

EL DERECHO DE VOTO Y LA REGLA DE LA MAYORÍA

XOSÉ A. SARMIENTO MÉNDEZ (*)

SUMARIO: 1. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE VOTO. - 1.1. *Representación parlamentaria y voto individual*. 1.2. *La votación: presupuestos y contenido*. 1.3. *El voto como exteriorización de la voluntad: abstención y voto en blanco*. - 2. MODALIDADES DEL VOTO Y SUS REPERCUSIONES. - 3. PERSONALIDAD E INDELEGABILIDAD DEL VOTO. 3.1. *Personalidad de voto y disciplina de grupo*. 3.2. *El voto indelegable*. 3.3. *Los caracteres del voto de los parlamentarios autonómicos*. - 4. LAS REGLAS DE RECONDUCCIÓN DEL VOTO A LA DECISIÓN. 4.1. *La regla de la mayoría: pluralismo democrático y mayorías cualificadas*. 4.2. *La regla de la proporcionalidad: el voto ponderado y fórmulas similares*. 4.3. *La unanimidad: su posible exigencia*.

(*) Letrado del Parlamento Gallego. Profesor de la Universidad de Vigo.

1. EL CONTENIDO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE VOTO

1.1. *Representación parlamentaria y voto individual*

De la posición constitucional del parlamentario dentro del esquema representativo que consagra nuestra Carta Magna destaca, ante todo, la idea de que la representación se configura como un instrumento de los ciudadanos para ejercer su derecho de participación en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) (1).

En este orden de cosas, el derecho de votar atribuido constitucional y reglamentariamente al diputado es un instrumento al servicio de la representación política y del cumplimiento de una función constitucional, ya que las Cámaras, además de sus importantes funciones deliberativas, tienen atribuidas las más relevantes atribuciones decisorias. Es precisamente esta trascendencia institucional del derecho de voto del diputado la que provoca, como se tratará en lo sucesivo de exponer, que sólo excepcionalmente pueda verse mediatizado por agentes externos, fundamentalmente grupos parlamentarios y partidos políticos, que también desempeñan a su vez importantes cometidos constitucionales.

Estos condicionamientos que el propio Tribunal Constitucional ha reconocido, sólo son admisibles en cuanto posibilitan que el «órgano representativo decida siempre en el sentido querido por la mayoría» y a partir de la permisa de que «se ha de colocar a todos los votantes en iguales condi-

(1) En este sentido los fundamentos jurídicos núm. 2 de las SSTC 51/1984 y 10/1983 entre otras.

ciones de acceso al conocimiento de los asuntos y de participación en los distintos estadios del proceso de decisión» (STC 32/1985). Afirmaciones que el Tribunal Constitucional fundamenta en la importancia del principio del pluralismo político como valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y, en menor medida, en la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo (art. 6 CE) (2).

Pero el contenido constitucional del derecho de voto del diputado no tiene un sentido unívoco: éste varía según cual sea el contenido sobre el que se emite y el momento en el que el voto se produce. Así, también serán diferentes los medios reaccionales de los que el parlamentario disponga a los efectos de defender su titularidad y ejercicio. Esta diferente «cualidad» de las votaciones del diputado obedece al hecho de que el derecho fundamental de acceso a los cargos públicos (art. 23 CE) es un derecho de configuración legal y por tanto, articula con distinto alcance e intensidad las participaciones del diputado en las funciones de las Cortes Generales.

Como es bien sabido no toda violación del Reglamento supone un ataque a la posición constitucional del parlamentario (3). Se hace por tanto indispensable acudir al análisis concreto de la votación en la que se participa (contenido del asunto sobre el que se decide, tipo de limitación a la que se le somete...) para determinar la dimensión constitucional última del derecho de voto ejercido.

(2) Precisamente el magistrado encargado de expresar el criterio del Tribunal (RUBIO LLORENTE) se ha lamentado, con posterioridad a la elaboración de la doctrina jurisprudencial que nos ocupa, del hilo argumental seguido en este punto, al considerar más acertado fundamentar las decisiones en el contenido de normas sustantivas constitucionales (singularmente la que constitucionaliza los partidos políticos) y no en el principio del pluralismo político. Cfr. RUBIO LLORENTE: Prólogo al volumen colectivo *Derechos fundamentales y principios constitucionales (Doctrina jurisprudencial)*. Ariel Derecho. Madrid. 1995.

(3) Criterio mantenido por el Tribunal Constitucional a lo largo de su constante jurisprudencia. Así el ATC 292/1987 de 11 de marzo, en el supuesto de un recurso de amparo contra el proceso de elección de la Mesa del Parlamento de Andalucía. En una línea especialmente crítica contra la extensión del otorgamiento del amparo por la violación de derechos fundamentales en sede parlamentaria se manifiesta SANTAOLALLA, Fernando: «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria». REDC núm. 47. 1996. págs. 293-308.

La configuración legal del derecho del art.23.2 CE ha sido reiterada por SSTC como las 161/1988 ó las 10 y 24/1989 y más recientemente por las 24/1990 y 71/1994 que llaman la atención sobre los límites de la configuración legal de los derechos fundamentales.

Se trata, sin duda, de uno de los derechos otorgados al diputado que tiene un carácter más esencial, y que, sin embargo los textos constitucionales suelen obviar en su articulado (4). Conforme apuntó Bentham, en un ensayo ya clásico, puesto que la libertad de una asamblea legislativa reside en la expresión de su voluntad, es necesario proceder de manera que cada uno pueda dar su voto con arreglo a su verdadero deseo, y que se alcance seguridad en el resultado de haber conseguido la voluntad general (5).

El ejercicio de las funciones parlamentarias sin la atribución previa al diputado de la posibilidad de manifestar su criterio a través del voto sólo era posible en los antiguos Consejos reales configurados como cámaras de opinión (6). El voto es, en todo caso, un derecho que para su actuación práctica, necesita ser ejercitado en concurrencia con otros, como es el derecho a asistir a las sesiones parlamentarias (7); al menos –como analizaremos–

(4) Para nuestro Derecho, ALVAREZ CONDE pone de manifiesto el silencio de la Constitución española acerca de los derechos y deberes del parlamentario, singularmente respecto al derecho de voto, que se ve suplido por las previsiones de los Reglamentos parlamentarios al respecto. *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1983, 3ª edición, págs. 321 y ss. La situación es similar en los casos alemán y suizo, produciéndose también una regulación legal o reglamentaria de esta materia. Así, SANTSCHY, Antoine : *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Éditions ides et calendes, Neuchâtel, 1982, pág. 136 y ss.

(5) Tomado de: BENTHAM, Jeremy: *Tácticas parlamentarias*. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid. 1991. pág. 231. Obviamente los supuestos constitucionales e históricos del Parlamento que estudió Bentham son muy distintos a los actuales, pero en el fondo los debates sobre el papel del diputado individual y sus condicionamientos externos son paralelos (pensemos en las influencias de la Corona en el caso británico). Así el excelente estudio introductorio de García, Eloy sobre la obra de W. HAMILTON: *Parliamentary Logic*. Textos parlamentarios clásicos. Congreso de los Diputados. 1996.

(6) De este modo las describe SARTORI en el caso francés. Cfr. SARTORI, Giovanni: *Parlamento. Elementos de Teoría política*. Madrid. Alianza. 1992. Pág. 188. En España es de interés el trabajo de: DE DIOS, Salustiano. «Los poderes de los diputados». Anuario de Historia del Derecho español. Tomo LXV. Madrid. 1995. págs. 405 y ss. Para un tratamiento actual de las transformaciones del parlamentarismo contemporáneo, puede consultarse el trabajo de PIZZORUSSO, Alessandro: «Recientes tendencias del parlamentarismo» presentado al XIV Congreso Internacional de Derecho Comparado organizado por la Académie Internationale de Droit Comparé y celebrado en Atenas y Delfos entre los días 31 de julio y 6 de agosto de 1994.

(7) A pesar de la defectuosa redacción de los preceptos, TORRES DEL MORAL, Antonio, entiende, refiriéndose a las Cortes Generales, que la regulación reglamentaria de Congreso y Senado no debe interpretarse distinta, en el sentido de admitir también para los senadores la posibilidad de asistir a las sesiones de las comisiones de las que no formen parte, y en las que por tanto no pueden ejercer el derecho de voto, a pesar del silencio del Reglamento del Se-

mientras se mantenga el principio general de «personalidad» del derecho del voto, comúnmente admitido en los países de nuestro entorno (8).

Esta íntima relación obliga al tratamiento conjunto de dos derechos que, conceptualmente, se muestran como independientes, que la práctica presenta como indisociables, hasta el extremo de que buena parte de los problemas que rodean al primero provienen de circunstancias que inciden en el ejercicio del segundo: el voto y la asistencia a las sesiones parlamentarias (así art. 67.3 CE.) ocuparán las páginas que siguen.

Uno de los principales problemas del Parlamento contemporáneo es la dificultad de definir su proceso de toma de decisiones, en coherencia con la gestión de una sociedad compleja, que demanda de la institución parlamentaria un gran núm. de acuerdos (9). En este contexto el derecho de voto se torna fundamental como elemento originario de la formación de la voluntad de la Cámara (10), sin que ello suponga desconocer, el papel destacado de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos en el proceso decisorio de los Parlamentos (11).

Senado en este punto. *Principios de Derecho constitucional español* tomo 2. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1992, 3ª edición renovada, pág. 95.

(8) PÉREZ ROYO, Javier, resalta como más importantes, dentro de los derechos de los parlamentarios, el de *asistir con voto* a las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las que formen parte, con lo que destaca justamente esta dimensión unitaria de los derechos de voto y asistencia. *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1995, segunda edición, pág. 528.

(9) Vid. MARRA, Donato: «La riforma del Parlamento negli anni 80», *Rassegna Parlamentare* núm. 3, Roma, Luglio-Settembre 1995, pág. 296 y ss.

(10) De este modo se ha podido señalar que el derecho de voto se incluye dentro de las facultades de ejercicio individual que el parlamentario puede actualizar por sí mismo, sin necesidad de consentimiento o autorización del grupo parlamentario para sustanciarse formalmente. Así: VILAS NOGUEIRA, José y otros, en *O sistema político galego*. Edicións Xerais. Vigo. 1994, pág. 183. Los autores remiten al interesante trabajo de GÓMEZ DE LAS ROCES, Hipólito: «Las facultades parlamentarias de ejercicio individual», *Las Cortes Generales*, AAVV, IEF, Madrid, 1987, vol. II, pp. 1285 y ss.

(11) En esta línea señala ACOSTA SÁNCHEZ, José, las profundas relaciones entre el papel de los partidos políticos en la actualidad, y las transformaciones de los esquemas clásicos de la representación política. Vid. su trabajo: «La articulación entre representación, constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española». *Revista de Estudios políticos* (nueva época) Octubre-Diciembre núm. 86, Madrid, 1994, págs. 99 a 152.

1.2. *La votación: presupuestos y contenido*

La votación parlamentaria es aquel acto mediante el cual la Cámara debidamente constituida, decide en libertad acerca de determinada materia de su competencia. Ahora bien esta forma decidir de la Cámara y sus miembros se ve constitucionalmente condicionada pues el artículo 67.3 CE establece que las reuniones de parlamentarios que se celebren sin convocatoria reglamentaria no vincularán a las Cámaras y no podrán ejercer sus funciones ni ostentar sus privilegios.

La inexistencia en los textos constitucionales de nuestro entorno de disposiciones semejantes a las que rigen en este punto nuestras reuniones parlamentarias no nos puede hacer desconocer las importantes consecuencias de un precepto como el citado para nuestro Derecho parlamentario en general, y para el «status» del parlamentario en particular.

El parlamentario que emite su voto en una reunión realizada sin previa convocatoria reglamentaria, no está ejercitando un derecho constitucional susceptible de tutela y, por supuesto no estará ejerciendo representación en el sentido que venimos explicando. Se plantea aquí el problema de las eventuales infracciones reglamentarias producidas en las convocatorias parlamentarias y sus efectos jurídicos.

En línea de principio y en coherencia con lo expresado anteriormente, ha de sostenerse que sólo aquella infracción del contenido del reglamento parlamentario que afecte al contenido esencial del derecho del art. 23 CE provocará las consecuencias previstas en el art. 67.3 CE (12). Este punto de partida nos conduce a la previa determinación de cuáles sean los requisitos contemplados en el citado precepto y que se hayan directamente relacionados con el contenido del estatuto del representante.

Dos son los aspectos a considerar a la hora de comprobar la regularidad de las convocatorias parlamentarias: a) la legitimación del órgano convocante y b) la corrección del procedimiento de comunicación de la convocatoria.

(12) En una línea semejante se posiciona la «Nota sobre notificación de convocatoria de Comisiones» realizada por los Servicios Jurídicos de la Secretaría General del Senado, publicada en la Revista de las Cortes Generales núm. 4. Primer cuatrimestre de 1985. págs. 208 a 210.

Los Reglamentos de las Cámaras atribuyen al Presidente la convocatoria de las sesiones (art. 54 RC y 37.2 RS) si bien es necesario diferenciar, al efecto, entre las plenarias y las demás, singularmente las que se realizan en Comisiones. El hecho de que la convocatoria del Pleno se haya cursado por propia iniciativa del Presidente o a instancias de alguno de los legitimados para ello (habitualmente dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados) no provoca, en nuestro Derecho Parlamentario, distintas consecuencias.

La Constitución prevé la necesidad de la convocatoria de sesiones parlamentarias en determinados casos, y por tanto la posible coercibilidad de su celebración (13) (así ocurre con las extraordinarias –art. 73.2 CE–, las del Congreso en las que deban convalidarse Decretos-leyes –art. 86 CE–, las de investidura –art. 99.1 CE– y las relativas a los estados previstos en el artículo 116 de la CE). En estos supuestos pienso que la conducta del Presidente de la Cámara desconociendo la obligatoriedad de la convocatoria daría lugar a los oportunos recursos de amparo de los parlamentarios que vieran violados sus derechos de participación, puesto que las dosis de presidencialismo de nuestro sistema parlamentario no pueden desconocer el contenido del art. 23.2 CE que a estos efectos se encuentra desarrollado por los preceptos constitucionales ya citados anteriormente.

Además de estos casos en los que constitucionalmente el acto de convocar es debido, los Reglamentos parlamentarios contemplan otros que *prima facie* también lo son: aquellos en que concurre la iniciativa del Presidente de la Cámara, o la solicitud al menos, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Cámara (art. 54 RCD). Sin embargo, y a pesar de la literalidad de la disposición, no nos encontramos ante una vinculación automática para el Presidente, que antes de proceder a la convocatoria deberá comprobar otros requisitos previos para su correcta ejecución.

Sobre esta cuestión se ha manifestado recientemente el TC en su Auto de 10 de febrero de 1997 en el que, ante la demanda de amparo de diecinueve parlamentarios autonómicos por la negativa a convocar del Presidente de la Cámara, se declara que «la convocatoria de un Pleno es cuestión que pre-

(13) Cfr. SANTAOLALLA, Fernando: *Derecho parlamentario español*. Espasa Universidad. Madrid. 1990. pág. 204.

cisa de la concurrencia de una serie de requisitos añadidos al de la sola solicitud..., concretamente es necesario, además de la admisión a trámite de la solicitud, el acuerdo de la Junta de Portavoces –ratificado por la Mesa– en relación al orden del día.»

Estas y similares consideraciones del Tribunal (14) ponen de manifiesto una vez más que los derechos del parlamentario individual en nuestra Constitución necesitan habitualmente de un desarrollo legal (en nuestro caso a través de los Reglamentos parlamentarios), y que por tanto el derecho a instar las convocatorias parlamentarias puede verse condicionado por los requisitos que contengan los estatutos de las Cámaras.

Ahora bien, como se reconoce incidentalmente en el auto antes citado, la discrecionalidad del Presidente de la Cámara (y en general de los órganos rectores de la misma) no puede provocar una dilación injustificada por motivos de oportunidad de las convocatorias solicitadas conforme al Reglamento.

Lege ferenda sería recomendable la incorporación, sino a nivel constitucional o estatutario (según las Cámaras parlamentarias que consideremos) sí reglamentario, del plazo máximo dentro del que las iniciativas admitidas a trámite y aptas para su inclusión en el orden del día deban ser tratadas. De lo contrario, como ocurre en la actualidad, la mayoría parlamentaria que respalda al Ejecutivo puede arbitrariamente vetar indefinidamente el tratamiento de ciertos temas, lo que se es poco coherente con los esquemas de democracia parlamentaria que ha incorporado nuestra Constitución (15).

Distinta es la problemática de las reuniones de las Comisiones parlamentarias, ya que los Reglamentos (así art. 42.1 RCD) atribuyen su convo-

(14) Cfr. Auto del 24 de mayo de 1993 en relación al contenido del «ius in officium» de los parlamentarios autonómicos de la Asamblea de Murcia.

(15) Un plazo razonable para la obligada inclusión de los asuntos en el orden del día de las sesiones puede ser el de un período de sesiones, de modo análogo a como los Reglamentos obligan a incluir en las primeras convocatorias de las Comisiones correspondientes las preguntas escritas no contestadas en el período de sesiones precedente. De no acometer la reforma normativa que aquí postulo el Tribunal Constitucional se habrá de encontrar con un número cada vez mayor de demandas de amparo por dilaciones indebidas en las convocatorias, lo que indirectamente le obligará a manifestarse sobre los «plazos razonables» antes citados. Cuestión ésta que además creo está fuera de los cometidos de la Justicia constitucional.

catoria ordinaria a la voluntad conjunta del Presidente de la Cámara y de la Comisión, si bien establecen el principio general de la discrecionalidad de convocatoria y presidencia de la misma, por parte del Presidente de la Cámara (art. 42.2 RCD). Este régimen ha planteado ciertos problemas en relación con aquellas comisiones que, habiendo sido convocadas por la voluntad conjunta de ambas presidencias son desconvocadas (casi siempre por motivos de urgencia, aunque no son inimaginables las disparidades de criterios entre los titulares de los órganos) por la voluntad única del Presidente del Parlamento.

Entiendo en este punto que la actuación correcta necesita de ambas voluntades, o lo que es lo mismo, que la Comisión que se reúna y alcance acuerdos después de una desconvocatoria realizada exclusivamente por el Presidente de la Cámara será perfectamente válida y sus decisiones tendrán plenos efectos, debiendo tenerse por no hecha tal desconvocatoria al no haber confluído las voluntades necesarias para su validez.

El segundo de los aspectos que debe estudiarse es el atinente a los defectos formales en la comunicación de la convocatoria de la reunión parlamentaria. Tema éste que se encuentra en íntima relación con la correcta formación del orden del día de la sesión de que se trate y la distribución previa de los documentos sobre los que se ha de debatir (arts. 67 a 69 RCD).

Sobre la elaboración del orden del día recaen, como no podía ser de otro modo, los intereses políticos del Gobierno y de la Cámara. La conciliación que nuestro derecho positivo trata de lograr a través de la participación del Presidente (papel institucional) y de la Junta de Portavoces (papel político) no puede quedarse en el plano meramente formal. La mera participación de la minoría parlamentaria a través de su presencia en la Junta de portavoces no legitima la constitucionalidad de la elaboración del orden del día, sino que ésta derivará del respeto que la actuación de los órganos parlamentarios implicados tengan de la aplicación de ciertos preceptos constitucionales (singularmente los arts. 1.1 y 23 CE) (16).

(16) Obviamente la invocación del art. 23.2 CE tendrá una mayor utilidad a los efectos de tutela jurisdiccional sobre una actuación dudosa en esta materia. En todo caso ese precepto no deja de ser una manifestación más del valor «pluralismo político» o como refiere Aragón, del principio pluralismo, que es una «situación que se hace posible» por la realización de los valores libertad e igualdad. Cfr. ARAGÓN REYES, Manuel: *Constitución y Democracia*. Temas Clave de la Constitución española. Tecnos.1989. págs. 98-100.

En esta línea argumental es evidente que la elaboración del orden del día de la Cámara no puede vetar o posponer indefinidamente ciertos asuntos que proponga la minoría parlamentaria. Bien es cierto que la Cámara tiene derecho a decidir sobre los asuntos sobre los que desea debatir, pero este principio clásico no puede llevar a que los órganos encargados de la confección del orden del día (y sólo ellos, no la totalidad de la Cámara) impidan que algunos asuntos, por razones de orden exclusivamente política no sean debatidos (17).

Solución distinta es la del establecimiento de cupos para la participación de los distintos grupos parlamentarios en la inclusión de asuntos en el orden del día, que parecen absolutamente necesarios en un Parlamento sobrecargado de trabajos como el actual, pero siempre atribuyendo al autor de la iniciativa la posibilidad última de escoger la que desea se debata y su orden de inclusión.

Respecto a la distribución previa de los documentos necesarios para pronunciarse sobre el asunto de que se trate, los Reglamentos parlamentarios suelen establecer (así art. 69 RCD) la prohibición de inicio de los debates sin que aquella se produzca con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, salvo acuerdo en contrario de la Mesa de la Cámara o de la Comisión, debidamente justificado.

Dejando a un lado los problemas derivados de los defectos de convocatoria por causas de fuerza mayor (por lo demás mucho más abundantes que lo que pudiera pensarse) (18) tienen mayor relevancia aquellos supuestos en los que se «obliga» a los parlamentarios a pronunciarse sobre cuestiones que no han podido documentar correctamente con anterioridad. Embid Irujo (19) ha vinculado en este sentido, el necesario acceso a la información de los parlamentarios con el fundamento de su posición constitucional confor-

(17) Cfr. BIGLINO CAMPOS, Paloma: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Centro de Estudios Constitucionales. 1991. pág. 78. Si bien esta autora es más genérica en sus demandas en favor de la minoría a la que cree necesario atribuir «una cierta capacidad de iniciativa o, en algunos casos, de decisión».

(18) A título de ejemplo puede consultarse la «Nota sobre notificación de convocatoria de comisiones.» cit. supra.

(19) Cfr. EMBID IRUJO, Antonio: «El Derecho a la información del Parlamento y de los parlamentarios. Nuevas reflexiones a la luz de las innovaciones del ordenamiento jurídico». Anuario Jurídico de La Rioja. núm. 2. 1996. Págs. 289 a 320.

me al art. 23.2 CE, destacando la extensión de un derecho que, en principio, parecía reservado a las Cámaras y sus Comisiones (art. 109 CE).

La posibilidad de excepcionar el régimen general de conocimiento previo de los asuntos («informe, dictamen o documentación que haya de servir de base en el mismo» dicen los preceptos reglamentarios) no debiera estar atribuida, a mi juicio, a las respectivas Mesas, ya que afecta de modo evidente a la correcta formación de la voluntad de los parlamentarios que participen en los debates. Se trata, como ha tenido ocasión de expresar el TC en relación a otros supuestos, de un «*ius in officium*» del parlamentario, que dispone dentro de su estatuto personal del derecho de información como un *prius* necesario para el completo ejercicio de su papel (cfr. SSTC 16/88 y 181/89 entre otras).

Sólo atendiendo a lo que se ha denominado «disponibilidad» del Derecho parlamentario, es decir, aquellos casos en los que la unanimidad de los participantes en el acto parlamentario es total, podría obviarse el trámite de la distribución previa de la documentación.

De modo similar al comentado, se han venido «anulando» una serie de votaciones parlamentarias alegando *motivos técnicos*, expediente éste que resulta en todo punto atentatorio contra la seguridad jurídica, ya que al socaire de prácticas o precedentes se resta validez a acuerdos plenarios o de Comisión que se presentan en principio, como perfectamente válidos. Una solución adecuada al desarrollo constitucional del derecho a la participación en los asuntos públicos propio del parlamentario, parte por incorporar reglamentariamente todos los requisitos formales de las votaciones, de modo que en ningún caso la Mesa pueda anular la votación correctamente realizada atendiendo a motivos políticos encubiertos bajo justificaciones técnicas (20).

Como en su momento comentó Biglino Campos (21) el principio de economía del derecho, que obliga a medir adecuadamente las causas de in-

(20) En este sentido puede consultarse la anulación de una enmienda a los presupuestos en el Senado por el cómputo de cuatro segundos menos para efectuar la votación electrónica. Cfr. diario «El País», 18 de diciembre de 1996, pág. 52.

(21) Cfr. *Los vicios en el procedimiento...* cit. supra pág. 130. Esta autora refiere también el principio general de conservación del acto proveniente de la teoría general del Derecho administrativo.

validez, provoca que sólo cabe apreciar la invalidez cuando exista un grave incumplimiento de los preceptos constitucionales; lo que aplicado al caso que me ocupa aconseja la interpretación restrictiva de eventuales «errores técnicos» como causa de nulidad de las votaciones parlamentarias.

Tal y como hemos apuntado el voto supone una declaración realizada por el representante en ejercicio del mandato político que le ha sido otorgado. Esta declaración de voluntad adquiere efectos jurídicos por ser realizada en el seno del órgano constitucionalmente previsto y conforme a procedimiento (así art. 67.3 CE). En sentido contrario, entiendo que no cabe acudir, con carácter general, a identificar las motivaciones del voto emitido.

Este planteamiento que se deriva de forma directa de la interdicción del mandato imperativo (art. 67.2 CE) y de una reiterada jurisprudencia del TC (así sentencias como la de 21 de febrero de 1983, entre otras) ha venido a ser puesto en tela de juicio, para el ámbito local, por el Tribunal Supremo en una sentencia de su Sala 3^a de 16 de abril de 1990 (22). En este fallo se entra en el análisis de las motivaciones que provocaron el cambio de postura de un concejal frente a una moción de censura, admitiendo la constitucionalidad del acuerdo plenario por el que, atendiendo a las citadas motivaciones, se le impidió participar en la votación. La ratio de la sentencia resulta especialmente criticable al considerar las causas de abstención y recusación, previstas en la legislación administrativa (antiguo art. 20 de la LPA) como causa suficiente para refrendar la prohibición del voto.

Afortunadamente sentencias posteriores de los Tribunales Superiores de Justicia de Canarias y de Madrid (23) han desconocido expresamente aquella doctrina, al establecer expresamente que un acuerdo municipal que impida la participación de un concejal en la votación de una moción de censura, en atención a sus motivaciones, atenta frontalmente contra el art. 23.1 CE. Como bien recogen estos pronunciamientos «no nos encontramos ante un procedimiento administrativo sino ante un acto de neto contenido político a través del cual parte de los concejales, se proponen destituir al Alcalde por ellos elegido». Antes al contrario se recalca (citando expresamente la STS de 17 de marzo de 1986) que el debate de una moción de censura se

(22) Cfr. Repertorio de Jurisprudencia de 1990. núm. 3642.

(23) Me refiero a las Sentencias de 28 de marzo de 1994 y de 15 de febrero de 1995, respectivamente.

incardina en el seno del derecho fundamental al ejercicio de un cargo público, cual es el de concejal, «no pudiendo ni el alcalde ni los concejales impedir, por su exclusiva autoridad, un debate».

En este orden de cosas, se ha tratado de extender la aplicación de la citada sentencia del TS al ámbito parlamentario con ocasión del debate de una moción de censura en la Asamblea de Melilla (24). Las argumentaciones en contra de tal pretensión ya expuestas son perfectamente trasladables al derecho parlamentario, que conoce en el planteamiento de mociones de censura la existencia de «intereses particulares» de los que las promueven, considerados irrelevantes a éstos efectos.

Nuestros Reglamentos parlamentarios contienen normas acerca de la posible concurrencia de intereses particulares de los diputados en los asuntos que conocen por sus cargos representativos. De este modo es común la necesaria comunicación previa (no abstención) en el supuesto de que un parlamentario se ocupe directamente, en el marco de su profesión o en el de una actividad remunerada, de una cuestión que es objeto de debate en el Pleno o en una Comisión (así art. 16.4 RPG), o en parecidos términos se exige su abstención en las votaciones sobre resoluciones que afecten a su Estatuto de diputado (art. 79.2 RCD, art. 16.4 RS y 84.2 RPG entre otros). Estas limitaciones del ejercicio del derecho a participación de los parlamentarios se presentan como plenamente justificados y dentro de la correcta «configuración legal» del derecho. Distinto juicio merecen las prácticas antes citadas que han tenido cierta aceptación por el TS y que chocan, a mi entender, frontalmente con las necesarias garantías constitucionales que el desarrollo del art.23 CE precisa.

1.3. *El voto como exteriorización de la voluntad: Abstención y voto en blanco*

En este sentido el voto tiene una evidente dimensión «activa», pues la emisión del voto, como medio para la formación de la voluntad (25) requie-

(24) Cfr. diario «El País», de 6 de marzo de 1997.

(25) Como recogía el Reglamento parlamentario de 24 de noviembre de 1810: «La voluntad general de que depende la sanción en todos los puntos, debe explorarse por la votación» capítulo VI.1.

La doctrina (así, entre otros, FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco) conceptúa al derecho de voto como un derecho-función, que actúa como soporte de los restantes derechos que le son

re para su existencia un actuar positivo por parte del sujeto parlamentario. Sin embargo, no cabe desconocer la existencia de posicionamientos parlamentarios que evitan la formulación expresa de un voto, y que sin duda, alcanzan una notable dimensión política, como son las abstenciones. Se ha defendido que la abstención no es un voto. Pero, en atención al tratamiento dispensado en nuestra Constitución, no parece que pueda afirmarse que el parlamentario que se abstiene, sea considerado como ausente de la sesión por el simple hecho de no participar afirmativa o negativamente en determinada votación (26).

Esta cuestión ha planteado dificultades interpretativas también en Italia en donde además, las disposiciones de los reglamentos parlamentarios no son coincidentes.

A diferencia del contenido del artículo 48 del Reglamento de la Cámara que considera presentes a los que votasen de forma favorable o contraria, el artículo 107 del reglamento del Senado establece que la mayoría debe computarse sobre los senadores que hayan participado en la votación, hayan sido favorables, contrarios o se hayan abstenido en la votación. Como se ha señalado (27), este último criterio resulta en todo punto censurable y para el caso italiano, seguramente inconstitucional, ya que nos encontramos ante una presunción que *expulsa* del órgano par-

atribuidos al parlamentario. Véase *El sistema constitucional español*. Dykinson. Madrid 1992, págs. 594 y ss.

(26) Cfr. RECODER DE CASSO, Emilio: *Comentarios a la Constitución*. Civitas. Madrid, 1980, págs. 835-844. Esta solución es además la seguida por RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa en sus «Comentarios al artículo 79 de la Constitución» en la obra colectiva dirigida por Oscar ALZAGA. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. págs. 725 y ss., que no deja de citar la opinión contraria de MANZELLA al respecto y los contradictorios antecedentes en los reglamentos parlamentarios decimonónicos, en esta materia. Así VÍRGALA FORUÑA, Eduardo: «Sobre el concepto de mayoría en el ordenamiento parlamentario español». *Revista de las Cortes Generales* núm. 37. Primer cuatrimestre de 1996. pág. 48.

La abstención contemplada en los reglamentos para el supuesto de la votación de investidura es ajena a la problemática que aquí se analiza, por cuanto técnicamente sería más asimilable a un voto en blanco, ya que se produce una participación activa en el acto de votación mediante la expresión oral del diputado de la voz «abstención». Vid. por todos los arts. 85.2 y 86 RCD.

(27) CUOCOLO, Fausto: En sus *Instituzioni di Diritto Pubblico*, Giuffré editore, Milano, 1990, sexta edición, pág. 234.

lamentario a aquellos que optan por una manifestación de voluntad tan legítima como cualquier otra (28).

Sin embargo la significación constitucional del hecho de abstenerse encuentra su máxima dimensión en ordenamientos en los que, como el alemán, se ha incorporado el principio de democracia militante al Estado de Derecho, de modo que del respeto de ciertos valores constitucionales se derivan ciertas exigencias no previstas en la Constitución a los ciudadanos. No parece, en todo caso, que esta sea la situación de nuestro Derecho (29), a la luz de la jurisprudencia del TC.

En efecto, en relación con la posible virtualidad del artículo 9.1 CE como generador de nuevas obligaciones para el parlamentario, el TC declaró en la sentencia de 18 de noviembre de 1983 y sobre todo en la de 16 de diciembre de ese mismo año que los deberes positivos que dimanar de la sujeción que el diputado tiene, no pueden implicar una vulneración de la libertad ideológica, ya que ésta debe armonizarse con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución, y por ello, si se pretendiera modificarla, de acuerdo con los cauces establecidos en la misma.

El mantenimiento de un esquema de democracia militante, con la negación última de libertad para los enemigos de la libertad proviene de una estructura constitucional ajena a la nuestra y que admite consecuencias como la pérdida del escaño para el parlamentario perteneciente a un partido declarado inconstitucional por falta de respeto al «orden libre y democrático», con los evidentes peligros de extensión del «suelo constitucional» por parte de los actuales detentadores del poder político e institucional.

(28) Sobre esta cuestión se cita la sentencia de la Corte Costituzionale 78/1984 que ha delimitado la cuestión dentro de la autonomía normativa de las Cámaras. di Ciolo, Vittorio cita el acuerdo de la Giunta per il Regolamento della Camera dei deputati de 4 de junio de 1971, en la que, tras un examen detallado de la cuestión, se concluyó la legítima aplicación del artículo 48 del Reglamento. Vid. *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè Editore, Roma, 1980, pág. 307.

(29) Singularmente interesante para el estudio de las relaciones entre el principio de democracia militante y el Estado de Derecho podemos citar: OTTO, Ignacio de: *Defensa de la Constitución y Partidos políticos*. CEC, 1985, págs. 19 y ss. Más recientemente: DENNINGER, Erhard: «Democracia militante y defensa de la Constitución», en la obra colectiva: *Manual de Derecho constitucional*. IVAP. Madrid. 1996.

La obligación de votar se ha presentado como un ejemplo de confusión de un derecho ciudadano, con la prerrogativa gubernamental para forzar a éstos al desempeño de conductas deseadas por el poder político; confusión que sería absurda en el caso del voto del parlamentario, que por definición debe de desarrollar su papel representativo con total independencia de criterio (30).

Sentencias del Tribunal Constitucional como la 101/1983 han puesto de manifiesto que la libertad ideológica de los titulares de los poderes públicos ha de armonizarse en su ejercicio con el necesario cumplimiento del deber positivo inherente al cargo público de respetar y actuar en su ejercicio con sujeción a la Constitución, así como el reconocimiento de que la asistencia a las sesiones parlamentarias no es tan solo un mero deber reglamentario, sino al tiempo un requisito inexcusable para el cumplimiento de las tareas parlamentarias. Ahora bien, estas afirmaciones del máximo intérprete de la Constitución que como sabemos han posibilitado la constitucionalidad de la exigencia del juramento de acatamiento a la Constitución y la imposición de sanciones a los parlamentarios que de modo reiterado no acuden a las reuniones de las Cámaras, no pueden a mi juicio justificar ningún tipo de sanción para los representantes que, integrados en el órgano de que se trate, optan legítimamente por abstenerse de forma sistemática en las votaciones.

Los parlamentarios que se abstienen están también ejerciendo representación (en el sentido expresado en el artículo 66 CE), y dentro del marco que constitucional y reglamentariamente se ha dispuesto, mientras que aquéllos que no superan el control-acatamiento son expulsados del órgano que constitucionalmente tiene atribuida la representación popular.

Ha de concluirse, pues que, a la luz de la jurisprudencia constitucional no cabe en nuestro ordenamiento jurídico condena alguna para las actuaciones parlamentarias de abstención en las votaciones, y ello aunque sean sis-

(30) Cfr. MINCHIN, Nick. «Compulsory Voting. A denial of rights, a detriment to democracy». *The parliamentarian. Journal of the parliaments of the commonwealth*. LXXVII núm. 3 July. 1996. p.244 y ss.

Existen, sin embargo, antecedentes en España de disposiciones reglamentarias que obligan al voto, como el artículo 106 del Reglamento de 1813. Cfr. FERNÁNDEZ MARÍN, Manuel: *Derecho parlamentario español*. Madrid, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 3 vols., reimpresión en 1992 de la obra original, pág. 147 del tomo II.

temáticas y debidas a un desacuerdo general con el marco político en el que vive la Cámara representativa de que se trate. La sanción que tales conductas podrán recibir estará en su caso en manos de los electores en el momento de renovar sus mandatos parlamentarios, y no en medidas disciplinarias en sede parlamentaria.

Menos problemas ha planteado el denominado voto en blanco. El reconocimiento de su validez por la normativa electoral (art. 96 LOREG) es indicativo del juicio favorable que el ordenamiento atribuye a la posibilidad de no decantarse por ninguna de las opciones presentadas. Ciertamente resultaría forzado entender inexistente la papeleta de votación que no se pronuncia en un sentido u otro y por ello suele aplicarse la regla general del cómputo a las «schede bianca», cuya valoración política, como en el supuesto de la abstención, no debe corresponder a la Presidencia de la Cámara, sino en virtud de su autonomía, a las fuerzas políticas y a la opinión pública (31).

2. MODALIDADES DEL VOTO Y SUS REPERCUSIONES

La manifestación de voluntad en que el voto consiste puede instrumentarse en muy diversos modos. Siguiendo en este punto criterios clasificatorios tomados con carácter general (32) se citan: el voto oral, el voto a mano alzada, el que distingue entre sentados y alzados, por división, por llamamiento nominal, por papeletas, por bolas o fichas, voto electrónico y por aclamación.

En Derecho comparado se aprecia una presencia mayor de los cinco primeros sistemas de votación citados frente a una casi insignificante de las

(31) En este sentido DI CIOLO, que reflexiona sobre la distinta lectura política de las papeletas en blanco (schede bianca) y la abstención. op. cit. supra, págs. 393 y ss.

Resulta singular la situación en la Cámara francesa, en la que se desconoce la posibilidad del voto en blanco, que se computa siempre como nulo. Cfr. MARTÍNEZ, Rafael. «Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: delegación del voto y sustitución parlamentaria». Revista de las Cortes Generales núm. 22. 1991.

(32) Los apuntados por una publicación de la Unión Interparlamentaria: *Les Parlements dans le monde* volume I, Bruxelles, 1986, págs. 535 a 557. Puede consultarse: Blamont, «Essai comparatif sur les modes de votation en usage dans les principaux parlements», en *Revue droit public*, 1950, pág. 820; y también Lanchester, «L'incidenza dei sistemi di votazione nelle Assemblee parlamentari», en *Rivista diritto pubblico*, 1980, pág. 1235 y ss.

formas de votación a través de bolas o fichas y por aclamación (33). Frente a alguna opinión doctrinal (34) que califica la materia de los sistemas de votación de «cuestión técnica», o que a lo sumo puede tener alguna relevancia sobre la productividad del trabajo de la Asamblea, opinamos que las modalidades de votación presentan importantes implicaciones políticas y afectan, en ocasiones, al núcleo del asunto parlamentario que se sustancia.

Nuestro ordenamiento confía la regulación de esta materia al contenido de los diferentes Reglamentos parlamentarios, que acuden a uno u otro sistema según las necesidades de rapidez, solemnidad o publicidad de la decisión (35). Siguiendo la tipología de Mortati (36) podemos distinguir tres grandes grupos clasificatorios: el primero comprende aquéllos sistemas de votación que no pretenden identificar la persona del votante ni su núm. concreto, entre los que se encuentra el previsto en el artículo 82.1 y 93 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el 92 a) del texto refundido del Reglamento del Senado, que consiste en el asentimiento de los diputados, a propuesta de la Presidencia (37). Más correctamente hay que concluir con reglamentos parlamentarios como el de las Cortes de Castilla y León (en su

(33) Conforme a los datos recogidos en «*Les Parlements ...*» cit. supra.

(34) Así F. CUOCOLO, op. cit. supra. pág. 233.

(35) Razones apuntadas por MOLAS, Isidre e PITARCH, Ismael E. en *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 100. Excepto los Reglamentos parlamentarios del País vasco (art.70) y La Rioja (art.64) los restantes suelen acoger la clasificación en asentimiento, ordinaria, pública y secreta. Así art.76 de Cataluña, art.86.2 de Andalucía, art.87 de Asturias, art.78 de Cantabria, art.73 de Murcia, art.77 de Valencia, art.96 de Aragón, art.108 de Castilla-La Mancha, art.82 de Canarias, art.95 de Navarra, art.86 de Extremadura, art.83 de Baleares, art.78 de Madrid y art.85 de Castilla-León. Datos tomados de la edición de los *Reglamentos parlamentarios de las Comunidades Autónomas* publicada por la Secretaría General del Senado. Junio de 1995.

(36) MORTATI, Costantino, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Edizioni Cedam, Padova, 1991, décima edición, págs. 518 y ss.

(37) La práctica parlamentaria de las Cortes Generales tiende a utilizar la votación por asentimiento en la aprobación de la delegación legislativa plena en Comisión, y también en algún caso de proyectos sin enmiendas, o proposiciones de ley de varios grupos parlamentarios. Así lo refiere RIPOLLÉS SERRANO en sus «*Comentarios...*» citado supra.

En nuestro Derecho histórico aparece consagrada esta forma de votación en el Reglamento parlamentario de 1810, desapareciendo en los subsiguientes, derogándose expresamente en el de 1834. Así, CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, María del Coro en su tesis doctoral mecanografiada *Historia de los Reglamentos parlamentarios en España 1810-1836*. Tomo I. págs. 409 y ss. Editorial de la Universidad Complutense de Madrid. Servicio de Repografía.

art. 85), que no nos encontramos ante una forma de votación en sentido estricto ya que los diputados no manifiestan expresamente su voluntad.

En este mismo grupo debe encuadrarse la votación ordinaria por la que se levantan sucesivamente los que aprueban, los que no aprueban y los que se abstienen. Procedimiento que plantea el problema, en ocasiones, del recuento fidedigno de los resultados, no siendo extraña la petición por parte de algún grupo parlamentario de la comprobación del quórum o del resultado de la votación (38).

En todo caso es criticable la disparidad existente entre la dicción reglamentaria y la práctica de algunas Cámaras, ya que la votación ordinaria se realiza habitualmente mediante el brazo alzado y no erguiéndose los diputados; y lo que es aún más peligroso, en ocasiones (especialmente en las votaciones en Comisión) los cómputos de votación se realizan atendiendo al gesto indicativo, de *derecho gestual* habla Pérez-Serrano Jaúregui (39), que el portavoz hace a los restantes miembros del grupo en determinado sentido. Resulta loable en este orden de cosas una disposición como la del art.73.b) del Reglamento de la Asamblea de Murcia que acoge claramente la práctica de la votación por el sistema de mano alzada.

El segundo identifica la personalidad del votante y por consiguiente su número, pero excluye el conocimiento del contenido concreto del voto de cada uno; integra el conocido como voto secreto. Esta modalidad se contempla para las Cortes Generales en los artículos 82.4 y 87 del Reglamento

(38) En el caso del Parlamento de Galicia, la utilización reiterada de las previsiones del artículo 89 apartado 1º del Reglamento que posibilita el recuento por el Secretario o Vicesecretario si el Presidente tuviera dudas del resultado o si después de publicado, algún grupo parlamentario lo solicitase, ha conducido a la utilización casi exclusiva del procedimiento electrónico.

En el Parlamento francés esta modalidad de votación se presenta como la más utilizada según nos recuerda ARDANT, Philippe, en su manual *Institutions Politiques & Droit Constitutionnel*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1993, 5ª edición, pág. 546.

(39) Cfr. PÉREZ-SERRANO JAÚREGUI, Nicolás: «La disciplina parlamentaria. (Notas para una aproximación a su concepto)». Anuario Jurídico de La Rioja. núm. 2. 1996, pág. 448. Ejemplo notorio de tan perniciosa práctica y de sus nefastas consecuencias es la votación de una enmienda en el proyecto de ley de liberalización de las telecomunicaciones, que por una confusión entre el portavoz del grupo mayoritario y su grupo provocó que la potestad de fijar las tarifas de interconexión con Telefónica recayese en la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones en contra del deseo del Gobierno. Cfr. «El Mundo», 11 de abril de 1997, pág. 31.

del Congreso de los Diputados y en el 92.2 y 97 del texto refundido del Reglamento del Senado.

No especificamos aquí la problemática general que plantea el voto electrónico, prácticamente generalizado en todos los Parlamentos de nuestro entorno y que recientemente ha sido experimentado también con ocasión de convocatorias electorales como las europeas del 12 de junio de 1994 en Bélgica. Sin embargo y en relación a la publicidad del voto sí tiene importancia práctica los diferentes precedentes parlamentarios seguidos en los distintos países; y así mientras en Cámaras como la sueca el sentido de la votación permanece durante unos minutos en el panel electrónico (con las evidentes consecuencias de publicidad que ello produce) en nuestro entorno nacional y autonómico el resultado de la votación desaparece tras unos escasos instantes (40).

La diferenciación que plantea mayores implicaciones jurídico-constitucionales es la que afecta al carácter público o secreto del voto. La simple constatación empírica de una mayor presencia del voto público (41) frente a la reserva generalizada del voto secreto para las designaciones parlamentarias de personas, no puede obviar la necesidad de dimensionar correctamente la publicidad de las votaciones en el esquema de relación dialéctica que existe entre diputado y grupo parlamentario.

Reiteradamente se ha recalcado la indisoluble unión existente entre democracia y publicidad, o en sentido más amplio entre el papel de la opinión pública y la buena salud del régimen parlamentario (42). Resulta evidente

(40) A este respecto puede consultarse el diario «El País» de 18 de julio de 1994. Cfr. también la publicación de la Cámara de Suecia: *The Swedish Parliament. The Riksdag. The administrative office. The information section.* Falköping. 1992. pág. 22.

(41) Según los datos de la Unión Interparlamentaria, tan solo la Cámara de un país acude habitualmente al voto secreto; mientras que otras como las de Argelia, Chipre o Corea lo utilizan además de para las designaciones personales, para la verificación de poderes o la revocación de un parlamentario. Op. cit. supra págs. 535 y ss.

(42) Recientemente la contribución de SOLOZÁBAL J.J.: «Opinión pública y Estado constitucional». *Derecho privado y Constitución.* núm.10. CEC. 1996. Págs. 406-407. Puede consultarse el trabajo de DA SILVA OCHOA, Juan Carlos: «Parlamento y Opinión pública en el parlamentarismo británico clásico. La obra de WALTER BAGEHOT». En *Parlamento y Opinión pública.* Tecnos, Madrid, 1995, págs. 269 a 281.

Lamentando el papel poco destacado de la publicidad y consciente de los problemas que para la democracia entraña el secreto, RESCIGNO, Giuseppe Ugo, en su trabajo: «Democrazia e principio maggioritario». *Quaderni Costituzionali.* a. XIV, núm. 2. 1994.

pues, que serán las votaciones parlamentarias las fuentes en las que se podrá verificar el control por parte de la opinión pública, puesto que, como ya hemos apuntado, las Cámaras no son Asambleas meramente deliberativas, sino que han de formar criterio y declarar su voluntad (43). En esta línea argumental la publicidad del voto se presenta como una garantía de la máxima transparencia del sentido del voto del diputado, evita la posible sorpresa de los «franchi tiratori», como se denominan en Italia los diputados que amparándose en el anonimato violan la disciplina de grupo (44) o emiten el sentido del voto de modo distinto al que han comprometido públicamente con su electorado. Este fenómeno ha sido singularmente trascendente en el país trasalpino, donde, como recuerda Cuocolo, el fenómeno se manifestó con la mayor crudeza con ocasión de la elección, por escrutinio secreto, del Presidente de la República en 1955 (45).

No es fácil posicionarse favorablemente con carácter general a favor del voto público o secreto. La solución que se presente debe tener en cuenta el tipo de relación que se postule como óptima entre diputado y grupo parlamentario, o más en general, entre diputado y partido político.

El voto público parece más adaptado a las necesidades de transparencia de los asuntos públicos, pero debe ser conciliado con una vida interna de los grupos que posibilite la participación efectiva de los parlamentarios en la determinación de la línea política a seguir (46). Se ha planteado la existencia de un disenso por parte del diputado respecto al criterio partidista, pero reduciéndolo al seno de los órganos del partido. Parece claro que es el partido quien asume, en definitiva, la responsabilidad de la propia conducta ante el ciudadano, ya que el parlamentario ejercita su mandato en cuanto «adherente» a un partido (47).

(43) Cfr. PÉREZ SERRANO, Nicolás: *Tratado de Derecho Político*. Madrid. Civitas. 1976. Pág. 796.

(44) LONGI, Vincenzo: «IL voto secreto: prima e dopo labolizione». *Rassegna Parlamentare*. Anno XXXIII. Aprile-Settembre 1991. Reflexiona el autor acerca de la existencia de diputados díscolos en la mayoría y su papel de «segreti aiuti» de la oposición.

(45) Vid. CUOCOLO, Fausto. Op. cit. supra. págs. 236 ss.

(46) En esta línea: MARTINES, Temistocle: *Diritto Costituzionale*. Giuffré editore. Milano. 1990. Sesta edizione. págs. 325-328.

(47) MORTATI, Costantino. Op. cit. supra, págs. 520 y ss. En ese mismo lugar recuerda la expresión de JELLINEK W. (STUDI RANELLETTI, II) «votazione negativa» para designar aquella manifestación de voluntad que expresa un disenso o diferencia del parlamentario con su partido, así como las variadas significaciones que puede tener.

El problema que nos ocupa se halla profundamente relacionado con la prohibición del mandato imperativo en el parlamentarismo moderno. Nicolás Zanon ha estudiado las implicaciones entre la prohibición del mandato imperativo, contenida en el artículo 67 de la Constitución italiana, y las consecuencias del voto público del diputado (48). Puede defenderse, en esta línea, que el voto secreto posibilita un instrumento de defensa del parlamentario individual contra el partido, el grupo parlamentario y los grupos de presión organizados. Aún admitiendo el plantamiento general de la necesidad de fortalecer el papel del diputado singular, no parece que el establecimiento del voto secreto se presente como el modo más idóneo a través del cual los representantes signifiquen mejor su presencia frente a las organizaciones de las que forman parte (49). No podemos olvidar que la prohibición del mandato imperativo (artículo 67.2 CE), es una garantía institucional de la independencia del parlamentario y que en el Tribunal Constitucional (50) ha puesto en relación mediata con los derechos del art. 23.CE.

Desde esta perspectiva aunque en menor medida, también la prerrogativa de la inviolabilidad favorece la conducta particular del diputado, al que no se le exige responsabilidad alguna por los votos emitidos en el ejercicio de su cargo, como posteriormente se analizará.

Otros ordenamientos constitucionales como el francés, han asentado desde fechas muy tempranas (1885) la publicidad del voto, acudiendo pre-

(48) ZANON, Nicolás : *Il libero mandato parlamentare. Saggio critico sull'articolo 67 della costituzione*. Giuffrè Editore. Milano. 1991. págs. 259 y ss.

Se ha considerado de forma reiterada el supuesto de la prohibición del mandato imperativo y su incumplimiento por la práctica política como una mutación constitucional generada por una contraposición entre la realidad política y la realidad jurídica, entre la facticidad y la normatividad. Vid. DE VEGA, Pedro: *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*. Tecnos. Madrid. 1988. pág. 186.

(49) TRAVERSA, Silvio, apunta en: *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, Giuffrè editore. Milano. 1989. págs. 473 y ss. que el mecanismo del voto secreto no se ha utilizado tanto, en la experiencia italiana, para salvaguardar la libertad del parlamentario como para influir (sin excesivo éxito) sobre la mayoría.

Klaus von BEYME ha destacado que el grado de vinculación del diputado individual respecto al partido político y al grupo parlamentario ha ido decantándose progresivamente en favor del primero en casi todas las democracias occidentales. Así, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*. Centro de investigaciones sociológicas. Madrid. 1986. 1ª edición. pág. 405.

(50) Pueden consultarse, entre otras, las sentencias 5/1983, de 4 de febrero o la 16/1983, de 10 de marzo.

cisamente al argumento de que, al igual que el diputado tiene el derecho de votar en conciencia, existe un derecho del elector a saber cómo el diputado ha votado (51).

De lege ferenda la regulación más conveniente será aquella capaz de conciliar los distintos intereses en juego, de modo que, partiendo del principio general de publicidad del voto, se reconozcan determinados ámbitos materiales sobre los cuales se admita la posibilidad del voto secreto, singularmente en las elecciones de personas (52). En este sentido, parecen criticables supuestos en los que para la elección de ciertos cargos parlamentarios, los Reglamentos establecen la necesidad de formular una candidatura previa por parte de los distintos grupos parlamentarios, con la consecuencia -excesiva a nuestro parecer- de la anulación del voto de aquéllos diputados que no emitan su voluntad acerca de alguno de los candidatos previamente determinados, sobre todo cuando la Cámara no ha tenido oportunidad alguna de manifestarse y debatir acerca de las cualidades de los candidatos propuestos (53).

Las previsiones reglamentarias (así art. 85 RCD) se limitan a establecer la votación pública por llamamiento o secreta en los supuestos fijados por el Reglamento o de petición de dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados o de los miembros de una Comisión, a la vez que exceptúan de la modalidad secreta los procedimientos legislativos y los adoptados mediante voto ponderado.

(51) Así lo recuerdan AVRIL, Pierre y Gicquel, JEAN en su obra *Droit Parlementaire*. Editions Montchrestien, E.J.A. París, 1988. pág. 112.

(52) La regulación del caso italiano que entiende afortunada S. TRAVERSA se nos antoja excesivamente permisiva con el voto secreto al posibilitar este modo de votación en materias como los principios y derechos de la libertad, la familia, la persona humana, así como modificaciones del reglamento, comisiones de investigación y leyes electorales, entre otras. Vid. Op. cit. p. 476. En el caso español la limitación del uso del voto secreto ha llamado la atención a quienes desde ámbitos especializados se han aproximado a nuestro sistema constitucional. Así puede consultarse Inter-Parliamentary Union. «The parliamentary system of Spain». *Constitutional and Parliamentary information*. Association of Secretaries General of Parliaments. núm. 170/ 2nd half-year-1995.

(53) En esta línea se encuentra, por ejemplo, el artículo 34 del Reglamento de las Cortes de Aragón al disciplinar la elección del Presidente de la Cámara. Es habitual la presencia de especialidades en las votaciones de elección del Presidente del Parlamento. Así, en el caso francés se produce una notable limitación de la potestad de delegación del voto. Cfr. *Informations constitutionnelles et parlementaires*: «Les méthodes d'élection du Président des chambres». págs. 67 y ss.

De la aplicación conjunta del precepto citado y de la previsión del modo de votación ordinaria (cfr. art. 84 RCD) se deduce la escasa aplicación que en la práctica parlamentaria tiene el voto secreto, a pesar de la disposición que prevé la preferencia por este sistema de votación en el supuesto de existir solicitudes concurrentes en sentido contrario, excepción ésta, que por las razones ya apuntadas en favor de la publicidad parlamentaria, parece claramente inoportuna.

Esta modalidad de voto ha sido utilizada en ocasiones para socavar la unidad de voto de otros grupos parlamentarios, en los supuestos en que la cohesión se debilita por tratarse asuntos delicados desde el punto de vista de la conciencia de los diputados (p. e. la pena de muerte o la eutanasia).

Finalmente el tercer sistema es el del llamamiento nominal, que sigue el orden alfabético determinado a suerte, declarándose el voto públicamente con un «sí», «no» o «abstención». Este es el previsto por el Reglamento parlamentario de la Cámara baja para la investidura del Presidente del Gobierno y votaciones de cuestiones de confianza o mociones de censura (así los artículos 82.3, 85 y 86 del RCD) modelo este que se ha seguido con carácter general por nuestro Derecho parlamentario autonómico y el art. 32 del nuevo Reglamento del Parlamento Europeo (54).

Una cuestión habitualmente ignorada por los Reglamentos parlamentarios es la concerniente a la impugnación de las votaciones, entendidas éstas como actos autónomos y con independencia del contenido material de la decisión que incorporan. Se trata de una problemática bastante habitual en la práctica parlamentaria y que en ciertas situaciones afecta al contenido esencial del estatuto del diputado.

Con independencia de la tutela constitucional a través del oportuno recurso de amparo (art. 42 LOTC), con carácter previo los Reglamentos establecen la necesidad de sustanciar recursos de reconsideración ante la Mesa de la Cámara (así art. 30.2 RCD). Esta vía es de la máxima utilidad sobre todo teniendo en cuenta la inmediatez con que el Presidente de la Cámara ha tenido que pronunciarse en primera instancia acerca de la validez o nulidad de la votación. En este sentido resultan criticables disposiciones

(54) Cfr. arts. 32 y 119 del Reglamento publicado en el Diario Oficial de las Comunidades europeas de 19 de febrero de 1997.

Reglamentarias (55) que proclaman el carácter inapelable de la decisión presidencial sobre la votación, que en el caso español provocarían un aumento no deseado de los recursos de amparo en esta materia.

La práctica parlamentaria indica que las causas más frecuentes de impugnación de las votaciones provienen de asuntos complejos cuya ordenación resulta prolija, y que conducen, a veces, a la violación del precepto Reglamentario que prohíbe la interrupción de las votaciones (art. 80 RCD). La tramitación presupuestaria, con el importante núm. de enmiendas que conlleva, suele provocar confusiones en la identificación del objeto de las votaciones, que sólo pueden evitarse acudiendo a una previa ordenación del trámite parlamentario en el que participen los miembros de la Mesa, los portavoces afectados y los servicios de la Cámara.

3. PERSONALIDAD E INDELEGABILIDAD DEL VOTO

El artículo 79 apartado 3º de la Constitución española de 1978, dispone que el voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable. Se trata de una cuestión habitualmente relegada al contenido de los Estatutos parlamentarios (56), que por su trascendencia práctica, entendemos la Carta Magna haya reservado para sí. Analizaremos separadamente cada uno de estas exigencias constitucionales.

3.1. *Personalidad de voto y disciplina de grupo*

Como ha apuntado Jean Foyer (57) la esencia del mandato consiste en manifestar la voluntad por toda la nación, y el ejercicio de esta función no es conciliable, en línea de principio, con la ausencia de personalidad del voto. Pero esta exigencia del voto encuentra su razón de ser en que el voto personal precisa de una participación previa del parlamentario en los asuntos objeto de votación, cuanto menos a través de su presencia previa en los

(55) A título de ejemplo, el apartado 5º del art. 123 del Reglamento del Parlamento europeo.

(56) Así lo apuntan MOLAS, Isidre y PITARCH, Ismael E. Op. cit. supra, pág. 98.

(57) FOYER, Jean: *Le Député dans la société française*. Ed. Economica, París. 1991, págs. 62 y ss.

debates. Este aspecto ha sido justamente resaltado (58) para relativizar la efectividad del requisito del voto personal, por cuanto un voto personal que no haya sido debidamente *documentado*, no aporta ventaja alguna al funcionamiento de las instituciones democráticas.

La personalidad del voto se vincula también al contenido ético que el parlamentario atribuya a la función que desempeña. De este modo, y aunque el ordenamiento español desconoce una declaración taxativa de la inexistencia de obligación al voto (59), ésta parece derivarse implícitamente del mandato del parlamentario. Mandato que supone la necesaria participación de los diputados y senadores en los procedimientos parlamentarios, aunque su posicionamiento último sea la abstención o ausencia del hemiciclo en el momento final de la votación. Así, ha resultado muy habitual en nuestro parlamentarismo la práctica de la ausencia concertada de dos diputados pertenecientes a la mayoría y a la minoría con el fin de no alterar los resultados de las votaciones. Este tipo de conductas son en general aceptadas por la opinión pública, que interpreta este tipo de acuerdos como una falta de respeto a los asuntos parlamentarios, sobre todo en aquellas situaciones en que la ausencia de un diputado de la mayoría resultaría decisivo para el sentido de la votación (60).

Pero, sin duda alguna, el factor que más directamente se opone al principio constitucional de la personalidad del voto es la disciplina de los grupos parlamentarios y en general, la impuesta en el seno de los partidos políticos (61). Como se ha señalado (62) la disciplina partidaria puede po-

(58) RECODER DE CASSO: *Comentarios...* cit supra. pág. 1209.

(59) Como sí existe por ejemplo en el artículo 37 (antiguo artículo 35) del Reglamento de la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña. Vid. Boletín de Legislación extranjera núm. 54-57. Marzo-Junio 1986. Reglamentos parlamentarios. Servicio de Publicaciones de las Cortes Generales.

(60) Esta situación se ha producido reiteradamente a lo largo de la IV Legislatura del Parlamento de Galicia en la que el grupo que respaldó al Gobierno contaba con 38 diputados del total de 75 que componen la Cámara. En otras Cámaras es habitual que los distintos partidos nombren «special pairers» para supervisar el cumplimiento del acuerdo y con la exclusiva finalidad de que la relación de fuerzas parlamentarias no se vea alterada por una enfermedad u otras causas. Cfr. *The Swedish ...* cit. supra. Pág. 22.

(61) La disciplina partidaria se ha impuesto incluso en los casos de Cámaras territoriales en las que los parlamentarios representan constitucionalmente al Estado federado, siguiendo la prohibición del mandato imperativo que sin embargo se desconoce respecto a la realidad de los partidos. Para un precedente en el caso americano puede consultarse:

sibilitar una mejor tarea de gobierno, pero también puede dar lugar a arbitrariedades que generen comportamientos poco democráticos. En palabras de Isidre Molas (63), «los partidos políticos deben asumir en la práctica que son maquinarias no cerradas..., que son organizaciones que expresan una sociedad viva, plural y conflictiva». Y es en esta relación permanentemente dialéctica entre la participación democrática interna en los partidos y los vínculos de actuación que éstos establecen con sus parlamentarios, donde debe encontrarse el punto intermedio que posibilite el funcionamiento de las modernas democracias, al tiempo que destaque el papel individual que el diputado está llamado a desempeñar, todo ello reconociendo que son muy diversas las ataduras a que el parlamentario puede estar sometido y en muy distintas graduaciones, algunas de ellas obviamente enfrentadas con el papel que constitucionalmente tienen atribuido los parlamentarios (64).

HARRIS, Fred R.» El Senado en los Estados Unidos de América». En la obra colectiva: *El Senado, Cámara de representación territorial*. III Jornadas de la Asociación Española de letrados de Parlamentos. Ed. Tecnos. Madrid 1996. págs. 75 a 80.

El carácter singular de los partidos políticos dentro de la categoría general de las organizaciones, así como la imposibilidad de aplicar a aquéllos la teoría de la organización general ha sido destacada por la más reputada doctrina anglosajona. Así, entre otros, B. D. GRAHAM: *Representation and party politics. A comparative perspective*. Ed. Blackwell. Oxford. 1993. pág. 66.

(62) RUBIO LLORENTE se plantea esta dialéctica en torno a la problemática del transfigurismo político, en el prólogo del libro de F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: *El mandato parlamentario*. Congreso de los Diputados. Madrid 1991. La doctrina anglosajona más reciente sigue sin embargo llamando la atención sobre los problemas de la democracia directa y las críticas desmesuradas de la democracia de partidos. Cfr. LIPOW ARTHUR y SEYD PATRICK: «The politics of anti-partysim». *Parliaments affairs*. Volume 49. núm. 2. Oxford University Press. April. 1996. Págs. 273 a 284.

(63) Entre la abundante doctrina constitucionalista y politicóloga que se ha ocupado de este tema resultan de particular interés para el problema que nos ocupa: MOLAS, Isidre. «Democracia, representación y partidos políticos». En la obra colectiva, *Parlamento y Democracia. Problemas y perspectivas en los años 80*. Fundación Pablo Iglesias. 1981. págs. 70 a 77. Más reciente, GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan. (Coordinador): *Derecho de Partidos*. Espasa Universidad 1992.

(64) En este sentido COLLIARD, J. C. en su obra ya clásica, *Los regímenes parlamentarios contemporáneos*, traducción española. Barcelona, Blume, 1981. pág. 255. Asimismo LEIBHOLZ, Gerhard: «Representación e identidad». En la obra *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*. LENK y NEUMANN (eds.). Anagrama. Barcelona. 1980. Recientemente SÁNCHEZ DE VEGA Agustín: «Notas para un estudio del Derecho de partidos». Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol núm. 11/12. Valencia, 1995. Págs. 42 y ss.

Se ha puesto de relieve que los dos aspectos que integran la institución del mandato imperativo (interdicción de instrucciones e irrevocabilidad de los representantes) no juegan en absoluto en las relaciones entre representantes y partidos, de modo que el contenido del artículo 67.2 de la Constitución española, en lo que a nosotros nos ocupa, supone una garantía jurídica adicional para la posición del parlamentario individual, que sólo en el plano fáctico se podrá ver influido por las instrucciones del partido (65), pero que dispondrá siempre de la titularidad del escaño como garantía última de su situación jurídica (66).

Esta imposibilidad de renuncia en blanco se conocía de forma distinta en el Derecho británico, en el que el servicio en la Cámara de los Comunes era un deber y no un derecho. Si bien la práctica parlamentaria conoció una ficción que ha posibilitado la renuncia del escaño mediante la aplicación de una ley de 1705 que castigaba con la pérdida del mandato parlamentario a quien aceptase algún cargo dependiente de la Corona, práctica que ha venido siendo habitual desde 1751 hasta nuestros días (67).

La disciplina de voto se concibe, también en derecho comparado (68), como una manifestación más del poder disciplinario que el partido tiene sobre los militantes o las personas que aceptan incorporarse a sus listas electorales. En este sentido se han buscado los fundamentos del poder del partido, que confía en la fidelidad del representante por su pasada participación en la vida del mismo, así como por su sometimiento de forma expresa

(65) Claramente partidario de la inconstitucionalidad de una eventual sanción incluida en los Reglamentos parlamentarios que obligase a los diputados a respetar los compromisos contraídos frente a sus partidos, se muestra SÁIZ ARNÁIZ, Alejandro: *Los grupos parlamentarios*. Congreso de los Diputados. Madrid. 1989. pág. 239.

(66) Vid. PUNSET, Ramón: «Prohibición de mandato imperativo y pertenencia a partidos políticos». *Derecho de Partidos*. AAVV. Espasa Universidad. 1992. Para un estudio detallado de las consecuencias del mandato imperativo y sus distintas vías de interdicción en las construcciones revolucionarias y de Sieyès puede consultarse, MÁIZ, Ramón: «Estado constitucional y Gobierno representativo en E. J. SIEYÈS». *Revista de Estudios Políticos*. núm. 72. Abril-Junio 1991. Especialmente las págs. 78 y ss.

(67) Tomado de: PÉREZ-SERRANO, Nicolás: «Las ficciones en el Derecho Constitucional». *Escritos de Derecho Político*. Tomo I. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1984. págs. 355-356.

(68) Para el caso francés son ilustrativas las reflexiones de MASCLÉ, Jean-Claude: *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V^e République*. Librairie Generale de droit et de jurisprudence. París. 1979. págs. 73 y ss.

a las posibles consecuencias de las facultades disciplinarias de los órganos competentes. Como señala Giampaolo Boccaccini (69) se prima claramente la dimensión partidista sobre la *personalidad singular*, lo que este autor encuentra en clara conexión con la instrumentación de la voluntad popular a través de las estructuras de los partidos políticos.

La jurisprudencia constitucional se ha encargado de aclarar las consecuencias que para el ámbito de la personalidad del voto tienen las proclamaciones constitucionales de prohibición del mandato imperativo. De este modo la sentencia de la Corte Costituzionale italiana núm. 14, de 7 de marzo de 1964 declara que el parlamentario puede libremente obviar las directrices de voto de su partido, ya que ninguna norma puede disponer la pérdida del escaño por el hecho de que el diputado haya votado en contra de las directrices de su partido (70).

Sin embargo nuestro Tribunal Constitucional ha optado por fundamentar la independencia del parlamentario frente a los aparatos partidarios a través de la técnica de los derechos fundamentales, de tal manera que atribuye a los representantes la posición de titulares de una función pública a la que no pueden poner término «decisiones de entidades que no son órganos del estado en el sentido más amplio del término» (71). En este sentido el de-

(69) BOCCACCINI, Giampaolo: *Sistema politico e regolamenti parlamentari*. Giuffré editore. Milano. 1980. págs. 274 y ss. En este orden de cosas considera interesante que la normativa evite, en la medida de lo posible, la pretendida *reductio ad unum* del binomio grupo-partido, posibilitando un papel sustantivo del diputado individual. También analizando el caso italiano Paolo BARILE destaca la profunda unión entre la libertad y personalidad del voto y el carácter secreto del mismo, hasta el punto de considerar esta modalidad como una garantía indisociable del contenido del artículo 67 de la Constitución italiana, que como es sabido consagra la prohibición del mandato imperativo. BARILE, Paolo: *Istituzioni di Diritto pubblico*. Ed. Cedam. Padova. 1991. Sesta edizione. pág. 185.

(70) Ver al respecto SPADARO, A.: «Reflessioni sul mandato imperativo di partito». *Studi parlamentari e di politica costituzionali*, núm. 67, 1985, págs. 22 y ss.

(71) Cfr. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, Francisco. *El Mandato parlamentario*. Congreso de los Diputados. Madrid. 1991, págs. 76 y ss. También del mismo autor: «Mandato parlamentario y derechos fundamentales (Notas para una teoría de la representación constitucionalmente adecuada)». REDC núm. 36. Pág. 123-149. Manuel RAMÍREZ enumera la disciplina de voto como una de las vías a través de las que los reglamentos de los grupos parlamentarios establecen una vinculación entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios. De especial interés son los dos mecanismos que refiere como existentes en el grupo socialista: el claramente ineficaz por inconstitucional, como ya se apuntó, de la obligatoria renuncia ante el presidente del Congreso en caso de baja en el partido, y el más directo del

recho fundamental del art. 23 sirve de amparo para cuestionar las actividades de un partido político que viole el pluralismo ínsito en la representación política, o los derechos de las minorías frente al bloque mayoritario como posteriormente se analizará.

En este ámbito se encuentra la garantía conocida como «voto de conciencia», que supone la excepción a la disciplina de voto conforme al criterio del partido, provocada por la consideración de la materia objeto de votación como especialmente vinculada a la personalidad del diputado, a su ética o su moral, y sobre todo, por no deducirse directamente el criterio político a adoptar por el partido en el caso concreto de su programa ideológico.

La absoluta libertad de voto de los diputados es propia de la teoría parlamentaria clásica, en la que el representante era responsable indirecto ante sus propios electores y no ante su partido, a diferencia de la situación actual.

Distintas son las soluciones que en nuestro sistema se han encontrado al problema del voto de conciencia. Así en los estatutos de algunos grupos parlamentarios se ha optado por regularlo expresamente, mientras que en otros se guarda silencio sobre el tema, si bien lo posibilitan bajo autorización del presidente, portavoz o portavoces adjuntos (72). Esta última posi-

control de las asignaciones económicas de los miembros del grupo, que se ingresan directamente en la Secretaría Federal de Administración del partido, siendo el Comité federal del mismo el que fijará posteriormente «las asignaciones económicas correspondientes a los miembros del grupo» (art. 6 del reglamento del PSOE). Vid. RAMÍREZ, Manuel: «Teoría y práctica del Grupo parlamentario». Revista de estudios políticos. núm. 11. Madrid. Septiembre-Octubre 1979. págs. 17 y ss.

(72) Bartolomé José MARTÍNEZ-GARCÍA refiere las disposiciones de los reglamentos de los distintos grupos parlamentarios, si bien reconoce la imposibilidad de obtener los reglamentos actualizados, por lo que utiliza los datos aportados por A. SÁIZ ARNÁIZ en su monografía sobre los grupos parlamentarios, ya citada. Así, MARTÍNEZ-GARCÍA, Bartolomé José: «Actualidad del mandato representativo». Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. núm. 81. págs. 217 y ss. No es posible desconocer la trascendencia que en el plano de la demostración de fuerza del partido tiene la prohibición de voto de conciencia para sus diputados, lo que suele presentarse como una manifestación de la uniformidad de criterio de sus miembros. En este sentido puede consultarse: COLLIARD, Jean-Claude: *Les régimes parlementaires contemporains*. Presses de la fondation nationale des sciences politiques. Paris. 1978. págs. 217 y ss. También son de interés las reflexiones de GARCÍA COTARELO, Ramón, en su libro *Los partidos políticos*. Ed. Sistema. Madrid 1985, págs. 112 y ss. En la práctica parlamentaria reciente pueden encontrarse ejemplos nítidos en los que los grupos parlamentarios atribuyen la posibilidad del voto de conciencia a sus diputa-

ción parece claramente contraria a la naturaleza del instituto en cuestión, que acentúa ante todo el carácter personalísimo del voto, y que precisamente es la que pone de relieve la normativa extranjera (así el art. 38.1.2 GG. que establece que los diputados no estarán ligados a mandatos ni instrucciones, y sujetos únicamente a su *conciencia*).

En un Parlamento de grupos, que ha superado los esquemas decimonónicos en los que el diputado individual era el protagonista de la actividad de las Cámaras, no queda mucho margen para las alegaciones de conciencia de los parlamentarios que, en muchas ocasiones, ocultan enfrentamientos internos con los órganos rectores de los respectivos grupos parlamentarios, o posicionamientos políticos que obedecen a presiones de fuerzas extraparlamentarias.

En este mismo orden de cosas, el obligado respeto del contenido esencial del derecho fundamental al desempeño de los cargos públicos para los que los parlamentarios han sido elegidos, provoca que el ejercicio del derecho de voto se vea constitucionalmente protegido por la garantía de la inviolabilidad. Así la Sentencia de nuestro Tribunal Constitucional de 10 de abril de 1985 (73) dejó clara la necesaria vinculación entre la inviolabilidad y el ejercicio de funciones parlamentarias. De este modo y en lo que ahora nos ocupa, serán las votaciones estrictamente parlamentarias las amparadas por la citada prerrogativa y nunca, aquéllas otras en las que el diputado pueda participar ostentando otro cargo público compatible, como por ejemplo, las celebradas en el ámbito local.

Es digna de destacar (74) la defectuosa técnica constitucional y del Reglamento del Congreso de los Diputados que exclusivamente incluyen en la

dos, si bien cada vez es más dependiente esta situación de la coyuntura política concreta y ajena a principios ideológicos generales. Así, en relación con las proposiciones de ley de reforma de la regulación del aborto. Diario «El País», martes 18 de junio de 1996.

(73) Son interesantes las reflexiones de FERNÁNDEZ-VIAGAS BARTOLOMÉ, Plácido acerca de esta sentencia, en su libro: *La inviolabilidad e inmunidad de los Diputados y Senadores. La crisis de los privilegios parlamentarios*. Cuadernos Civitas. Madrid. 1990. La doctrina italiana discute acerca de la garantía de la inviolabilidad y su ámbito de protección respecto a los votos emitidos. Así, LOIACONO, Giuseppe defiende una concepción amplia que impida cualquier tipo de persecución por las opiniones o votos emitidos. Vid. su obra: *Le prerogative dei membri del parlamento (art. 68 della Costituzione)*. Giuffrè Editore. Milano 1954. págs. 48 y ss. en las que refiere el criterio contrario de Amorth que lo limita exclusivamente a las persecuciones de tipo penal.

(74) Vid. ABELLÁN, Ángel Manuel: *El Estatuto de los Parlamentarios y los Derechos fundamentales*. Tecnos. Madrid. 1992. págs. 35 y ss.

prerrogativa de la inviolabilidad las opiniones manifestadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias, a diferencia del mucho más correcto artículo 21 del actual texto refundido del Reglamento del Senado. Una interpretación finalista de las normas, así como la amplia concepción que el Derecho comparado ha dado al término *opinión*, nos lleva a concluir la necesaria extensión de la prerrogativa a las votaciones en el Congreso de los Diputados.

También en el Derecho parlamentario autonómico encontramos ejemplos de diversas redacciones al respecto que podemos agrupar en tres tipologías. En primer lugar aquéllos Reglamentos parlamentarios que siguiendo la dicción constitucional no incluyen los votos dentro del ámbito de la inviolabilidad (caso de los arts.14 y 17 de los textos de Castilla-La Mancha y Madrid respectivamente). Una segunda posibilidad es la conceptualización más amplia de la inviolabilidad, que incluye tanto las opiniones, «actuaciones» y votos. En este sentido se pronuncia el art. 13 del Reglamento del Parlamento vasco. Por último la opción mayoritaria incluye de manera expresa las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de su cargo (75).

El problema de la disciplina de grupo ofrece una dimensión completamente distinta cuando nos referimos al diputado que se integra en el grupo mixto.

La generalización en nuestro Derecho parlamentario del instituto del grupo mixto, con el consiguiente deber del parlamentario de pertenecer a un grupo, supone la extensión a todos los parlamentarios de la obligación de participar en las tareas de la Cámara a través de operadores que, en principio, gozan de iguales derechos (a diferencia de los mecanismos previstos en el Derecho alemán (76) o francés, en los que los diputados se ven condenados a actuar en la Cámara de forma aislada o independiente).

(75) Dentro de este grupo están los preceptos de Cataluña (art.14), Galicia (art.17), Andalucía (art.10), Asturias (art.15), Cantabria (art.10), La Rioja (art.14), Valencia (art.12.1), Canarias (art.9), Navarra (art.18), Extremadura (art.9), Baleares (art.10) y Castilla-León (art.9). En la misma línea están los Reglamentos de Murcia (art.15.1) y Aragón (art.12) si bien remiten esta cuestión a lo dispuesto por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

(76) Profundamente clarificadora del status del diputado alemán ha sido la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 13 de junio de 1989-2 BvE 1/88, publicada en el BJC 124-125, Agosto-Septiembre de 1991, págs. 135 y 11. La reciente doctrina constitucional italiana se ha encargado de llamar la atención sobre la transformación de los partidos ideológicos en partidos abiertos, fenómeno éste que puede condicionar el desarrollo futuro de instituciones como el grupo mixto. Así, COEN, Federico: «Modelli di partito e modelli istituzionali». *Democrazia e diritto*. 3-4. Edizioni Scientifiche italiane.

Sin embargo esta declaración genérica de igualdad de derechos que los Reglamentos parlamentarios contienen, dependerá en la práctica de la composición concreta que el grupo mixto tenga, y fundamentalmente de su eventual carácter pluripartidista. Pero las ventajas de funcionamiento que la existencia del grupo mixto aporta, pueden suponer para los diputados individualmente considerados una rémora añadida al libre ejercicio del contenido del cargo representativo, especialmente cuando el grupo mixto aparece liderado por un diputado de ideología distante a la propia.

Ante este importante problema práctico nuestros ordenamientos parlamentarios han reaccionado con cierta pereza, y así sólo algunos Legislativos han actualizado sus normas reguladoras (ya sea a través de la reforma de sus Reglamentos parlamentarios o mediante resoluciones presidenciales) en el sentido de prever mecanismos de garantía para el diputado individual que «*ipso iure*» se ve incluido en un grupo parlamentario con el que no guarda ninguna afinidad ideológica y en el que existe una total falta de disciplina en su funcionamiento interno.

No faltan, sin embargo, algunos remedios a esta situación. Así la norma contenida en la Resolución de la Asamblea de Madrid de 28 de Mayo de 1990 obliga a explicar el voto de los miembros del grupo mixto en las Comisiones dando cuenta de los criterios mantenidos por sus compañeros (art. 2.5º), de forma que la disciplina de voto tradicional de los grupos ideológicos se ve transformada aquí en la obligatoriedad del representante del grupo de manifestar la postura de los demás integrantes del mismo, posibilidad que no se reconoce a un diputado de un grupo ideológico que no forme parte de la Comisión en la que expresa su criterio el portavoz de su grupo (77).

3.2. *El voto indelegable*

La otra cara de la moneda que completa nuestro sistema *intuitu personae* de votación es la indelegabilidad del voto del parlamentario. Dos problemas esenciales se plantean en este ámbito: la sustitución en las

(77) Un estudio detallado de la problemática del grupo mixto puede encontrarse en: LARIOS PATERNA, M^a Jesús: «El grupo mixto en los parlamentos de las Comunidades Autónomas». Revista de las Cortes Generales núm. 36. Madrid. 1995. Págs. 44 a 104.

votaciones y la utilización del denominado voto ponderado como medio de adopción de acuerdos.

La posibilidad de que el grupo parlamentario sustituya a alguno de sus miembros en una Comisión se presenta como un fenómeno habitual y plenamente justificado en el estado actual de un parlamentarismo especializado en el que cada sujeto trata de profundizar en un sector de la vida política. De este modo los reglamentos parlamentarios reconocen unánimemente la sustitución mediante la comunicación escrita al Presidente de la Comisión (Cfr. art.40.2 RCD).

Sin embargo es la sustitución contingente producida a lo largo de una sesión parlamentaria concreta y que actúa sobre el ejercicio del derecho de voto la que ofrece más dudas de constitucionalidad en relación con el contenido del art. 79.3 CE. El reconocimiento de la atribución de unas cuotas de representación a los grupos en los trabajos habituales de la Cámara hace que la sustitución entre parlamentarios de un mismo grupo en las comisiones no sea más que un mecanismo de agilización de los trabajos parlamentarios, que el desarrollo del art. 23.1 y 2 CE ha permitido a través de la regulación de los reglamentos de las Cámaras (78).

Hasta tal punto el legislador ha considerado legítima esta intervención de los grupos en la designación de los miembros de las Comisiones, que las últimas reformas reglamentarias han llegado a posibilitar la sustitución de cargos concretos de las Mesas de las Comisiones (singularmente los vicepresidentes y secretarios) por otros miembros de la Comisión del mismo grupo, y ello obviando claramente que la elección de las Mesas de las Comisiones se realiza por un procedimiento secreto en el que no hay candidaturas públicas de los grupos y con un claro carácter personalísimo.(así nuevo art. 40.2 RPG).

Ha sido en el seno del Derecho francés donde en mayor medida se ha admitido la sustitución de los parlamentarios, en general, y la sustitución del voto en particular. Es habitual en la doctrina francesa (79) la crítica de

(78) En este mismo sentido y aludiendo expresamente al Estado de partidos se posiciona F. CAAMAÑO: *El Mandato parlamentario*. Cit. supr. Págs. 225-226.

(79) Así, Pierre AVRIL, Jean GICQUEL y Philippe ARDANT, entre otros, en sus manuales ya citados de Derecho constitucional y parlamentario, págs. 117 y 546 respectivamente, critican tanto la práctica parlamentaria de votar por ausentes que «pugna puramente con los textos», como la solución dada al problema por la decisión del Consejo Constitucional de 23 de enero de 1987 que posibilita la falta de personalidad del voto.

esta situación, que ha llegado al extremo de aceptar la votación doble de algunos diputados sin haber obtenido delegación, siempre y cuando hubiesen asignado un voto no contrario a la opinión del sustituido, o bien que sus votos no hayan sido decisivos para conseguir determinada mayoría necesaria. Estos fenómenos generan una excesiva heterodisciplina de partido (Sartori) (80) que se manifiestan en su plenitud en los casos ya referidos del grupo mixto.

En nuestro ordenamiento la opción seguida es muy diferente, pero paradójicamente, llega a resultados incluso más flexibles que los referidos del derecho francés. Ciertamente nuestros Reglamentos parlamentarios desconocen la delegación del voto de los diputados del modo contemplado por el artículo 27.3 de la Constitución francesa, pero la utilización reiterada de las sustituciones en Comisión para «determinado asunto, debate o sesión», conducen a una tácita y habitual delegación del voto en los compañeros de grupo parlamentario que ocupan su lugar (81). Este sistema acentúa una vez más la ausencia de personalidad del voto del parlamentario y su clara mediatización por la existencia de los grupos parlamentarios.

En el caso francés se ha cuestionado la nulidad de una ley aprobada con un defecto de forma en la tramitación parlamentaria debido a una incorrecta delegación de voto (82). Entendemos de acuerdo con García Martínez que la «estricta y rígida» regulación española en la materia hace totalmente im-

(80) SARTORI, G. en su trabajo «L'avenir des Parlements». Bulletin Sedeis, núm.74, 1964, pág. 28.

(81) Tanto el artículo 40.2º del Reglamento del Congreso de los Diputados como su homólogo del Parlamento de Galicia atribuyen a los grupos parlamentarios la potestad de sustituir a uno o varios de sus miembros adscritos a una Comisión, por otro u otros del mismo grupo, previa comunicación por escrito al Presidente. Si la sustitución fuere sólo para un determinado asunto, debate o sesión, la comunicación se hará verbalmente o por escrito al Presidente de la Comisión y si en ella se indicara que tiene carácter meramente eventual, el Presidente admitirá como miembro de la Comisión, indistintamente, al sustituto o al sustituido. La regulación del artículo 62 del texto refundido del Reglamento del Senado es más restrictiva si bien no afecta esencialmente al problema que comentamos.

(82) El C.C. francés en su D. núm. 86-225 de 23 de I de 1987 dijo que tales hechos sólo producirían nulidad si a uno o varios diputados les hubiese sido asignado un voto contrario a su opinión, o en el caso de que sean esos votos los que faciliten la mayoría necesaria. Tomado del trabajo de Rafael MARTÍNEZ: «Sobre algunas peculiaridades del status jurídico del parlamentario francés: delegación de voto y sustitución parlamentaria». Revista de las Cortes Generales núm. 22. Madrid, 1991. pág. 136.

pensable la posibilidad de convalidación de un trámite legislativo en el que se haya producido algún tipo de defecto que cuestione la personalidad e indelegabilidad del voto del parlamentario. Este criterio no debe extenderse, a nuestro juicio, a los supuestos de sustitución parlamentaria en comisión, cuando el sentido del voto emitido por el sustituto no coincide con el deseado por el sustituido (83).

Por su parte el mecanismo del voto ponderado se presenta en aquellos supuestos en los que los acuerdos parlamentarios no se toman por el Pleno de la Cámara, sino en el seno de reuniones de trabajo u órganos rectores de la Cámara (84).

Las comisiones parlamentarias adoptan comúnmente una composición proporcional al núm. de diputados con que cada grupo cuenta en el Pleno de la Cámara. Este principio general se ve excepcionado en los casos en que las comisiones son de composición paritaria, en los que cada grupo cuenta con igual núm. de representantes, con independencia de su peso en el total del arco parlamentario. (así ciertas comisiones de estudio y las de Estatuto de los diputados en algunas Asambleas de Comunidades autónomas).

(83) Vid. M^a Asunción GARCÍA MARTÍNEZ: *El procedimiento legislativo*. Monografías del Congreso de los diputados. Madrid. 1987. pág. 260-261.

Defendemos pues la inconstitucionalidad de aquellas leyes en las que los vicios en la formación de la voluntad del órgano parlamentario deriven de una incorrecta composición del mismo, pero no en los supuestos de sustitución en los que los Reglamentos de las Cámaras atribuyen tal potestad a los grupos parlamentarios. Un ejemplo palmario de causa de nulidad sería la provocada por la votación irregular de un parlamentario por otro ausente que determinase el sentido de la votación en el procedimiento legislativo. Respecto a la polémica suscitada con ocasión de esta práctica pueden consultarse los testimonios periódicos referidos a la votación de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento criminal en el Congreso de los Diputados y sobre la Ley del impuesto sobre la renta de las personas físicas en el Senado. Diario «El Sol», de 25 de enero de 1992, pág. 3. En esta línea el anuncio del grupo parlamentario socialista de reformar su estatuto para introducir sanciones a sus diputados y senadores que voten en sesiones plenarias por compañeros que se encuentren ausentes. Vid. diario «La Voz de Galicia», de 29 de abril de 1994. Pág. 11.

(84) Esta diferenciación un tanto obvia no ha dejado de producir problemas prácticos, por la confusión entre el quórum necesario para determinada votación y el medio de cómputo de la mayoría. En concreto en el Parlamento de Galicia se suscitó con motivo del procedimiento de designación del titular de la institución del Valedor do Pobo, al defenderse por algún grupo parlamentario la inaplicación del voto ponderado al funcionamiento de la Comisión de Peticiones, por una referencia de la Ley autonómica reguladora del Comisionado autonómico a la mayoría necesaria para la propuesta de candidatos.

La lógica ínsita a los principios mayoritarios y de proporcionalidad, a la que ya hemos referido anteriormente conduce a que en los Reglamentos parlamentarios se recurra al sistema de voto ponderado para disciplinar la adopción de ciertos acuerdos, cuestión que se ha presentado como «poco conciliable con el principio constitucional de la personalidad y de la no delegabilidad del voto» (85), especialmente en el caso de las Comisiones, por cuanto como se ha señalado (86), éstas conocen en ciertas ocasiones con carácter definitivo de algunos asuntos y sobre materias de primera importancia. Pensemos, ante todo, en aquellas iniciativas de las que, como determinadas preguntas y proposiciones no de ley, no podrá conocer el Pleno en ningún caso. Se ha discutido así, acerca de la «disponibilidad» del sistema del voto ponderado en las Comisiones, esto es, sobre la posibilidad de que los miembros de una Comisión en la que rige el voto ponderado como fórmula de adopción de acuerdos, abandonen éste para establecer la regla general del voto personal e indelegable.

La cuestión se ha planteado en relación con la necesidad de imponer el voto secreto para determinados asuntos, ya que —como es fácilmente comprensible— el voto ponderado no permite mantener el carácter secreto del voto, al ser imposible imputar a un voto anónimo su respaldo en la Cámara. Entiendo que la cuestión debe resolverse atendiendo a las reglas generales que rigen el sistema de fuentes del Derecho parlamentario, en el sentido de que si el voto ponderado viene previsto reglamentariamente o a través de una Resolución del Presidente de la Cámara, no será posible que la Comisión acuerde un criterio diferente. La solución será la contraria si la ponde-

(85) Andrea MANZELLA en la obra colectiva: *La Constitución española de 1978*, dirigida por los profesores PREDIERI y GARCÍA DE ENTERRÍA, pág. 469.

(86) Vid. Juan Luis PANIAGUA: «La personalidad e indelegabilidad del voto de los parlamentarios». I Jornadas de derecho parlamentario. Madrid. 1985. Págs. 349 y ss. La regla prevista en las disposiciones reglamentarias para dirimir los empates en las votaciones de asuntos que no ha de conocer el Pleno, y que consiste en entender rechazado el dictamen, artículo, enmienda, voto particular o proposición de que se trate, está poniendo de manifiesto las reservas normativas a posibles decisiones de subórganos contrarias a la voluntad del Pleno. (así art. 88 RCD).

Esta situación resulta especialmente cuestionable en los casos de establecimiento del criterio del voto ponderado ya no reglamentariamente, sino a través de resoluciones de la Presidencia de las Cámaras. Ejemplo reciente de esta práctica es la Resolución de la Presidencia de la Diputación General de La Rioja de 20 de julio de 1995, sobre las votaciones en la Comisión de Peticiones y Defensa del Ciudadano (Boletín Oficial de la Diputación General de La Rioja núm. 1 Serie A).

ración se ha incorporado mediante un acuerdo previo de la propia Comisión, pues ésta es libre en todo momento para modificar sus normas de funcionamiento autootorgadas (87).

Sin embargo el órgano que ha plantado mayores problemas en cuanto a la admisión del voto ponderado en su funcionamiento ha sido la Junta de Portavoces. Torres Muro se ha posicionado favorablemente respecto a la constitucionalidad del voto en la Junta de Portavoces y el mandato del artículo 79.3 de la Constitución. Sus argumentos descansan básicamente en que el portavoz no tiene un mandato imperativo respecto al grupo de origen y además los acuerdos de la Junta no ligan jurídicamente a los miembros de a pie de los partidos. Por otro lado niega que exista una delegación del voto en el portavoz, por cuanto el diputado no goza de derecho al voto en la Junta de portavoces (88).

A pesar de estos esfuerzos polémicos otra posición doctrinal (89) que intenta ser más ajustada al esquema constitucional reclama una reforma de los preceptos reglamentarios para ajustarlos al mandato del voto personal e indelegable, al defenderse que el funcionamiento habitual de la Junta de portavoces indica que la programación del trabajo parlamentario que en ella se hace parte del supuesto de que cada diputado está delegando en su portavoz su posicionamiento sobre los asuntos objeto de debate en ese órgano.

Desde el punto de vista de la práctica constitucional resulta indudable que el Parlamento contemporáneo, movido por la dinámica partidaria, y

(87) En el sentido apuntado en el texto se posiciona también el informe del Letrado de la Comisión de investigación sobre la gestión de los fondos presupuestarios asignados a la Dirección General de la Guardia Civil, mientras fue director general don Luis Roldán. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. V Legislatura. Serie E. núm. 78, de 5 de julio de 1994.

(88) Así, TORRES MURO, Ignacio: *Los órganos de Gobierno de las Cámaras*. Monografías del Congreso de los Diputados. Madrid. 1987. págs. 293 y ss.

(89) Vid. entre otros; A. TORRES DEL MORAL: *Principios de Derecho constitucional español*, vol.2. Madrid, Atomo ed., 2ª edición, 1988, pág. 123. R. RIPOLLÉS SERRANO: *Comentarios al art. 79.3, en Constitución española 1978, tomo VI, Comentarios a las leyes políticas*, Madrid, Edersa, ALZAGA VILLAAMIL, 1989, pág. 752. Mª Victoria GARCÍA-ATANCE GARCÍA: «La indelegabilidad del voto y la Junta de Portavoces». *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, pp. 399-406.

Referido al ámbito local puede consultarse el trabajo de VÁZQUEZ CARDEIRO, Ricardo: «Las Comisiones informativas y el voto ponderado». *Revista La Ley* núm. 2926, del 28 de enero de 1992.

condicionado por la mayor densidad y complejidad de las tareas a realizar, no puede actuar conforme a criterios decimonónicos, que configuraban la Cámara a imagen y semejanza del diputado. En este sentido la utilización de expedientes como el voto ponderado se enmarca dentro de la tendencia racionalizadora del parlamentarismo de postguerra, que tiende a superar, entre otros, problemas como el obstruccionismo del parlamentario individual que actuaba al margen de criterios grupales y que vino a generar la tendencia a arreglar los asuntos por compromisos entre los líderes de los principales partidos (así en el Parlamento inglés «through the usual channels» o «behind the Speakers chair») (90).

En todo caso se presenta como una opción respetuosa con el texto constitucional la de defender la posibilidad del voto ponderado para las cuestiones meramente instrumentales y de programación del trabajo de la Cámara, reservando el voto personal e indelegable para todos aquellos actos parlamentarios de carácter definitivo o que puedan encontrarse conectados con funciones constitucionalmente atribuidas a las Cámaras.

En esta línea entiendo que las participaciones plenarias de los parlamentarios en el procedimiento legislativo y las que afectan a los actos básicos de control como son la investidura, censura y confianza, deben respetar escrupulosamente la regla del voto personal e indelegable. Esta limitación deriva de dos razones: en primer lugar de que el derecho de voto se haya íntimamente conectado con la función representativa del parlamentario (art. 23.1.2 CE), y en segundo lugar de que, al lado de las funciones esenciales que desarrollan las Cámaras, éstas realizan sus trabajos a través de subórganos (las comisiones) que toman decisiones, que no pueden calificarse como representativas en su estricta dimensión constitucional, en el sentido antes apuntado.

El problema puntual planteado es la conciliación de las participaciones de los parlamentarios en el procedimiento legislativo en Comisión con la personalidad del voto. En este sentido se ha apuntado que exclusivamente el Parlamento en su totalidad está legitimado para tomar decisiones con eficacia externa, por ser éste el que ostenta la representación del pueblo en su

(90) Para un comentario de las medidas introducidas en el Parlamento inglés para superar los problemas obstruccionistas del siglo XIX puede consultarse: FRAGA IRIBARNE, Manuel. *El Parlamento británico*. Instituto de Estudios políticos. Madrid, 1960, pág. 247 y ss.

conjunto (91). Sin embargo este posicionamiento dogmático parece desconocer la posibilidad de que constitucionalmente se haya previsto el ejercicio de facultades legislativas por parte de Comisiones (art. 75.2 CE), lo que implicará que sólo una parte de los diputados participará en ellas. Los argumentos que respaldan la posibilidad de las leyes de Comisión son suficientemente sólidos como para postular su mantenimiento, y no por motivos técnicos o de especialización sino por suponer un reforzamiento de la democracia representativa por el mayor acercamiento al pueblo que éstas ofrecen.

De acuerdo a este posicionamiento la relevancia del contenido del apartado 3º del artículo 79 de la CE pasa a un segundo plano, en coherencia con la solución que el Derecho comparado ha dado a este problema, al no incluirse los requisitos de personalidad e indelegabilidad del voto en el texto de las Constituciones. En nuestro sistema constitucional la personalidad del voto deriva pues del contenido constitucional del art. 23, perdiendo sustantividad la referencia del precepto contenido en el Título III. Se trata, en este último caso, de una disposición de funcionamiento de las Cámaras que puede ser excepcionada- así art. 75.2 CE- y que actúa a lo sumo como principio informador del régimen de voto de los parlamentarios. Las auténticas consecuencias prácticas se deducen de la inherencia que para el desarrollo del art. 23 CE tiene el derecho de voto de los parlamentarios, y ello con independencia de que el art. 79.3 hubiera sido incluido o no en el texto constitucional.

3.3. *Los caracteres del voto de los parlamentarios autonómicos*

El planteamiento general que se ha descrito debe ser matizado en lo referente al régimen jurídico de las Asambleas de las Comunidades Autónomas. En efecto, las previsiones constitucionales del art. 79.3 CE no tienen vigencia directa en el Derecho parlamentario autonómico, pues como se ha encargado de destacar el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2 de noviembre de 1989 sobre el reglamento del parlamento de Navarra: «Este artículo (el 79 CE), por el contexto normativo en que se sitúa y por su mis-

(91) Cfr. KREUZER, Arthur. *Zuständigkeitsübertragungen bei Verfassungsrichterwahlen und Immunitätsentscheidungen des Deutschen Bundestages. Der Staat*. 1968. Pág. 183 a 186. Tomado de: VILLACORTA MANCEBO, Luis, *Hacia el equilibrio de Poderes: Comisiones legislativas y robustecimiento de las Cortes*, Universidad de Valladolid. 1989. Autor que se posiciona en contra de la opinión citada en el texto.

ma dicción, resulta de aplicación únicamente al Congreso de los Diputados y al Senado, y no a las Cámaras legislativas de las Comunidades autónomas..., máxime cuando en el mismo artículo 79, apartado 3, se hace mención al voto de Senadores y Diputados.» (Fdto. jco. 6°).

Estas afirmaciones del intérprete máximo de la Constitución deben sin embargo situarse en el contexto del caso concreto examinado, esto es, en relación con el examen del apartado 2° del artículo 79 relativo a las reglas para la aprobación de acuerdos por las Cortes Generales, y en general respecto a la aplicación del principio mayoritario a las decisiones parlamentarias como posteriormente se analizará.

De este modo, a mi juicio, no será posible que ante la ausencia de previsión estatutaria sobre la personalidad e indelegabilidad del voto (92) los reglamentos parlamentarios respectivos excepcionasen tales caracteres de la expresión de voluntad de los diputados. Esta posición se deduce del principio general ya expuesto que une la personalidad e indelegabilidad del voto con el ejercicio de las funciones constitucionales (ex art. 23 CE), que obviamente el parlamentario autonómico como cargo representativo tiene atribuidas, y también limitadas a éstas exclusivas funciones, es decir, posibilitando igualmente en el ámbito autonómico el mecanismo del voto ponderado en órganos como la junta de portavoces o las comisiones parlamentarias de composición paritaria.

Se ha cuestionado, no obstante, que algunas Asambleas de Comunidades autónomas hayan establecido reglamentariamente la posibilidad de aprobar leyes de Comisión, y sin previsión estatutaria al respecto, con la consecuencia de que no todos los Parlamentarios Autonómicos podrían participar en esa función legislativa.

Partiendo de un análisis de los precedentes italianos algún autor ha negado que el principio de autonomía de organización y funcionamiento de las Cámaras autonómicas pueda posibilitar la transferencia de una competencia que se entiende atribuida al Pleno (93). Pienso, sin embargo, que

(92) Como así ocurre en los Estatutos de autonomía del País Vasco, Galicia, Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha, tal y como se recoge en los antecedentes de la sentencia citada. BJC 1989-104. RI-97.

(93) En este sentido, VILLACORTA MANCEBO, cit. supra, pág. 396 y ss.

nada se opone a la constitucionalidad aquellas disposiciones reglamentarias que, como las de los casos gallego, canario o extremeño, preven la desconcentración de las funciones legislativas. Y ello, porque los Estatutos de Autonomía distinguen claramente entre el funcionamiento del Parlamento en Pleno y Comisiones (así art. 12 EAG), mientras que, a la hora de describir las funciones parlamentarias y entre ellas la legislativa, éstas se atribuyen globalmente a la Cámara, sin precisar específicamente su atribución en exclusiva por el Pleno.

4. LAS REGLAS DE RECONDUCCIÓN DEL VOTO A LA DECISIÓN

De un modo parejo a como las votaciones populares se explicitan y transforman a través de los sistemas electorales, las manifestaciones de voluntad de los parlamentarios han de someterse a ciertas reglas que las conducen a una decisión concreta.

En un sistema democrático el principio general que determina estas reglas es el de «un hombre , un voto», o lo que es lo mismo para nuestro caso: el voto de cada parlamentario debe tener siempre igual valor. Una vez asentado este principio puede optarse, al menos teóricamente, por un sistema de adopción de decisiones por unanimidad o por mayoría, en sus distintas modalidades, lo que, lejos de presentarse como una cuestión estrictamente técnica, trae consigo importantes consecuencias de orden político. En efecto, en palabras de Lorenzo Martín-Retortillo (94), es necesario tener en cuenta un conjunto de criterios para dar un peso decisivo a la mayoría, pero va a haber que asegurar también otras voces, pues de su coexistencia depende que los resortes de participación puedan funcionar con normalidad.

Analizaré aquí las normas que condicionan la traslación de voluntades contenida en el voto a la decisión que la Cámara finalmente adopta. Trataré de explicar pues, los aspectos jurídicos que enmarcan la participación del voto del diputado en la voluntad general de la asamblea.

(94) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo: «El control parlamentario por el Tribunal Constitucional». Anuario jurídico de La Rioja. Núm. 2. 1996. Págs. 321 a 341.

4.1. *La regla de la mayoría: pluralismo democrático y mayorías cualificadas*

Sabido es que el mecanismo del voto del diputado instrumenta un sistema de adopción de acuerdos conforme a lo que se conoce como principio mayoritario, lo que, posibilita que las decisiones tomadas por órganos cuyos integrantes poseen un mandato temporalmente limitado se vean dotadas por ciertos matices de estabilidad y permanencia (95). Esta regla implica que, el modo de proceder del órgano colegiado será el determinado por la mayor parte de sus miembros. El origen histórico de este principio parece relacionarse (96) con los intentos iniciales de los señores territoriales de convertir las asambleas medievales en corporaciones, que pudieran en la medida de lo posible, tener una voluntad unitaria, para dar aprobación al establecimiento de impuestos generales aplicables a todos los súbditos.

En palabras de A. Pizzorusso (97), este principio mayoritario puede necesitar, en ocasiones, de un contraste con lo que el profesor italiano denomina principio de *razionalità*, que aparece como prevalente cuando se trata de elaborar una solución susceptible de ser calificada como fruto de la investigación científica o de la reflexión filosófica.

No es mi propósito analizar la evolución del principio mayoritario y su aceptación como técnica de adopción de decisiones en sede parlamentaria, principio que ha sufrido diversos avatares, desde su contraposición tradicional frente al pensamiento roussoniano y la regla de la unanimidad, hasta las más recientes reflexiones que distinguen claramente su distinta naturaleza y efectos, permitiendo su perfecta coexistencia con los mecanismos

(95) CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo L.: *La regla y el principio de la mayoría*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993, pág. 182. En un contexto diferente Carl SCHMITT ha llamado la atención sobre lo engañoso de la afirmación «la mayoría decide», cuando se atiende a un criterio simplemente numérico, ya que el carácter homogéneo o no de los votantes determina la transparencia de la votación. Cfr. SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*. Alianza Universidad Textos. Madrid. 1992. pág. 272.

(96) Cfr. HELLER, Hermann: *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. México. 1992. Pág. 149.

(97) Vid.: PIZZORUSSO, A., «Il principio maggioritario: vecchi e nuovi problemi». *Quaderni regionali. Rivista trimestrale di studie documentazione*. núm. 4, Anno XIII, Ottobre-Dicembre 1994. Estas reflexiones recuerdan al requisito clásico de la racionalidad que se predicaba de las leyes con independencia de la legitimidad de origen de su autor.

proporcionales en el campo electoral (98). Sin embargo, sí parece oportuno recordar que precisamente la aceptación generalizada del principio mayoritario en los sistemas democráticos de nuestro entorno obedece a la convicción de que los modos de decisión que exigen la unanimidad no se presentan como viables en las complejas sociedades actuales, y aquellos otros que atienden a la unidad (monarquía, dictadura o imperio) o a la decisión de unos pocos (oligarquía) no son aceptables desde el punto de vista ideológico.

La justificación última de la adopción del principio de mayorías es que el procedimiento de adopción de acuerdos satisfaga las condiciones básicas de la justicia (99). La aceptación del principio de que la voluntad de los más obliga a los menos, parte del reconocimiento de una serie de libertades propias del esquema democrático, como la libertad de palabra y de participación y las garantías del juego parlamentario. En este sentido la previsión contemplada en el artículo 1 CE en relación con el pluralismo político resulta del mayor interés, puesto que nuestro régimen constitucional atribuye un valor esencial a la diversidad ideológica (así art. 16 CE) y partidaria (art. 6 CE) que impedirá una vigencia ilimitada del principio mayoritario. Precisamente de esta relación dialéctica entre principio mayoritario y pluralismo ha querido algún autor (100) deducir la necesidad de evolución del parlamentarismo actual hacia campos de mayor participación social, de difícil logro en los esquemas democráticos actuales.

Nuestro Tribunal Constitucional no ha profundizado excesivamente en las consecuencias que el pluralismo político tiene en relación con la vigen-

(98) En este sentido puede consultarse el trabajo de AMATO, Giuliano: «Il dilemma del principio maggioritario». Quaderni Costituzionali. a.XIV, núm. 2, agosto 1994. págs. 171 a 185. El distinto peso político de las decisiones adoptadas por unanimidad o por mayoría alcanza singular interés en supuestos sociopolíticos como el italiano, en los que las mayorías parlamentarias son muy inestables. Así BRUNO, Fernanda. *Le Commissioni parlamentari in sede politica*. Giuffré Editore. Milano. 1972. págs. 88 y siguientes. Para el caso francés: FAVRE, P., *La décision de majorité*, Paris. Presses de la FNSP, 1976. y LECLERCQ, Cl., *Le principe de la majorité*, Paris, Armand Colin, 1971.

(99) Cfr. RAWLS, John: *Teoría de la Justicia*. Fondo de Cultura Económica. Madrid. 1978. 1ª edición. págs. 396-397. En parecido sentido se posicionó Luigi Einaudi al defender que el verdadero método para seguir en un régimen democrático es la discusión continua y pública, que supera la simple dinámica mayoría-minoría. Cfr. Leoni BRUNO: «Luigi Einaudi e la scienza del governo». Biblioteca della libertà, XXXI (1996), luglio-ottobre, núm. 136, págs. 97-113.

(100) Me refiero a las ideas de PORRAS NADALES, Antonio: «Mayoría y pluralismo». En la obra colectiva *Parlamento y consolidación democrática*. Tecnos. Madrid. 1994, págs. 90 a 95.

cia del principio mayoritario, aunque sí ha proclamado algunos principios que condicionan su utilización.

En la STC de 6 de marzo de 1985 se afirmó que la consideración del sentido querido por la mayoría en un órgano representativo no puede desconocer ciertos condicionantes como son: la atribución a todos los votos de igual valor, reconocer a todos los votantes iguales condiciones en el acceso al conocimiento de los asuntos y en la participación en los distintos estadios del proceso de decisión. En sentido más amplio en la STC de 13 de diciembre de 1990 sobre calificación y admisión a trámite de los documentos parlamentarios, se declara que «la intervención de la Mesa en estos procedimientos no puede prejuzgar el éxito o la oportunidad política de la moción...» en parecido sentido al ATC de 27 de mayo de 1987 acerca de la protección de las minorías y su aplicación en el *ius ut procedatur*.

Estos pronunciamientos del TC inciden indirectamente sobre las consecuencias que el pluralismo político tiene sobre el principio de la mayoría, a pesar de que descansan fundamentalmente sobre el contenido del art. 23.2 CE. Por ello las argumentaciones enlazan conceptualmente con la necesidad de protección de las minorías políticas, titulares de intereses que forman parte de los intereses comunes y cuya tutela es precisamente una de las funciones centrales de la justicia constitucional a través de la protección de los derechos fundamentales (101).

En este mismo sentido el recurso de las mayorías cualificadas como quórum de decisión suscita algunas cuestiones de interés.

En primer lugar, la exigencia de mayorías cualificadas superiores a la mayoría simple plantea el problema de su razón de ser en el seno de una democracia parlamentaria. Una primera aproximación tiende a admitir la exigencia de las mayorías cualificadas como expediente que obliga a las fuerzas políticas a la transacción y al diálogo, sobre todo cuando las mate-

(101) Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «La democracia y el lugar de la ley». Revista española de Derecho administrativo, núm. 92. Octubre/diciembre 1996. Pág. 622.

En este contexto un estado plural es aquel cuyo régimen reconoce la existencia y legitimidad de un amplio núm. de grupos diversos y admite que dichos grupos deberían en general, tener la libertad de perseguir sus propios fines. Cfr. NICHOLLS, David G.: La paradoja del Estado pluralista. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol núm. 13. Valencia. 1995. pág. 50.

rias sobre las que debe versar el acuerdo alcanzan una notable trascendencia. De este modo operan por ejemplo las mayorías agravadas previstas en nuestro texto constitucional para la designación de determinados órganos constitucionales o para la reforma del mismo.

La introducción de mayorías agravadas sigue siendo tomada en consideración en recientes reformas constitucionales que, como la francesa, han querido reservar a una detallada discusión parlamentaria algunos temas de gran actualidad (102).

En parecidos términos se plantea la cuestión en la doctrina italiana actual si bien la reflexión alcanza dimensiones desconocidas en nuestro Derecho, debido fundamentalmente a las ventajas que se atribuyen a las mayorías cualificadas en relación al juego de los mecanismos de sistemas electorales mayoritarios. Ciertamente la adopción de decisiones mediante un criterio mayoritario simple, cuando la fórmula electoral ha seguido también pautas mayoritarias puede suponer una violación del *quórum de garantía* eventualmente previsto (103).

Sin embargo el desarrollo legislativo ha llevado a que la presencia de mayorías cualificadas (especialmente la de 3/5) aparezca repetidamente en la normativa estatal y autonómica reguladora de la provisión de determinadas magistraturas del Estado. A diferencia de los quórums reforzados en el supuesto de disposiciones que fijan las reglas de juego democráticas (la Constitución, los Estatutos de Autonomía o los Reglamentos parlamentarios), el establecimiento de estas mayorías para las designaciones personales provoca una cierta marginación de los grupos políticos que no participan en la mayoría precisada, lo que concluye en efectos contrarios a los buscados (de pretendida mayor integración) que la que provoca la mayoría simple.

Por otro lado el establecimiento generalizado de mayorías cualificadas puede producir un despotismo de las minorías que bloquean la adopción de acuerdos al resultar imposible obtener el quórum necesario al grupo de la mayoría (casos conocidos de designación de vocales del Consejo General

(102) Cfr. PHILIP, Loïc: «La révision constitutionnelle du 22 février 1996». Revue française de Droit constitutionnel, 27, 1996, págs. 451 a 460.

(103) Así CALINDRO, Luisa: «Sistema elettorale maggioritario e maggioranze parlamentari». Parlamento núm. 8-9-10, agosto-ottobre 1996. Nuova serie-Anno IV. Págs. 11 y ss.

del Poder Judicial y del Defensor del Pueblo en funciones). Entraríamos aquí en el campo del obstruccionismo parlamentario sobre el que volveremos posteriormente.

4.2. *La regla de la proporcionalidad: el voto ponderado y fórmulas similares*

Como ya quedó expuesto al tratar de la significación del voto personal de los diputados, dos pueden ser las modalidades a través de las que éstos hacen valer sus votos de forma proporcional: el voto ponderado atribuido a un portavoz y la participación paritaria de los grupos parlamentarios en ciertos órganos de las Cámaras.

Al igual que ocurría con las mayorías cualificadas, el expediente de la proporcionalidad alcanza cierta problemática constitucional en su utilización para la designación de personas. En este sentido el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse, en el ámbito parlamentario, acerca de la proporcionalidad en la designación parlamentaria de senadores autonómicos y en la elección de miembros de las Mesas de los legislativos.

La STC de 27 de abril de 1989 resolutoria de un recurso sobre la designación de los senadores autonómicos de la Asamblea de Extremadura pone de manifiesto los problemas de la proporcionalidad en las designaciones personales, sobre todo cuando el núm. de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes es muy reducido. Esta misma temática suscita la cuestión de qué tipo de proporcionalidad es la que debe aplicarse en los supuestos en los que el legislador no especifica la fórmula concreta que debe utilizarse, pues como es bien sabido los efectos de la fórmula D'Hondt no son totalmente equiparables a los de otras reglas de proporcionalidad.

En este punto resulta francamente criticable la ausencia de matización acerca de la regla concreta de proporcionalidad aplicable, pues la remisión al criterio de la Mesa de la Cámara que se admite en la STC de 13 de enero de 1992 se presenta, a mi juicio, como atentatoria a la seguridad jurídica que la materia reclama, al posibilitar cambios discrecionales de criterio en un órgano de composición política como la Mesa de la Cámara. Y ello a pesar de que no es competencia del Tribunal manifestarse sobre la regla de proporcionalidad aplicable, lo que no impedirá, en mi opinión, la declara-

ción de inconstitucionalidad de un acuerdo de la Mesa que cambie sin una motivación objetiva el criterio previamente adoptado (104).

En parecidos términos a los comentados, la STC de 16 de diciembre de 1981 relativiza la exigencia del principio de la «adecuada proporcionalidad», que según su F.J. 2º sólo podrá ser exigida imperfectamente «en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible, siempre que no altere su esencia. Será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección». Admite pues esta jurisprudencia, tanto la aplicación de una fórmula proporcional como la D'Hondt, como la interposición de modulaciones de la proporcionalidad que la acerquen a criterios mayoritarios. Estos criterios dejan de nuevo al legislativo sin un criterio definitorio del límite en el que se encuentran los procedimientos no proporcionales, lo que, con toda probabilidad, volverá a ser utilizado por las mayorías parlamentarias para forzar al máximo su sobrerrepresentación en la Cámara alta.

El principio de proporcionalidad está también presente en la doctrina del Tribunal Constitucional a la hora de analizar su reflejo en la estructuración de los órganos del Parlamento. Así la STC de 20 de septiembre de 1990 se reflexiona sobre la garantía que para el pluralismo supone el criterio proporcional, en pos de lograr la participación en la Mesa de la Cámara de los miembros de las minorías, hasta el punto de prohibir que los procesos de remoción de los componentes de éstos órganos puedan ser utilizados «para desequilibrar o para excluir la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa». Esta doctrina no es en modo alguno innovadora, ya que como se ha apuntado el recurso al voto limitado fue introducido en el Reglamento de las Cortes de 4 de mayo de 1847 con la finalidad de intentar incorporar a las minorías a la tarea de dirigir los trabajos de la Cámara (105).

(104) El auto de 6 de mayo de 1994 parece asumir una postura diferente a la aquí defendida, al distinguir la aplicación del principio de igualdad en los ámbitos judicial y parlamentario: «El ámbito de discrecionalidad ínsito a las funciones parlamentarias de control e impulso político de la acción del Gobierno conlleva inevitablemente la imposibilidad de exigir a las Asambleas la justificación de cualquier alteración de su estrategia». Sin embargo en este caso se atenta al derecho de participación en los asuntos públicos del que son titulares los grupos parlamentarios, aspecto que además supera los ámbitos del control e impulso que antes se referían.

(105) Cfr. SAIZ ARNÁIZ, Alejandro: op. cit. supra, pág. 40.

Como podemos apreciar y con independencia de los problemas comentados anteriormente, la regla de la proporcionalidad tiene una trascendencia práctica relevante que el máximo intérprete de la Constitución plasma en su jurisprudencia solo de forma tangencial y en relación básicamente con la provisión de determinados puestos.

4.3. *La unanimidad: su posible exigencia*

La regla de la voluntad unánime de los miembros de la Asamblea se presenta como una agravación extrema de los requisitos para la adopción de acuerdos en sede parlamentaria, una vez constatada su total imposibilidad en el plano de las consultas populares (106).

La unanimidad en un Estado democrático es un concepto contrario al de mayoría sino una opción más dentro de las existentes para la adopción de acuerdos. Obviamente el recurso a la mayoría o a la unanimidad implica un decantamiento en favor de uno de los dos grandes valores ideológicos en juego: la libertad o la igualdad. De este modo una democracia representativa no podrá pretender la imposición generalizada de la unanimidad en el funcionamiento parlamentario, pues implicaría una merma de la libertad ideológica de los miembros de la Asamblea, contraria por ende al pluralismo político.

Lejos de postular un mayor valor del referente unanimitario, la actual democracia opta generalizadamente por el criterio mayoritario sobre todo en apoyo de la concepción pluralista antes apuntada, si bien reconociendo que el papel de los parlamentos debe ser de vital importancia para vincular a los ciudadanos con el conjunto de la comunidad política (107).

(106) Resultan de interés aquí las consideraciones de ROUSSEAU, J.J.: *Contrato social*, Libro III, Cap. XVIII, Ed. Taurus, Madrid, 1969, en las que el autor reflexiona sobre la aplicación de la unanimidad a la aprobación del pacto social. Debemos matizar la conocida concepción de la unanimidad en Rousseau que no se caracteriza tanto por el núm. de votos cuanto por el interés común que los aúna.

(107) Cfr. CHUECA, Ricardo L. op. cit. supra. págs. 164-167. Este autor vincula además la técnica decisional mayoritaria con la forma democrática de organización política, con lo que viene a negar la utilidad del criterio unanimitario en los esquemas de democracia representativa conteperáneos.

En parecidos términos se manifiesta LONGLEY, Lawrence D.: «Los Parlamentos como instituciones en transformación y como agentes transformadores de los regímenes políticos»

El antecedente consensual que dio lugar al nacimiento de nuestra Constitución y la práctica política de los primeros años suscitaron la expectativa de que el criterio de la unanimidad llegase a ser acogido en nuestro ordenamiento para ciertas materias, a pesar de los problemas antes reseñados.

Sin embargo muy pronto el Tribunal Constitucional (STC de 13 de febrero de 1981) con ocasión del análisis de las materias conexas en la noción de ley orgánica y los límites a su concepción formal, llamó la atención sobre los peligros que podría producir en el ordenamiento jurídico una petrificación abusiva en beneficio de quienes en un momento dado gozasen de la mayoría parlamentaria (en este caso absoluta en el Congreso) y en detrimento del carácter democrático del Estado, ya que nuestra Constitución ha instaurado una democracia basada en el juego de las mayorías, previendo tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas.

Esta y otras referencias a la Democracia de consenso (como la contenida en las SSTC 1987 de 27 de octubre, 1993, de 1 de julio y la 1994 de 5 de mayo) ponen de manifiesto, cuanto menos de forma indirecta, la opción del constituyente a favor de la mayoría simple como medio habitual de adopción de acuerdos, y la admisión excepcional de las mayorías cualificadas. En esta misma línea argumental resultará de difícil admisión el criterio unanimitario por una jurisprudencia que se ha mostrado tan garante de las mayorías simples en los procesos decisionales de las Cámaras (108).

La Tribunal constitucional ha llegado, a través de la delimitación de las «materias propias de ley orgánica», a consecuencias similares a las defendidas por parte de la doctrina, que desde un momento inicial se decantó por admitir la reforma por ley ordinaria de aquellas materias incluidas en leyes

(Parliaments as changing institutions). Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol núm. 11/12. Valencia, 1995. págs. 55 a 75.

(108) En esta misma línea HAYWARD, Jack: «Groupes d'intérêt, pluralisme et démocratie». Pouvoirs. Revue Française d'études constitutionnelles et politiques, núm. 79, págs. 5 a 19. En este trabajo, el autor trata de vincular los distintos modelos de funcionamiento democrático en relación con la resolución de los conflictos provocados por el pluralismo político-social, presentando un modelo interesante de relaciones entre Gobierno y grupos para la Unión Europea.

orgánicas sin tener tal carácter (109). Con esta labor se ha logrado resaltar el normal funcionamiento de las Cámaras a través de la mayoría simple, y la admisión de un concepto de ley que se une inseparablemente a la voluntad mayoritaria de los Parlamentos, reservando la obtención de mayorías cualificadas o unanimidades para acuerdos políticos no legislativos (por ejemplo las medidas en materia antiterrorista).

(109) Así, OTTO, Ignacio de: *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*. Ariel Derecho. Barcelona. 4ª reimpresión, 1995, págs. 112 y ss.