

## SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**13999** *Sala Primera. Sentencia 86/2024, de 3 de junio de 2024. Recurso de amparo 2875-2023. Promovido por don Salvador Illa Roca y otros treinta y un diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar en el Parlamento de Catalunya en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara que habilitaron un procedimiento provisional de votación telemática. 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: habilitación del voto telemático que excepciona el principio de presencialidad de quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y está sujeto a una orden judicial de busca y captura.*

ECLI:ES:TC:2024:86

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y los magistrados y magistradas don Ricardo Enríquez Sancho, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga y don Juan Carlos Campo Moreno, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

## SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 2875-2023, promovido por don Salvador Illa Roca, doña Alicia Romero Llano, don Raúl Moreno Montaña, doña María Asunción Escarp Gibert, don Ferrán Pedret Santos, don Ramón Espadaler Parcerisas, doña Judit Alcalá González, don Óscar Aparicio Pedrosa, doña Helena Bayo Delgado, doña Eva Candela López, doña María dels Dolors Carreras Casany, doña Elena Díaz Torrevejan, don Mario García Gómez, doña Rocío García Pérez, don Pol Gibert Horcas, don Cristóbal Gimeno Iglesias, don David González Chanca, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Gemma Lienas Massot, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Òscar Ordeig Molist, don Joaquín Paladella Curto, doña Silvia Paneque Sureda, don David Pérez Ibáñez, don Jordi Riba Colom, doña Mónica Ríos García, doña Silvia Romero Galera, don Juan Luis Ruiz López, doña Beatriz Silva Gallardo, don Jordi Terrades Santacreu y don Rubén Viñuales Elías, diputadas y diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar en el Parlamento de Catalunya contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Catalunya de 19 de abril de 2023, por la que se desestiman las reconsideraciones planteadas contra sendos acuerdos de la mesa de 18 y 19 de abril de 2023. Ha comparecido el Parlamento de Catalunya. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 5 de junio de 2023, las diputadas y los diputados del grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar en el Parlamento de Catalunya citados en el encabezamiento de esta resolución, representados por la procuradora de los tribunales doña Virginia Aragón Segura, bajo la dirección del letrado

don Alberto Cachinero Capitán, interpusieron recurso de amparo contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se desestiman las solicitudes de reconsideración formuladas por los recurrentes registradas con los núms. 98515 y 98517 contra los acuerdos de la mesa de 18 de abril de 2023, sobre la regulación transitoria del voto telemático hasta que no se proceda a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, y de 19 de abril de 2023, aceptando la habilitación del procedimiento de votación telemático del diputado don Lluís Puig i Gordi hasta el final de ese periodo de sesiones.

2. El recurso tiene su origen en los siguientes antecedentes:

a) La mesa del Parlamento de Cataluña, por acuerdo de 18 de abril de 2023 (acta de la sesión núm. 131), aprobó por mayoría una regulación transitoria del voto telemático hasta que no se procediera a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en los siguientes términos:

«Exposición de motivos.

El artículo 4.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece que los diputados tienen derecho a voto en el Pleno. Este principio básico del parlamentarismo interpela a todos los órganos del Parlamento, que, dentro de sus funciones y la legalidad, deben hacer todo lo posible para garantizar el derecho de voto de todos los diputados y diputadas.

En cuanto al voto telemático, este se habilitó durante la pandemia atendiendo a la situación de excepcionalidad de forma no controvertida. En ese mismo sentido, el voto telemático se está utilizando en algunas comisiones del Parlamento de Cataluña, también de forma no controvertida.

El acuerdo de la mesa del Parlamento que habilita el voto telemático es transitorio para garantizar los derechos de todos los diputados y diputadas mientras no exista una reforma definitiva del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Por eso, la Mesa del Parlamento de Cataluña acuerda:

1. Que en situaciones excepcionales de especial gravedad en las que se impida el desarrollo de la función parlamentaria y, dadas las especiales circunstancias, se considere suficientemente justificado, la Mesa podrá autorizar en escrito motivado que los diputados y diputadas emitan su voto por el procedimiento telemático.

2. Que el diputado o diputada deberá solicitar el procedimiento telemático mediante escrito motivado a la Mesa, que le comunicará su decisión precisando el período de tiempo en que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa, que deberá tener conocimiento con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.»

b) El diputado don Lluís Puig i Gordi, mediante escrito de 18 de abril de 2023 registrado con el núm. 98137, solicitó a la mesa, al amparo del anterior acuerdo, que se le habilitara el procedimiento transitorio de votación telemática dado que las circunstancias actuales le incapacitan para poder ejercer de forma presencial el derecho al voto.

c) El grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar, mediante escrito de 19 de abril de 2023 registrado con el núm. 98515, solicitó la reconsideración del acuerdo de 18 de abril de 2023; al igual que lo hicieron los grupos parlamentarios de Vox en Cataluña y Ciutadans, mediante sendos escritos de esa misma fecha registrados con los núms. 98518 y 98519, respectivamente.

La solicitud de reconsideración se fundamentó en la necesidad de respetar la jurisprudencia constitucional establecida en la STC 85/2022, de 27 de junio, respecto de la exigencia de la presencialidad en el ejercicio del voto de los representantes políticos y

de que solo excepcionalmente cabe excepcionarlo en los casos previstos en el art. 95.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC). A esos efectos, se incide en que, a diferencia de lo que ocurrió con los acuerdos de la mesa de 13 y 27 de marzo de 2020, en que se habilitó el voto delegado, y de 24 de marzo de 2020, en que se habilitó la posibilidad de activar el voto telemático que prevé el Reglamento del Parlamento de Cataluña para los casos de delegación de voto, que estaban justificados por situaciones de extrema urgencia y necesidad por la situación pandémica de la covid-19; sin embargo, en este caso no concurre causa de excepcionalidad, careciendo de justificación alguna que la mesa acuerde una nueva modalidad de voto. De ello concluye que el acuerdo sometido a reconsideración vulnera el cumplimiento de lo establecido en las SSTC 85/2022, de 27 de junio, y 24/2023, de 27 de marzo, en las que se anularon sendas delegaciones del voto del diputado don Lluís Puig i Gordi, al considerar que en su caso no concurría ninguna de las situaciones excepcionales de especial gravedad previstas reglamentariamente para ejercer voto delegado.

d) La mesa del Parlamento de Cataluña, por acuerdo de 19 de abril de 2023 (acta de la sesión núm. 132), aprobó por mayoría autorizar el voto telemático del diputado don Lluís Puig i Gordi hasta el final del periodo de sesiones, que finalizaba el 31 de julio de 2023, al considerar que las circunstancias en las que se encuentra suponen una situación excepcional de especial gravedad que le impide el desarrollo de la función parlamentaria en los términos del acuerdo de 18 de abril de 2023.

e) El grupo parlamentario Socialistes i Units per Avançar, mediante escrito de 19 de abril de 2023 registrado con el núm. 98517, solicitó la reconsideración del anterior acuerdo de 19 de abril de 2023; al igual que lo hicieron los grupos parlamentarios de Ciutadans y Vox en Cataluña, mediante sendos escritos de esa misma fecha registrados con los núms. 98519 y 98520, respectivamente. La solicitud de reconsideración se fundamentó en que dicha habilitación vulnera el cumplimiento de lo establecido en las SSTC 85/2022, de 27 de junio, y 24/2023, de 27 de marzo, en las que se anularon sendas delegaciones del voto del diputado don Lluís Puig i Gordi, al considerar que no puede ser tenida como una situación excepcional de especial gravedad a los efectos de excepcionar el voto presencial la de quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura.

f) La mesa del Parlamento de Cataluña, por un único acuerdo de 19 de abril de 2023, aprobó por mayoría desestimar todas las solicitudes de reconsideración formuladas contra los citados acuerdos de 18 y 19 de abril de 2023, argumentando que (i) la mesa debe garantizar el derecho de los diputados al voto; (ii) las votaciones telemáticas en el Pleno y en las comisiones del Parlamento de Cataluña han sido habilitadas anteriormente por la mesa sin previsión reglamentaria al efecto, tal como se hace en el presente acuerdo, sin que haya sido objeto de controversia; y (iii) las sentencias del Tribunal Constitucional citadas en las reconsideraciones respecto de las delegaciones de voto anuladas al diputado don Lluís Puig i Gordi no tiene el mismo objeto que el acuerdo sometido a reconsideración.

3. Los demandantes de amparo solicitan que se estime el recurso declarando que se ha vulnerado su derecho a la representación política (art. 23.2 CE), para cuyo restablecimiento considera necesario anular los acuerdos impugnados.

Los demandantes de amparo, en el apartado de antecedentes de hecho del recurso, relatan las actuaciones de la mesa del Parlamento de Cataluña relativas a las sucesivas ocasiones en las que autorizó el voto delegado al diputado don Lluís Puig i Gordí en la XIII legislatura –que el Parlamento de Cataluña pasó a denominar XIV legislatura a partir de la resolución 9/XIII aprobada en la sesión plenaria de 2 de junio de 2021–, así como el proceso de su impugnación por los demandantes, que culminaron con sendos recursos de amparo resueltos por las SSTC 85/2022, de 27 de junio, y 24/2023, de 27 de marzo. En conexión con ello, relatan la aprobación del acuerdo de 18 de abril de 2023 poniéndolo en relación inmediata con el hecho de que en esa misma fecha fuera solicitada la habilitación del procedimiento de votación telemática por don Lluís Puig i

Gordi, que fue aprobado y confirmado en reconsideración mediante sendos acuerdos de 19 de abril de 2023.

Los demandantes, en el apartado primero dedicado a los motivos del recurso, tras exponer la jurisprudencia constitucional sobre el art. 23.2 CE y recordar la regulación general establecida en el art. 95 RPC sobre el ejercicio del voto delegado y la concreta posibilidad de ejercer el voto telemático, a través de la delegación de voto, prevista en el art. 95.3 RPC, destacan que la facultad de la mesa del Parlamento a la que alude este precepto de establecer los criterios generales para poder delimitar los supuestos que permiten esta delegación no se puede extender a la ampliación de supuestos o causas respecto de las que determina el precepto citado para el voto telemático. A esos efectos, afirman, por un lado, que «[l]a equiparación de las circunstancias procesales en las que se encuentra el diputado que solicitó la habilitación del voto telemático, aunque eludidas en su solicitud, con las circunstancias que son la *ratio* de la regulación excepcional contenida en el art. 95 RPC, suponen una interpretación expansiva y una extensión analógica de los supuestos previstos en el citado artículo [...], lo que supone una arbitrariedad que menoscaba los derechos del resto de diputados, vulnerando así el derecho fundamental del art. 23.2 CE» y, por otro, que «[l]a decisión de la mesa supone la ampliación de los supuestos tasados en el art. 95 RPC, eximiéndose al diputado solicitante de la habilitación del voto telemático de la debida acreditación de las circunstancias impeditivas alegadas, que, en cualquier caso, no guardan conexión con la *ratio* de la excepción. Todo ello conlleva que se desvirtúa la regulación reglamentaria de la excepción que supone la habilitación del voto telemático, quebrando la expectativa de la aplicación del precepto por parte de la mesa y la previsibilidad de sus decisiones al respecto de una cuestión tan sensible como la posibilidad de emitir o no el voto telemático vinculado así a la delegación de voto en circunstancias no previstas expresamente en el Reglamento, lo que es claramente contrario a lo querido por el legislador reglamentario, y supone una inequidad de trato respecto a los demás diputados y diputadas».

Los demandantes, en el apartado segundo dedicado a los motivos del recurso, tras exponer la jurisprudencia constitucional sobre la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos establecida en las SSTC 19/2019, de 12 de febrero; 65/2022, de 31 de mayo; 75/2022, de 15 de junio; 85/2022, de 27 de junio, y 24/2023, de 27 de marzo, también inciden en «que las causas que pueden justificar el voto telemático o delegado deben ser siempre excepcionales o de fuerza mayor y encontrarse registradas en el reglamento parlamentario»; concluyendo «que habilitar un sistema de votación, fuera de las situaciones excepcionales fijadas en el artículo 95 RPC, alejado además de la norma de la votación presencial y personal, atenta contra el *ius in officium* (artículo 23.2 CE) de los diputados y diputadas».

Los demandantes de amparo, en un tercer apartado dedicado a los motivos del recurso, tras describir el contenido de los acuerdos parlamentarios impugnados y reconocer que la mesa ha adoptado acuerdos por situaciones de extrema urgencia y necesidad fruto de la situación pandémica (acuerdos de 13, 17 y 24 de marzo), en los que se preveía la celebración de sesiones no presenciales de determinados órganos de la Cámara (junta de portavoces y mesa) y la activación del voto telemático que prevé el Reglamento del Parlamento de Cataluña para los casos de delegación de voto, alegan que «estos acuerdos fueron adoptados por la mesa del Parlamento motivados por situaciones de extrema urgencia y necesidad fruto de la situación pandémica, que no se ven justificadas en la situación concreta que nos ocupa, que no se encuentra como causa de excepcionalidad en el Reglamento del Parlamento y, que no encuentra ninguna justificación para que la mesa del Parlamento acuerde una nueva modalidad de voto. Con todo ello, se ve vulnerado nuevamente el *ius in officium* (art. 23.2 CE) de los diputados y diputadas al no permitir la participación y debate de esta reforma reglamentaria».

Los demandantes de amparo, en el cuarto apartado dedicado a los motivos del recurso, insisten en que «[e]n el caso que nos ocupa no existe ninguna causa

excepcional como aquellas motivadas por situaciones de extrema urgencia y necesidad fruto de la situación pandémica, por la cual cosa se trata de un acuerdo de la Mesa del Parlament contrario a derecho y a la jurisprudencia establecida por el Alto Tribunal». Inciden en que, «[p]or un lado, la situación ante las que nos encontramos no debe habilitar ningún supuesto excepcional de votación telemática, puesto que la situación procesal del ilustre diputado Lluís Puig no habilita dicho supuesto, solicitado por él en el acuerdo de la mesa del Parlament del 19 de abril de 2023, al no encontrarse ni tasada por el RPC ni conformar una circunstancia excepcional o de fuerza mayor»; concluyendo que «la habilitación de este mecanismo de voto telemático de la Mesa del Parlament en su acuerdo del día 19 de abril supone una decisión arbitraria, aprobada *ad hoc* para este caso concreto», eludiendo el cumplimiento de la jurisprudencia constitucional en la materia. A ello añaden que, «[p]or otro lado, resulta palmario y evidente que la forma en la que se ha desarrollado este mecanismo no es la adecuada, quedando esto patente en la inconcreción e incongruencia en el propio redactado del acuerdo»; destacando que (i) la habilitación del voto telemático no se puede condicionar a una posible reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, puesto que no existe posibilidad de saber con seguridad si esta se producirá ni en qué sentido; (ii) existe indeterminación en el redactado debido a la ambigüedad de las situaciones y a los casos concretos en los que se debe aplicar, puesto que se hace uso de fórmulas indefinidas, por lo que «debe ser la propia mesa, a través de decisiones que pueden entenderse arbitrarias, el órgano encargado de concretar estos conceptos indefinidos, sin mediar reforma ordinaria del Reglamento del Parlament de Catalunya y vulnerando, de nuevo, el *ius in officium*»; y (iii) la celeridad con la que se aprobaron los acuerdos no han posibilitado que este se desarrolle con unas mínimas garantías, habiéndose establecido «un procedimiento de votación telemática consistente en que el ilustre diputado Lluís Puig debe enviar un correo electrónico a la Vicepresidencia Primera (en funciones de presidenta del Parlament) expresando el sentido del voto para cada una de las votaciones. Posteriormente, un miembro de la mesa debe telefonear al ilustre diputado Lluís Puig para así validar su identidad. Queda patente así la inconcreción y la imprecisión de este mecanismo de votación, cuya aplicación no ofrece garantías jurídicas al voto del diputado, que no garantiza el secreto del voto cuando el RPC así lo exige (art. 101 RPC), y que excluye la intervención del personal funcionario y de los empleados y empleadas públicos, involucrando la participación, exclusivamente, de personas electas que, de forma consciente y activa, han tomado la decisión de ignorar las diferentes sentencias y pronunciamientos del Tribunal Constitucional en el este preciso asunto».

De todo ello concluyen los demandantes de amparo que los acuerdos impugnados «son ilícitos e inconstitucionales al afectar al *ius in officium* de los diputados y diputadas del Parlament de Catalunya, consagrado en el 23.2 CE, puesto que su aprobación supone en realidad un intento de esquivar la aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al carácter y alcance de la delegación de voto permitidas por el artículo 95 RPC, permitiendo excepciones a la presencialidad que no se hayan recogidas en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, por lo que no puede sino considerarse como un intento de abstraerse de la vinculación de todos los poderes públicos al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva, y que sigue lesionando el *ius in officium* de los recurrentes, adoptando así el órgano parlamentario una decisión contraria a la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes, circunstancia que se da claramente en el caso que se expone ante este tribunal».

Los demandantes de amparo justifican la especial trascendencia constitucional del recurso afirmando, por un lado, que el objeto del recurso afecta al derecho de representación política de las diputadas y los diputados del Parlamento de Cataluña, siendo relevante para la determinación del contenido y alcance de este derecho en el caso planteado en este recurso; y, por otro, que la vulneración aducida también supone una perturbación ilegítima del derecho a la participación política mediante representantes que asiste a la ciudadanía representada en el Parlamento de Cataluña mediante la elusión de la aplicación de la jurisprudencia constitucional.

4. La Sección Primera del Tribunal, por providencia de 3 de julio de 2023, acordó la admisión a trámite de la demanda de amparo, apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional ya que el asunto trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)]; dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña para la remisión de testimonio de las actuaciones y a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional; y no haber lugar a la solicitud de suspensión excepcional del art. 56.6 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), formándose pieza separada para sustanciar el incidente de suspensión, que fue completamente tramitada y está pendiente de resolución.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Primera del Tribunal, por diligencia de ordenación de 11 de septiembre de 2023, tuvo por recibido el testimonio de las actuaciones, por personado y parte al Parlamento de Cataluña y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal, por plazo común de veinte días, a fin de que, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTC, pudieran presentar alegaciones.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 24 de octubre de 2023, presentó alegaciones interesando la estimación del amparo por vulneración del derecho de los recurrentes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (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), para cuyo restablecimiento insta la nulidad de los acuerdos parlamentarios impugnados.

El Ministerio Fiscal, en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 18 de abril de 2023, por el que se habilita el voto telemático de manera transitoria mientras no haya una reforma definitiva del Reglamento, argumenta que (i) no existe una regulación específica en el Reglamento del Parlamento de Cataluña sobre el voto telemático al margen del voto delegado establecido en su art. 95, por lo que existiría un vacío normativo que vendría a cubrir este acuerdo de la mesa; (ii) el art. 37.3 a) RPC establece que la mesa del Parlamento de Cataluña solo tiene atribuida competencia para adoptar las decisiones que requieren las tramitaciones parlamentarias en caso de duda o laguna reglamentaria, que tiene el límite, establecido por la jurisprudencia constitucional, de la modificación del reglamento, ya que implica sustraer esa decisión al Pleno de la Cámara, obviando así el requisito de la mayoría absoluta para su reforma (SSTC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3, y 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2); (iii) el acuerdo impugnado introduce una regulación general sobre el ejercicio del voto telemático, incorporando una modalidad de voto no prevista en el reglamento que va más allá de su aclaración o integración, con quiebra no solo de la doctrina constitucional referida sino también de la que establece que las excepciones al voto presencial solo puede venir prevista en el reglamento de la Cámara (SSTC 19/2019, de 12 de febrero, y 168/2021, de 5 de octubre) y en los supuestos específicos establecidos en el art. 95 RPC (SSTC 65/2022, 75/2022 y 85/2022); y (iv) con este proceder se ha producido una modificación reglamentaria *de facto* fuera de los cauces previstos para su reforma con desconocimiento del principio de que para ello es necesaria una aprobación del Pleno por mayoría (art. 58.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), lo que implica una vulneración del *ius in officium* de los recurrentes, quienes se han visto privados de la participación y debate en una reforma reglamentaria.

El Ministerio Fiscal, en relación con el acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se habilita el voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi, argumenta que la nulidad del acuerdo que le da cobertura arrastra también la de este. Añade que, sin perjuicio de ello, su nulidad también derivaría de que, en los términos reiterados en las SSTC 85/2022, de 27 de junio, y 24/2023, de 27 de marzo, la situación alegada por el recurrente para que se autorizara el voto telemático, que es la de estar declarado en rebeldía en un proceso penal, no cumpliría la condición de ser un supuesto que permita excepcionar el ejercicio del voto presencial; derivando

de ello que el proceder de la mesa del Parlamento de Cataluña, al adoptar ese acuerdo, estaría próximo al fraude de ley, porque, aunque no desconoció formalmente lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional sobre la delegación de voto en aquellas sentencias, se sirvió de la autorización aquí impugnada como un subterfugio tendente a su elusión, adoptando así una habilitación arbitraria, aprobada *ad hoc*, para el caso concreto.

En cuanto al alcance de la estimación del recurso, el Ministerio Fiscal argumenta, con cita de jurisprudencia constitucional previa, que no debe comunicarse la nulidad de los acuerdos impugnados a los actos del Parlamento de Cataluña que hayan podido adoptarse con el voto del diputado habilitado para su emisión de manera telemática, como salvaguarda del principio de seguridad jurídica.

7. El Parlamento de Cataluña, por escrito registrado el 25 de octubre de 2023, presentó alegaciones solicitando la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación.

El Parlamento de Cataluña afirma que concurren las siguientes causas de inadmisión: (i) el incumplimiento de las exigencias de precisión y claridad, al no concretarse los acuerdos de la mesa del Parlamento de Cataluña que se recurren, pues se hace referencia a un solo acuerdo de 19 de abril de 2023 y en esa fecha se adoptaron dos (el que habilita el voto telemático al diputado y el que resuelve las solicitudes de reconsideración); (ii) la demanda no justifica su especial trascendencia constitucional, o lo hace de manera insuficiente; (iii) el recurso carece de especial trascendencia constitucional porque no tiene consecuencias políticas generales; (iv) la manifiesta inexistencia de lesión, ya que no concurre la lesión alegada del art. 23.2 CE que no cabe derivar de una mera infracción reglamentaria; (v) la falta de legitimación de los recurrentes porque el recurso se configura como un contra-amparo, al oponerse al reconocimiento de un derecho fundamental ajeno; y (vi) el recurso ha perdido parcialmente su objeto, de manera sobrevenida, porque el acuerdo que autoriza concretamente el ejercicio del voto telemático a un diputado solo estuvo vigente en el periodo de sesiones que concluyó el 31 de julio de 2023.

El Parlamento de Cataluña, respecto del acuerdo por el que se aprueba la regulación transitoria del voto telemático, afirma que es adecuado y congruente con la jurisprudencia constitucional, ya que no es sustancialmente diferente a los procedimientos previstos en los parlamentos de nuestro país en los que se permite el voto en ausencia, delegado o telemático, en circunstancias excepcionales que impidan su ejercicio presencial y para el mejor conocimiento de la auténtica voluntad de la Cámara, como ocurrió de forma generalizada y exitosa durante la pandemia de covid-19, lo que ha supuesto que lo previsto para esa situación se haya mantenido o que se hayan extendido incluso los supuestos habilitantes para la votación telemática, como ha ocurrido, por ejemplo, en el Congreso de los Diputados. También se aduce, por un lado, que en el Parlamento de Cataluña se ha admitido de forma incuestionada la práctica del voto no presencial, delegado o telemático, en situaciones de extrema urgencia o necesidad, lo que se considera una consolidada práctica parlamentaria; y, por otro, que el mecanismo transitorio del voto telemático es plenamente respetuoso con los requisitos materiales fijados por el Tribunal Constitucional para el ejercicio del voto no presencial de que solo se puede autorizar cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor, tal como se prevé en el acuerdo impugnado; sin perjuicio de que un uso desviado del mismo pueda ser objeto de impugnación. Finalmente, se insiste en que los acuerdos impugnados no afectan ni inciden negativamente en el derecho fundamental al ejercicio del cargo representativo de los recurrentes ni se trata de una medida singular con la que se pretenda incumplir lo establecido por la jurisprudencia constitucional; sino, por el contrario, un procedimiento que facilita el ejercicio del voto parlamentario en circunstancias excepcionales.

8. Los demandantes de amparo no han presentado alegaciones.
9. Por providencia de 3 de junio de 2024 se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

### 1. Objeto del recurso.

El objeto de este recurso es determinar si vulnera el derecho a la representación política de los demandantes de amparo la decisión de la mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023 de aceptar la habilitación del procedimiento de votación telemática del diputado don Lluís Puig i Gordi hasta el final de ese periodo de sesiones (31 de julio de 2023), a cuyo fin se estableció por acuerdo de 18 de abril de 2023 una regulación transitoria del voto telemático hasta que no se procediera a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña; siendo rechazada la reconsideración de ambos acuerdos por otro adoptado el 19 de abril de 2023.

El Tribunal, en atención al desarrollo de los argumentos expuestos en la demanda para fundamentar fáctica y jurídicamente la invocación del derecho de representación política y su pretensión de amparo, considera que la formulación formal de la demanda de amparo contra los acuerdos de 18 y 19 de abril de 2023, por los que se establece una regulación transitoria del voto telemático y se acepta la habilitación para dicho voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi, respectivamente, están íntimamente vinculadas. Igualmente, constata que la voluntad impugnatoria de los demandantes de amparo se dirige como pretensión principal contra la decisión de habilitación del voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi, por considerar que dicha habilitación se ha concedido en infracción de la jurisprudencia constitucional establecida en las SSTC 85/2022, de 27 de junio, y 24/2023, de 27 de marzo, respecto de previas decisiones aceptando la delegación de voto de este diputado, ya que no concurre en dicho diputado ninguna situación excepcional que permita excepcionar constitucionalmente el ejercicio presencial de su derecho de voto. Ahora bien, se pone de manifiesto que esta pretensión también la fundamentan los demandantes de amparo en que para intentar dar apariencia de cobertura normativa a esa decisión la mesa aprobó una normativa transitoria, no solo incurso en diversas infracciones de la reglamentación parlamentaria, sino con la única finalidad instrumental de justificar y amparar dicha decisión, sin una real pretensión de generalidad, para eludir el acatamiento de la jurisprudencia constitucional en relación con la imposibilidad de que dicho diputado pudiera ver excepcionado el principio de presencialidad en su ejercicio del derecho de voto.

En coherencia con esta constatación, el Tribunal determina que el análisis a desarrollar en la presente resolución respecto de la pretensión de los demandantes de establecer si la decisión parlamentaria de la habilitación del voto telemático del diputado don Lluís Puig i Gordi resulta contraria al art. 23.2 CE con fundamento en la alegación principal de que no concurre en la persona de este diputado ninguna circunstancia que permita excepcionar constitucionalmente el ejercicio presencial de su derecho de voto debe conllevar, en su caso, también la anulación del acuerdo de la aprobación de la normativa transitoria, que solo era instrumental de aquella, y cuya exclusiva causa, carente de una real vocación de generalidad, era intentar darle una cobertura normativa.

### 2. Las causas de inadmisión alegadas.

El Tribunal rechaza todas las causas de inadmisión alegadas por el Parlamento de Cataluña por las siguientes razones:

(i) El incumplimiento de las exigencias de precisión y claridad que el art. 49.1 LOTC imponen a la demanda que da inicio al recurso de amparo constitucional solo justifica su inadmisión, por razones del principio *por actione*, cuando, en atención a que la demanda

de amparo es el escrito rector para acotar, definir y delimitar la pretensión y, por tanto, la resolución del recurso de amparo (así, por ejemplo, SSTC 7/2008, de 21 de enero, FJ 1; 104/2019, de 16 de septiembre, FJ 2, o 37/2023, de 19 de abril, FJ 1), resulta imposible al Tribunal identificar un objeto de impugnación o una invocación de derechos fundamentales aptos de un procedimiento de amparo constitucional, ya que, como ha reiterado la jurisprudencia constitucional, las exigencias de precisión y claridad están vinculadas a la necesidad de «proporcionar los elementos necesarios para la formulación del juicio que corresponde hacer a este tribunal» (STC 82/1995, de 5 de junio, FJ 5; o AATC 188/2008, de 21 de julio, FJ 3, y 14/2009, de 26 de enero, FJ 1).

En el presente caso, la circunstancia alegada por el Parlamento de Cataluña se fundamenta no tanto en la imposibilidad de identificar un objeto de impugnación o una invocación de derechos fundamentales aptos de un procedimiento de amparo constitucional sino, más concretamente, en una cierta incongruencia interna en la concreta identificación de los acuerdos impugnados en relación con los derechos invocados. Esa circunstancia no determina, conforme a la jurisprudencia constitucional expuesta, la concurrencia de una causa de inadmisión del recurso; sino, más certeramente, por la imposibilidad reiterada de que el Tribunal integre de oficio tanto la identificación del objeto de la impugnación como los defectos argumentales de la demanda de amparo (así, por ejemplo SSTC 34/2023, de 18 de abril, FJ 2, o 136/2023, de 23 de octubre; FJ 1), que el Tribunal deba proceder a la delimitación del objeto del recurso y los motivos de impugnación a partir del contenido de la demanda y la voluntad impugnatoria que de ella se deriva, que es lo que ya se ha realizado en el fundamento jurídico anterior.

(ii) El Tribunal constata que en la demanda de amparo, si bien no se identifica concretamente ninguno de los supuestos recogidos, a modo ejemplificativo y sin constituir una relación cerrada, en la STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2, sin embargo, sí se hace referencia en un apartado específicamente reservado para ello, en los términos ya expuestos en los antecedentes, a supuestos recogidos en la misma, disociados de la concreta vulneración del derecho fundamental alegado, como son la necesidad de establecer jurisprudencia constitucional sobre ese derecho en el caso concreto planteado, su relevancia social y política y la eventual existencia a una negativa del cumplimiento de lo ya establecido por la jurisprudencia constitucional. Por tanto, el Tribunal concluye que no queda acreditado el presupuesto fáctico alegado por el Parlamento de Cataluña de que no exista justificación de la especial trascendencia constitucional o esta lo haya sido en términos insuficientes.

(iii) El Tribunal, en relación con la alegación de que el recurso carece de especial trascendencia constitucional, debe recordar que, conforme a una jurisprudencia constitucional reiterada, esta exigencia de admisibilidad, que no es de carácter procesal sino referida al fondo del asunto, es apreciada por el Tribunal en cada caso en el momento de admitir a trámite el recurso de amparo, de acuerdo con lo exigido por el art. 50.1 LOTC, sin que sea susceptible de reconsideración en el momento de la sentencia (SSTC 80/2020, de 15 de julio, FJ 2; 155/2020, de 4 de noviembre, FJ 2; 2/2022, de 24 de enero, FJ 2, o 65/2023, de 6 de junio, FJ 2). En relación con ello, el Tribunal pone de relieve no solo que en la providencia de admisión ya se valoró y se hizo expreso que concurría la causa de especial trascendencia constitucional referida a que el asunto pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2 g)]; sino además, que es jurisprudencia constitucional reiterada que los recursos de amparo de origen parlamentario pudieran tener unas consecuencias políticas generales y de que por su especial configuración se promueven siempre sin haber contado la parte demandante con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos (así, por ejemplo, SSTC 97/2020, de 21 de julio, FJ 2; 65/2023, de 6 de junio, FJ 2, o 30/2024, de 28 de febrero, FJ 2).

(iv) El Parlamento de Cataluña, bajo el mismo argumento de que los acuerdos impugnados no vulneran el derecho a la representación política de los demandantes de amparo, invoca como causa de inadmisión tanto la manifiesta inexistencia de lesión

como la falta de legitimación para interponer el presente recurso. El Tribunal ya ha reiterado que la manifiesta inexistencia de lesión, es una cuestión de fondo que en este momento procesal solo podría determinar, si se estimara que concurre, la denegación del amparo (así, por ejemplo, SSTC 27/2011, de 14 de marzo, FJ 3, o 191/2013, de 18 de noviembre, FJ 2), lo que determina que no pueda analizarse ahora como causa de inadmisión. Lo mismo cabe afirmar en relación con la alegación de la eventual falta de legitimación activa, que también se constituye ahora como una cuestión de fondo, no solo por la estrecha vinculación que tiene con el derecho fundamental invocado (así, por ejemplo, SSTC 65/2023, de 6 de junio, FJ 2; 125/2023, de 27 de septiembre, FJ 1; o 140/2023, de 24 de octubre, FJ 2); sino una vez acreditado que los demandantes aducen una vulneración del art. 23 CE vinculado a lo ya establecido por la jurisprudencia constitucional en relación con las excepciones al ejercicio del voto presencial (así, entre otras, SSTC 65/2022, de 31 de mayo, FJ 3; 85/2022, de 27 de junio, FJ 2, o 24/2023, de 27 de marzo, FJ 3).

(v) No cabe apreciar la falta sobrevenida, aunque fuera parcial, del objeto del recurso por el mero hecho de que el acuerdo de la habilitación del voto al diputado don Lluís Puig i Gordi fuera de carácter temporal, estando solo vigente para el periodo de sesiones que concluyó el 31 de julio de 2023; ni hay que añadir ahora, por la circunstancia de la disolución del Parlamento de Cataluña mediante Decreto 60/2024, de 18 de marzo. El Tribunal ya ha reiterado que la circunstancia de la eventual vigencia temporal del acto impugnado, ya finalizada cuando se resuelve el recurso de amparo, puede afectar, por razones elementales, a las medidas de restablecimiento del derecho invocado, pero no a la pervivencia de su objeto en atención a un posible efecto declarativo y anulador del acto impugnado (así, por ejemplo, SSTC 11/2017, de 30 de enero, FJ 7; 53/2021, de 15 de marzo, FJ 7, 35/2022, de 9 de marzo, FJ 6, o 65/2023, de 6 de junio, FJ 1).

3. La jurisprudencia constitucional sobre las posibilidades de excepcionar el principio de presencialidad del ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos. Remisión a lo resuelto en la STC 65/2022, de 31 de mayo.

El problema constitucional que se plantea en el presente recurso, referido a la alegada vulneración del art. 23.2 CE de los demandantes de amparo derivado de la decisión de la mesa del Parlamento de Cataluña de habilitar el voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi, con fundamento en la concurrencia de determinadas circunstancias que este diputado alegaba que le incapacitaban para poder ejercer de forma presencial el derecho al voto, es coincidente con el ya resuelto en las SSTC 85/2022, de 27 de junio, y 92/2022 y 93/2022, de 11 de julio, con ocasión de sendos recursos de amparo interpuestos por diversos diputados del Parlamento de Cataluña, entre ellos los que formulan el presente recurso de amparo, contra la decisión de admitir la delegación de voto del mismo diputado para una concreta sesión plenaria; y en la STC 24/2023, de 27 de marzo, con ocasión de un nuevo recurso de amparo interpuesto por los ahora demandantes de amparo contra la decisión de mantener la delegación de voto del mismo diputado una vez pronunciada la citada STC 85/2022.

En estas sentencias se concluyó que se había vulnerado el derecho de los recurrentes 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), para cuyo restablecimiento se declaró la nulidad de los acuerdos parlamentarios admitiendo la delegación de voto. En todos los casos la estimación del recurso tuvo como fundamento la STC 65/2022, de 31 de mayo, en la que se razonaba, entre otros extremos y por lo que es relevante a este recurso, que (i) este tipo de acuerdos en los que se excepciona la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos pueden incidir en el derecho al *ius in officium* de los recurrentes (FJ 3); (ii) el principio de personalidad del voto de los parlamentarios establecido en el art. 79.3 CE resulta de aplicación a todos los cargos públicos representativos incluyendo a los parlamentarios autonómicos (FJ 5); y (iii) la interpretación de la normativa parlamentaria en lo referente a

los supuestos en los que se permite excepcionar la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos solo son constitucionalmente admisibles cuando se encuentran justificados en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales y respetan el principio de proporcionalidad, lo que no concurre en los casos en quien voluntariamente ha decidido eludir la acción de la jurisdicción penal española y sobre el que pesa una orden judicial de busca y captura (FFJJ 6 y 7).

En el presente caso, como también sucedía en los supuestos resueltos en las citadas SSTC 65/2022, 85/2022, 92/2022, 93/2022 y 24/2023, la decisión parlamentaria de habilitar al diputado don Lluís Puig i Gordi el voto telemático en el Pleno del Parlamento de Cataluña, excepcionando con ello el principio de presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de este representante político, no se ajusta a la interpretación que conforme a la Constitución permite excepcionar este principio de la presencialidad, ya que, como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional citada, no puede ser tenida como circunstancia constitucionalmente válida para ello aquella en la 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.

Esto determina que también en este caso el Tribunal otorgue el amparo solicitado con declaración de la nulidad de los acuerdos impugnados por haberse lesionado el derecho fundamental de los demandantes 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), y que, en línea con lo expresado en las citadas SSTC 65/2022, FJ 8; 85/2022, FJ 4; 92/2022, FJ 4; 93/2022, FJ 4; y 24/2023, FJ 3, en virtud del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), se limite el alcance del fallo, en el sentido de que la nulidad de estos acuerdos parlamentarios no puede comunicarse a los actos que hayan podido adoptarse con el voto telemático de don Lluís Puig i Gordi durante el tiempo en que estuvo vigente dicha habilitación.

La anulación de la decisión de la mesa respecto de la habilitación del voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi por las razones expuestas determina, en los términos expuestos en el fundamento jurídico primero, la nulidad de la normativa transitoria que le sirve de apoyo por ser su finalidad exclusiva la de darle una apariencia de cobertura normativa, pero sin una real vocación de generalidad. Por otra parte, la resolución sobre el fondo de este recurso implica también que no resulte procedente resolver sobre la medida cautelar de suspensión solicitada por los demandantes, lo que determina que deba acordarse el archivo de la pieza separada de suspensión.

#### 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 don Salvador Illa Roca, doña Alicia Romero Llano, don Raúl Moreno Montaña, doña María Asunción Escarp Gibert, don Ferrán Pedret Santos, don Ramón Espadaler Parcerisas, doña Judit Alcalá González, don Óscar Aparicio Pedrosa, doña Helena Bayo Delgado, doña Eva Candela López, doña María dels Dolors Carreras Casany, doña Elena Díaz Torrevejano, don Mario García Gómez, doña Rocío García Pérez, don Pol Gibert Horcas, don Cristóbal Gimeno Iglesias, don David González Chanca, doña Rosa María Ibarra Ollé, doña Gemma Lienas Massot, doña Marta Moreta Rovira, doña Esther Niubó Cidoncha, don Óscar Ordeig Molist, don Joaquín Paladella Curto, doña Silvia Paneque Sureda, don David Pérez Ibáñez, don Jordi Riba Colom, doña Mónica Ríos García, doña Silvia Romero Galera, don Juan Luis Ruiz López, doña Beatriz Silva Gallardo, don Jordi Terrades Santacreu y don Rubén Viñuales Elías y, en su virtud,

1.º Declarar que se ha vulnerado el derecho de los recurrentes 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 18 de abril de 2023, sobre la regulación transitoria del voto telemático hasta que no se proceda a una reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña, y de 19 de abril de 2023, aceptando la habilitación del procedimiento de votación telemático del diputado don Lluís Puig i Gordi hasta el final de ese periodo de sesiones; así como del acuerdo de 19 de abril de 2023, por el que se desestimó la reconsideración de los anteriores, con el alcance expresado en el fundamento jurídico 3.

3.º Archivar la pieza separada de suspensión.

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

Dada en Madrid, a tres de junio de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.