) quedaban suspendidos en sus funciones y cargos públicos en aplicación del art. 384 bis LECrim. En el escrito

se refería que «no existe impedimento procesal para que los cargos y funciones públicas que corresponden a los procesados puedan ser ejercidos de manera plena, pero limitada al tiempo de la eventual suspensión, por otros integrantes de sus respectivas candidaturas, si el Parlamento contemplara adoptar tal decisión». Así pues, el núcleo de ambos pronunciamientos será la respuesta de la Asamblea a tal circunstancia, pero abordada desde dos perspectivas distintas.

Por un lado, la STC 96/2022 presenta, de acuerdo con su FJ 2, tres grupos de quejas sobre las que ha de pronunciarse el Tribunal, a saber:

- Las resoluciones adoptadas por la Mesa del Parlamento, la Comisión del Estatuto de los Diputados y la Mesa de esta última en septiembre de 2018² por las que acabó elevándose al Pleno un dictamen por el que se sometía a su consideración la propia suspensión de los parlamentarios y la posibilidad de sustitución de estos por otros miembros de sus grupos designados por cada afectado.
- La resolución del Pleno (2 de octubre de 2018) por la que se rechazó la suspensión de los derechos y deberes parlamentarios, así como se permitió que, «mientras dure la situación jurídica actual y no se resuelvan los recursos presentados por sus defensas», aquellos primeros fueran ejercidos por el diputado de su grupo que determinase cada uno. También aquí se enmarcarían los acuerdos que, con base en esta, admitieron tales designaciones³.
- El acuerdo de la Mesa del Parlamento (18 de septiembre de 2018) por el que se interpretó el art. 102.2 RPC a propósito del empate en votaciones de comisión, así como aquellos otros que traen causa de este⁴.

Por otro lado, la STC 97/2022 tiene un enfoque diferente, toda vez que el amparo es promovido por el señor Puigdemont. En este sentido, atendiendo a la resolución que rechazó la suspensión (2 de octubre de

² Acuerdo de la Mesa del Parlamento de 25 de septiembre de 2018, que trasladó la cuestión a la Comisión del Estatuto de los Diputados; Acuerdo de la Mesa de esta Comisión de 26 de septiembre de 2018, que incluía la cuestión en el orden del día de la sesión de la Comisión; y Acuerdo de la Comisión de 28 de septiembre de 2018, que elevó el asunto al Pleno.

³ Acuerdos de la Mesa del Parlamento de 3 y 8 de octubre de 2018, así como Acuerdo del Pleno de 11 de octubre de 2018, en los que *de facto* se aceptaban designaciones para la sustitución de dos diputados afectados por el auto por otro.

⁴ Acuerdos de la Mesa del Parlamento de 25 de septiembre de 2018, rechazando la reconsideración; de 9 y 16 de octubre de 2018, que reiteran el anterior, y de 19 de octubre de 2018, el cual deniega la reconsideración de aquellos.

2018, ya apuntada), la Mesa acordó (4 de octubre de 2018) reconocer que unos escritos presentados por el referido diputado y el portavoz de su grupo tenían «los efectos jurídicos que derivan» de aquella primera decisión del Pleno. Tras ello, se presentaron solicitudes de reconsideración que fueron desestimadas, pero también se solicitó informe a los servicios jurídicos de la Cámara sobre la adecuación del documento del parlamentario que recurre en amparo (entre otros) con los términos de la resolución sobre la suspensión. Los letrados consideraron que concurría la inadecuación, por lo que un nuevo acuerdo de la Mesa (9 de octubre) dejó sin efecto lo decidido cinco días antes. Este último, así como la vía de hecho a la que dio lugar, es objeto de análisis en la sentencia.

- Finalmente, en tercer lugar, las SSTC 85/2022, 92/2022 y 93/2022 se enmarcan en una legislatura distinta (la XIII). Estas se centran en el acuerdo de la Mesa del Parlamento (26 de marzo de 2021) por el que se confirma otro de la presidenta (25 de marzo de 2021) que calificó y admitió la solicitud de delegación de otro diputado, Puig. El escrito por el que el parlamentario la llevaba a cabo presenta unos términos prácticamente idénticos respecto a los de sus homólogos de 2018, así como también su situación personal, que respondía igualmente a la voluntad de evitar la detención. Ha de hacerse notar que este no se había visto afectado por lo dicho a propósito del auto de 9 de julio de 2018. Además, en esta ocasión se da una decisión inicial de la presidenta de la Cámara que se fundamentó en el Acuerdo de la Mesa de 16 de marzo de 2021 (no existente, por tanto, en la experiencia anterior) por el que se delegaban a aquella la concesión de prórrogas y la admisión a trámite de documentos en supuestos de urgencia. También con carácter previo se había dado una inadmisión de la solicitud de voto delegado por la Mesa de edad en la sesión constitutiva.

En conclusión, la resolución de toda esta batería de recursos de amparo construye una jurisprudencia que clarifica cuestiones básicas relativas a la aplicación práctica del voto por delegación en los Parlamentos autonómicos. El Tribunal resuelve en un corto espacio de tiempo un conjunto de asuntos cuyo *iter* no es sencillo, pero que se refieren en su médula a un mismo problema jurídico complejizado por las singulares circunstancias que caracterizan la vida política catalana del último lustro.

Nuestro análisis comenzará por el primer y tercer grupo de sentencias, toda vez que presentan la tesis principal de los magistrados sobre esta cuestión

abordándola directamente (en lo tocante al *ius in officium* y al fondo). Posteriormente, analizaremos el segundo bloque, que se ocupa de ella, pero una vez levantado el velo de una suerte de sustitución temporal. En fin, presentaremos el voto particular concurrente a tres de las resoluciones, el cual dejará encaminado el análisis crítico.

1. EL VALOR RELATIVO DEL VOTO COMO CONTENIDO DEL *IUS IN OFFICIUM*

La indiscutible unidad temática de los recursos coexiste con la pluralidad de perspectivas y legitimaciones que dan lugar a su planteamiento. En este sentido, sin embargo, conviene hacer notar que todos los asuntos se suscitan por diputados que no son los destinatarios directos de las decisiones sobre la procedencia de la delegación del voto, excepto el resuelto en la STC 97/2022. De hecho, en el caso de la STC 93/2022 el recurrente será únicamente un portavoz y su grupo parlamentario⁵.

Ello significa que una de las discusiones más relevantes y repetidas en las sentencias será la de la posibilidad misma de que aquellos impugnen en amparo los actos sin valor de ley emanados de los órganos de la Asamblea, toda vez que el art. 42 LOTC reserva tal vía para el caso de que «violén los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional» y no como un instrumento de defensa de la mera legalidad parlamentaria. Es sabido que la jurisprudencia ha reiterado que bajo el art. 23.2 CE no puede entenderse comprendida una suerte de derecho a la observancia de la integridad de las normas que regulan el funcionamiento de las instituciones legislativas, sino únicamente de aquellas que se refieren al *ius in officium*, al corazón del estatuto de sus miembros. En consecuencia, a lo largo de los años ha dado forma a su contenido, dentro del cual es indiscutido que se enmarca el derecho de voto, una pertenencia que «se deriva de la naturaleza misma de las cosas» (STC 361/2006, FJ 3).

No obstante, de forma explícita en las SSTC 65/2022, 75/2022 y 85/2022 se da un paso más en esta configuración material, entendiéndose que el uso indebido de tal derecho comporta una afectación de aquel que le corresponde al resto de miembros de la Cámara. Así pues, no solo ha de contemplarse el sufragio del diputado como cerrado en sí mismo, absoluto, relativo a aquel a quien le pertenece; más allá, debe verse en relación con la fuerza que tiene para desarrollar la actividad que lo dota de sentido, es decir, la votación y, a través

⁵ La resolución no entra en ello, pero debe apuntarse que desde la STC 81/1991 (FJ 1) se ha repetido que la flexibilidad procesal en esta vía permite considerar estos últimos como «una representación institucional de los miembros que los integran».

de esta, la adopción de una decisión por el correspondiente órgano. Es la perspectiva que podría denominarse del valor relativo del voto, que no se centra tanto en su ejercicio por el agente, sino en su fuerza o las consecuencias que es potencialmente capaz de generar. Contemplándolo más como instrumento que como fin en sí mismo, la nueva línea del TC conduce a que el derecho de voto de cada parlamentario sea algo que a todos ellos afecta, por cuanto si se reconoce a quien no le corresponde o de un modo contrario al ordenamiento, «los votos emitidos conforme a Derecho tendrían un menor peso en la formación de la voluntad del órgano colegiado, esto es, *valdrían* menos» (STC 65/2022, FJ 3). En las resoluciones no se explicita que el mencionado principio guarde relación con el pluralismo político, si bien los recurrentes de la STC 69/2022 en su razonamiento desarrollan esas consecuencias lógicas de la asunción de su tesis, o sea, que «una alteración de las reglas que conforman las mayorías [...] incide particularmente en las minorías, que [...] se *minorizan* por la ilegal constitución de la mayoría».

En fin, hace ya varios lustros Pendás (1996: 230) señalaba que «el futuro reclama [...] una construcción principal del ordenamiento parlamentario». Ese futuro ya es hoy, cuando se observa que la jurisprudencia constitucional parece decidida a extraer del texto fundamental nuevos elementos susceptibles de ser explicitados e integrados en el catálogo de esta fuente del derecho.

2. LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL DEL VOTO POR DELEGACIÓN

2.1. *En abstracto*

La construcción principalista de la interpretación constitucional del voto por delegación será edificada sobre los razonamientos que se habían formulado ya en la STC 19/2019. El FJ 4 de esta resolución establecía dos requisitos fundamentales para el ejercicio de las funciones representativas:

- La personalidad, toda vez que «su delegación en un tercero rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que consagra el artículo 23.1 CE». De este modo, solo podrá admitirse una solución en contrario cuando ello se justifique «en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección».
- La presencialidad, ya que «la interacción entre los presentes es un elemento esencial para que la cámara pueda formar su voluntad». En este caso la única excepción sería, previa previsión reglamentaria, la

de «votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor» siempre que «el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre».

Así pues, el Tribunal venía a entender que, si bien el art. 79.3 CE afectaría únicamente a diputados y senadores, este contendría el principio constitucional de personalidad e indelegabilidad del oficio, que sería aplicable a todos los cargos públicos representativos en tanto que derivado de la propia naturaleza de la representación. En el caso del voto como derecho integrado en el corazón de esta, ello sería también una consecuencia, según la STC 65/2022⁶, de la prohibición del mandato imperativo.

En fin, las resoluciones que estamos comentando no harán sino aplicar las tesis de 2019 a un contexto distinto, aun al precio de obviar que en el ínterin los mecanismos de votación en ausencia han pasado a ser en ciertos momentos la norma en nuestros Parlamentos (sobre esto volveremos después).

Sobre ellas se edificará la única interpretación constitucionalmente admisible de la delegación de voto en las Asambleas legislativas autonómicas, que será aquella en la que la técnica queda reducida hasta convertir al sujeto delegado en una herramienta de expresión: el delegante, en lugar de votar apretando un botón en el Pleno, lo hace a través de aquel⁷. Consecuentemente, el sentido del pronunciamiento ya estará determinado, sin que corresponda a quien lo materializará en el último momento posibilidad de modificación alguna. Ello será un «límite infranqueable» (FJ 3 de la STC 85/2022). El FJ 6 de la STC 65/2022 dicta lo siguiente:

[...] 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. Es decir, puede interpretarse que lo que se delega no es la decisión sobre el sentido del voto, sino únicamente su expresión ante los

⁶ Téngase en cuenta que en adelante nuestras referencias serán a esta resolución, en la medida en la que el resto de las sentencias son de remisión en la materia que nos ocupa sin introducir variación jurisprudencial o se basan en lo resuelto en ella.

⁷ Como se señala en el voto particular, «la sentencia está formulando una definición del voto delegado que lo transforma en una mera modalidad de manifestación del voto, equivalente al voto telemático pero que se articula a través de otro diputado o diputada y no a través de medios electrónicos».

órganos del parlamento [...]. El tenor de este precepto permite sostener que 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.

Sin embargo, este método solo se permite como excepción a la regla general. El Tribunal es consciente de que su admisibilidad comporta, en la práctica, el desdibujamiento de una parte de la actividad parlamentaria tan crucial o incluso más que el voto, a saber, la deliberación. De este modo, refiere lo siguiente:

[...] al preceder la decisión al debate, podría afectar al carácter deliberativo que es inherente a la naturaleza de los órganos colegiados de carácter representativo, lo que podría incidir en la correcta formación de su voluntad y, en última instancia, en la función representativa que estos órganos desempeñan (art. 23 CE). Por esta razón, su práctica, en tanto también que excepción al carácter personal e indelegable del voto, solo es constitucionalmente admisible en los casos en los que permitir la emisión del voto antes de la deliberación se encuentre justificada en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales que se consideren merecedores de protección y respete las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad (STC 65/2022, FJ 6).

No obstante, no se aclara en la sentencia cuáles sean tales bienes o valores. Podría aventurarse que un ejemplo de estos se halla en la STC 168/2021 (a propósito del Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de suspensión de plazos como consecuencia de la pandemia), en cuyo FJ 5 se hace referencia al voto en ausencia (en el caso de las Cortes Generales, telemático) como «una medida alternativa, menos gravosa para el derecho de los parlamentarios, que pudiera cohonestar el ejercicio de este derecho [de los miembros de la Cámara] con la preservación de la vida y la salud de los mismos y del personal».

2.2. *En concreto*

Sentada la tesis jurisprudencial, el Tribunal la aplica en el FJ 7 de la STC 65/2022 a los supuestos objeto de examen en el Parlamento catalán. En todos

estos casos, el instrumento de delegación compartía *grosso modo* el siguiente tenor literal:

- [Nombre], diputado del Grupo Parlamentario [denominación del grupo], de acuerdo con lo que dispone el artículo 95 del Reglamento del Parlamento,
- con motivo de mi situación actual/de las circunstancias actuales,
- que me incapacita para asistir a los plenos del Parlamento de Cataluña/poder ejercer de forma presencial el derecho a voto,
- delego mi voto en el Portavoz del Grupo Parlamentario [denominación del grupo y nombre del portavoz],
- durante el tiempo que dure mi situación de para asistir a los plenos, sean ordinarios o extraordinarios/las sesiones plenarias de investidura y los plenos ordinarios y extraordinarios.

A la vista de su formulación, el máximo intérprete de la norma fundamental concluye que se habría debido rechazar la delegación por cuanto ni se determina cuál sea el sentido del voto ni tampoco queda delimitada la duración durante la que opera (lo que podría haberse hecho señalándose un plazo concreto o por referencia a los debates o votaciones correspondientes). La cláusula *dies incertus an incertus quando* del texto no puede considerarse suficiente «por su carácter genérico e indeterminado». Quizá previendo este óbice, los hechos sobre los que versan las SSTC 85/2022, 92/2022 y 93/2022 (que, recuérdese, se producen en una legislatura distinta) presentan una especialidad en la conducta de los órganos parlamentarios: la admisión de la pretensión del diputado se produce «con efectos durante» una sesión plenaria concreta.

Ello no obsta para salvar la inconstitucionalidad, toda vez que, además de lo ya dicho, la STC 65/2022 iba va más allá y se ocupaba de la «situación actual» (o las «circunstancias actuales») no especificadas en el escrito, las cuales se corresponderían con lo que entienden como decisión voluntaria de los diputados de eludir la acción de la jurisdicción penal española por la existencia de una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión. Así pues:

Rectamente interpretado, el supuesto de incapacidad prolongada que ha sido aquí invocado ha de entenderse haciendo referencia a situaciones imprevisibles, en el sentido de que no dependen de la voluntad del parlamentario y no pueden ser atendidas de otro modo que con la delegación de voto, extremos ambos que han de ser expresamente valorados por la mesa. Se trata de situaciones que, por la excepcionalidad que suponen a la regla general de voto personal, han de ser interpretadas siempre con criterio restrictivo (STC 65/2022, FJ 7).

Todo ello lleva al TC a concluir que «ni la excepción al principio deliberativo que supone la delegación de voto es proporcionada [...] ni, evidentemente, tiene como finalidad salvaguardar otros valores constitucionales que se consideren merecedores de protección».

En resumen, para que pueda hablarse de una delegación de voto admisible constitucionalmente es menester que, de acuerdo con una interpretación restrictiva: concurra el supuesto de hecho reglamentariamente previsto, el cual debe estar orientado hacia la garantía de un bien o valor constitucionalmente protegido; se limite temporalmente; y se desarrolle mediante un procedimiento establecido por la Cámara que permita asegurar que el sentido del voto es aquel que *mandató* el delegante.

3. LA «DESIGNACIÓN» COMO FORMA ENCUBIERTA DE DELEGACIÓN

Como se avanzó al principio, las SSTC 96/2022 y 97/2022 presentan la singularidad de que se ocupan de la materia que aquí analizamos una vez que ya había sido dictado el auto que comunicaba la suspensión de cargos y funciones de algunos diputados en aplicación del art. 384 bis LECrim. Así pues, tras una tramitación en la que el asunto viajó de la Mesa del Parlamento al Pleno pasando por la Comisión del Estatuto de los Diputados⁸, el Pleno acordó negar tal suspensión y permitir a los afectados «mientras dure la situación jurídica actual» la designación de sustitutos para el ejercicio de sus derechos, fórmula que en la práctica tuvo como «único resultado tangible [...] la delegación de voto en favor de otros diputados, sin concernir a otros derechos», o sea, que «se trataba de legitimar una delegación de voto que de ningún modo procedía» (FJ 4).

Esta treta obviaría por completo, y así lo considera la STC 96/2022 (FJ 4), que la aplicación del referido precepto de la norma procesal da lugar automáticamente, *ex lege*, a la suspensión, con los correspondientes efectos respecto a los derechos y deberes de los sujetos pasivos (en este sentido, es muy clara y sintética la consecuencia presentada en la STC 97/2022, FJ 5). La argumentación recuerda lo que ya se había dejado sentado en la STC 97/2020 (FJ 6), a

⁸ La serie de acuerdos por los que se va dando este *iter* también es objeto de recurso en la STC 96/2022, pero desestimando el TC que puedan afectar al *ius in officium* de los promotores en tanto que no adoptan «ningún acuerdo contrario al reconocimiento de los efectos legales vinculados a la suspensión de cargos y funciones de algunos diputados, ni se ha impedido o condicionado de algún modo al Pleno para que este no pudiera fijar esos efectos a través de un acuerdo propio» (FJ 3).

saber, que «no puede un parlamentario invocar la autonomía reglamentaria, en cuyo ejercicio participa con sus pares, para oponerse a la aplicación en su contra de un precepto legal que, sin menoscabar en sí mismo sus prerrogativas constitucionales, afecta, cuando sus presupuestos se den, a todo titular, quienquiera que sea, de cualquier función o cargo públicos».

En fin, el Tribunal levanta el velo del acuerdo del Pleno y encuentra una delegación de voto fraudulenta, pues en modo alguno podría entenderse que los diputados pueden disponer en tal sentido de un derecho del que carecen. Evidentemente, el desconocimiento de la legalidad causará la quiebra del principio de igualdad. Pero, en este caso, además, la vulneración del ordenamiento trató de revestirse de la pretensión de salvaguardar un bien jurídico merecedor de protección: la mayoría política como expresión del principio democrático. Sobre ello, con la base de la STC 259/2015 (FJ 5), se recuerda que «no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda», de modo que «el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como un obstáculo para la democracia, sino como su garantía misma».

Más allá de todo esto, se plantean otras dos cuestiones conexas a propósito de la encubierta delegación de voto:

- La decisión de la Mesa del Parlamento relativa a la previsión reglamentaria (art. 102.2 RPC) según la cual, «en las votaciones de una comisión, se entiende que no hay empate cuando, siendo idéntico el sentido en que han votado los miembros presentes de un mismo grupo parlamentario, la igualdad de votos puede dirimirse ponderando el número de votos del que cada grupo dispone en el Pleno». En este caso, el órgano directivo interpretó, aludiendo a una costumbre no probada, que este último inciso habría de interpretarse como «número de diputados de cada grupo que mantienen la condición plena de miembros del Parlamento o diputados de derecho en función de los resultados electorales conseguidos». Conforme expresa el FJ 5 de la STC 96/2022, a ello no habrá lugar no solo porque se desconoce el carácter *ope legis* de la suspensión judicial, sino también por cuanto supone una extralimitación de las funciones de la Mesa yendo más allá de la interpretación o suplencia del Reglamento (en suma, de la integración normativa) para darle al artículo un tenor dispar al que tiene.
- La aducida falta de motivación del acuerdo por el que la Mesa privaba de efectos a otro anterior que permitía la delegación de voto, a la vista del informe de sus servicios jurídicos. A propósito de esto,

simplemente se recuerda una jurisprudencia no novedosa, pero muy importante, sobre tales justificaciones de las decisiones de los órganos parlamentarios: «[...] la misma ha podido ser expresada tanto en el acuerdo inicial, como en la contestación a la solicitud de reconsideración [...] y también en el acta de la reunión en la que se adoptó el correspondiente acuerdo» (STC 110/2019, FJ 4, entre otras). Ergo, en el FJ 5 de la STC 97/2022 se entiende que «la mesa adoptó el acuerdo teniendo en cuenta el informe jurídico de los servicios de la Cámara», considerando que el requisito se habría cumplido con la remisión al dictamen de los letrados y sin entrar en cuál sea el contenido de este.

4. EL VOTO PARTICULAR CONCURRENTENTE

La STC 65/2022 (y por remisión, las SSTC 75/2022 y 97/2022) incluye un voto particular concurrente formulado por los magistrados Conde-Pumpido y Balaguer, quienes disienten respecto de la argumentación de la mayoría al considerar que «se parte de una reflexión sobre la naturaleza constitucional del voto parlamentario que no era necesaria para resolver la pretensión de amparo planteada, ni adecuada en cuanto a su contenido, por resultar excesivamente restrictiva y no ajustarse a la evolución actual de la regulación de ese voto».

A su juicio, habría bastado con que el Tribunal se hubiera ocupado de la (no) concurrencia del supuesto de hecho previsto en el precepto reglamentario sin meterse en camisa de once varas. Con una interpretación atenta a la finalidad para la que fue establecido, la pretensión de quienes se hallan huidos en el extranjero de la acción de la jurisdicción penal española de que se reconozca su situación como de «incapacidad prolongada» sería un fraude de ley. Hasta ahí debería haber llegado la resolución.

Sin embargo, el TC impone la uniformidad de lo dispuesto en art. 79.3 CE respecto del Congreso y el Senado a las Asambleas legislativas autonómicas aun a pesar de que en el título VIII esta no se prevé y de que, en consecuencia, en los últimos años los reglamentos de estas han establecido progresivamente mecanismos de delegación. En apoyo de sus tesis, los firmantes recogen que el FJ 6 de la STC 179/1989 ya señalaba respecto del mencionado precepto constitucional que «la materia allí regulada se refiere a las Cámaras componentes de las Cortes Generales, y no otras». Se produce, así, un viraje en la jurisprudencia constitucional al expandir el alcance del artículo constitucional.

IV. CRÍTICA

A la luz de lo expuesto, la nueva jurisprudencia constitucional en relación con el voto por delegación evidencia el modo en el que, una vez más, la evolución del derecho parlamentario y la *creatividad* en su aplicación por los actores políticos lleva a la necesidad de consagrar como principios lo que otrora se asumían como presupuestos. En este sentido, el análisis de esta puede entenderse como el último capítulo hasta la fecha de todo un *corpus* sobre el principio de presencialidad en las Cámaras que parte de las SSTC 19/2019 y 45/2019 (en ese caso, respecto de una eventual «investidura a distancia»), y que se ha desarrollado al alimón de decisiones adoptadas en el Parlamento de Cataluña, en el marco de las circunstancias políticas extraordinariamente complejas que la comunidad autónoma arrastra desde hace ya demasiados años. Este último hecho es clave para entender el significado de las resoluciones aquí presentadas.

Es sabido que las Asambleas tratan de acompasar su actuación pragmáticamente entre el derecho escrito, los usos y la flexibilidad que exige su especialísimo papel en el conjunto del sistema. Esta peculiaridad permite imprimir viveza y operatividad a su desempeño, pero puede mantenerse solo mientras que los interesados en su desarrollo cooperen en aras de tal objetivo. Se trata de una colaboración mínima, pero que, de no concurrir, aboca a un desbordamiento del sistema de resultados imprevisibles. Al mismo tiempo, la introducción en los reglamentos de supuestos que excepcionan las bases de la vida parlamentaria puede acabar siendo una bomba de relojería sin fácil neutralización.

Aquí nos encontramos ante unos casos singulares en los que el estiramiento de la norma por la Cámara pone a prueba la capacidad de argumentación del TC, que se verá atrapado en el callejón sin salida de extraer las últimas consecuencias de un principio que se ha matizado en la práctica aproblemáticamente. Por ello, pero también por otras razones, el resultado es un razonamiento con los pies de barro.

1. LA EQUIPARACIÓN CON EL VOTO TELEMÁTICO

En primer lugar, uno de los problemas que plantea la nueva jurisprudencia es el desdibujamiento de la personalidad, piedra angular del otorgamiento de amparo. Hasta ahora la diferencia entre el voto telemático y el emitido por delegación podía explicarse a partir de la idea de que el primero suponía una excepción al principio de presencialidad, mientras que el segundo lo era tanto

a aquel como al de personalidad. Este presupuesto latía en las consideraciones doctrinales que desde un primer momento han descartado la posibilidad de conjugar esta última solución con el art. 79.3 CE, y, por lo tanto, en el hecho de que las Cortes Generales siguieran en su día un camino alternativo (véase García-Escudero, 2010: 105-106).

Sin embargo, a partir de ahora ya no puede decirse que sea así; toda vez que el TC entiende que el precepto constitucional consagra un principio cuya proyección envuelve también a las Asambleas legislativas autonómicas, es decir, que el voto será personal en todo caso. Ello supone ni más ni menos que la equiparación jurídica entre ambas técnicas, lo que advierte explícitamente el voto particular: «[...] la sentencia está formulando una definición del voto delegado que lo transforma en una mera modalidad de manifestación del voto, equivalente al voto telemático pero que se articula a través de otro diputado o diputada y no a través de medios electrónicos», de modo que «no es un voto por procuración o una delegación de voto en el sentido propio de esta noción».

El Tribunal va a contracorriente del consenso imperante en la doctrina, lo cual no parece un buen augurio. Así pues, uniformizando en el ámbito de las autonomías, deja abierta la puerta a una lectura novedosa del art. 79.3 CE, según la cual diputados y senadores también podrían incorporar a sus reglamentos este mal llamado voto delegado porque, en realidad, no existe tal delegación *stricto sensu*. El diputado que recibe la encomienda de emitir el sufragio actúa como un botón, una mano que se alza o una papeleta. Por decirlo con Fenichel Pitkin⁹ (2014: 193):

Si partimos de la idea de representación como un actuar por otros, entonces cuanto más pensemos en el miembro de este cuerpo como una cosa mecánica, como un utensilio, un miembro, con una prolongación de aquellos que actúan a través de él, más inclinados nos sentiremos a decir que actuaron por sí mismos y que no tuvo lugar representación alguna. No digo que mi mano me representa cuando cojo una pluma con ella; soy yo quien coge la pluma.

Así pues, tratando de asegurar un resultado hermenéutico conforme con la Constitución, el TC desarrolla una interpretación cuando menos heterodoxa que, en todo caso, como señala el voto particular, «genera más incertidumbres de las que resuelve y que pierde de vista la realidad del estado autonómico en el que tendrá que desenvolverse y aplicarse, pro futuro, esa doctrina» (STC

⁹ Tomamos este fragmento por su potencia ilustrativa, a pesar de que su sentido original en la obra de la autora sea distinto en tanto que se refiere al representante político y su relación con los representados.

65/2022). De este modo, aunque la especulación en estas materias siempre corre el riesgo de alumbrar «ejemplos de laboratorio», pueden aventurarse algunas de las dudas que suscita las tesis del máximo intérprete.

Por un lado, conforme a estas ya no concurrirá una de las ventajas que se reputaba del voto por delegación, a saber, «que permite evitar los efectos de las votaciones por sorpresa, especialmente cuando la mayoría es ajustada» (García-Escudero, 2018: 324). Así pues, dado que el sentido del sufragio ha de quedar ya claramente determinado para cada uno de los asuntos por el delegante, una interpretación estricta lleva a que el sujeto delegado no pueda emitir el voto en su nombre en estos casos, quedando atado a la voluntad manifestada con independencia de los cambios que en la siempre vivaz realidad parlamentaria pueden darse.

Además de lo anterior, se deja en manos de las Asambleas la responsabilidad de establecer un procedimiento que cumpla con las exigencias del TC y, al mismo tiempo, garantice el derecho a la participación de todos sus miembros. Nace aquí una duda que no es menor; la relativa al momento en el que se considera emitido el voto. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, conforme señalaba el 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, «una vez emitido válidamente el voto, sea presencial o telemáticamente, no cabe ni su retirada ni su modificación, con la consecuencia fundamental de que las votaciones no se repiten».

Piénsese en el caso de una delegación que es admitida y en la que ya consta el sentido en el que se pronuncia el parlamentario correspondiente. Por una parte, si se considera que el voto se ha emitido antes de que se celebre la votación, no tiene ningún sentido hablar de una delegación en otro miembro de la Cámara, pues estaríamos ante una suerte de sufragio electrónico. Sin embargo, consta ya su contenido y aparece necesariamente anudado a aquel a quien se ha delegado. Pero cabría preguntarse qué ocurriría si el mandatario no acude a votar por razones de imposibilidad física o, incluso, si traiciona su responsabilidad y en el último momento no aparece por el hemiciclo (un episodio no tan absurdo; recuérdese que no sería inaudito en la política española).

En definitiva, a raíz de la nueva jurisprudencia, los Parlamentos autonómicos que habían incorporado el voto por delegación se verán abocados a revisar por completo el modo en el que este se estaba empleando. La abrumadora distancia entre las consideraciones dogmáticas y la práctica es el pan de cada día en los órganos legislativos. En relación con el voto por delegación, una muestra notable será la expuesta por Anguita Susi (2016), quien ya advertía de que «dicha figura ha sido utilizada e interpretada de manera poco rigurosa y formalista» (*ibid.*: 268). Ni que decir tiene que el ímpetu purista del TC se

compadece muy mal con las anomalías que durante los últimos años se han materializado en las Asambleas legislativas autonómicas, en alguna de las cuales se ha llegado incluso a prever un voto ponderado¹⁰. Puede decirse que el supuesto es distinto (y sí lo es), pero es que la resolución del máximo intérprete no se ciñe al caso concreto catalán, sino que viene a entrar de lleno en una cuestión sustancial y general como es la de la naturaleza del voto y de la función desarrollada por los representantes públicos.

Con todo lo anterior, si el Tribunal pretendía abordar el tema, hubiera valido más que dejase las medias tintas y optase por sostener expresamente la inconstitucionalidad de la delegación, en vez de pretender una interpretación conforme al texto fundamental demasiado gaseosa. A eso vamos ahora.

2. LA OBSESIÓN CON EL VOTO Y EL OLVIDO DE LA DELIBERACIÓN- ESCENIFICACIÓN

Si antes hacíamos referencia al desdibujamiento del principio de personalidad, debe decirse que a ello también contribuye que el razonamiento del TC únicamente se ocupe de este por lo tocante al voto¹¹. Aunque es cierto que el núcleo del planteamiento de la cuestión (tal y como ha sido formulada) radica en el voto delegado, ningún obstáculo existía para que los magistrados

¹⁰ Véase la Resolución de Presidencia de las Cortes Valencianas de carácter general 2/X, de 12 de mayo de 2020, sobre la celebración de sesiones plenarias y de comisión en situaciones excepcionales. En su apartado 2.5 dicta que «si la Mesa entendiera que la complejidad de una votación en concreto dificulta la emisión del voto a distancia en la misma, podrá optar por aplicar el voto ponderado para ese concreto punto del orden del día». También el Acuerdo de la Junta de Portavoces y la Mesa del Parlamento de La Rioja de 1 de junio de 2020 de adopción de acuerdos por el Pleno de la Cámara mediante voto ponderado mientras dure el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, según el cual «las votaciones en las sesiones plenarias se llevarán a cabo mediante voto ponderado, de tal manera que, siendo idéntico el sentido en el que hubieran votado todos los miembros presentes del Pleno pertenecientes a un mismo grupo parlamentario, dicho voto se computará por el número de diputados con los que cada grupo cuenta en el Pleno».

¹¹ Esta obsesión con el voto parece explicarse por la necesidad de garantizar las mayorías en los órganos de la Cámara (De Miguel, 2010: 156). Este era el confesado bien jurídico que se trataba de proteger en algunos de los acuerdos del Parlamento de Cataluña analizados (véase en este sentido el FJ 4 de la STC 96/2022) y, a la postre, el verdadero motivo de la introducción en nuestras Asambleas de los mecanismos que permiten la emisión del sufragio en ausencia de su titular (Ortega, 2018: 89).

no se sintieran vinculados a ese enfoque argumentativo y optaran por encauzar el problema desde la perspectiva más general de los principios del ejercicio de la función representativa, que no deja de ser el asunto sustancial. En este sentido, el voto particular ya refería que la interpretación del TC «no se comprende desde una definición del voto que se construye desde la prohibición del mandato imperativo, y desde la consideración de la naturaleza personal del voto, esto es, desvinculada del mandato del partido o grupo parlamentario». O sea, desde una potenciación del parlamentario individual.

Así pues, conviene recordar que la STC 19/2019 (FJ 4), al consagrar el principio de presencialidad, ya refería que «el proceso de comunicación que precede y determina la decisión parlamentaria es un proceso complejo en el que el voto que conforma la decisión final se decide atendiendo a múltiples circunstancias de entre las que no deben descartarse aquellas que pueden surgir de la interrelación directa e inmediata entre los representantes». También hace ya más de una década De Miguel (2010: 152) entendía que «la indelegabilidad es una característica que solo puede tener sentido si se vincula a la personalidad del voto», ya que «a toda decisión debe también precederle el debate y la dialéctica parlamentaria en la asamblea correspondiente». En fin, en los albores del voto telemático en el Congreso de los Diputados, escribía Sánchez-Abarca (2012: 610) que este podría aplicarse «únicamente a supuestos excepcionales, que no afecten en exceso al concepto de asamblea como reunión de personas para deliberar de acuerdo con el principio democrático»¹².

Evidentemente, podría decirse que estas consideraciones responden a una visión idealizada que no casa con la realidad política, en la que siguen siendo los dirigentes de cada grupo parlamentario los que levantan la mano para señalar a sus integrantes qué botón apretar, independientemente de que alguno de ellos haya encontrado convincente la intervención de un oponente. Sin embargo, más allá de que sigan dándose rupturas de la disciplina de voto (felizmente protegidas en la teoría por la jurisprudencia constitucional, pero que continúan sancionándose a nivel interno), el TC no puede prescindir de la deliberación, ya que, de lo contrario, estaría asumiendo bien el mandato imperativo¹³ bien la suposición de que el parlamentario vota por azar (ya que es

¹² Ha de decirse que no todas las posiciones doctrinales asumen la vinculación entre presencialidad y deliberación como categórica, siendo que para situaciones excepcionales se ha propuesto la autorización de intervenciones telemáticas (García Roca, 2020: 29).

¹³ Muchas las críticas al voto por delegación con carácter previo a estas resoluciones se sustentaban en que «se estaría abriendo la posibilidad a la sustitución del mandato representativo por el mandato de partido, pues resulta indudable que los votos

imposible que de todo sepa y de todo tenga una opinión formada sin escuchar al resto); en fin, que para nada le vale a él lo que en la Asamblea se diga, a pesar de ser un destinatario cualificado de los discursos.

A mayor abundamiento, hay otros tantos motivos por los que el valor de la presencialidad sigue estando vigente. El principal lo resumía Ortega (2018: 108): «[...] desde el momento en el que la *representatio absortiva* fue sustituida por la *representatio electiva* del Parlamento, desde una perspectiva simbólica la nación (antes el reino, después el pueblo) paso de corporizarse (hacerse presente) a través del cuerpo físico del rey, para hacerlo a través del cuerpo colegiado del Parlamento».

La escenificación, lejos de ser una cuestión adjetiva u ornamental, es uno de los elementos clave del funcionamiento de cualquier comunidad política y, por ende, la propia legitimidad de las instituciones en las que esta se organiza depende en gran medida de hasta qué punto sea capaz de mantenerse fiel a unos formalismos cuyo sentido último sigue incólume. Desde las costumbres de la Cámara de los Comunes muchas veces reputadas contraintuitivas o anacrónicas hasta las actitudes de los representantes de la época pluripartidista en nuestro país, el conjunto de la actividad parlamentaria se desarrolla performativamente, sobre una base espacial cuyos códigos y su ruptura son siempre un mensaje. Si el Parlamento pierde este componente, se verá privado de un elemento clave de su propia identidad (no en vano, *parler*, su raíz etimológica, significa «hablar», no votar). Y esa es la cuestión sustancial, también para su supervivencia.

Esta última afirmación puede parecer exagerada, pero ha sido siempre una preocupación doctrinal crucial, toda vez que para los ciudadanos «son difícilmente comprensibles instituciones de 350 o 250 miembros en las que el protagonismo no lo tienen ni una décima parte» (Astarloa, 2017: 414). La línea del TC en esta doctrina parece que asume la idea expresada por Ollero en un voto particular a propósito de los diputados no adscritos, cuando señalaba que muchos miembros de los grupos parlamentarios que no tienen la condición de portavoces «acaban limitándose a pulsar un botón en el pleno y a alzar el brazo en alguna comisión» (STC 159/2019). Ello entraña el lamentable riesgo de pervertir el corazón del parlamentarismo.

En definitiva, si lo que pretendía el TC era apuntalar aún más el principio de presencialidad, debería haber tenido en cuenta que este no ha de ser entendido de forma absoluta, sino que únicamente puede tener sentido dentro de un sistema en el que aquel se conecta con otras cuestiones como una deliberación

delegados y su sentido quedarían en manos de la disciplina del jefe del grupo parlamentario» (De Miguel, 2010: 166; en este sentido, también Anguita Susi, 2016: 267).

escenificada e institucionalizada. Así pues, la argumentación esgrimida para apoyar la interpretación que se presenta en estas sentencias trata de extender un principio a costa de desdibujar uno de los elementos que le dotan de sentido. En otras palabras, si el camino por el que se opta es el de tomar en serio los principios de la actividad parlamentaria, entonces habrá de evitar quedarse a medio camino (como ocurre aquí) y debiera haberse dicho que el sentido del voto no puede ser determinado por adelantado porque cabe la posibilidad de que el debate haga cambiar de opinión a su emisor (e, incluso, que eso que altera el parecer sobre la cuestión solo pueda percibirlo quien está presente).

3. AD FUTURUM: EL PAPEL DEL TC Y DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS

Caben finalmente unos apuntes prospectivos.

En cuanto al TC, el alcance de su tutela se limita a declarar la nulidad de los acuerdos, siendo que por la propia naturaleza del vicio es irrelevante su pérdida de eficacia. Sin embargo, aduciendo las esperables consideraciones relativas a la presunción de validez y al principio de seguridad jurídica, el pronunciamiento no va más allá. Ello pone de manifiesto el que sigue siendo uno de los grandes problemas de la justicia constitucional, a saber, que la resolución de los asuntos años (y a veces legislaturas) después de haber sido planteados es como la receta de un medicamento para un dolor de cabeza curado espontáneamente o cronificado: sirve solo para la próxima vez que se dé un padecimiento similar (si es que no caduca antes y hace falta otra) o se convierte en un remedio inservible. En un caso como el que nos ocupa, «esto puede llegar a ser hasta cómodo, cuando permite enjuiciar haciendo abstracción de las consecuencias que podría conllevar el fallo en un determinado sentido» (García-Escudero, 2007: 603). En fin, queda claro el componente político y pragmático que rodea la actividad del máximo intérprete de la Constitución.

En cuanto a los Parlamentos, la nueva jurisprudencia obligará a configurar procedimientos para el voto por delegación acordes con la tesis del TC. Los requisitos impuestos para su constitucionalidad suponen en gran medida acabar con las ventajas que tenía por lo tocante a su ejecución frente a otras soluciones. Parece dibujarse en el horizonte un escenario de predominio de la modalidad telemática de sufragio, la cual se presentaba otrora como una excepción del principio de presencialidad. No obstante, esta idea también ha quedado obsoleta en el Parlamento pospandémico. En este sentido, en el Congreso de los Diputados últimamente se han dado votaciones en las que todas sus señorías han emitido su voto por este medio independientemente de encontrarse

físicamente en el hemiciclo¹⁴, así como en septiembre de 2022 se renovó la pantalla del salón de sesiones de modo que represente el número y sentido de los sufragios con el desglose de aquellos que se dieron desde el propio *locus* y a distancia¹⁵.

Sin embargo, debe advertirse que también el voto telemático se topará con supuestos problemáticos. No hemos de ir muy lejos para hallarlos, toda vez que el *Informe jurídico sobre posibles cuestiones que se pueden suscitar al inicio de la nueva legislatura* elaborado por los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña transcribe una interlocutoria del magistrado del TS instructor de la Causa especial 20907/2017 (12 de enero de 2018), en la que, a propósito de un diputado en prisión preventiva, dicta la «expresa exclusión judicial del voto telemático, dada la situación de sujeción especial que comporta el régimen penitenciario que les afecta»¹⁶. Asimismo, la doctrina ha señalado que, si bien el voto telemático «tiene la ventaja de no incurrir en esa suerte de dualidad en la representación» que se achaca al voto por delegación; en ese caso «también puede estar siendo al mismo tiempo [...] dos distintos, el parlamentario presente virtualmente en la sesión por vía telemática, y el particular presente físicamente en su domicilio» (Ortega, 2018: 82).

V. CONCLUSIONES

En definitiva, si las excepcionales medidas adoptadas durante la pandemia en el ámbito de los Parlamentos conllevaron el replanteamiento de algunos presupuestos seculares acerca de su funcionamiento, los nuevos e imperfectos pronunciamientos del TC cuestionan algunos de los desarrollos prácticos que

¹⁴ En este sentido, pueden consultarse el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* de los días 25-8-2022, 13-9-2022 y 15-9-2022. En este último (p. 77) consta cómo la presidenta advierte a los miembros de la Cámara: «[...] finalizado el debate, les informo de que desde las dieciséis horas y hasta las diecisiete horas del día de hoy, es decir, durante una hora, se podrán votar telemáticamente las proposiciones no de ley, las mociones consecuencia de interpelaciones urgentes, la tramitación directa y en lectura única de convenios internacionales, los dictámenes de comisiones sobre iniciativas legislativas, la enmienda de totalidad y la solicitud de avocación, las enmiendas del Senado y la solicitud de creación de Comisión de investigación». Así pues, al término de la sesión simplemente se anuncia el resultado.

¹⁵ Sobre el Senado y en detalle, véase Alonso (2022).

¹⁶ Relativícese en todo caso la importancia de lo que diga el TS, pues, como explicita el voto particular de la STC 65/2022, a su criterio no debe sentirse vinculado el TC.

durante esa etapa distópica se dieron en las Asambleas y suponen un aldabonazo en pro de cambios normativos que no pueden demorarse mucho. En concreto, hemos explicado cómo ya no cabe en sentido estricto la delegación de voto, sino una suerte de emisión a distancia del sufragio en la que, en lugar de utilizarse a medios telemáticos, se recurre a otros parlamentarios. En su comentario, García-Escudero (2022: 570) habla de «sentencia utópica o de difícil aplicación a la realidad parlamentaria» en tanto que «en el deseo de asumir una interpretación favorable a la constitucionalidad hace el voto delegado cuasi imposible».

Frente a la tesis del voto particular de que algunos de los elementos de lo que califica de «sustrato dogmático de los sistemas democráticos» son «difícilmente justificables en el marco de sociedades en que los entornos digitales», parece más apropiado sumarse a las voces que desde la doctrina llevan años reclamando la «cuadratura del círculo» en la que insiste García-Escudero (2011: 242), a saber, «el equilibrio entre la primacía del grupo y la participación individual de los miembros de las Cámaras», también cuando se trata de cuestiones aparentemente poco trascendentes o de procedimiento. Debe tenerse presente que hoy este «cumple una función de integración. No basta con que en el texto final de la ley se exprese la voluntad de la mayoría, sino que se pretende que a lo largo de su debate participe y se exprese la voluntad de la minoría, con la debida publicidad» (*ibid.*: 222). Esa minoría no tiene necesariamente que estar constituida por grupos homogéneos, sino que también puede darse *ad intra* de ellos, integrada por los propios miembros singulares de la Cámara (que son los genuinos titulares de la relación de representación). Así pues, lo anterior no debe conducir al rechazo de toda innovación, pero ha de tenerse en cuenta que estas no pueden por motivos pragmáticos coyunturales alterar el fundamento de una práctica cuyos anclajes, como las vigas maestras de un edificio, son susceptibles de molestar en un momento dado, mas son condición de posibilidad de la estructura.

Adviértase también el *quid* de la cuestión: las puertas abiertas a la flexibilidad en la interpretación reglamentaria solo tienen cabida en contextos políticos no tensionados. Definía Peces-Barba (*apud* Cazorla, 1985: 41) el principio de lealtad al sistema señalando que «exige una actitud positiva ante los principios y las reglas de juego con el convencimiento de que son la garantía de nuestra propia supervivencia» e «impide instrumentalizar los principios y las reglas del juego y servirse de ellos, forzándolos, utilizándolos torticeramente». Hacerlo es una tarea de todos que se ha de materializar en la acción cotidiana, impidiendo que instrumentos excepcionales como el voto en ausencia perviertan la labor representativa: si el Parlamento no se respeta a sí mismo, no podrá exigir que lo hagan otros.

PS: con posterioridad a estas sentencias y a pesar de ellas, la vicepresidenta primera (asumiendo las funciones de la presidenta suspendida por la Mesa) y el secretario cuarto del Parlamento de Cataluña firmaron el acta del Pleno del 6 y 7 de julio de 2022, en que se computa el voto por delegación del diputado Puig en unas circunstancias análogas a las que se han expuesto. Algunos parlamentarios ya han anunciado la interposición de un recurso de amparo.

Bibliografía

- Alonso López, J. A. (2022). La evolución de los servicios tecnológicos de apoyo a las sesiones plenarias del Senado. *Revista de las Cortes Generales*, 114, 355-400. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/114/1726>.
- Anguita Susi, A. (2016). Breves notas sobre el fundamento de la delegación del voto en los sistemas representativos autonómico y local. *Revista de las Cortes Generales*, 97-99, 259-272. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2016/97-99/23>.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (2017). *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid: Iustel.
- Cazorla Prieto, L. M. (1985). *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Cizur Menor: Civitas.
- De Miguel Bárcena, J. (2010). La personalidad e indelegabilidad del voto y las reformas de los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 90, 149-169.
- Fenichel Pitkin, H. (2014). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- García Roca, J. (2020). El control parlamentario y otros contrapesos del gobierno en el estado de alarma: la experiencia del coronavirus. En D. Barceló Rojas, S. Díaz Ricci, F. J. García Roca y M. E. Guimaraes Teixeira (coords.). *Covid 19 y parlamentarismo. Los Parlamentos en cuarentena* (pp. 17-36). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García-Escudero Márquez, 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*, 20, 611-631. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.20.2007.6790>.
- (2010). Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 24, 81-114.
- (2011). El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa. *Teoría y realidad constitucional*, 28, 205-242. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.28.2011>.
- (2018). La adopción de acuerdos por las Cámaras. *Foro, Nueva época*, 21 (2), 301-334. Disponible en: <https://doi.org/10.5209/FORO.64028>.
- (2022). ¿Es constitucional el voto por delegación en los Parlamentos autonómicos? Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 65/2022, de 31 de mayo. *Revista*

- de las Cortes Generales*, 114, 559-575. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2022/114/1712>.
- Ortega Santiago, C. (2018). El ejercicio del cargo representativo por el parlamentario ausente. En E. Pajares Montolío, C. Ortega y M. Á. Presno Linera (dirs.). *La sustitución temporal de los representantes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Pendás García, B. (1996). Otras fuentes: Esbozo de una construcción principalista del derecho parlamentario. En J. C. da Silva Ochoa (coord.). *Las fuentes de Derecho parlamentario* (pp. 217-237). Vitoria-Gasteiz: Parlamento Vasco.
- Sánchez-Abarca Gornals, C. (2012). Artículo 79. En M. R. Ripollés Serrano (coord.). *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados* (pp. 600-610). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Terrón Montero, J. (2011). La delegación de voto en el ámbito parlamentario. En F. Pau i Vall (coord.). *Parlamento y diputado* (pp. 193-208). Madrid: Tecnos.