

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

11081 *Pleno. Sentencia 65/2022, de 31 de mayo de 2022. Recurso de amparo 2388-2018. Promovido por doña Inés Arrimadas García y otros treinta y cuatro diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña respecto de los acuerdos de la mesa que admitieron la delegación de voto de don Carles Puigdemont i Casamajó y don Antoni Comín Oliveres. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes: acuerdos de la mesa de la Cámara que, al facultar al delegado la determinación del sentido del voto, vulneran los principios de personalidad del voto e igualdad en el ejercicio de las funciones representativas. Voto particular.*

ECLI:ES:TC:2022:65

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Pedro José González-Trevijano Sánchez, presidente; los magistrados don Juan Antonio Xiol Ríos, don Santiago Martínez-Vares García, don Antonio Narváez Rodríguez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón; la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón; los magistrados don Ramón Sáez Valcárcel y don Enrique Arnaldo Alcubilla, y las magistradas doña Concepción Espejel Jorquera y doña Inmaculada Montalbán Huertas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2388-2018, promovido por doña Inés Arrimadas García, don Matías Alonso Ruiz, doña Susana Beltrán García, doña Marina Bravo Sobrino, don Carlos Carrizosa Torres, don Juan María Castel Sucarrat, doña Noemí de la Calle Sifré, don Fernando Tomás de Páramo Gómez, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Antonio Espinosa Cerrato, don Joan García González, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, doña Lorena Roldán Suárez, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Sonia Sierra Infante, don Jorge Soler González, doña Elisabeth Valencia Mimbreno, doña Laura Vilchez Sánchez, don Ignacio Martín Blanco, doña Mari Luz Guilarte Sánchez, don Martín Eusebio Barra López, doña Blanca Navarro Pacheco, don José María Cano Navarro, doña María Francisca Valle Fuentes, doña Munia Fernández-Jordán Celorio, don Dimas Gragera Velaz, don Manuel Rodríguez de L'Hotellerie de Fallois, don Héctor Amelló Montiu, doña María del Camino Fernández Riol y don David Bertrán Fernández Cabezas, todos ellos diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans, del Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 3 de abril de 2018 por el que se admitió a trámite la delegación de voto del diputado don Carles Puigdemont i Casamajó; el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 24 de abril de 2018 por el que se admitió la delegación del voto del diputado don Antoni Comín Oliveres así como contra los acuerdos de la mesa que no atendieron la solicitud de reconsideración que formularon los diputados recurrentes en relación con los referidos acuerdos (acuerdos de la mesa de 5 y 25 de abril de 2018). Ha comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de

Cataluña representado por letrado de la Cámara. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente el magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este tribunal el 3 de mayo de 2018 los diputados del Parlamento de Cataluña que en el encabezamiento han sido relacionados, representados por el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia y asistidos por los letrados don Carlos Carrizosa Torres y don José María Espejo-Saavedra, presentaron recurso de amparo contra los acuerdos de la mesa de dicha Cámara también allí referidos.

2. El presente recurso de amparo trae causa de los siguientes hechos:

a) Por escrito de 27 de marzo de 2018, que tuvo su entrada en el registro general del Parlamento de Cataluña el 28 de marzo de 2018, el diputado don Carles Puigdemont dirigió un escrito a la mesa del Parlamento por el que comunicó la delegación de su voto a favor de la diputada doña Elsa Artadi.

b) La mesa del Parlamento, reunida el 3 de abril de 2018, acordó aceptar la delegación de voto del señor Puigdemont a favor de doña Elsa Artadi.

c) El 4 de abril de 2018 el portavoz del Grupo Parlamentario de Ciutadans presentó una solicitud de reconsideración del acuerdo de la mesa de 3 de abril. Esta solicitud fue rechazada por acuerdo de 5 de abril de 2018.

d) El 10 de abril el portavoz del Grupo Parlamentario de Ciutadans presentó una solicitud de revocación del acuerdo de 3 de abril. En este escrito se aducía, entre otras cosas, el cambio de la situación procesal del señor Puigdemont (en ese momento ya no estaba detenido en Alemania, pues se había acordado su libertad con medidas cautelares). El 17 de abril de 2018, la mesa acordó no atender la solicitud de revocación del referido acuerdo.

e) Por escrito de 9 de abril de 2018, presentado en el registro general del Parlamento de Cataluña el 23 de abril de 2018, el diputado don Antoni Comín comunicó a la mesa del Parlamento de Cataluña la delegación de su voto a favor del diputado don Sergi Sabrià i Benito.

f) La mesa del Parlamento, en su reunión del día 24 de abril de 2018, acordó por mayoría admitir la delegación de voto.

g) El portavoz del Grupo Parlamentario de Ciutadans formuló, mediante escrito de 24 de abril 2018, solicitud de reconsideración. La mesa, por acuerdo de 25 de abril de 2018, desestimó la solicitud.

3. En la fundamentación jurídica de la demanda, tras justificar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad del recurso, se sostiene que la mesa del Parlamento, al admitir la delegación de voto de los señores Puigdemont y Comín, ha vulnerado su derecho fundamental al ejercicio de su cargo público (art. 23.2 CE).

Según se aduce, los acuerdos impugnados son nulos de pleno derecho (i) por admitir la delegación del voto en un supuesto no previsto en el art. 95 del Reglamento de la Cámara y (ii) por vulnerar la medida cautelar adoptada por el ATC 5/2018 en la que se establecía que los diputados sobre los que pesara una orden de busca y captura e ingreso en prisión no podrían delegar el voto en otros parlamentarios. A su juicio, estas infracciones menoscabaron las facultades que integran el *ius in officium* de los diputados recurrentes y por este motivo lesionaron el derecho fundamental que les garantiza el art. 23.2 CE.

Como se acaba de indicar, los demandantes consideran que la delegación de voto admitida por la mesa de la Cámara vulnera el art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. Entienden que, de acuerdo con lo dispuesto en este precepto, solo puede delegarse el voto si el diputado se encuentra de baja por maternidad o paternidad, en caso de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad debidamente acreditada. Por

ello, sostienen que, como los señores Puigdemont y Comín no se encontraban en ninguna de estas situaciones (se encontraban fuera de España y pesaban sobre ellos órdenes de búsqueda y detención acordadas por los tribunales españoles), la mesa, al admitir la delegación de voto de estos diputados, ha infringido el art. 95 del Reglamento de la Cámara y esta vulneración determina, además, la de su derecho a fundamental a ejercer su cargo público en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE). Los recurrentes alegan que el art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), si bien permite la delegación de voto en supuestos de «incapacidad prolongada» esta incapacidad, dado el tenor del precepto, solo puede referirse a supuestos en los que el diputado se encuentre físicamente imposibilitado de ejercer sus derechos y de cumplir sus deberes en relación con las funciones que les corresponde como representante de los ciudadanos. Ponen de manifiesto que los servicios jurídicos de la Cámara interpretaron en este sentido el concepto de «incapacidad» al que se refiere el art. 95 RPC, al entender que en ningún caso puede ser extrapolada –ni interpretada– a supuestos que no hagan referencia a la capacidad física o psíquica del diputado. Por ello, sostienen que la incapacidad a la que alude el precepto no es «la incapacidad legal». En todo caso entienden que quienes se encuentran huidos de la justicia no están en una situación de incapacidad, ni material ni jurídica, sino que se encuentran en esta situación por su propia voluntad.

Aducen, por otra parte, que los acuerdos impugnados son también nulos de pleno derecho por no respetar las medidas cautelares adoptadas por el ATC 5/2018. En esta resolución el Tribunal estableció que «[l]os miembros de la Cámara sobre los que pese una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión no podrán delegar el voto en otros parlamentarios». Los parlamentarios recurrentes consideran que esta medida cautelar ha sido confirmada por el ATC 49/2018, de 26 de abril, por el que se admitió a trámite el proceso constitucional en el que tales medidas se adoptaron (impugnación de disposiciones autonómicas núm. 492-2018).

A juicio de los demandantes de amparo, las ilegalidades en las que incurren los acuerdos de la mesa conllevan la lesión de su *ius in officium* (invocan la STC 107/2016, de 7 de junio) y, por tanto, vulneran el derecho fundamental que consagra el art. 23.2 CE. Se alega, por una parte, que el voto es un derecho personalísimo que solo muy excepcionalmente –en los tasados supuestos que lo permite el art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña– puede ser objeto de delegación. Por ello, se considera que cuando ilegalmente se admite la delegación del voto el ausente está interviniendo sin justo título y quien ejerce la delegación está duplicando su voto, lo que conlleva que todas las decisiones que adopte el Parlamento se encuentren «contaminadas» por ese vicio. Tal forma de proceder supone, a juicio de los demandantes de amparo, una alteración de las reglas que conforman las mayorías, lo que incide particularmente en las minorías, que, según se sostiene en la demanda, se «minorizan» por la ilegal constitución de la mayoría. De ahí que se aduzca que los acuerdos impugnados «violentan» el pluralismo político.

Se alega, además, que la mesa, al adoptar las decisiones que ahora se recurren, se ha autoatribuido un poder que le permite, en última instancia, reconfigurar la naturaleza y el procedimiento de la Cámara, pues, en definitiva, está configurando un parlamento «virtual» en el que los diputados votan «virtualmente» (consideran que este cambio en la naturaleza del parlamento se pone de manifiesto en la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno). Entienden los recurrentes que ni la mesa ni la mayoría parlamentaria pueden tener tal poder. En su opinión, esta mayoría se formaría indebidamente al contar con votos ejercidos por una delegación ilegalmente conferida.

Asimismo, se sostiene que la delegación de voto admitida incide en el estatuto de los diputados, pues esta medida conlleva la constitución de mayorías ilegales sobre «el doble voto del sedicente delegado que “minoriza” de manera ilegal e ilegítimamente a los diputados recurrentes». Se afirma también que estos acuerdos «se benefician del plus ilegal e ilegítimo del doble voto surgido de la participación ilegal e ilegítima del ausente».

Por todo ello se alega que los acuerdos impugnados vulneran la igualdad de los diputados y el pluralismo político. La garantía de la igualdad es, a juicio de los diputados recurrentes, también la del pluralismo político y, es también una garantía del respeto de las minorías y, en definitiva, de la democracia.

A modo de conclusión los diputados recurrentes sostienen que la delegación de voto admitida por los acuerdos impugnados afecta al derecho fundamental que les reconoce el art. 23.2 CE por los siguientes motivos: (i) por romper la configuración institucional del derecho de voto de los diputados afectando a la formación de las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos; (ii) por quebrar la igualdad entre los diputados en relación con el voto –el diputado que ejerce el voto por delegación tiene doble voto– y (iii) por alterar la configuración de la Cámara, pues, según se afirma, la mesa, al interpretar cuando puede ejercerse el voto por delegación, tiene el poder para conformar un Parlamento total o parcialmente virtual.

Por todo ello, solicitan que se declare que se ha vulnerado su derecho a ejercer sus funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y la nulidad de los acuerdos impugnados. Por otrosí solicitan la suspensión de los acuerdos recurridos y cualesquiera otras medidas cautelares que se estimen oportunas. Estiman que en este caso concurre la situación de urgencia excepcional y por ello invocan que estas medidas, de conformidad con lo previsto en el art. 56.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), se acuerden en la resolución de admisión a trámite.

4. Por providencia de 8 de mayo de 2018, el Pleno, a propuesta del presidente, acordó recabar para sí el conocimiento del presente recurso. Por providencia de la misma fecha el Pleno acordó admitir a trámite el presente recurso al apreciar que tiene especial trascendencia constitucional porque el asunto suscitado afecta a una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y porque trasciende del caso concreto al plantear una cuestión jurídica relevante que tiene, además, unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. Asimismo se acordó, en aplicación de lo dispuesto en art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña a fin de que en un plazo que no excediera de diez días remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes a los acuerdos impugnados y para que emplazara a quienes fueran parte en el procedimiento, excepto a los recurrentes en amparo, para que si lo deseaban en el plazo de diez días pudieran comparecer en el presente recurso de amparo.

En relación con la solicitud de suspensión formulada, el Tribunal no apreció la urgencia excepcional invocada, por lo que se acordó la apertura de pieza separada y conceder un plazo de tres días al fiscal y los solicitantes de amparo para que se efectúen alegaciones.

Por ATC 24/2019, de 9 de abril, se acordó archivar la pieza separada de suspensión de este recurso de amparo por pérdida de objeto.

5. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado en el Tribunal el 28 de mayo de 2018, solicitó que se le tuviera por personado en el presente recurso de amparo, aportó la documentación requerida y emplazó a los grupos parlamentarios para que si lo consideraban pertinente pudieran comparecer en el presente recurso en el plazo otorgado.

6. Por diligencia de ordenación de la secretaria de Justicia del Pleno de 5 de junio de 2018 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones solicitadas y se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Parlamento de Cataluña. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el art. 52 LOTC, se dio vista de las actuaciones del presente recurso de amparo por un plazo de veinte días al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, para que pudieran presentar las alegaciones que su derecho conviniese.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 6 de julio de 2018 el Parlamento formuló alegaciones.

El representante de la Cámara, como consideración preliminar, pone de manifiesto que los actos del Parlamento contra los que se dirige el recurso no desestiman, niegan o restringen los derechos que integran el *ius in officium* de los recurrentes, pues son actos que reconocen derechos a otros diputados. Esta consideración es importante, según se aduce, porque el recurso de amparo no tiene como objeto la defensa de la legalidad, sino que es una acción que tiene como objeto la defensa de derechos propios. Por ello, entiende que muchos de los motivos que se aducen en el recurso de amparo son de estricta legalidad parlamentaria y, por tanto, no pueden alegarse a través de este recurso, cuya finalidad no es garantizar el cumplimiento de la legalidad, sino la de proteger a los diputados frente a los actos parlamentarios que lesionen sus derechos fundamentales.

No obstante, señala también que como los recurrentes deducen de la ilegalidad y nulidad de los acuerdos impugnados unas consecuencias que sí podrían afectar a los derechos de los recurrentes va a exponer las razones por las que se considera que los acuerdos impugnados no afectan a estos derechos y, además, no vulneran ni el art. 95 RPC ni el ATC 5/2018, de 27 de enero.

El letrado del Parlamento de Cataluña aduce que los acuerdos de la mesa no vulneran los derechos que garantiza el art. 23 CE, por lo que, al no vulnerar derechos fundamentales, no concurre el presupuesto necesario para poder acudir en amparo ante el Tribunal. Alega que a través del recurso de amparo solo pueden aducirse las vulneraciones de derechos fundamentales propios. También se sostiene que este recurso no puede utilizarse para impugnar el derecho reconocido a un tercero, en este caso de los diputados que solicitaron la delegación de voto, pues este recurso sería lo que se denomina un «contra-amparo».

Esta parte procesal considera que la alegación por la que los recurrentes aducen que la delegación de voto acordada por los actos impugnados vulnera su *ius in officium* porque al «minorizar» el valor del voto de la minoría parlamentaria ha alterado el sistema de mayorías de la Cámara no puede prosperar. El Parlamento de Cataluña sostiene que los acuerdos recurridos no inciden en el valor de los votos ni en el sistema de mayorías de la Cámara. A su juicio, estos acuerdos no alteran la composición de derecho del Parlamento, que es lo que ha de tenerse en cuenta para apreciar si se transforma la configuración institucional de la Cámara. También afirma que la delegación de un diputado de su voto en otro diputado en aplicación de lo previsto en el reglamento no es contraria a este derecho fundamental. Entiende que la eventual repercusión o afectación que pueda tener la delegación de voto en este derecho no podría tener la consideración de una lesión del núcleo esencial de la función representativa parlamentaria del art. 23.2 CE en el sentido que exige el Tribunal para que pueda prosperar el amparo (se citan las SSTC 38/199, FJ 2; 107/201, FJ 3; 40/2003, FJ 2, y 1/2015, FJ 3).

Por otra parte, el Parlamento de Cataluña pone de manifiesto que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no contiene ninguna previsión similar a la del art. 79.3 CE que establece que el voto es personal e indelegable. Por esta razón considera que el Reglamento del Parlamento de Cataluña puede establecer y regular la delegación de voto como la efectúa el art. 95 RPC. Esta norma, a través de sus sucesivas modificaciones, ha ido regulando distintos supuestos en los que cabe la delegación de voto estableciendo entre supuestos «la incapacidad prolongada». El representante del Parlamento considera que esta incapacidad incluye, además de la física o psíquica, como entienden los recurrentes, otros tipos de incapacidad que la justifiquen objetivamente. Afirma que esta «ductilidad» del precepto reglamentario se evidencia cuando esta norma remite a la mesa del Parlamento la delimitación de los supuestos que permiten la delegación. Asimismo, alega que una buena prueba de que esta norma admite una interpretación flexible es que el auto del magistrado instructor de la causa especial seguida ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2018 alude a la incapacidad legal prolongada de tres diputados en situación de prisión

provisional a efectos de que puedan delegar el voto si así lo solicitan y la mesa del Parlamento lo acuerda.

Aduce también el Parlamento de Cataluña que los parlamentarios que delegaron su voto pudieron concurrir sin ninguna limitación a las elecciones del Parlamento de Cataluña celebradas el día 21 de diciembre de 2017 y por ello considera que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre el art. 23 CE, tienen derecho a ejercer su cargo público en el marco de las normas que configuran su *ius in officium*.

Las consideraciones anteriores llevan al representante de la Cámara a sostener que en el presente caso ha de efectuarse una interpretación especialmente restrictiva de los límites aplicables al derecho de participación política, pues así se deriva de la configuración de este derecho como derecho fundamental (art. 23 CE) y de los convenios y tratados de derechos humanos ratificados por España (art. 10.2 CE). Específicamente señala el art. 25 del Pacto internacional de derechos civiles y políticos (Nueva York 1966) y el art. 3 del Protocolo adicional del Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales del Consejo de Europa (Roma, 4 de noviembre de 1959 y París, 20 de marzo de 1952) sobre el derecho a elecciones libres en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección de los cuerpos legislativos. Se cita también la jurisprudencia del Tribunal Europeo Derechos Humanos en la que se declara que el citado art. 3 del Protocolo adicional ampara también a los parlamentarios en el ejercicio efectivo de su mandato después de haber accedido al cargo (STEDH de 11 de junio de 2002, asunto *Sadak y otros c. Turquía*).

Junto a ello constata la importancia que en un sistema democrático tiene el derecho fundamental que consagra el art. 23 CE en su doble vertiente de asegurar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos y de garantizar a los representantes electos el ejercicio de su cargo de acuerdo con las normas que definen su *ius in officium*. Por esta razón considera que cualquier persona que, de acuerdo con la ley, ha podido presentarse como candidata a las elecciones y ha resultado elegida debe poder ejercer el cargo y si, por razón de la protección de otros bienes jurídicos fundamentales, ese derecho pudiera verse condicionado de acuerdo con la Constitución y la ley, esta limitación solo podría producirse en la medida estrictamente necesaria.

Alega, además, el Parlamento de Cataluña que los acuerdos de la mesa a los que se refiere el presente recurso tienen su fundamento en los mismos motivos que han permitido delegar el voto a los diputados que se encuentran en situación de prisión provisional. Señala que el auto del magistrado instructor del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2018, al considerar que los diputados que se encontraban en prisión provisional podían encontrarse en una situación de incapacidad legal prolongada a los efectos de que pudieran delegar su voto constituye un antecedente importante.

Las consideraciones expuestas llevan a esta parte procesal entender que los acuerdos de la mesa contra los que se ha interpuesto el presente recurso de amparo están amparados en el art. 95 RPC. Esta conclusión la fundamenta, en primer lugar, en la literalidad del precepto porque cuando se refiere a una situación de «incapacidad prolongada» permite incluir en dicho concepto no solo la incapacidad física, sino también otro tipo de incapacidad, como la que obedece a una causa o motivo legal. En segundo lugar, en las exigencias del derecho de participación política. Según sostiene, la naturaleza de este derecho determina que haya de interpretarse del modo más favorable a su ejercicio, como reconoce el Tribunal Supremo cuando considera la delegación de voto es un mecanismo reglamentario que posibilita el ejercicio parcial de este derecho cuando los diputados están sujetos a medidas judiciales que determinan que la imposibilidad de votar no nazca de la libre opción del titular del derecho. Y en tercer lugar, en que, como reconoce el auto del Tribunal Supremo de 22 de enero del magistrado instructor la causa especial 20907-2017, la referida situación puede producirse también cuando la libertad queda condicionada por la ejecución de una orden

de detención mediante la puesta a disposición de un tribunal europeo del diputado y su sujeción a medidas cautelares mientras se tramita.

El Parlamento de Cataluña afirma que la conclusión expuesta coincide con la doctrina del Consejo de Estado establecida en el dictamen 84/2018, de 25 de enero, en su apartado IV, en el que se admite que el concepto de incapacidad al que se refiere el art. 95 RPC, a pesar de que deba ser objeto de interpretación estricta, como las demás causas de delegación que contempla, no excluye su aplicación por causas legales, cuando la ausencia del diputado no lo sea «por su libre decisión y de manera totalmente voluntaria». Sostiene, asimismo, que encaja con la ausencia de impugnación por parte del Estado de los acuerdos de delegación de voto de los diputados a los que se refiere este recurso.

En relación con la alegación sostenida en el recurso en la que se sostiene que no se ha acreditado debidamente la situación de incapacidad prolongada, el letrado del Parlamento señala que la reactivación de la euroorden por parte del magistrado instructor del Tribunal Supremo y su ejecución por Alemania y Bélgica son hechos públicos y notorios y el art. 281.4 de la Ley de enjuiciamiento civil exige de prueba los hechos que gocen de notoriedad absoluta y general, circunstancia que concurre en el presente caso.

Por último, el Parlamento sostiene que los acuerdos de la mesa por la que se acepta la delegación de voto no incumplen la medida cautelar establecida por ATC 5/2018, de 27 de enero, pues las medidas cautelares establecidas en el citado auto se establecieron en relación con la impugnación de las resoluciones por las que se convocaba sesión plenaria del Parlamento de Cataluña para la investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a presidente del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Entiende, por tanto, que el ATC 5/2018 no estableció una prohibición de delegación de voto de alcance general sobre los diputados a los que se refiere este recurso.

8. El fiscal ante el Tribunal Constitucional presentó su escrito de alegaciones el 13 de julio de 2018.

Tras exponer los antecedentes de los que trae causa el presente recurso de amparo y efectuar un resumen de las cuestiones planteadas por los recurrentes en su escrito de demanda alude a la doctrina constitucional sobre el art. 23 CE.

El fiscal parte de considerar que el derecho de voto de los diputados constituye una facultad indispensable en el desempeño del núcleo esencial de las funciones parlamentarias. Sostiene que, como regla general, el derecho de voto de los parlamentarios es personal e intransferible. Afirma que es una exigencia constitucional, estatutaria y reglamentaria que los acuerdos parlamentarios se adopten por el voto de los diputados presentes (cita el art. 79.2 CE; el art. 60.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el art. 92.1 RPC) al ser un deber de los diputados el asistir a los debates y votaciones que tengan lugar en el Pleno o en las comisiones que participen. Junto a ello señala también que excepcionalmente se contempla que el ejercicio del derecho de voto pueda ejercerse por los diputados, aunque no estén presentes en la Cámara. Invoca los arts. 79.3 y 82.2 del Reglamento del Congreso de los diputados en los que se prevé que en determinados supuestos –embarazo, permiso de maternidad o paternidad o enfermedad grave– un diputado no presente en la Cámara pueda ejercer su derecho de voto por vía telemática. Señala que en el caso del Parlamento de Cataluña la posibilidad de que los diputados no presentes en la Cámara puedan ejercer su derecho de voto lo prevé el art. 95 RPC que permite la delegación de voto en determinados supuestos [baja por maternidad o paternidad (art. 95.1) y hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada debidamente acreditadas (art. 95.2)]. Este precepto, según el fiscal, permite a los parlamentarios que no pueden acudir a las sesiones parlamentarias por las causas justificadas que esta norma prevé, que puedan ejercer su cargo público.

El fiscal alega que para efectuar el control de constitucionalidad de los acuerdos impugnados en el presente recurso es preciso tener en cuenta que el Tribunal Constitucional, ha considerado que, en virtud de la autonomía parlamentaria,

corresponde a los órganos rectores de las Cámaras, en el ejercicio de su función organizativa y técnico jurídica, calificar y decidir sobre los escritos y documentos parlamentarios (cita la STC 242/2016, FJ 4). No obstante, señala también que, de acuerdo con la doctrina constitucional, las limitaciones que las decisiones de tales órganos puedan suponer en el ejercicio de la función parlamentaria han de estar debidamente motivadas.

A juicio del fiscal los acuerdos impugnados no vulneran el art. 95.2 RPC. Considera que si bien los acuerdos de la mesa de 3 y 24 de abril que, respectivamente, admitieron la solicitud de delegación de voto de los diputados don Carles Puigdemont y don Antonio Comín no existe una verdadera motivación de la mesa, los acuerdos de la mesa de 5 y 25 de abril, que desestimaron la solicitud de reconsideración planteada contra los referidos acuerdos, sí expresan las razones en que se basa la mesa para considerar procedente admitir la delegación de voto solicitada. Esta decisión se fundamentó en la facultad que atribuye el reglamento a la mesa de la Cámara para interpretar sus disposiciones (art. 37). En virtud de esta facultad la mesa entendió que la situación de los diputados don Carles Puigdemont y don Antoni Comín era encuadrable en el supuesto de incapacidad prolongada para asistir a los debates y votaciones de los Plenos que establece el art. 95.2 RPC. Señala el fiscal que esta decisión ha sido adoptada por el órgano competente para interpretar y aplicar los supuestos de delegación de voto que establece el reglamento y se encuentra razonada formal y materialmente, al haber tomado en consideración las circunstancias procesales en la que se encontraban los diputados que solicitaron la delegación de voto así como lo afirmado por el magistrado instructor de la causa especial respecto de los investigados en esa causa a quienes consideró, que al encontrarse en una situación de prisión preventiva, podrían entenderse que se encontraban en una situación de «incapacidad legal prolongada».

Por lo que se refiere a la alegación de los recurrentes relativa a la «afectación negativa» que el reconocimiento del derecho de voto delegado supone en su derecho a ejercer la función parlamentaria en condiciones de igualdad, el fiscal entiende que la delegación de voto no afecta a su *ius in officium*. Según sostiene esta decisión se adoptó, de conformidad con lo previsto en el art. 95.3 RPC, por el órgano competente siguiendo el procedimiento establecido y se fundamenta en el principio de favorecimiento del ejercicio efectivo de los derechos inherentes a la condición de parlamentario. Todo ello le lleva a excluir que los acuerdos que admitieron la delegación de voto infrinjan el Reglamento de la Cámara, vicien de nulidad los votos delegados y den lugar a una fraudulenta formación de las mayorías parlamentarias que vulnere el principio de pluralismo político y el respeto del derecho de las minorías.

Por último, el fiscal descarta también que los acuerdos impugnados lesionen el derecho que consagra el art. 23 CE por haber infringido la medida cautelar establecida por el Tribunal en el ATC 5/2018, de 27 de enero, que dispuso que «[l]os miembros de la Cámara sobre los que pese una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión no podrán delegar el voto en otros parlamentarios». En su opinión, esta medida cautelar que adoptó el Tribunal en el referido auto ha de entenderse referida al concreto procedimiento en que se adoptó –el relativo a la convocatoria del Pleno para el debate de investidura del candidato a la Presidencia de la Generalitat don Carles Puigdemont– no surtiendo efectos en otros procedimientos. Entiende que la limitación de estas medidas al referido procedimiento es clara, pues el Tribunal en el ATC 68/2018, de 20 de junio, declaró la pérdida de objeto del incidente de suspensión del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas núm. 492-2018. Por ello considera que los acuerdos impugnados no incumplen las medidas cautelares adoptadas en el ATC 5/2018.

En virtud de las consideraciones expuestas el fiscal solicita que se dicte sentencia desestimando el recurso.

9. Por escrito registrado en el Tribunal el 23 de julio de 2018, el procurador de los tribunales don José Luis García Guardia, en nombre de los diputados del Grupo

Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña cuya representación tiene acreditada en este procedimiento, solicitó que le sea facilitada copia de las alegaciones presentadas por el resto de las partes en el presente recurso de amparo.

Por diligencia de ordenación de 24 de julio de 2018 la secretaria de Justicia acordó entregarle copia de las alegaciones presentadas por el Parlamento de Cataluña y el Ministerio Fiscal.

10. Por providencia de 26 de febrero de 2019 el Pleno acordó, en virtud de lo establecido en el art. 88 LOTC, requerir al Parlamento de Cataluña, por conducto de su presidente, para que en el plazo de diez días certifique si el acuerdo de la mesa del Parlamento de 3 de abril de 2018, por el que se admitió a trámite la delegación de voto que efectuó el señor Puigdemont Casamajó el 27 de marzo de 2018 a favor de la diputada doña Elsa Artadi Vila se encontraba en vigor. El mismo requerimiento se efectuó en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de 24 de abril de 2018 por el que se admitió a trámite la delegación de voto que efectuó el señor Comín Oliveres el 9 de abril de 2018 a favor del diputado don Sergi Sabrià i Benito.

11. Por escrito registrado en el Tribunal el 20 de marzo de 2019, el letrado del Parlamento de Cataluña presentó un certificado del secretario general del Parlamento de Cataluña en el que consta que los acuerdos de delegación de voto por los que se admitió la delegación de voto de los diputados señores Puigdemont y Comín no se encontraban ya en vigor.

12. Por ATC 24/2019, de 9 de abril, se acordó archivar la pieza separada de suspensión de este recurso de amparo por pérdida de objeto al no encontrarse ya en vigor los acuerdos impugnados en este proceso constitucional.

13. Por providencia de 31 de mayo de 2022 se señaló ese mismo día para la deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.

Como se ha expuesto en los antecedentes, la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo consiste en examinar si los acuerdos de la mesa de la Cámara de 3 de abril y 24 de abril de 2018 por los que, respectivamente, se admitieron la delegación de voto del diputado don Carles Puigdemont i Casamajó y del diputado don Antoni Comín Oliveres, así como la de los acuerdos de la mesa que no atendieron la solicitud de reconsideración formulada en relación con los referidos acuerdos (acuerdos de 5 de abril de 2018 y 25 de abril de 2018, respectivamente) han vulnerado el derecho de los diputados recurrentes a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE).

Los demandantes de amparo sostienen que la mesa del Parlamento de Cataluña, al admitir la delegación de voto de los señores Puigdemont y Comín, ha vulnerado, por una parte, el art. 95 RPC, al permitir la delegación de voto en un supuesto no previsto en esta norma y, por otra, que no ha respetado la medida cautelar adoptada por el ATC 5/2018, de 27 de enero. En este auto, recaído en la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 492-2018 interpuesto contra la resolución del presidente de Parlamento de Cataluña por la que se designó al señor Puigdemont como candidato a presidente de la Generalidad y se convocó una sesión plenaria para su investidura, se estableció como medida cautelar que los diputados sobre los que pesara una orden de busca y captura e ingreso en prisión no podrían delegar el voto en otros parlamentarios. Entienden que tales infracciones conllevan la vulneración de su derecho fundamental a ejercer su cargo público (art. 23.2 CE), pues las delegaciones de voto admitidas, al afectar a la formación de las mayorías necesarias para la adopción de acuerdos, rompieron la configuración institucional del derecho de voto de los diputados y quebraron la igualdad entre los diputados en relación con el voto. Aducen que el diputado que ejerce el voto por

delegación tiene doble voto. Alegan, además, que la mesa, al interpretar de este modo cuándo puede ejercerse el voto por delegación, se está atribuyendo el poder para conformar un parlamento total o parcialmente virtual.

El Parlamento de Cataluña y el Ministerio Fiscal consideran, por el contrario, que los acuerdos impugnados se han dictado al amparo del art. 95 RPC y han sido adoptados por el órgano competente y mediante el procedimiento previsto en el referido precepto. Sostienen, por otra parte, que estos acuerdos no contravienen la medida cautelar establecida en el ATC 5/2018, pues entienden que la prohibición de delegación de voto que acordó la referida resolución afectaba únicamente al procedimiento parlamentario impugnado en ese proceso. Por ello, sostienen que los acuerdos recurridos no vulneran el *ius in officium* de los diputados recurrentes y por este motivo solicitan la desestimación del recurso.

2. La especial trascendencia constitucional del recurso.

Por providencia de 8 de mayo de 2018, el Tribunal apreció que el presente recurso de amparo tiene especial trascendencia constitucional por dos motivos: (i) porque plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina constitucional [STC 155/2009, FJ 2 a)] y porque (ii) el asunto trasciende del caso concreto al plantear una cuestión jurídica relevante que tiene, además, unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal (entre otras muchas las SSTC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 2, y 46/2018, de 26 de abril, FJ 3) los recursos de amparo regulados en el art. 42 LOTC «tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados [...] lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra [STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras]». En el mismo sentido, SSTC 42/2019, de 27 de marzo, FJ 2; 110/2019, de 2 de octubre, FJ 1, y 97/2020, de 21 de julio FJ 2 B) a)], entre otras resoluciones.

3. Cuestión previa: los acuerdos impugnados pueden incidir en el derecho al *ius in officium* de los recurrentes.

Como ha establecido la STC 361/2006, de 18 de diciembre, FJ 3, el derecho de voto de los parlamentarios es uno de los que se integran en su *ius in officium*. El ejercicio de este derecho no solo afecta a su titular, sino que, al ser el modo por el que se expresa la voluntad de la Cámara, si este derecho no se ejerce debidamente puede incidir en el derecho de voto de los demás parlamentarios. En tales supuestos, los votos emitidos conforme a Derecho tendrían un menor peso en la formación de la voluntad del órgano colegiado, esto es, «valdrían» menos. Por este motivo, el indebido ejercicio del derecho de voto por parte de un parlamentario puede afectar al *ius in officium* del resto de los miembros de la Cámara. En consecuencia, la cuestión planteada en este recurso de amparo no es, como sostiene el Parlamento de Cataluña, una cuestión de legalidad ordinaria.

4. Sobre la medida cautelar adoptada en el ATC 5/2018, de 27 de enero, y su incidencia en los acuerdos impugnados en este proceso constitucional.

Los recurrentes consideran que los acuerdos impugnados son nulos de pleno derecho porque infringen una de las medidas cautelares acordadas en el ATC 5/2018: la que establecía que «[l]os miembros de la Cámara sobre los que pese una orden judicial de busca y captura e ingreso en prisión no podrán delegar el voto en otros

parlamentarios», lo que determina, a su juicio, la vulneración de su *ius in officium* (art. 23.2 CE).

Como sostiene el fiscal, las medidas cautelares acordadas en el ATC 5/2018 han de entenderse referidas exclusivamente al proceso en el que recayeron. Este proceso fue la impugnación de disposiciones autonómicas núm. 492-2018 interpuesto por el presidente del Gobierno contra las resoluciones del Parlamento de Cataluña de 23 de enero de 2018, por la que se propone la investidura de don Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a presidente del gobierno de la Generalitat de Cataluña, y de 25 de enero de 2018, por la que se convocó sesión plenaria para el día 30 de enero, en la parte que incluye en el orden del día el debate del programa y votación de investidura del citado candidato. En consecuencia, tales medidas no pueden proyectar su eficacia fuera del referido proceso y, por tanto, no pueden afectar a los acuerdos impugnados en este recurso de amparo. Por ello, este motivo del recurso no puede prosperar.

5. El principio de personalidad del voto de los parlamentarios.

Antes de analizar si las resoluciones impugnadas incurren en las infracciones alegadas por los recurrentes es preciso examinar primero si el derecho de voto de los cargos públicos representativos puede ser ejercido por delegación, pues, según ha declarado el Tribunal, el ejercicio de estos cargos ha de ejercerse de forma personal.

La STC 19/2019, de 19 de marzo, FJ 4 A) a), ha establecido que el «ejercicio personal del cargo público representativo es una exigencia que deriva del propio carácter de la representación que se ostenta, que corresponde únicamente al representante, no a terceros que puedan actuar por delegación de aquel. Las funciones que integran el *ius in officium* han de ser ejercidas, como regla general, personalmente por el cargo público, pues su delegación en un tercero rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que consagra el artículo 23.1 CE. Estos cargos públicos, aunque representan al pueblo en su conjunto, obtienen un mandato que es producto de la voluntad de quienes los eligieron (STC 119/1990, de 21 de junio, FJ 7), por lo que el respeto de esta voluntad exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección. El artículo 79.3 CE, al establecer que el voto de los senadores y diputados es personal e indelegable, expresa este principio. Por ello, aunque este precepto constitucional –por el contexto normativo en el que se sitúa y por su misma dicción– resulta de aplicación únicamente al Congreso de los Diputados y al Senado, no a las Cámaras legislativas de las comunidades autónomas (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 6), el principio constitucional que contiene –el carácter personal e indelegable del oficio representativo–, al operar sobre una concreta manifestación del derecho fundamental que consagra el artículo 23.1 CE, determina que las facultades inherentes al ejercicio de la representación política no puedan ser objeto de delegación. Por esta razón, los parlamentarios deben, como regla general, ejercer las funciones propias de su *ius in officium* de forma personal».

En relación con el derecho de voto el Tribunal ha establecido específicamente que este derecho tiene carácter personal y es indelegable «por formar parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria» (STC 129/2006, de 24 de abril, FJ 6).

El cargo público representativo ostenta, por imperativo constitucional, un mandato libre, no sometido a instrucciones (art. 67.2 CE) y su derecho de voto es personal e indelegable (art. 79.3 CE). Como el voto es personal ni las normas que configuran las facultades que integran el *ius in officium* de los parlamentarios ni los órganos de gobierno de la Cámara pueden despojarle de este derecho y atribuírselo a otros representantes. Asimismo, el representante tampoco puede, por decisión propia, ceder su ejercicio a otro representante porque el voto es indelegable.

El principio de personalidad del voto –del que deriva su carácter indelegable– es consecuencia de la prohibición de mandato imperativo, pues solo de este modo se

garantiza que es el representante el que decide el sentido de su voto. Además, es una exigencia que deriva de la propia naturaleza de la representación política. Solo el titular de un cargo de esta naturaleza puede determinar el sentido de su voto. De otro modo, se rompería el vínculo entre representante y representados y se lesionaría, por este motivo, el derecho que consagra el art. 23.1 CE [STC 19/2019, FJ 4 A) a)].

La quiebra de este principio lesiona, además, el derecho que consagra el art. 23.2 CE. Como se ha señalado, el derecho de voto es uno de los derechos que integra el ejercicio del *ius in officium* (STC 361/2006, FJ 3) y este derecho garantiza el ejercicio del cargo público representativo en condiciones de igualdad. Por ello, todos los votos tienen igual valor (SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3, y 163/1991, de 18 de julio, FJ 3). Si se permitiera que un representante pudiera ejercer el derecho de voto de otro se estaría admitiendo que ese representante pudiera tener más de un voto por lo que su voto tendría más valor que el del resto de los miembros del colegio, lo que rompería el principio de igualdad de voto y lesionaría el principio de igualdad que garantiza el art. 23.2 CE.

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

6. Sobre el art. 95.2 RPC a la luz de la doctrina constitucional anterior.

Las consideraciones expuestas podrían conllevar que la norma aplicada por los acuerdos impugnados, el art. 95.2 RPC, al permitir la delegación de voto en los supuestos de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada debidamente acreditadas, pudiera ser contraria al art. 23 CE. Así ocurriría si la delegación de voto que regula este precepto permitiera que los diputados pudieran ceder a otro diputado el ejercicio del derecho de voto, de tal modo que la decisión sobre el sentido del voto la adoptara no el titular del derecho, sino el diputado en el que se ha delegado el ejercicio de este derecho. Si esta fuera la interpretación de la delegación de voto que regula el art. 95 RPC la delegación que esta norma prevé no sería constitucionalmente admisible, pues sería contraria al principio de personalidad del voto y, por este motivo, infringiría el art. 23 CE. Al romper el vínculo entre representante y representados lesionaría el apartado primero de este precepto constitucional y al permitir que un diputado pudiera votar más de una vez vulneraría el principio de igualdad en el ejercicio de los cargos públicos que garantiza su apartado segundo. Como se ha indicado, en tales supuestos el diputado que ejerce el voto por delegación tendría más de un voto (el suyo propio y el que ejerce por delegación), por lo que su voluntad tendría mayor valor que la del resto de los miembros de la Cámara, lo que lesionaría el principio constitucional que establece que todos los votos han de tener igual valor.

Esta interpretación, sin embargo, no es la que necesariamente se deduce del art. 95 RPC. También es posible entender que este precepto, al regular lo que denomina delegación de voto, lo que está permitiendo es que en los supuestos previstos en esta norma un diputado pueda delegar en otro que exprese ante la Cámara, como mero portavoz, su voto fehacientemente manifestado con anterioridad. Es decir, puede interpretarse que lo que se delega no es la decisión sobre el sentido del voto, sino únicamente su expresión ante los órganos del parlamento. El apartado tercero del citado

art. 95 establece en su inciso primero que «[l]a delegación de voto debe efectuarse mediante escrito dirigido a la Mesa del Parlamento, en el que deben constar el nombre y apellidos de la persona que delega el voto y de la persona que recibe la delegación, así como los debates y votaciones en que debe ejercerse o, en su caso, la duración de la delegación» y en su inciso segundo dispone que «[l]a Mesa, al admitir a trámite la solicitud, establece el procedimiento para ejercer el voto delegado, que puede incluir el voto telemático si es posible y puede ejercerse con plenas garantías». El tenor de este precepto permite sostener que una vez formulada la solicitud de delegación en los términos que establece el primer inciso, la mesa, al admitir esta solicitud, debe establecer el procedimiento para ejercer el voto delegado y en este procedimiento debe exigir, por una parte, que el diputado delegante, con carácter previo a la celebración de la votación, manifieste de forma expresa el sentido de su voto y, por otra, debe determinar el modo en que el diputado delegado tiene que expresar el sentido del voto emitido por el delegante.

Solamente interpretada de este modo la delegación de voto regulada en el art. 95 RPC es conforme con la exigencia constitucional que impone que el voto ha de ser personal. No obstante, esta forma de votación, al preceder la decisión al debate, podría afectar al carácter deliberativo que es inherente a la naturaleza de los órganos colegiados de carácter representativo, lo que podría incidir en la correcta formación de su voluntad y, en última instancia, en la función representativa que estos órganos desempeñan (art. 23 CE). Por esta razón, su práctica, en tanto también que excepción al carácter personal e indelegable del voto, solo es constitucionalmente admisible en los casos en los que permitir la emisión del voto antes de la deliberación se encuentre justificada en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales que se consideren merecedores de protección y respete las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad. Esta forma de ejercer el derecho de voto, por tanto, ha de ser excepcional y, por ello, los supuestos tasados en los que se admita han de ser interpretados de forma restrictiva.

Como expresa la STC 139/2017, de 29 de noviembre, el Tribunal ha declarado reiteradamente que «la validez de la ley, lo que sirve también para el reglamento parlamentario, ha de preservarse cuando su texto no impide una interpretación conforme a la Constitución, de manera que será preciso explorar las posibilidades interpretativas del precepto impugnado, ya que si hubiera alguna que permitiera salvar la primacía de la Constitución, resultaría procedente un pronunciamiento interpretativo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley (SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 13; 76/1996, de 30 de abril, FJ 5, y 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 18, por todas)». En consecuencia, el principio de conservación de las normas obliga a optar por la interpretación que es conforme con la Constitución y a descartar aquella que la contraviene (entre otras muchas, STC 126/2021, de 3 de junio, FJ 6), lo que conlleva que el art. 95 RPC haya de ser interpretado en el sentido que se acaba de exponer.

En conclusión, las funciones representativas, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección [STC 19/2019, FJ 4 A) a)], han de ejercerse personalmente por quien ha sido elegido. Por esta razón, solo cuando concurren tales razones excepcionales un diputado puede expresar el voto de otro diputado y para ello es preciso que el diputado delegante haya manifestado previamente de forma fehaciente el sentido de su voto. Así lo exige el principio de personalidad e indelegabilidad del voto proclamado en el art. 79.3 CE y el derecho fundamental que consagra el art. 23 CE.

7. Análisis de la constitucionalidad de los acuerdos impugnados.

Como se ha expuesto en los antecedentes, el señor Puigdemont, por escrito de 27 de marzo de 2018 (registrado en el Parlamento de Cataluña el 28 de marzo de 2018)

dirigido a la mesa del Parlamento, delegó su voto en la diputada doña Elsa Artadi i Vila. La delegación de voto la efectuó en los siguientes términos:

«Carles Puigdemont y Casamajó, diputado del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, de acuerdo con lo que dispone el artículo 95 del Reglamento del Parlamento, con motivo de mi situación actual que me incapacita para asistir a los plenos del Parlamento de Cataluña, delego mi voto en la Portavoz del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, Elsa Artadi i Vila, durante el tiempo que dure mi situación de para asistir a los plenos, sean ordinarios o extraordinarios.»

El señor Comín Oliveres por escrito de 9 de abril de 2018 (registrado en el Parlamento de Cataluña el 23 de abril de 2018) efectuó su delegación de voto en términos similares:

«Antoni Comín Oliveres, diputado del Grupo Parlamentario Republicà, de acuerdo con lo que dispone el artículo 95 del Reglamento del Parlamento, con motivo de mi situación actual que me incapacita para asistir a los plenos del Parlamento de Cataluña, delego mi voto en el Portavoz del Grupo Parlamentario Republicà, Sergi Sabrià i Benito, durante el tiempo que dure mi situación de incapacidad para asistir a los plenos, sean ordinarios como extraordinarios.»

En relación con la delegación de voto del señor Puigdemont, la mesa de Parlamento en la sesión celebrada el 3 de abril 2018 –sesión núm. 17– en el párrafo 14, en su último párrafo, adoptó el siguiente acuerdo:

«La mesa, de acuerdo con el art. 95 del Reglamento, con los votos en contra del vicepresidente segundo, el secretario segundo y el secretario tercero, admite a trámite la delegación de voto de Carles Puigdemont i Casamajó a favor de Elsa Artadi i Vila, con efectos durante el tiempo que dure su situación de incapacidad para asistir a los plenos, sean ordinarios como extraordinarios.»

En el mismo sentido se pronunció la mesa de la Cámara en relación con la delegación de voto del señor Comín Oliveres (acta de la sesión núm. 22 celebrada el 24 de abril de 2018, párrafo 416, último párrafo).

La mesa del Parlamento también rechazó la solicitud de reconsideración de las referidas decisiones. En su sesión de 5 de abril de 2018 desestimó la solicitud de la revocación de la delegación de voto del señor Puigdemont y en su sesión de 25 de abril la de la reconsideración de la decisión por la que admitió la delegación del señor Comín, ratificando la delegación de voto acordada.

El tenor de la delegación de voto efectuada por los señores Puigdemont y Comín no se ajusta a la única interpretación del art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que permite considerar esta norma conforme a la Constitución. En primer lugar, a través de esta delegación los referidos diputados confirieron a otro miembro de la Cámara el ejercicio de su derecho de voto sin expresar su sentido, permitiendo de este modo que fueran los miembros de la Cámara en quienes se delegó el voto los que lo determinarían, rompiendo con ello el principio de personalidad del voto que constituye un límite infranqueable a cualquier delegación de voto. En segundo lugar, frente a la expresa previsión reglamentaria, la delegación se efectúa en términos marcadamente genéricos en un doble sentido. No se especifican, como era exigible, los debates y votaciones en que podía ejercerse, sino que, por el contrario, se alude, de modo indeterminado, a todos los Plenos, sean ordinarios o extraordinarios. De este modo la decisión de la mesa no tiene en cuenta que la delegación de voto que se otorgue no puede ser tan abierta e indeterminada que contradiga su necesario carácter excepcional, lo que, sin duda, ocurre si se permite la delegación de voto con ocasión de todos los plenos que celebre el Parlamento de Cataluña y para cualesquiera votaciones. Por otro lado, tampoco se especifica la duración de dicha delegación de voto. No puede tenerse por tal la mención de los acuerdos de la mesa al «tiempo que dure su situación de incapacidad para asistir

a los plenos», pues, con independencia de lo que inmediatamente se dirá, la apertura de la fórmula utilizada no se ajusta, por su carácter genérico e indeterminado, a la excepcionalidad que ha de ser predicable de toda delegación. Por otra parte, conforme al apartado 2 del art. 95, «[l]os diputados pueden delegar el voto en los supuestos de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada debidamente acreditadas». Rectamente interpretado, el supuesto de incapacidad prolongada que ha sido aquí invocado ha de entenderse haciendo referencia a situaciones imprevisibles, en el sentido de que no dependen de la voluntad del parlamentario y no pueden ser atendidas de otro modo que con la delegación de voto, extremos ambos que han de ser expresamente valorados por la mesa. Se trata de situaciones que, por la excepcionalidad que suponen a la regla general de voto personal, han de ser interpretadas siempre con criterio restrictivo.

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

La aplicación que ha efectuado la mesa de este precepto del Reglamento del Parlamento de Cataluña no es, por tanto, conforme al art. 23 CE. Al permitir que los diputados a quienes se ha otorgado la delegación determinen el sentido del voto delegado se vulnera el principio de personalidad del voto, lo que conlleva, como se ha indicado, tanto la vulneración del art. 23.1 CE (al delegar en un tercero el sentido del voto se rompe el vínculo entre representantes y representados) como del principio de igualdad en el ejercicio de las funciones representativas que garantiza el art. 23.2 CE (el diputado que vota por delegación de otro parlamentario tiene más de un voto –el suyo propio y el que ejerce por delegación en espacio–, por lo que tiene mayor peso en la formación de la voluntad de la Cámara que el que tienen los demás miembros del Parlamento que tienen un voto).

8. Otorgamiento del amparo y alcance del fallo.

El Tribunal considera que procede otorgar el amparo solicitado y declarar que los acuerdos impugnados han lesionado el derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

El otorgamiento del amparo determina la nulidad de los acuerdos impugnados. La circunstancia de que, como se ha expuesto en los antecedentes, tales acuerdos no se encuentren en vigor no impide declarar su nulidad, pues su pérdida de eficacia no sana su nulidad *ex origine*. No obstante, en virtud del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ha de limitarse el alcance del fallo, pues la nulidad de estos acuerdos no puede afectar a las actuaciones realizadas a su amparo. En virtud de la presunción de validez de los actos ahora anulados, los diputados en quienes se delegó el voto aparecían investidos de legitimidad para ejercer por delegación el voto de los señores Puigdemont y Comín, por lo que las decisiones en las que estos votos fueron determinantes fueron adoptadas por quienes en aquel momento reunían los requisitos para ello. Como ha declarado el Tribunal, entre otras, en la STC 66/1985, de 23 de mayo, FJ 3 «los actos o las normas que emanan de poderes legítimos disfrutan de una presunción de legitimidad [...] Esta presunción es, además, tanto más enérgica cuanto más directa es la conexión del órgano con la voluntad popular». Por ello, en supuestos como el que ahora se examina, el principio de seguridad jurídica, entendido, «en su sentido más amplio, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho» (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), y, en particular, la vertiente de este principio que garantiza la confianza legítima en la actuación de los

poderes públicos impide que se comuniquen la nulidad de los acuerdos impugnados a los actos que hayan podido adoptarse en virtud de los votos delegados, aunque tales votos hayan podido ser determinantes para su adopción.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido estimar el recurso de amparo interpuesto por doña Inés Arrimadas García, don Matías Alonso Ruiz, doña Susana Beltrán García, doña Marina Bravo Sobrino, don Carlos Carrizosa Torres, don Juan María Castel Sucarrat, doña Noemí de la Calle Sifré, don Fernando Tomás de Páramo Gómez, doña Carmen de Rivera Pla, don Francisco Javier Domínguez Serrano, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Antonio Espinosa Cerrato, don Joan García González, don David Mejía Ayra, don Javier Rivas Escamilla, doña Lorena Roldán Suárez, don Alfonso Sánchez Fisac, don Carlos Sánchez Martín, don Sergio Sanz Jiménez, doña Sonia Sierra Infante, don Jorge Soler González, doña Elisabeth Valencia Mimbbrero, doña Laura Vílchez Sánchez, don Ignacio Martín Blanco, doña Mari Luz Guilarte Sánchez, don Martín Eusebio Barra López, doña Blanca Navarro Pacheco, don José María Cano Navarro, doña María Francisca Valle Fuentes, doña Munia Fernández-Jordán Celorio, don Dimas Gragera Velaz, don Manuel Rodríguez de L'Hotellerie de Fallois, don Héctor Amelló Montiu, doña María del Camino Fernández Riol y don David Bertrán Fernández Cabezas y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña de 3 de abril de 2018, por el que se admitió a trámite la delegación de voto del diputado don Carles Puigdemont i Casamajó, y el de 24 de abril de 2018, por el que se admitió a trámite la delegación del diputado don Antoni Comín Oliveres, así como la de los acuerdos de la mesa 5 de abril de 2018 y 25 de abril de 2018 que, respectivamente, no atendieron la petición de reconsideración de los anteriores. La nulidad de estos acuerdos tiene el alcance expresado en el fundamento jurídico 8.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta y uno de mayo de dos mil veintidós.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Santiago Martínez-Vares García.—Antonio Narváez Rodríguez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Firmado y rubricado.

Voto particular concurrente que formulan el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón a la sentencia dictada en el recurso de amparo núm. 2388-2018

En ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional expresamos, en el presente voto particular, parte de los argumentos expuestos ante el Pleno en relación con la propuesta de resolución del recurso de amparo núm. 2388-2018.

Pese a coincidir con el fallo estimatorio del recurso de amparo, disintimos de la estructura argumentativa que lleva a la mayoría a ese resultado. La razón es que se parte de una reflexión sobre la naturaleza constitucional del voto parlamentario que no era necesaria para resolver la pretensión de amparo planteada, ni adecuada en cuanto a

su contenido, por resultar excesivamente restrictiva y no ajustarse a la evolución actual de la regulación de ese voto.

1. La demanda de amparo, tal y como se recoge en los antecedentes de la sentencia, planteaba que la delegación de voto admitida en los acuerdos de la mesa del Parlament objeto del recurso, no se ajustaba a las previsiones del art. 95 RPC, resultando por ello lesiva del art. 23.2 CE, al impedir a los diputados y diputadas recurrentes en amparo desempeñar sus propias funciones parlamentarias en condiciones de igualdad, provocando una perturbación arbitraria de las reglas de conformación de las mayorías y minorías parlamentarias.

Ante un conflicto constitucional entre la mesa del Parlament y una parte de los integrantes de la Cámara, y teniendo en cuenta que la controversia se plantea en el marco procesal del recurso de amparo parlamentario, la sentencia debió limitarse a verificar si la aplicación por parte de la mesa del Parlament del art. 95 del Reglamento parlamentario resultó o no, en el caso concreto, contrario al art. 23.2 CE. Si el Tribunal consideraba necesario evaluar el ajuste constitucional del art. 95 RPC con el art. 79.3 CE, que establece que «el voto de Senadores y Diputados es personal e indelegable», quizá debió plantearse una cuestión interna de constitucionalidad para poder formular el juicio sobre la validez de la norma reglamentaria en el marco del procedimiento específicamente concebido para ello, previa identificación de la cuestión planteada con las garantías de audiencia y contradicción que dicho procedimiento establece.

No lo hace porque, en realidad, tampoco se dan exactamente las condiciones previstas en el art. 55.2 LOTC, habida cuenta que la apariencia de lesión del derecho fundamental invocado no concurre y, por tanto, no puede sospecharse que proceda de la norma aplicada. Pero precisamente porque no se dan esas condiciones, el Tribunal debió abstenerse de formular un juicio de constitucionalidad abstracto, que concluye con una interpretación conforme del art. 95 RCP no requerida por las partes, ni necesaria para que el Tribunal resolviese el problema constitucional planteado en la demanda.

2. El juicio del Tribunal relativo a la aplicación correcta del art. 95 RPC, hubiera sido bastante para estimar el recurso de amparo planteado, sin necesidad de entrar a valorar si la delegación expresó o no el sentido del voto delegado, o si esta fue o no excesivamente genérica, porque incluso en el caso de que la delegación hubiera contenido el sentido de los votos a emitir, o hubiera sido determinada y específica, tampoco hubiera sido válida, dado que no se daban las condiciones materiales para aceptar dicha delegación.

Como se explica en el fundamento jurídico 7 de la sentencia, «rectamente interpretado, el supuesto de incapacidad prolongada que ha sido aquí invocado ha de entenderse haciendo referencia a situaciones imprevisibles, en el sentido de que no dependen de la voluntad del parlamentario y no pueden ser atendidas de otro modo que con la delegación de voto, extremos ambos que han de ser expresamente valorados por la mesa. Se trata de situaciones que, por la excepcionalidad que suponen a la regla general de voto personal, han de ser interpretadas siempre con criterio restrictivo». Y esa era la única *ratio decidendi* necesaria para resolver el recurso de amparo parlamentario sometido a juicio.

El art. 95 RCP es una habilitación del legislador autonómico que hace posible el voto no presencial, tanto en su modalidad de delegación en sentido propio, como en una eventual modalidad de voto telemático (art. 95.3 RPC). Se trata, por tanto, de una excepción a la presencialidad del voto en el marco del desarrollo de la actividad parlamentaria, entendida la presencialidad como elemento definitorio del voto personal que, por lo demás, no viene definido en el Reglamento del Parlamento como voto indelegable, a diferencia de lo que sí prevé el art. 79.3 CE para el voto de diputados y senadores.

Por tanto, si se acepta el voto no presencial como excepción a la comprensión general del voto parlamentario (tal y como se deriva de los arts. 91 a 94 RPC), es preciso formular una interpretación restrictiva de la excepción, para no subvertir el sentido de la

regla general de la presencialidad. Y esa interpretación restrictiva debe tener en cuenta tanto la previsión normativa que contempla las causas justificativas de la delegación de voto, como la finalidad que persiguen esas causas.

Entre las razones justificativas que contempla el art. 95 RPC está la baja por maternidad o paternidad, la hospitalización, la enfermedad grave o la incapacidad prolongada. Siendo evidente que la situación en la que se encontraban los señores Puigdemont y Comín no estaba comprendida en ninguno de esos supuestos, el único concepto susceptible de interpretación por la mesa es al que se acude para justificar la delegación de voto. Y la mesa entiende que la situación de los delegantes es de incapacidad prolongada. Pero esa interpretación abierta no tiene en cuenta la finalidad que justifica la delegación de voto en el ordenamiento autonómico catalán, que, tal y como está regulada, pretende asegurar la conciliación de la vida personal con el ejercicio del cargo representativo y preservar la salud e integridad física de los diputados y diputadas, para evitar que el cumplimiento del deber de presencia en el Parlament, para proceder a una votación, pueda tener un impacto negativo en la salud de los parlamentarios. En ese contexto debería entenderse la incapacidad prolongada en el sistema catalán, teniendo en cuenta, además, que esa finalidad tiene soporte constitucional en los arts. 9.2 y 14 CE, por cuanto se refieren a la consecución del objetivo de igualdad entre hombres y mujeres, en los arts. 15 y 43 CE, referidos respectivamente a la garantía de la integridad física y a la preservación del derecho a la salud, y el art. 39 CE, por cuanto se refiere a la protección de la familia y de la infancia.

No puede ignorarse que el origen del voto no presencial se sitúa en el ordenamiento autonómico andaluz, que introdujo en 1995 una modificación al art. 85.2 del Reglamento de Parlamento entonces vigente, para permitir, en los supuestos de embarazo o parto reciente, la posibilidad de que el voto fuera válido sin necesidad de que la parlamentaria estuviera presente en la Cámara. Desde ahí la previsión se fue extendiendo, con distinto alcance y una diversidad normativa destacable, a otros ordenamientos autonómicos, con particular intensidad después de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Perturba esta comprensión de la finalidad del precepto la idea de «incapacidad legal prolongada» contenida en el auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2018, al que este tribunal no debe sentirse vinculado, siquiera implícitamente. Pero, incluso aceptando a meros efectos dialécticos esta ampliación de la noción de incapacidad, que merecería una reflexión más detallada y un análisis más profundo desde la perspectiva constitucional, no podría entenderse que los delegantes en este caso, los señores Puigdemont y Comín, se encuentran en esta situación. No existe falta de capacidad para acudir al Parlament, cuando lo que concurre es falta de voluntad personal de presentarse en la sede parlamentaria ante el riesgo de detención derivado de la situación procesal de los delegantes. No existe finalidad constitucionalmente legítima que ampare la voluntad de no estar presente en este caso, sino un abierto fraude de ley si se utiliza como causa justificativa de la delegación de voto.

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

3. Sin embargo, los fundamentos jurídicos 5 y 6 formulan un juicio abstracto de constitucionalidad sobre el art. 95.2 RPC, tras desarrollar un canon innovador en relación con la personalidad del voto, que no solo era innecesario, como se ha explicado, sino que define un solo modelo constitucionalmente admisible de voto delegado que genera más incertidumbres de las que resuelve y que pierde de vista la realidad del estado autonómico en el que tendrá que desenvolverse y aplicarse, pro futuro, esa doctrina.

La sentencia proyecta sin reservas el carácter personal e indelegable del voto de diputados y senadores que prevé el art. 79.3 CE a los parlamentos de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas, a pesar de que varios reglamentos de las asambleas correspondientes, como es el caso del Reglamento del Parlamento de Cataluña, no integran expresamente los caracteres de voto personal e indelegable. La sentencia reconoce que los arts. 67.2 y 79.3 CE son preceptos que se refieren a los miembros de las Cortes Generales, pero afirma que las exigencias en ellos contenidas «son inherentes al ejercicio de la función representativa, en cuanto afectan a su esencia, se encuentran implícitos en el derecho que consagra el art. 23 CE». Pero las consecuencias que se extraen de esa formulación no parecen idóneas, porque se hace derivar del art. 23 CE una configuración del voto parlamentario en las asambleas autonómicas que impone una uniformidad no prevista en el título VIII de la Constitución.

De hecho, la STC 179/1989, de 2 de noviembre, vino a establecer en su FJ 6, que el art. 79 CE se integra «en el título III de la misma, intitulado ‘De las Cortes Generales’, en su capítulo primero, bajo la rúbrica ‘De las Cámaras’, lo que conduce sin dificultades a apreciar que la materia allí regulada se refiere a las Cámaras componentes de las Cortes Generales, y no otras: máxime cuando en el mismo art. 79, apartado 3, se hace mención del ‘voto de Senadores y Diputados’». La sentencia de la que discrepamos es consciente de esta jurisprudencia previa, y por ello reconduce la cuestión de la naturaleza del voto al art. 23 CE, trasladando la personalidad e indelegabilidad al contenido propio de dicho precepto.

Pero esta opción interpretativa, obvia otra consideración contenida en el FJ 6 de la STC 179/1989, que resulta fundamental en el caso que nos ocupa: no existe un mandato constitucional de uniformidad del modelo de organización parlamentaria. Dice la sentencia: «no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las comunidades autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las comunidades autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 CE». La sentencia aprobada por la mayoría, transforma el art. 23 de la Constitución, mediante la interpretación dada, en el mecanismo de equiparación del funcionamiento de las Cámaras autonómicas en lo que a la organización y modalidades de voto se refiere, estableciendo la inconstitucionalidad del voto delegado siempre que no se cumplan las condiciones que, la propia sentencia, considera imprescindibles para aceptar el voto delegado como excepción a lo que la sentencia considera un mandato constitucional de indelegabilidad aplicable con carácter general a todo tipo de ejercicio del derecho al voto.

La voluntad unificadora contenida en la sentencia parece ignorar que todas las comunidades autónomas excepto dos (Castilla La Mancha y Murcia), así como las dos ciudades autónomas han regulado en sus respectivos reglamentos parlamentarios diversas modalidades de voto no presencial, considerando sistemáticamente la existencia de excepciones, de diverso alcance, a la obligación de voto personal e indelegable.

Esas previsiones legales contemplan dos tipos de excepciones: la modalidad de voto telemático o la delegación de voto en sentido estricto, que si bien actúan ambas como excepción a la presencialidad, y se justifican en gran medida en la preservación de bienes constitucionales equivalentes, no son idénticas, ni plantean los mismos problemas teóricos.

Una parte de los reglamentos contemplan exclusivamente el voto telemático bajo esta u otra denominación. Es el caso de las Cortes Valencianas (art. 82.5 de su Reglamento); el Parlamento de Cantabria (art. 88.2); el Parlamento de La Rioja (art. 73); las Cortes de Aragón (art. 129); el Parlamento de las Illes Balears (art. 85.3); las Cortes de Castilla y León (86.2); la Asamblea de Madrid (art. 16.3 RAM); la Junta General del Principado de Asturias (art. 11.2); la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta

(art. 59.5 del Reglamento de la Asamblea), y la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla (art. 59.2 siempre del Reglamento de la Asamblea).

Dos reglamentos contemplan exclusivamente el voto delegado. Es el caso del reglamento del Parlamento Vasco (art. 89.1 RPV) y del Reglamento del Parlamento de Navarra (art. 94.2).

Y un tercer grupo prevén ambos instrumentos excepcionales. Es el caso del Parlamento de Andalucía (art. 85.5 y 6 RPA); la Asamblea de Extremadura (art. 142); Parlamento de Canarias (art. 92.5 a 10 RPCan); y el Parlamento de Galicia (art. 84.3 a 5 RPG).

Y, actualmente, también el art. 82.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla la modalidad de voto telemático, aunque no reconoce el instrumento de la delegación de voto, sucediendo lo mismo en el Senado, si bien en este caso son normas internas de la mesa las que definen las modalidades de ejercicio del voto a distancia.

4. La diversidad de regulaciones existente, y el contenido de la sentencia, pueden generar incertidumbre en la práctica parlamentaria.

Según la jurisprudencia contenida en el pronunciamiento el voto delegado solo cabe: (i) como expresión del voto previamente indicado, de forma fehaciente, por el delegante; (ii) cuando sea posible la solicitud del voto delegado con carácter previo a la celebración de la votación, es decir que el voto ha de emitirse antes de la deliberación; (iii) siempre que la mesa establezca, y el diputado delegado cumpla, el procedimiento de expresión del sentido del voto emitido por el delegante.

La sentencia está formulando una definición del voto delegado que lo transforma en una mera modalidad de manifestación del voto, equivalente al voto telemático pero que se articula a través de otro diputado o diputada y no a través de medios electrónicos. En suma, un voto delegado que no es un voto por procuración o una delegación de voto en el sentido propio de esta noción y que, cuando se ejerza, presupone que el debate parlamentario previo es perfectamente prescindible y en nada va a influir en el sentido del voto. Condición esta que no se comprende desde una definición del voto que se construye desde la prohibición del mandato imperativo, y desde la consideración de la naturaleza personal del voto, esto es, desvinculada del mandato del partido o grupo parlamentario.

Esto podría suponer que los reglamentos autonómicos que prevén el voto delegado en exclusiva, o con aceptación del voto telemático, deberían revisar el contenido de la regulación, para verificar si se ajusta o no a las previsiones jurisprudenciales. O, en defecto de revisión normativa, los preceptos que regulan el voto delegado deberán ser interpretados, por las propias mesas de las cámaras autonómicas, en el único sentido considerado constitucionalmente viable por el Tribunal. Es decir, la sentencia tiene un efecto expansivo y unificador, proyectándose sobre el contenido de una serie de normas que integran el bloque de la constitucionalidad, que excede con mucho de las pretensiones de la demanda de amparo y que hubiera exigido una reflexión más detenida sobre los efectos de este pronunciamiento.

Pero, además, la construcción jurisprudencial que se da al voto delegado lo anula en la práctica como modalidad de consideración del voto del diputado ausente. No cabe, según esta sentencia la posibilidad de sustitución del parlamentario, porque lo único que se acepta es el reemplazo en la manifestación de la voluntad del diputado que no delega su voto, sino la expresión del mismo que, además queda desvinculada del debate que debiera conducir a la adopción de la decisión, reforzando de ese modo la erosión de la prohibición de mandato imperativo.

Las razones político-constitucionales que han conducido al reconocimiento de la delegación de voto en las disposiciones autonómicas que lo prevén, y que sustentan también la previsión del voto telemático, se han reforzado tras la crisis provocada por el Covid-19. Ello no significa que la fuerza de los hechos deba llevarnos a negar el sustento dogmático de los sistemas democráticos, pero debe hacernos pensar en la necesidad de reflexionar más y mejor sobre esos dogmas, algunos de ellos difícilmente justificables en el marco de sociedades en que los entornos digitales, y el ejercicio de derechos a través

de ellos es elemento clave de la participación política. Una vez que se consideren plenamente las posibilidades de participación del diputado y la diputada ausente, se deben desarrollar mejores mecanismos de control para que la manifestación del voto, en estos supuestos, no suponga una distorsión de la configuración de la voluntad de la Cámara.

Madrid, a treinta y uno de mayo de dos mil veintidós.–Cándido Conde-Pumpido Tourón.–María Luisa Balaguer Callejón.–Firmado y rubricado.