

AVANZANDO EN LA DELIMITACIÓN DEL VOTO TELEMÁTICO: LA SAGA CONTÍNUA CON UNA NUEVA TRILOGÍA. COMENTARIO A LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONTITUCIONAL 86/2024, DE 3 DE JUNIO. RECURSO DE AMPARO NÚM. 2875-2023 (BOE NÚM. 164, DE 08 DE JULIO DE 2024); 109/2024, DE 9 DE SEPTIEMBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 5062-2023 (BOE NÚM. 247, DE 12 DE OCTUBRE DE 2024); Y 110/2024, DE 9 DE SEPTIEMBRE. RECURSO DE AMPARO NÚM. 5084-2023 (BOE NÚM. 247, DE 12 DE OCTUBRE DE 2024)

ADVANCING IN THE DELIMITATION OF TELEMATIC VOTING: THE SAGA CONTINUES WITH A NEW TRILOGY. COMMENTARY ON CONSTITUTIONAL COURT JUDGEMENT 86/2024, OF JUNE 3RD. AMPARO APPEAL NO. 2875-2023 (BOE NO. 164, OF JULY 8TH, 2024); 109/2024, OF SEPTEMBER 9TH. AMPARO APPEAL NO. 5062-2023 (BOE NO. 5062-2023) (BOE NO. 5062-2023). 5062-2023 (BOE NO. 247, OF OCTOBER 12TH, 2024); AND 110/2024, OF SEPTEMBER 9TH. AMPARO APPEAL NO. 5084-2023 (BOE NO. 5084-2023, OF SEPTEMBER 9TH, 2024). 5084-2023 (BOE NO. 247, OF OCTOBER 12TH, 2024)

Beatriz ARANDA BRIONES
Letrada de las Cortes Generales
Letrada en excedencia de la Asamblea de Madrid

RESUMEN

El presente comentario tiene por objeto analizar tres sentencias del Tribunal Constitucional que se insertan en la saga iniciada ya por el máximo intérprete de nuestra Constitución sobre el voto telemático y que ayudan tanto a delimitar como a perfilar los límites del voto telemático. Las tres sentencias

resuelven tres recursos de amparo que traen causa en un único acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, por el cual se desestimaban tres reconsideraciones que discutían la validez de dos acuerdos de la Mesa, por los cuales se establecía un régimen transitorio del voto telemático y, aplicándolo, se autoriza de un voto telemático a un diputado, que se encontraba en situación de rebeldía en un proceso penal en la aplicación del acuerdo anterior. Para dirimir estos casos, el Tribunal Constitucional aplica su doctrina jurisprudencial sobre el voto telemático establecida en Sentencias como la 65/2022, de 31 de mayo. Sin embargo, lleva a cabo un razonamiento inductivo que creemos que no es del todo acertado. Asimismo, desaprovecha la oportunidad de actualizar o ratificar su jurisprudencia respecto de cuestiones fundamentales como la relación entre los Reglamentos parlamentarios y las normas interpretativas de los mismos.

Palabras clave: Voto telemático, presencialidad, ius in officium, excepcionalidad, Reglamento, normas interpretativas, sistema de fuente del Derecho parlamentario.

Artículos clave: artículo 23 CE, 95 y 37.3.a) RPC

Resoluciones relacionadas: 44/1995, 118/1988, 65/2022, 75/2022, 85/2022, 96/2022, 97/2022, y 23/2024.

ABSTRACT

The purpose of this commentary is to analyze three rulings of the Spanish Constitutional Court that are part of the saga initiated by the highest interpreter of our Constitution on telematic voting, and that help to delimit and outline the limits of telematic voting. The three rulings settle three appeals for constitutional protection (amparo) arising from a single agreement of the Catalan parliamentary board, which rejected three reconsiderations that disputed the validity of two agreements of the board, which established a transitional regime for telematic voting and the authorization of telematic voting to a deputy, who was on the run from justice, in the application of the previous agreement. To settle these cases, the Constitutional Court applies its jurisprudence on telematic voting established in Rulings such as 65/2022, of May 31, however, it carries out an inductive reasoning that we believe is not entirely correct. Likewise, it misses the opportunity to update or ratify its jurisprudence with respect to fundamental issues such as the relationship between the Regulations and the interpretative rules thereof.

Keywords: Telematic voting, presentiality, ius in officium, exceptionality, Standing Orders of the Congress, interpretative rules of the Standing Orders of the Congress, system of sources of parliamentary law.

Key articles: article 23 of the Spanish Constitution, 95 y 37.3.a) RPC (Rules of Procedure of the Parliament of Catalonia).

Related decisions: 118/1988, 44/1995, 65/2022, 75/2022, 85/2022, 96/2022, 97/2022, y 23/2024.

I. ANTECEDENTES

El presente comentario tiene por objeto tres sentencias del Tribunal Constitucional que versan sobre los límites al ejercicio del voto telemático y que podemos decir que continúan la saga de sentencias que nuestro máximo intérprete de la Constitución ha ido dictando sobre esta nueva realidad que, si bien en un primer momento parecía presentarse como algo excepcional, la práctica parlamentaria ha demostrado que se ha convertido en un recurso que se emplea de manera frecuente, aunque, quizá, en algunas ocasiones, de forma abusiva. De ahí la labor que está llevando el Tribunal Constitucional para perfilar y delimitar el uso del voto telemático y poder compatibilizarlo con el principio de presencialidad que debe seguir presidiendo la actividad parlamentaria.

Entrando ya de lleno en las Sentencias que son objeto de nuestro comentario, debemos comenzar señalando que se tratan de tres resoluciones, la 86/2024, de 3 de junio; la 109/2024 de 9 de septiembre; y la 110/2024, también de 9 de septiembre, por las cuales se resuelven tres recursos de amparo parlamentario. Estos traen causa de un único acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se acuerda desestimar¹ tres solicitudes reconsideración planteadas, de manera separada, por tres grupos parlamentarios (Socialistes i Units per Avançar, Vox en Cataluña y Ciutadans en el Parlamento de Cataluña), contra dos acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 y 19 de abril de 2023.

En virtud del acuerdo de la Mesa de 18 de abril se establecía una regulación transitoria del voto telemático en tanto en cuanto no se procediera a una reforma del Reglamento del Parlamento de

¹ La Mesa del Parlamento de Cataluña, por mayoría, acordó desestimar las tres solicitudes de reconsideración con base en los siguientes argumentos: «(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 tienen el mismo objeto que el acuerdo sometido a reconsideración» (Antecedente 2º apartado d) Sentencia 109/2024, de 9 de septiembre).

Cataluña sobre esta cuestión². Por su parte, el acuerdo de la Mesa de 19 de abril autorizaba al diputado don Lluís Puig i Gordi a emitir su voto telemáticamente hasta el final del periodo de sesiones (esto era hasta el 31 de julio de 2023), todo ello al amparo del anterior acuerdo.

Por lo que se refiere al acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 18 abril, este establecía los siguientes extremos:

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 correspondiente³.

En cuanto a la solicitud del diputado don Lluís Puig i Gordi para ejercer su derecho a voto de forma telemática, este solicitó 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». El motivo por el cual el diputado, quien estaba declarado en rebeldía en un proceso penal, no podía emitir presencialmente su voto consistía en que se encontraba viviendo en Bruselas desde octubre de 2017.

Cada uno de los grupos parlamentarios anteriormente mencionados, al agotar la vía interna y no ver satisfechas sus pretensiones decidieron plantear, respectivamente, tres recursos de amparo, los cuales (como ya hemos mencionado) dan lugar a las tres sentencias que ahora comentamos⁴. Dado que tanto las pretensiones alegadas

² Dicho acuerdo, tal y como se recoge en los antecedentes de las Sentencias 86/2024, 109/2024 y 110/2024, fue aprobado por la Mesa por mayoría.

³ Tal y como se recoge en los antecedentes de la Sentencia 86/2024, de 3 de junio, páginas 2-3.

⁴ La Sentencia 86/2024, de 3 de junio trae causa del recurso de amparo núm. 2875-2023, promovido por varios diputados del Grupo parlamentario Socialistes i Units per

por los recurrentes en amparo como los argumentos empleados por el Tribunal Constitucional son similares, a efectos didácticos, vamos a analizar de manera unificada las tres sentencias que son objeto de este comentario.

En primer lugar, centrándonos en las pretensiones de los recurrentes, y por lo que se refiere a las alegadas por los demandantes del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, estos esgrimen que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se regula el régimen transitorio del ejercicio del voto telemático vulnera su derecho a la representación política (art. 23.2 de la Constitución española, en adelante CE), por cuanto dicho acuerdo se ha adoptado en virtud de una «interpretación expansiva y una extensión analógica» de los supuestos previstos en el artículo 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (en adelante RPC), de tal forma que esta regulación transitoria, por utilizar palabras textuales de los recurrentes, «supone una arbitrariedad que menoscaba los derechos del resto de diputados, vulnerando así el derecho fundamental del artículo 23.2 CE⁵».

También consideran que el régimen establecido en el acuerdo de la Mesa de 18 de abril de 2023

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

Avançar en el Parlamento de Cataluña 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.

La sentencia 109/2024, de 9 de septiembre resuelve el recurso de amparo núm. 5062-2023, promovido por varios diputados del del Grupo parlamentario de Ciutadans en el Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se desestima la reconsideración planteada contra sendos acuerdos de la Mesa de 18 y 19 de abril de 2023.

La sentencia 110/2024, de 9 de septiembre, dirime el recurso amparo núm. 5084-2023 interpuesto por varios diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Parlamento de Cataluña, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de abril de 2023, por el que se desestiman las reconsideraciones planteadas contra los acuerdos de la Mesa de 18 y de 19 de abril de 2023.

⁵ Antecedente 3º sentencia 86/2024 de 3 de junio.

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 diputadas⁶.

Finalmente, arguyen que «las causas que pueden justificar el voto telemático deben ser excepcionales, o de fuerza mayor y encontrarse registradas en el reglamento parlamentario y 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 diputadas⁷».

En suma, los recurrentes consideran que el régimen transitorio que regula el voto telemático sería contrario a la regulación básica establecida en el artículo 95 RPC, al prever un régimen excesivamente amplio y ambiguo que atentaría contra la seguridad jurídica, además de desnaturalizar el voto telemático como un recurso para casos excepcionales y siempre que se den los requisitos tasados que lo justifiquen.

En una línea similar va la argumentación del Grupo Parlamentario Ciutadans en el Parlamento de Cataluña, que en su escrito de demanda alega fundamentalmente que el acuerdo de la Mesa por el cual se establece el régimen transitorio del voto telemático atenta contra la regulación establecida sobre el mismo en el artículo 95 RPC, lesionando el derecho fundamental del artículo 23.2 CE por alterar la configuración institucional del Parlamento. Asimismo, consideran que no se dan en el diputado don Lluís Puig i Gordi los requisitos habilitantes para la autorización de voto telemático, ya que «no se encuentra incapacitado para el ejercicio del voto presencial por el hecho de encontrarse huido de la justicia». En suma, propugnan los demandantes que los acuerdos de la Mesa por los que se establecía

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

el régimen transitorio del voto telemático y se autorizaba el voto telemático de don Lluís Puig i Gordi vulneraban el principio de igualdad entre los diputados del Parlamento de Cataluña «y permitían la constitución de mayorías ilegales e ilegítimas por el voto telemático, irregularmente autorizado, que penaliza a las minorías y lesiona el pluralismo político⁸».

Finalmente, el grupo parlamentario VOX en el Parlamento de Cataluña esgrimió «que se había vulnerado su derecho a la representación política (art. 23.2 CE) y [que] el acuerdo por el que se aprueba la normativa transitoria del voto telemático carece de cobertura reglamentaria y ha sido adoptado en fraude de ley con el único objetivo de burlar las sentencias del Tribunal Constitucional que imposibilitan el voto delegado del diputado don Lluís Puig i Gordi; y, por otro, que la situación personal de este diputado, que está en rebeldía procesal, no es subsumible en ningún supuesto que le habilite para excepcionar la presencialidad del voto; afectando con ello al núcleo del *ius in officium* de los representantes políticos y al propio carácter representativo del mandato⁹».

En conclusión, los demandantes de amparo consideran que el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña es un acuerdo que podríamos decir *contra legem* cuya única finalidad es crear una cobertura jurídica para poder autorizar el voto telemático a un diputado que por motivos *endógenos* decide no acudir a votar¹⁰.

Por su parte, la representación del Parlamento de Cataluña en sus alegaciones a los tres recursos solicitó la inadmisión, y, en consecuencia, la desestimación de las pretensiones, por considerar que:

- i. no se había agotado la vía interna por lo que se refiere al acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña en virtud

⁸ Antecedente nº 3 Sentencia 109/2024 de 9 de septiembre.

⁹ Antecedente nº3 Sentencia 110/2024 de 9 de septiembre.

¹⁰ Así lo resume el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 1º cuando señala que «para intentar dar apariencia de cobertura normativa a esa decisión la Mesa aprobó una normativa transitoria, no solo incura 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».

- del cual se autoriza al diputado don Lluís Puig i Gordi al ejercicio de su derecho de voto de forma telemática, en aplicación de la regulación transitoria del voto telemático;
- ii. se ha producido la pérdida sobrevenida del objeto del recurso;
 - iii. no se puede concluir que por una «mera infracción reglamentaria» se haya vulnerado el art. 23.2 CE;
 - iv. los demandantes carecen de legitimación porque «el recurso se configura como un contra-amparo, al oponerse al reconocimiento de un derecho fundamental ajeno»;
 - v. en último lugar, consideran que los recurrentes atacan contra la teoría de los actos propios por cuanto que el acuerdo que ahora recurren esgrime que fue adoptado en fraude de ley fue aprobado por mayoría de la Mesa.

Finalmente, la representación del Parlamento de Cataluña defiende que tanto el acuerdo de la Mesa de dicho Parlamento por el que se establece el régimen transitorio del voto telemático como la aplicación del mismo en el acuerdo por el que se autoriza el voto telemático al diputado don Lluís Puig i Gordi son acordes a Derecho.

Por último, el Ministerio Fiscal en los tres recursos presentó alegaciones instando la estimación de los tres amparos por considerar, *grosso modo*, que la regulación transitoria del voto telemático era contraria a Derecho al contravenir la regulación prevista en el Reglamento del Parlamento de Cataluña respecto del voto telemático, y por lo tanto, el acuerdo de habilitación del voto telemático de don Lluís Puig i Gordi también estaba viciado de nulidad.

A la vista de todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, en las resoluciones objeto de este comentario, rechaza todas las alegaciones formuladas por el representante del Parlamento de Cataluña. De todas ellas nos vamos a centrar en los argumentos que aduce el Tribunal Constitucional respecto de la lesión del artículo 23.2 CE como consecuencia del acuerdo adoptado por la Mesa del Parlamento de Cataluña contraviniendo lo dispuesto en su Reglamento. Así pues, el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia 86/2024, de 3 de junio, y basándose en su jurisprudencia

anterior, establecida en Sentencias como la 65/2022, FJ 8; 85/2022, FJ 4; 92/2022, FJ 4; 93/2022, FJ 4; y 24/2023, FJ 3, señala que:

(i) este tipo de acuerdos en los que se excepciona la presencialidad en el ejercicio del derecho de voto de los representantes políticos puede 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).

Con base en lo anterior el Tribunal Constitucional señala que:

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.

Por todos estos motivos el Tribunal Constitucional, en los tres casos falla:

1º 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).

2º 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.

II. COMENTARIO

Como comenzábamos señalando en nuestro comentario, a través de estas tres Sentencias el Tribunal Constitucional continúa la senda de delimitar los perfiles del voto telemático, que ya había

empezado con otras Sentencias¹¹, cuyos argumentos recuerda ahora el máximo intérprete de nuestra Constitución.

Partiendo de su doctrina jurisprudencial, expuesta en Sentencias como la 65/2022 de 27 de junio, donde tal y como recoge García-Escudero Márquez¹² el máximo intérprete de nuestra Constitución parte de la premisa de que la presencialidad del voto establecido por artículos 79.3 CE es de aplicación en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional viene a establecer en estas tres Sentencias las siguientes ideas básicas:

- i) que el principio de presencialidad en el ejercicio del derecho a voto de los parlamentarios sigue siendo la regla y no la excepción.
- ii) que solo cuando existan motivos razonables que lo justifiquen podrá exceptuarse el principio anterior y concederse el voto telemático.
- iii) que los acuerdos por los cuales se concede el voto telemático a un diputado pueden vulnerar el *ius in officium* del resto de diputados.
- iv) que, si bien en este caso concreto se acuerda la nulidad de los actos impugnados (tanto el acuerdo por el que se establece la regulación transitoria del voto telemático, como el relativo al acuerdo de voto telemático de don Lluís Puig i Gordi) en aras de garantizar la seguridad jurídica, dicha nulidad tiene efectos *ex nunc* y no *ex tunc*, es decir, «no afecta a los actos que hayan podido adoptarse con el voto telemático de don Luís Puig i Gordi durante el tiempo en que estuvo vigente dicha habilitación» (STC 86/2024, de 3 de junio, FJ 3º).

¹¹ Dentro de esta saga de Sentencias, podemos citar, entre otras, las siguientes: 65/2022, de 31 de mayo; 96/2022, de 12 de julio de 2022; 97/2022, de 12 de julio; 85/2022 de 25 de junio o la 24/2023 de 27 de marzo; entre otras. Para conocer más las mismas se recomienda el artículo de Ortea García, E. (2023) La delegación de voto en los Parlamentos Autonómicos: ¿sentencia de muerte? La nueva jurisprudencia de las Sentencias 65/2022, 96/2022 y concordantes.

¹² García-Escudero Márquez (2022, p. 574).

En líneas generales podemos decir que estas son las conclusiones básicas que se infieren de las sentencias ahora comentadas.

Ahora bien, son varias las glosas que merecen dichas conclusiones. En primer lugar, se echa en falta una argumentación un poco más detallada o profunda de la aplicación de su doctrina jurisprudencial sobre la necesidad de presencialidad, establecida en la Sentencia 65/2022 de 27 de junio, al caso concreto. Baste señalar que el Tribunal Constitucional apenas dedica un par de párrafos a esta cuestión.

Asimismo, creemos que el Tribunal Constitucional podría haber entrado a examinar otras cuestiones. Así, por ejemplo, nos parece muy interesante la argumentación del Ministerio Fiscal respecto de la relación que, desde el punto de vista del sistema de fuentes, existe entre los Reglamentos parlamentarios y las normas interpretativas de los mismos, según la cual el Reglamento actúa como límite de dichas normas interpretativas, de tal forma que no se puede interpretar o suplir el Reglamento de forma contraria a lo que este establece. Sabemos que se trata de una cuestión nada novedosa y que ya fue aclarada por el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia de la década de los 90, baste señalar la Sentencia 44/1995, de 13 de febrero, donde el Tribunal Constitucional vino a señalar que «las [demás] normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos» (STC 44/2015, de 13 de febrero de 1995, FJ 3º). No obstante, no debemos perder de vista que debido al carácter dúctil y flexible que preside el Derecho Parlamentario y ante lo que algunos autores llaman la «descodificación del derecho parlamentario»¹³, esto es, ante la proliferación de normas interpretativas de los Reglamentos parlamentarios, se trataba de una buena ocasión para revisar, actualizar o simplemente reafirmar su doctrina jurisprudencial sobre este punto.

¹³ En este sentido podemos traer a colación a García Roca, quien en su obra *Lecciones de Derecho Constitucional*, expone esta idea.

En relación con esta cuestión, también nos parece muy interesante el argumento esgrimido por el Ministerio Fiscal acerca de dónde está el límite de las normas interpretativas o supletorias del Reglamento y las reformas encubiertas del mismo. Dice el Ministerio Fiscal que, a la Mesa del Parlamento de Cataluña, de acuerdo con lo establecido en su Reglamento parlamentario, le corresponde adoptar las decisiones que requieren las tramitaciones parlamentarias en caso de duda o laguna reglamentaria. Considera, asimismo, que con el acuerdo de la Mesa por el cual se establecía un régimen transitorio del voto telemático, se estaba incorporando una modalidad de voto no prevista el Reglamento del Parlamento de Cataluña y, por tanto, modificándose *de facto* el mismo¹⁴. Sobre esta cuestión ya se pronunció en su día el Tribunal Constitucional en la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, donde vino a señalar que la facultad conferida a la Presidencia del Congreso y regulada en el artículo 32.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados «trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el art. 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones» (STC 118/1988, de 20 de junio, FJ 4º). En el caso del Parlamento de Cataluña esta función interpretativa su Reglamento la atribuye a la Mesa (artículo 37.3.a) RPC). En cualquier caso, creemos que el Tribunal Constitucional ha desaprovechado una oportunidad para desarrollar o explicar un poco más la doctrina jurisprudencial antes mencionada de que «se interpreta en caso de duda y se suple en caso de omisión, pero sin desarrollar o especificar».

Considerando todo lo anterior, y con base en los argumentos antes expuestos, el Tribunal Constitucional podría haber entrado a valorar la constitucionalidad del acuerdo por el cual se establecía el régimen transitorio del voto telemático.

¹⁴ Antecedente 6º Sentencia 86/2024, de 3 de junio.

Más allá de estas cuestiones, que podríamos denominar de teoría general, creemos que el Tribunal Constitucional también podría haber entrado a razonar por qué el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el cual se autorizaba el voto telemático a don Lluís Puig i Gordi podía incidir en el *ius in officium* del resto de diputados, lo que la representación jurídica del Parlamento de Cataluña denomina contra-amparo. Para ello habría sido útil acudir a lo que un sector de la doctrina, con autores como Ortea García, denomina el valor relativo del voto como contenido del *ius in officium*. De acuerdo con este autor, el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 65/2022, de 31 de mayo, o la 85/2022 de 27 de junio, «recoge expresamente que el uso indebido de tal derecho comporta una afectación de aquel que le corresponde al resto de miembros de la Cámara» (Ortea García, 2023, p. 325). Es decir (por utilizar las palabras textuales del Tribunal Constitucional) el máximo intérprete de nuestra Constitución podría haber explicado por qué, si no se anulaban los acuerdos de 18 y 19 de abril de la Mesa del Parlamento de Cataluña, el voto de los diputados del Parlamento catalán valdría menos que el del diputado don Lluís Puig i Gordi (García-Escudero Márquez, 2022, p. 564).

Y es esta última cuestión la que nos permite pasar a comentar la línea argumental que ha empleado el Tribunal Constitucional. Se observa que el máximo intérprete de nuestra Constitución ha llevado a cabo un razonamiento que podríamos decir que es de carácter inductivo, esto es, considera que los motivos alegados por el diputado don Lluís Puig i Gordi para solicitar el voto telemático «no se ajustan a la interpretación que conforme a la Constitución permite excepcionar este principio de la presencialidad ya que [...] 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» (STC 86/2024, de 3 de junio, FJ 3º). Y que, por lo tanto, el acuerdo por el cual se establecía el régimen transitorio del voto telemático venía a ser una suerte «ley singular» o, como habían alegado los demandantes en algún punto, tal acuerdo era «un acuerdo *ad hominem*, tomado contra todo derecho con la evidente intención de favorecer la acción evasora de la justicia de un fugado»

(STC 109/2024, de 9 de septiembre, antecedente de derecho 2º) y, por tanto, era nulo.

Frente a este razonamiento inductivo, cabía la posibilidad de llevar a cabo uno de carácter deductivo, es decir, analizar si el acuerdo por el cual se establecía el régimen transitorio del voto telemático se ajustaba a Derecho y, en concreto, al Reglamento del Parlamento de Cataluña. Para ello podríamos acudir a los argumentos antes expuestos sobre la relación entre Reglamento y normas interpretativas y, a partir de ahí y en función de si la norma de desarrollo era acorde o no a Derecho, determinar la nulidad del acuerdo por el cual se aplicaba dicho régimen, llegando al siguiente razonamiento: si el *acuerdo general* (es decir, el acuerdo por el cual se establece el régimen transitorio de voto telemático) es nulo, el *acuerdo particular* (esto es, el acuerdo por el cual en aplicación del anterior se concede el voto telemático en un caso concreto) también lo es. De tal forma que podría pasar que el acuerdo general fuera ajustado a Derecho, pero la aplicación que se hiciera del mismo a un caso concreto no.

Creemos que el razonamiento deductivo tiene ventajas sobre el inductivo llevado a cabo por el Tribunal Constitucional, por cuanto que tiene una vocación de generalidad y permanencia y aporta una mayor seguridad jurídica.

Dado que, para futuras ocasiones y si se siguiera el razonamiento que hemos llamados inductivo, habría que ir analizando caso por caso los acuerdos de autorización de voto telemático, y en función de su validez entrar a valorar si el «acuerdo general», del que parte, se ajusta o no a Derecho. Esta forma de proceder acarrea el riesgo de caer en la contradicción de que, ante un mismo «acuerdo general», y a raíz del examen (*a priori*) de dos «acuerdos concretos» se llegara a conclusiones contrapuestas respecto de la validez del «acuerdo general». Por el contrario, en el caso de un razonamiento deductivo, si se parte de la premisa de que el «acuerdo general» es conforme a Derecho, se tiene que analizar solo el «acuerdo particular» en cada caso concreto.

Asimismo, creemos que el *quid* de la cuestión no está tanto en si un caso concreto es o no contrario a la jurisprudencia constitucional en materia de voto telemático, sino en examinar en líneas generales los supuestos en los cuales puede concederse el voto telemático. No

debemos perder de vista que, si bien es cierto que inicialmente la mayoría los Reglamentos lo preveían para motivos tasados, algunos también prevén una cláusula más o menos amplia. Sería el caso del Reglamento del Congreso, en cuyo artículo 82.2 se establece que «en situaciones excepcionales de especial gravedad en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los diputados emitan su voto por procedimiento telemático».

Determinar cuándo se da o no ese supuesto habilitante constituye una función que corresponderá a la Mesa y que deberá ejercerse, en todo caso, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial establecida por el Tribunal Constitucional y atendiendo a cada caso concreto.

En suma, más allá de las disquisiciones doctrinales acerca de cuál puede ser el grado de desarrollo o innovación de las normas interpretativas de los Reglamentos parlamentarios, lo fundamental en este punto creemos que es señalar que no es la generalidad o la abstracción lo que en sí mismo es contrario a la doctrina jurisprudencial del voto telemático establecida por el Tribunal Constitucional, pues dado que es imposible prever cada uno de los supuestos, lo esencial es si el caso concreto sobre el que versa la solicitud de voto telemático, partiendo de una regulación básica amplia o más o menos abierta, se ajusta a los principios básicos que deben presidir la habilitación del voto telemático, a saber, configurarlo como un recurso para casos excepcionales cuando por causas que pueden ser consideradas de fuerza mayor, desde un punto de vista objetivo el diputado no puede ejercer su derecho a voto de manera presencial. Será en estos casos en los que se deba llevar a cabo una ponderación de los intereses en juego.

Y es que, si bien es cierto que la presencialidad sigue siendo un elemento fundamental en el desarrollo de la actividad parlamentaria, tal y como ha recordado el Tribunal Constitucional en Sentencias como la 19/2019, de 12 de febrero y la 45/2019, de 27 de marzo, donde el máximo interprete de la Constitución vino a señalar que

la naturaleza particular de los órganos colegiados representativos, singularmente de los parlamentos, exige, asimismo, que las funciones propias del cargo se ejerzan de forma presencial, pues «la formación

de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión –solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático– y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara». En la decisión de votar influyen circunstancias muy diversas, que pueden verse determinadas por «la interrelación directa e inmediata entre los representantes». Por ello, sólo la actuación presencial garantiza «que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal». No hay más excepción para esta regla general «que la que pueda venir establecida en los reglamentos parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor y, para ello, será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre». La presencia personal es, además, una exigencia que no se circunscribe únicamente a los parlamentarios, alcanzando igualmente a quienes sean llamados a comparecer ante la cámara. De este principio general que exige la presencia de los parlamentarios y de los comparecientes son concreta expresión los arts. 79 y 110 CE, los arts. 60.3 y 73.2 EAC y los arts. 4.1 y 85.3 RPC [FJ 4 A) b)] (STC 45/2019, de 27 de marzo FJ 4º).

En este mismo sentido se pronuncia García-Escudero Márquez, quien viene a señalar «que resulta evidente que debe mantenerse como excepción en la medida en que debe preservarse la presencialidad». Así pues, «esto conlleva a que la regulación reglamentaria sea suficientemente precisa en cuanto al supuestos de aplicación» (García-Escudero Márquez, 2023, p. 56).

No se puede obviar que los Parlamentos deben adaptarse a las nuevas realidades sociales y que hoy en día la conciliación familiar, por ejemplo, debe ser unos de los supuestos que pueden justificar la autorización de la emisión de voto por el procedimiento telemático. Piénsese por ejemplo en el caso de un diputado que residiera fuera de Madrid y que tuviera al cuidado a menores o personas dependientes que, debido a la imposibilidad, de dejar a esa persona al cuidado de un tercero, no pudiera asistir a una sesión plenaria. No se trata de una cuestión fácil y para ella no hay una respuesta única ni clara. En ese caso la Mesa deberá analizar la situación de manera pormenorizada

y atendiendo a las circunstancias. Pero, de lo que no hay duda, es de que hay supuestos, como el que se planteaba en estas Sentencias (encontrarse huido de la justicia) que desde luego no pueden ser considerados como motivo para otorgar el voto telemático.

III. CONCLUSIONES

La irrupción de las nuevas tecnologías no ha dejado en diferente a nadie, y los Parlamentos no se podían quedar al margen de esta nueva realidad. Una de las múltiples manifestaciones de esta irrupción en el seno de la actividad parlamentaria está representada por el voto telemático. Cuando empezó a regularse el voto telemático¹⁵, este estaba previsto para casos excepcionales en los que el diputado no pudiera acudir presencialmente. Con la crisis del coronavirus el voto telemático se convirtió en una práctica muy frecuente¹⁶ y en la actualidad y por lo que se refiere, por ejemplo, al funcionamiento de la actividad parlamentaria en el Congreso de los Diputados, no hay semana en la que no se registre alguna solicitud de voto telemático. Así pues, si bien sigue siendo un recurso previsto para situaciones excepcionales, ello no significa que su uso lo sea. Delimitar cuando puede emplearse el voto telemático y conjugarlo con los principios básicos que deben seguir presidiendo actividad parlamentaria como son el principio de presencialidad es una labor que está llevando a cabo el Tribunal Constitucional a través de jurisprudencia. En este comentario hemos analizado tres Sentencias que continúan con la senda ya iniciada en Sentencias como la 65/2022, de 31 de mayo. Sin embargo, creemos que el Tribunal Constitucional en estas sentencias más allá de aplicar su jurisprudencia y, por tanto, confirmarla, ha

¹⁵ A meros efectos ejemplificativos podemos mencionar el artículo 82 del Reglamento del Congreso de los Diputados. En su redacción inicial (que data de 1982) no se hacía, como es lógico, referencia a ninguna al voto telemático. Fue con la reforma operada en 2011 cuando se estableció por primera vez la posibilidad de votar telemáticamente, estableciéndose los supuestos concretos. Recientemente, a raíz de la reforma llevada a cabo en 2022 se ampliaron los supuestos previsto inicialmente.

¹⁶ En este sentido se pronuncia García-Escudero Márquez, quien señala que el «voto telemático ha alcanzado un desarrollo considerable durante la pandemia, pero ello no debe hacernos olvidar su carácter excepcional, ni la vigencia de los principios de presencialidad y personalidad inherentes al sistema parlamentario» (García-Escudero Márquez, 2022, p. 572).

perdido la oportunidad de poder aclarar algunos extremos. También habría sido una buena oportunidad para actualizar otras cuestiones como la relación entre Reglamento y normas interpretativas.

En cualquier caso, el voto telemático ha llegado para quedarse. Los avances tecnológicos y la necesidad de adaptar el Parlamento a las nuevas realidades sociales explican que su uso sea algo habitual. Sin embargo, ello no es óbice para que se tenga que conjugar los principios básicos que deben seguir presidiendo la actividad parlamentaria y entre los que se encuentra el de presencialidad y excepcionalidad. Encontrar el equilibrio entre ambos extremos es una cuestión que corresponde a las Mesas de los Parlamentos, siendo fundamental la labor del Tribunal Constitucional, como máximo intérprete de nuestra Constitución y como garante del *ius in officium* de los diputados, en la delimitación del derecho de los diputados a ejercer el voto de forma telemática.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA BASTARRECHEA, E. de (2023). La indelegabilidad práctica del voto parlamentario: comentario a la Sentencia 65/2022, de 31 de mayo, del Tribunal Constitucional. *Revista Del Parlamento Vasco*, (4), pp. 138-147.
- GARCÍA ROCA, J. (2023). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Civitas.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2022). ¿Es constitucional el voto por delegación de 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 84 de julio de 2022. *Revista de las Cortes Generales, N° 114, Segundo Semestre (2022)*: pp. 559-575.
- (2022). El debido retorno del Parlamento a los hábitos pre-pandemia en TUDELA ARANDA, J. y KÖLLING, M., *Calidad democrática y Parlamento*. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomo, pp. 347-374.
- (2023). Pandemia y voto parlamentario telemático. *Revista del Parlamento Vasco*, (4), pp. 38-59.
- GARCÍA MEXÍA, P. y PEREIRA GONZÁLEZ, M. (2018). Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las Cámaras? *Revista De Las Cortes Generales*, (105), pp. 247-270.
- ORTEGA GARCÍA, E. (2021). El voto telemático como recurso para la formación de la voluntad de las Cámaras en Cortes Generales y emergencia

- sanitaria. Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, pp. 58-66.
- (2023). La delegación de voto en los Parlamentos Autonómicos: ¿sentencia de muerte? La nueva jurisprudencia de las Sentencias 65/2022, 96/2022 y concordantes. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 127, pp. 317-343.