

¿ES CONSTITUCIONAL EL VOTO POR DELEGACIÓN  
EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS?  
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL  
CONSTITUCIONAL 65/2022, DE 31 DE MAYO.  
RECURSO DE AMPARO NÚM. 2388-2018. (BOE NÚM.  
159, DE 4 DE JULIO DE 2022)

IS PROXY VOTE IN REGIONAL PARLIAMENTS CONSTITUTIONAL?  
COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGMENT 65/2022,  
OF MAY 31. CONCERNING THE APPEAL FOR LEGAL PROTECTION  
NUM. 2388-2018. (BOE NUM. 159, OF JULY 4, 2022)

Piedad GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ  
Catedrática de Derecho Constitucional  
Universidad Complutense de Madrid  
Letrada de las Cortes Generales  
<https://orcid.org/0000-0002-0791-8151>

*RESUMEN*

*La sentencia comentada se plantea la constitucionalidad del voto por delegación permitido por el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en un recurso de amparo contra la admisión de la delegación de dos diputados que voluntariamente se encontraban fuera de España y sobre los que versaba una orden judicial de busca y captura. La doctrina contenida en esta sentencia –la cual entiende aplicable a los Parlamentos autonómicos la personalidad e indelegabilidad del voto que establece para diputados y senadores el artículo 79.3 CE, aun admitiendo excepciones para salvaguardar otros valores constitucionales merecedores de protección– impone unas condiciones para que la delegación sea conforme con la Constitución: puede delegarse solo la expresión del voto y no la decisión sobre el sentido del mismo, que el diputado delegante debe haber manifestado fehacientemente con carácter previo. Estas condiciones hacen prácticamente imposible que, en los supuestos para los que puede excepcionarse la personalidad del voto y en el marco del*

*procedimiento legislativo, sea factible la delegación. La trascendencia de la sentencia reside en la extensión de la aplicación de la doctrina que contiene a otros Parlamentos autonómicos que asimismo admiten el voto por delegación.*

*Palabras clave: voto parlamentario, voto por delegación, personalidad del voto, delegabilidad del voto, mandato imperativo, ius in officium, Parlamentos autonómicos, Reglamento del Parlamento de Cataluña.*

*Artículos clave: arts. 23.2 y 79.3 CE, 95 RPC.*

*Resoluciones relacionadas: SSTC 75/2022, 85/2022, 92/2022 y 93/2022.*

### ABSTRACT

*The decision of the Spanish Constitutional Court here commented raises the constitutionality of the proxy vote admitted by the Rules of Procedure of the Parliament of Catalonia, in an appeal against the admission of the delegation of two deputies who are voluntarily outside Spain and on whom an arrest warrant pends. The doctrine contained in this decision –which considers applicable to the autonomous parliaments the personality and indelegability of the vote established for deputies and senators by Article 79.3 EC, while allowing exceptions to safeguard other constitutional values deserving of protection– imposes conditions for the delegation to be consistent with the Constitution: only the casting of the vote should be delegated and not the decision on the meaning of the vote; the Member who delegates must have made a clear statement on it in advance. These conditions make delegation virtually impossible in cases where the personality of the vote may be excepted and in the framework of the legislative procedure. The significance of the judgment lies in the extension of the doctrine contained in it to other regional parliaments that also allow the vote by delegation.*

*Keywords: parliamentary vote, proxy vote, personality and indelegability of the parliamentary vote, mandatory mandate, ius in officium, regional parliaments, Rules of Procedure of the Parliament of Catalonia.*

*Key articles: arts. 23.2 and 79.3 of the Spanish Constitution, 95 RPC (Rules of Procedure of the Parliament of Catalonia).*

*Related decisions: SSTC 75/2022, 85/2022, 92/2022 and 93/2022.*

## I. ANTECEDENTES

D.<sup>a</sup> Inés Arrimadas García y otros treinta y cuatro diputados del Grupo Parlamentario Ciudadans del Parlamento de Cataluña interpusieron recurso de amparo contra sendos acuerdos de la Mesa de dicho Parlamento de 3 y 24 de abril de 2018 por los que se admitió a trámite la delegación de voto de los diputados don Carles Puigdemont i Casamajó y don Antoni Comín Oliveres a favor de otro diputado, así como contra los acuerdos de la Mesa, de 5 y 25 de abril de 2018, que no atendieron la solicitud de reconsideración formulada contra los referidos acuerdos.

Los recurrentes sostienen que la Mesa del Parlamento, al admitir la delegación de voto, vulneró su derecho fundamental al ejercicio de su cargo público (art. 23.2 de la Constitución española [CE]), siendo los acuerdos impugnados 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 Auto del Tribunal Constitucional (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.

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 (RPC), según el cual:

1. Los diputados que con motivo de una baja por maternidad o paternidad no puedan cumplir el deber de asistir a los debates y las votaciones del Pleno y de las comisiones de las que son miembros pueden delegar el voto en otro diputado.

2. Los diputados pueden delegar el voto en los supuestos de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada debidamente acreditadas. La Mesa del Parlamento debe establecer los criterios generales para delimitar los supuestos que permiten la delegación.

3. La 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. La 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.

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, no encontrándose los señores Puigdemont y Comín en ninguna de estas situaciones (se encontraban fuera de España y pesaban sobre ellos órdenes de búsqueda y detención acordadas por los tribunales españoles). 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 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 le corresponden 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).

La lesión del *ius in officium* se fundamenta por los recurrentes:

- En el carácter de derecho personalísimo del voto, que solo excepcionalmente, en los supuestos tasados, puede ser objeto de delegación. El ausente interviene sin justo título y quien ejerce la delegación está duplicando su voto, lo que conlleva la contaminación con tal vicio de las decisiones adoptadas por el Parlamento y la alteración de las reglas que conforman las mayorías, por lo que los acuerdos impugnados violentan el pluralismo político
- La Mesa, en los acuerdos que se recurren, está configurando un Parlamento virtual, poder que no tienen ni la Mesa ni la mayoría parlamentaria, que se forma indebidamente al contar con votos ejercidos por una delegación ilegalmente conferida
- La delegación de voto admitida incide en el estatuto de los diputados, pues conlleva la constitución de mayorías ilegales que minoriza a los diputados recurrentes
- Se vulneran por ello también la igualdad y el pluralismo político, garantía de las minorías y en definitiva de la democracia.

El Pleno del Tribunal Constitucional (TC), a propuesta del presidente, acordó recabar para sí el conocimiento del recurso, que fue admitido a trámite apreciando la especial trascendencia constitucional del asunto por afectar a una faceta de un derecho fundamental sobre la que no había doctrina. La solicitud de suspensión de los acuerdos recurridos fue archivada por pérdida de objeto, al certificarse en abril de 2019 que los acuerdos de delegación de voto impugnados no se encontraban ya en vigor.

Las alegaciones del Parlamento de Cataluña, en lo que nos interesa para este comentario, ponen de manifiesto que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) no contiene ninguna previsión similar a la del artículo 79.3 de la Constitución, que establece que el voto es personal e indelegable, por lo que se considera que el Reglamento del Parlamento de Cataluña puede establecer y regular la delegación de voto como la efectúa el art. 95 RPC, regulando distintos supuestos, entre ellos «la incapacidad prolongada», en la que se incluiría además

de la física o la psíquica, como entienden los recurrentes, otros tipos de incapacidad que la justifiquen objetivamente. «[E]sta “ductilidad” del precepto reglamentario<sup>1</sup> se evidencia cuando esta norma remite a la mesa del Parlamento la delimitación de los supuestos que permiten la delegación». En apoyo de la posibilidad de interpretación flexible, se cita 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, que 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, así como, más adelante, la doctrina del Consejo de Estado en el dictamen 84/2018. Siguen consideraciones sobre el derecho a ejercer su cargo por los parlamentarios electos que delegaron su voto, debiendo aplicarse de forma restrictiva los límites al derecho de participación política.

El Fiscal ante el Tribunal Constitucional, en sus alegaciones, considera que los acuerdos impugnados no vulneran el artículo 95 RPC y que la delegación de voto no ha vulnerado el *ius in officium* de los recurrentes.

## II. COMENTARIO

### 1. Doctrina del TC sobre la delegación de voto

Nos ceñiremos en este comentario a la doctrina que contiene la sentencia sobre el voto por delegación y su trascendencia de cara al futuro.

Apreciada la especial trascendencia constitucional del recurso (fundamento jurídico [FJ] 2), el Tribunal parte del reconocimiento de que el derecho al voto es uno de los que se integran en el *ius in officium* de los parlamentarios, cuyo ejercicio no solo afecta a su titular, sino que, «por ser el modo en que se expresa la voluntad de la Cámara», si no se ejerce debidamente puede incidir en el derecho al voto de los demás parlamentarios, por cuanto «los votos emitidos conforme a derecho tendrían un menor peso en la formación de la voluntad del órgano colegiado, esto es, “valdrían” menos» (FJ 3).

---

<sup>1</sup> Sobre los límites a la ductilidad del Derecho Parlamentario, García-Escudero (2020b, pp. 272 y ss.).

El FJ 5 de la sentencia, bajo el epígrafe «El principio de personalidad del voto de los parlamentarios», examina si el derecho al voto de los cargos públicos representativos puede ser ejercido por delegación, dado que el Tribunal ha declarado que el ejercicio de estos cargos ha de ejercerse de forma personal (Sentencia del Tribunal Constitucional [STC] 19/2019), 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». El respeto a la voluntad de quienes los eligieron «exige que las funciones representativas se ejerzan personalmente por quien ha sido elegido, salvo excepciones justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional de mayor protección». Y aunque el artículo 79.3 resulta de aplicación –por su contexto normativo y dicción literal– solo al Congreso de los Diputados y al Senado, «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».

El principio de personalidad del voto –del que deriva su carácter indelegable–, declara el Tribunal, «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 artículo 23.2 CE: el principio de igualdad entraña que todos los votos tienen igual valor. «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».

La sentencia declara la aplicación a los parlamentarios autonómicos del principio que garantiza la personalidad del voto e impide su delegación:

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.

A la vista de esta doctrina, el Tribunal se plantea (FJ 6) si el artículo 95.2 RPC pudiera ser contrario al artículo 23.2 CE, lo que ocurriría si la delegación de voto permitiera 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. Ello sería contrario a la personalidad del voto, rompería el vínculo entre representante y representados y vulneraría el principio de igualdad al permitir que un diputado pudiera votar más de una vez.

El Tribunal se inclina por una interpretación favorable a la constitucionalidad del artículo 95.2 RPC, según la cual, 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 tenor del apartado 3 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».

Afirmado que solamente interpretada de este modo la delegación de voto regulada en el artículo 95 RPC es conforme con la exigencia constitucional que impone que el voto ha de ser personal, el Tribunal se plantea si esta forma de votación, al preceder al debate, podría afectar al carácter deliberativo inherente a la naturaleza de los órganos colegiados de carácter representativo, incidiendo en la correcta formación de su voluntad y en última instancia en la función representativa que estos órganos desempeñan (art. 23 CE). Es por ello que esta forma de ejercer el voto –declara– es excepcional, para supuestos tasados que deben ser interpretados de forma restrictiva, siendo su práctica solo 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 interpretación conforme con la Constitución viene exigida por el principio de conservación de las normas y en consecuencia es por la que opta el Tribunal, que concluye resumiendo su doctrina sobre la delegación de voto:

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.

A partir de esta doctrina, el Tribunal analiza la constitucionalidad de los acuerdos impugnados (FJ 7), concluyendo que «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», por cuanto confirieron a otro miembro de la Cámara el ejercicio de su derecho de voto sin expresar su sentido, rompiendo el principio de personalidad del voto; frente a la expresa previsión reglamentaria, la delegación se efectúa en términos marcadamente genéricos, sin especificar los debates y votaciones en que podía ejercerse (aludía a los Plenos, sean ordinarios o extraordinarios, lo que contradice su necesario carácter excepcional), ni la duración de la delegación, no pudiendo tenerse por tal la mención de los acuerdos de la Mesa al «tiempo que dure su situación de incapacidad para asistir a los Plenos», por genérica e indeterminada.

De otra parte, el Tribunal entiende que, rectamente interpretado el artículo 95.2 RPC, el supuesto de incapacidad prolongada ha de entenderse referido a situaciones imprevisibles, que no dependen de la voluntad del parlamentario y no pueden ser atendidas de otro modo que con la delegación de voto, extremos que han de ser expresamente valorados por la Mesa, lo que no se produce en el caso enjuiciado: «[T]iene 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».

En conclusión, la aplicación que la Mesa ha realizado de este precepto del RPC no es conforme con el artículo 23 CE: vulnera el principio de personalidad del voto, lo que conlleva la vulneración del artículo 23.1 (al permitir delegar en un tercero el sentido del voto rompe el vínculo entre representante y representados) y del principio

de igualdad en el ejercicio de las funciones representativas del artículo 23.2 CE (el diputado que vota tiene más de un voto, por lo que tiene más peso en la formación de la voluntad de la Cámara que los demás miembros).

En consecuencia, el Tribunal entiende (FJ 8) que procede otorgar el amparo solicitado, declarando la nulidad de los acuerdos impugnados aunque no se encuentren en vigor (pues su pérdida de eficacia no sana su nulidad *ex origine*) y limitando por seguridad jurídica el alcance del fallo de forma que no afecte a las actuaciones realizadas a su amparo, dada la presunción de validez de los actos impugnados. El principio de confianza legítima en la actuación de los poderes públicos «impide que se comunique 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».

Los magistrados Conde Pumpido y Balaguer formularon un voto particular concurrente a la sentencia, pues no comparten la estructura argumentativa que parte de una reflexión sobre la naturaleza constitucional del voto parlamentario, que no consideran 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. Sobre algunos de los argumentos esgrimidos volveremos en el comentario.

## 2. Comentario

El Tribunal Constitucional, en la sentencia que comentamos, opta por no considerar contrario a la Constitución el artículo 95.2 RPC –para lo cual habría necesitado del planteamiento de una autocuestión de constitucionalidad, como pone de manifiesto el voto particular–, soslayando la contradicción entre voto delegado y presencialidad entendiendo que lo único que cabe delegar es la expresión del voto y no la decisión sobre el sentido del mismo.

Un argumento similar en cierto modo ya había sido empleado –y rechazado por la mayoría– por el ahora ponente Xiol Ríos, como también por el presidente González Rivas, en el voto particular a la sentencia 183/2021 en relación con la delegación en los presidentes de las Comunidades Autónomas, en la cogobernanza de la fase final del

segundo estado de alarma general por la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19): la distinción entre la delegación de la titularidad y la delegación del ejercicio de la competencia aquí se convierte en distinción entre la delegación de la expresión o de la decisión sobre el sentido del voto.

El voto particular a la sentencia que nos ocupa reprocha que esta no se limitara a verificar si la aplicación por la Mesa del Parlament del artículo 95 RPC resultó contraria al artículo 23.2 CE, lo que habría sido bastante para estimar el recurso de amparo planteado, sin necesidad de evaluar el ajuste constitucional del precepto con el artículo 79.3 CE.

Lo cierto es que son las reflexiones del Tribunal sobre la constitucionalidad del voto delegado las que la hacen digna de comentario, por su trascendencia más allá del otorgamiento de este recurso de amparo.

En cualquier caso, y reconociendo que considero que el principio de personalidad e indelegabilidad del voto –de cuya aplicación a los Parlamentos autonómicos no duda la sentencia, por ser un principio derivado de la representación política– no es compatible con el voto delegado permitido por los reglamentos de algunos de estos Parlamentos, a mi juicio se trata de una sentencia utópica o de difícil aplicación a la realidad parlamentaria. En el deseo de asumir una interpretación favorable a la constitucionalidad, hace el voto delegado cuasi imposible (o lo anula en la práctica, como afirman los magistrados que firman el voto particular).

En efecto, se mantiene la constitucionalidad de la delegación siempre que esta afecte solo a la expresión del voto, en casos tasados y justificados –porque puede afectar al carácter deliberativo del Parlamento al emitirse antes del debate– para salvaguardar otros bienes o valores constitucionales e interpretado de manera restrictiva.

De acuerdo con la doctrina contenida en la sentencia, el diputado delegante debe haber manifestado previamente de forma fehaciente el sentido de su voto, y ahí reside la dificultad práctica. Si se ha avanzado en la regulación reglamentaria y en su articulación efectiva para que el voto no personal alcance a todos los asuntos incluidos en el orden del día y no vulnere el principio deliberativo, el sentido del voto de los distintos grupos parlamentarios es frecuente que no

se conozca –en ocasiones que no se determine– hasta el momento mismo de la votación; de ahí que, en el Congreso de los Diputados, la votación telemática tenga lugar en distintos momentos de la sesión plenaria, interrumpiendo esta cuantas veces sea necesario para poder votar, por ejemplo, el dictamen de la comisión sobre una iniciativa una vez se sabe qué enmiendas se han incorporado al mismo en una votación anterior<sup>2</sup>.

¿Puede un enfermo grave, un hospitalizado o un diputado en situación de incapacidad prolongada –física o psíquica– (supuestos contemplados en el artículo 95 RPC) estar pendiente del debate para dictar en cada caso su voto al diputado que lo ejerce? ¿Lo permiten las reglas sobre voto delegado, que requieren de autorización previa específica de la Mesa, con expresión de –como exige la sentencia, FJ 6– los debates y votaciones a que se aplica y la duración, que no puede ser genérica e indeterminada? El voto telemático, al ser personal, no plantea esos problemas, aunque de hecho en esos supuestos probablemente el diputado tampoco estaría en condiciones de emitir su voto.

Si la autorización de la Mesa ha de ser previa a la sesión, ¿cómo queda acreditada la fehaciencia del dictado del sentido del voto? ¿Bastaría un correo electrónico? ¿Qué ocurre con el secreto del voto, en las votaciones de este tipo? Y, mucho más conectado con la realidad, ¿sería admisible –y creo que no, dada la conexión que la sentencia realiza entre el artículo 79.3 y el 67.2 CE, que prohíbe el mandato imperativo– una delegación de voto «en el sentido que indique mi grupo parlamentario»? Sería la única posible en las votaciones en que no se haya determinado el sentido del voto del grupo antes de que concluyera el plazo para solicitar o ejercer la delegación.

---

<sup>2</sup> En el Senado, de conformidad con el art. 9.2 de la Resolución de la Mesa de 27 de abril de 2022, en los supuestos de votación remota por todos los miembros de la Cámara, finalizado el debate de un asunto, la Presidencia anunciará el comienzo de la votación remota, así como el momento de su finalización. La proclamación del resultado en asuntos legislativos, de reforma constitucional y de relación con otras instituciones constitucionales (nombramientos, procesos ante el Tribunal Constitucional, aplicación del art. 155 CE) tendrá lugar durante la sesión plenaria. En otros supuestos, si la sesión finalizase antes de poder hacer público el resultado, se actuará como hasta ahora: se comunicará aquel a los senadores, se publicará en la página web y se dará cuenta del mismo al inicio de la siguiente sesión plenaria.

El voto particular recuerda que, tras la crisis provocada por el COVID-19, se han reforzado las razones político-constitucionales que llevaron al reconocimiento del voto delegado o telemático, y que algunos dogmas que sustentan los sistemas democráticos son difícilmente justificables en el marco de una sociedad en que los entornos digitales y el ejercicio de derechos a través de ellos es elemento clave de la participación política<sup>3</sup>.

Cierto es que el voto a distancia, sobre todo el telemático, ha alcanzado un desarrollo considerable durante la pandemia en las diecinueve Cámaras españolas<sup>4</sup>. Pero ello no debe hacer olvidar su carácter excepcional ni la vigencia de los principios de presencialidad y personalidad inherentes al sistema parlamentario, que reitera la sentencia. El voto telemático genera disfunciones en el funcionamiento y el ejercicio de las funciones del Parlamento, como puede comprobarse mediante ejemplos que hemos recogido en otro lugar: sentido del voto emitido antes del debate que se revela decisivo para el resultado, empates que no permiten la rectificación de voto, imposibilidad de rectificar el sentido del voto emitido por un diputado o un grupo, reclamación de voto presencial tras emitir el telemático o casos de doble voto...<sup>5</sup>.

Como consecuencia de la pandemia y tras sus primeros embates, siete Parlamentos autonómicos adoptaron en 2020 y 2021 reformas reglamentarias para una mejor regulación del voto a distancia (más algunas resoluciones de la Presidencia o nomas de desarrollo reglamentario<sup>6</sup>), así como el Congreso de los Diputados y el Senado en 2022. Además de ampliar los supuestos de aplicación, que habían sido extendidos más allá de su literalidad durante la crisis, las nuevas

---

<sup>3</sup> «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».

<sup>4</sup> Puede verse sobre esta cuestión García-Escudero (2020a; 2020b) y Ortea García (2021).

<sup>5</sup> Estos ejemplos son analizados en García-Escudero (2022).

<sup>6</sup> Analizamos el contenido de estas reformas, las cuestiones resueltas y las pendientes, en el trabajo de próxima publicación «Pandemia y voto parlamentario telemático», expuesto como ponencia el 26 de abril de 2022 en las XIII Jornadas de Derecho Parlamentario, organizadas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense y la Fundación Manuel Giménez Abad y dedicadas a «Debates Constitucionales. El Voto Parlamentario».

regulaciones van en el sentido de extender la posibilidad de votar telemáticamente todos los puntos del orden del día, de acercar lo más posible la solicitud a la sesión a la que se refiere y de asegurar la personalidad del voto. A pesar de estas reformas, muchos de los problemas detectados durante la pandemia siguen sin resolver en la normativa reglamentaria, que debe ser extremadamente rigurosa por constituir el voto no presencial una excepción a la regla general de la presencialidad parlamentaria.

Un aspecto de la trascendencia de esta sentencia merece comentario. El voto particular le reprocha que define un solo modelo constitucionalmente admisible del voto delegado que genera más incertidumbres que 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 diversidad de regulaciones existentes –dice– puede generar incertidumbre en la práctica parlamentaria, las condiciones exigidas al voto delegado podrían suponer que los reglamentos autonómicos que prevén el voto delegado o también el voto telemático deberían revisar el contenido de la regulación para verificar si se ajusta o no a las previsiones jurisprudenciales, o los preceptos deberán ser interpretados por las 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».

No me cabe ninguna duda sobre el efecto expansivo que debe tener la doctrina del Tribunal Constitucional dictada en recursos de amparo parlamentarios, efecto inevitable en España, donde coexisten dieciocho Parlamentos (diecinueve Cámaras) y donde, obviamente, el mayor número de pronunciamientos del TC se refieren a actos de Parlamentos autonómicos: una decisión, aunque sea dictada en amparo, no puede entenderse que no afecta a los demás en cuanto a la interpretación de la Constitución que realiza. Así se ha aceptado siempre, al menos en las Cortes Generales. Pensemos, por ejemplo, en las facultades de calificación de la Mesa, delineadas por el TC a lo largo de sucesivas sentencias que resuelven recursos de amparo.

Planteé ya este efecto expansivo en un comentario a la STC 223/2006 (García-Escudero, 2006), dictada en recurso de inconstitucionalidad contra una reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura. Consideraba que la doctrina contenida en aquella debía entenderse aplicable a otros reglamentos autonómicos (6) con redacción similar, e incluso al del Senado, que atribuye la resolución de los conflictos entre Gobierno y Parlamento sobre vetos presupuestarios al presidente del Senado: no hubo modificaciones reglamentarias, y el precepto del Reglamento del Senado (RS) ha sido aplicado recientemente en más de una ocasión.

Ahora también, pienso que los efectos de la STC 65/2022, de aplicación imposible a mi entender, se proyectan sobre los restantes reglamentos de los Parlamentos autonómicos que admiten el voto por delegación: además del de Cataluña, los de Galicia, Andalucía, Extremadura, País Vasco, Canarias y Navarra (este último, sin previsión de voto telemático)<sup>7</sup>.

### III. CONCLUSIONES

En conclusión, la STC 65/2022, que reafirma la aplicación de la presencialidad del voto establecida por el artículo 79.3 CE a los Parlamentos autonómicos, en lugar de declarar contrario a la Constitución el voto por delegación por vulnerar aquella, marca claramente las condiciones para una interpretación conforme a la Constitución: solo cuando concurren razones excepcionales y justificadas 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.

Esta doctrina, que restringe considerablemente las posibilidades de aplicación del voto delegado en la práctica, ha de incidir en la regulación reglamentaria que permita tal modalidad de voto, así como en la aplicación que las Mesas realicen de la misma.

---

<sup>7</sup> La doctrina contenida en la sentencia comentada es aplicada en las Sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC) 75/2022, de 15 de junio, en recurso de amparo promovido por cuatro diputados del subgrupo Partit Popular de Catalunya en el Parlamento de Cataluña respecto de los mismos acuerdos impugnados; y 85/2022, de misma fecha, y 92/2022 y 93/2022, de 11 de julio, en relación con acuerdos que admitieron la delegación de voto de Lluís Puig Gordi, en circunstancias similares a las examinadas en la 65/2022.

## BIBLIOGRAFÍA

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). Sobre la calificación de las enmiendas de contenido presupuestario (A propósito de la STC 223/2006, de 6 de julio). *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 13, pp. 45-55.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2010). Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 24, pp. 81-114.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020a). Actividad y funcionamiento de los Parlamentos españoles en la crisis sanitaria por COVID-19. En D. BARCELÓ ROJAS, S. DÍAZ RICCI, J. GARCÍA ROCA y M. E. GUIMARAES TEIXEIRA ROCHA (coords.), *Covid-19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena* (pp.156-173). UNAM.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020b). La ductilidad del Derecho parlamentario en tiempos de crisis. Actividad y funcionamiento de los Parlamentos durante el estado de alarma por COVID-19. *Teoría y Realidad Constitucional*, 46, pp. 271-308.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos prepandemia. Próxima publicación en J. TUDELA y M. KÖLLING (dirs.), *Calidad democrática y Parlamento*. Marcial Pons.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. Pandemia y voto parlamentario telemático, ponencia expuesta el 26 de abril de 2022. En *XIII Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por la UNED, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense y la Fundación Manuel Giménez Abad y dedicadas a «Debates Constitucionales. El Voto Parlamentario». De próxima publicación.
- ORTEGA GARCÍA, E. (2021). *Cortes Generales y emergencia sanitaria: labor parlamentaria en un contexto distópico*. Fundación Manuel Giménez Abad. [Publicaciones Libros digitalizados | Fundacion Manuel Gimenez Abad \(fundacionmgimenezabad.es\)](https://publicaciones.librosdigitalizados.org/fundacion-manuel-gimenez-abad/)
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2020). La tecnología en el Parlamento durante la crisis del COVID-19. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8 Monográfico, pp. 226-236.