

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10049 *Sala Primera. Sentencia 24/2023, de 27 de marzo de 2023. Recurso de amparo 5267-2022. Promovido por don Salvador Illa Roca y otros treinta y dos diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya en relación con los acuerdos de la mesa de la Cámara sobre delegación de voto de don Lluís Puig i Gordi. Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas, en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes: acuerdos parlamentarios que, al facultar al delegado la determinación del sentido del voto, vulneran los principios de personalidad del voto e igualdad en el ejercicio de las funciones representativas (SSTC 65/2022 y 85/2022).*

ECLI:ES:TC:2023:24

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. 5267-2022, promovido por don Salvador Illa Roca, doña Alicia Romero Llano, don Raúl Moreno Montaña, doña Eva Maria Granados Galiano, 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 Maria dels Dolors Carreras Casany, doña Elena Díaz Torreveiano, doña María Asunción Escarp Gibert, don Mario García Gómez, doña Rocío García Pérez, don Pol Gibert Horcas, don Cristóbal Gimeno Iglesias, don David González Chanca, doña Rosa Maria 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, diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del Parlamento de Catalunya, contra el acuerdo de la mesa del Parlamento de Catalunya de 6 de julio de 2022, por el que se confirma el acuerdo de 5 de julio de 2022 en el que se decidió mantener la delegación de voto del diputado don Lluís Puig i Gordi adoptada en el acuerdo de 19 de octubre de 2021. Ha comparecido el Parlamento de Catalunya. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido ponente la magistrada doña María Luisa Segoviano Astaburuaga.

I. Antecedentes

1. Las diputadas y los diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar del 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 los acuerdos parlamentarios que se mencionan en el encabezamiento de esta sentencia mediante escrito registrado en el Tribunal el 18 de julio de 2022.

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

a) La presidenta del Parlamento de Cataluña por acuerdo de 25 de marzo de 2021 admitió la delegación de voto solicitada por el diputado don Lluís Puig Gordi a favor de la diputada doña Gemma Geis i Carreras, «con efectos durante la sesión plenaria del día 26 de marzo de 2021», que había sido solicitada indicando como motivo de la delegación «las circunstancias actuales que me incapacitan para poder ejercer de forma presencial el derecho a voto». Esas circunstancias son las referidas a su situación procesal, declarado en rebeldía en la causa especial 20907-2017 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. La decisión de la presidenta del Parlamento de Cataluña fue confirmada por acuerdo de la mesa de 26 de marzo de 2021 al rechazarse la petición de reconsideración formulada por el Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, cuyos diputados formularon recurso de amparo, tramitado con el núm. 2063-2021, y estimado por la STC 85/2022, de 27 de junio, por vulneración del art. 23.2 CE.

b) Las sesiones del Pleno del Parlamento de Cataluña, una vez que se declaró el fin de las restricciones derivadas de la situación pandémica, recuperaron su normal funcionamiento a partir de la segunda mitad del mes de octubre de 2021. Con ese motivo, el diputado don Lluís Puig Gordi, volvió a instar la delegación de voto con fundamento en «las circunstancias actuales que me incapacitan», lo que fue admitido por acuerdo mayoritario de la mesa del Parlamento de Cataluña de 19 de octubre de 2021.

c) La mesa del Parlamento de Cataluña, una vez pronunciada la STC 85/2022, de 27 de junio, anulatoria de los acuerdos de la presidenta del Parlamento de Cataluña de 16 de marzo de 2021 y de la mesa de 26 de marzo de 2021, acordó el 5 de julio de 2022 por mayoría de sus miembros mantener la delegación de voto de este diputado acordada el 19 de octubre de 2021.

El Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, por escrito de 6 de julio de 2022, formuló una petición de reconsideración de dicho acuerdo con fundamento en que la STC 85/2022 había establecido que la delegación de voto del diputado don Lluís Puig Gordi había vulnerado el derecho de las diputadas y diputados de ese grupo parlamentario a la representación política (art. 23.2 CE) y, por tanto, que el mantenimiento de la delegación de voto vulneraría lo acordado por la citada resolución del Tribunal Constitucional.

El acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de julio de 2022 por mayoría de sus miembros decidió desestimar la solicitud de reconsideración con fundamento en que la STC 85/2022 anulaba una delegación de voto que ya no estaba vigente por lo que no podía tener efectos sobre la delegación de voto acordada por la mesa el 19 de octubre de 2021.

3. Los demandantes de amparo solicitan que se le otorgue el amparo por vulneración de su derecho a la representación política (art. 23.1 CE) para cuyo restablecimiento considera necesario que se declare «que no procede dar o seguir dando validez a la delegación del voto».

La demanda, con remisión a la jurisprudencia constitucional establecida en las SSTC 65/2022, de 31 de mayo; 75/2022, de 15 de junio, y 85/2022, de 27 de julio, en las que ya se han resuelto sendos recursos de amparo respecto decisiones de la mesa del Parlamento de Cataluña sobre delegaciones de voto de diputados, expone que los acuerdos impugnados vulneran el art. 23.2 CE, ya que la facultad de la mesa del Parlamento de establecer los criterios generales para delimitar los supuestos previstos en el art. 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) de delegación de voto de los diputados –baja por maternidad o paternidad y de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada debidamente acreditadas– no permite su ampliación, que es lo que se habría hecho en los acuerdos impugnados, al permitir la delegación de

voto de un diputado en virtud de una causa que no guarda ninguna ratio con los supuestos establecidos reglamentariamente, tal como ya se declaró en la citada STC 85/2022.

La parte demandante justifica la especial trascendencia constitucional del recurso alegando que, en el caso que se plantea, no se trata solo de determinar el contenido y alcance del *ius in officium* en cuanto al derecho a que los órganos parlamentarios actúen de acuerdo con lo establecido por el reglamento, sino también en cuanto a la perturbación ilegítima del *ius in officium* que se produce por la adopción de una decisión que amplía arbitrariamente los supuestos excepcionales de delegación de voto establecidos reglamentariamente, afectando a la igualdad entre representantes y que, además, pretende eludir la jurisprudencia ya establecida en las SSTC 65/2022, 75/2022 y 85/2022.

Por otro sí se solicita la suspensión de los efectos del acto impugnado y cualesquiera otras medidas cautelares que se estimen pertinentes.

4. La Sección Segunda del Tribunal, por providencia de 14 de noviembre de 2022, acordó admitir a trámite el recurso de amparo apreciando que concurre una especial trascendencia constitucional [art. 50.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], ya que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)]; dirigir atenta comunicación al Parlamento de Cataluña para la remisión del testimonio de las actuaciones y a los efectos de su personación en el presente proceso constitucional; y formar la oportuna pieza para la tramitación del incidente sobre 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 21 de diciembre de 2022, tuvo por personado y parte al Parlamento de Cataluña y acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para que por plazo común de veinte días pudieran presentar alegaciones, conforme con lo previsto en el art. 52 LOTIC.

6. El Ministerio Fiscal, mediante escrito registrado el 3 de febrero de 2023, presentó sus alegaciones interesando la estimación del recurso de amparo, declarando vulnerado el art. 23.2, en relación con el art. 23.1 CE, y la nulidad de los acuerdos impugnados con el alcance de que no puede comunicarse a los actos que hayan podido adoptarse con el voto delegado del diputado don Lluís Puig Gordi.

El Ministerio Fiscal expone que el presente recurso de amparo viene a coincidir en sus hechos y motivos con los que fueron objeto del recurso de amparo resuelto por la STC 85/2022, de 27 de junio, en que ya se estimó el amparo solicitado por estos mismos demandantes en relación con otros acuerdos en que se admitió la delegación de voto del mismo diputado cuya petición trae causa de una situación de rebeldía ante la jurisdicción penal española. Por tanto, en coherencia con dicho pronunciamiento, considera necesaria la estimación del amparo incluyendo la misma limitación de efectos establecida en la STC 85/2022, FJ 4, de que la nulidad no puede comunicarse a los actos que hayan podido adoptarse con el voto delegado.

7. El Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el 3 de febrero de 2023, presentó sus alegaciones, solicitando que se declarara la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación.

El Parlamento de Cataluña afirma que concurren las siguientes causas de inadmisión: (i) la manifiesta inexistencia de lesión, ya que los acuerdos impugnados no supusieron ninguna innovación respecto del acuerdo de 19 de octubre de 2021, que se limitan a confirmar, y que no fue impugnado en su momento; poniendo de manifiesto que el recurso sería extemporáneo ya que la mera petición de reconsideración del original acuerdo parlamentario de delegación no es susceptible de reabrir los plazos procesales del recurso de amparo; (ii) la falta de invocación tempestiva del derecho fundamental

pues la reconsideración tuvo exclusivo fundamento en el art. 24.1 CE y no en el art. 23.2 CE que es invocado en el presente recurso de amparo; y (iii) su carácter prematuro, pues es una decisión interlocutoria de mero reconocimiento del derecho de delegación de voto que solo sería susceptible de afectar, en su caso, al *ius in officium* cuando se haga ejercicio del mismo.

El Parlamento de Cataluña fundamenta la petición de desestimación del recurso en que la demanda no se adecuaba a la configuración constitucional del recurso de amparo, ya que no se denuncia la infracción del art. 23.2 CE, sino únicamente del art. 95 RPC y tampoco se aduce de qué manera la decisión de admitir dicha delegación de voto habría afectado a sus facultades parlamentarias, citando al efecto la sentencia del Tribunal Constitucional Federal de Alemania de 10 de junio de 2014, el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 19 de noviembre de 2020 y la decisión del Consejo Constitucional de Francia de 20 de enero de 2011.

Por otra parte, el Parlamento de Cataluña también pone de manifiesto que los acuerdos impugnados no infringen el art. 23.2 CE ni el art. 95 RPC al admitir la causa de delegación de voto controvertida como supuesto de incapacidad legal de ejercicio del derecho de voto, ya que es parangonable con el reconocido en otros contextos parlamentarios internacionales y tiene como fundamento que el Estatuto de Autonomía de Cataluña no contiene ninguna previsión similar a la del art. 79.3 CE, que establece que el voto es personal e indelegable. También discrepa con lo establecido en la STC 65/2022 respecto de la necesidad de que el diputado delegante tenga que hacer manifestación previa del sentido de su voto previo a la delegación.

8. Los demandantes de amparo no han presentado alegaciones.

9. Por providencia de 23 de marzo de 2023, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 27 del mismo mes y del mismo año.

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 mantener la delegación de voto de un diputado una vez recibida la STC 85/2022, de 27 de junio, en la que se había declarado que la aceptación de la delegación de voto de dicho diputado para una concreta sesión vulneraba el derecho de representación política de los demandantes de amparo con la consecuente anulación de los acuerdos parlamentarios que habían admitido dicha delegación.

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) La circunstancia de que los acuerdos parlamentarios impugnados tengan por objeto el mantenimiento de la delegación de voto admitida por acuerdo de 19 de octubre de 2021, no recurrido en su momento, no determina la alegada extemporaneidad del presente recurso de amparo en tanto que el presente, por un lado, tiene por objeto dos acuerdos diferentes al de 19 de octubre de 2021; y, por otro, su impugnación trae causa de un acto sobrevenido al citado acuerdo de 19 de octubre de 2021, como es el pronunciamiento de la STC 85/2022, que es lo que ha provocado en la mesa la necesidad de pronunciarse de nuevo sobre el mantenimiento de la previa decisión de admitir la delegación de voto controvertida. Por tanto, el Tribunal no aprecia que se esté ante una situación en que los recurrentes hayan pretendido reabrir los plazos procesales ya precluidos para formular un recurso de amparo, sin perjuicio de que el objeto del presente recurso queda limitado a los concretos acuerdos impugnados.

(ii) No concurre tampoco la causa de inadmisión de falta de invocación tempestiva del derecho fundamental en la vía parlamentaria. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el principio de subsidiariedad del procedimiento de amparo, que es en el que también se fundamenta esta causa de inadmisión, se debe dar por satisfecho cuando, aun no habiendo cita expresa del precepto constitucional que se considera vulnerado, el contexto de los antecedentes y alegaciones realizadas permitan razonablemente concluir que se ha dado al órgano decisor la posibilidad de pronunciarse y, en su caso, proceder a un temprano restablecimiento del derecho fundamental invocado en el amparo (así, SSTC 22/2020, de 13 de febrero, FJ 6, o 38/2020, de 25 de febrero, FJ 4).

El Tribunal constata que eso es lo que ha sucedido en este caso, ya que el eje central de todo el debate parlamentario, relativo a la necesidad o no de revocar la decisión de admitir la delegación de voto controvertida, era la incidencia que esa decisión tendría en el derecho a la representación política de los demandantes de amparo. En efecto, el inicial acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de julio de 2022 tiene como fundamento la recepción en el Parlamento de la citada STC 85/2022 anulatoria de acuerdos previos de admisión de la delegación de voto del mismo diputado que es objeto de este recurso por vulneración del art. 23.2 CE de los diputados demandantes de amparo. Igualmente, se pone de manifiesto que la petición de reconsideración tiene también como fundamento la eventual contradicción que la decisión confirmatoria de la delegación de voto tendría con lo decidido en la STC 85/2022 en la que, debe insistirse en ello, se declara vulnerado el art. 23.2 CE de los demandantes de amparo.

(iii) La circunstancia también alegada por el Parlamento de Cataluña de que lo impugnado es la decisión de reconocimiento del derecho de delegación de voto, pero no el que se haya hecho ejercicio del mismo, tampoco permite sustentar la concurrencia de la causa de inadmisión del carácter prematuro de este recurso. Los acuerdos impugnados no tienen un mero carácter interlocutorio. En sí misma considerada, esta decisión de la mesa de mantener la delegación de voto controvertida implica el presupuesto jurídico habilitante de la ulterior validez de cada uno de los actos de voto delegado que se desarrollen con posterioridad tanto en las Comisiones como en el Pleno del Parlamento. Por tanto, sin perjuicio de que pudieran ser también susceptibles de impugnación cada uno de esos actos de voto delegado, los acuerdos recurridos en amparo tienen la autonomía e independencia suficiente como para ser objeto de un procedimiento de amparo constitucional. En ese sentido, el Tribunal no ha controvertido la aptitud de este tipo de decisiones para ser objeto de un procedimiento de amparo en las ya citadas SSTC 65/2022, 75/2022 y 85/2022. Cuestión distinta es si, como tales acuerdos, son susceptibles de lesionar el invocado art. 23.2 CE, pero esa ya es una cuestión que afecta al análisis de fondo que se hará a continuación.

3. La jurisprudencia constitucional sobre la delegación de voto de los parlamentarios. Remisión a lo resuelto en las SSTC 65/2022, de 31 de mayo, y 85/2022, de 27 de junio.

El problema constitucional que se plantea en el presente recurso es coincidente con el ya resuelto en la STC 85/2022, de 27 de junio, con ocasión de un recurso de amparo interpuesto por los mismos demandantes de amparo contra la decisión de admitir la delegación de voto del mismo diputado para una concreta sesión plenaria. La STC 85/2022 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.

La estimación del recurso tuvo como fundamento la STC 65/2022, de 31 de mayo, en la que se razonaba que (i) este tipo de acuerdos de delegación de voto 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 del art. 95.2 RPC, que prevé la delegación de voto en los supuestos de hospitalización, enfermedad grave e incapacidad prolongada, solo es constitucionalmente admisible cuando, por un lado, el diputado delegante haya manifestado previamente de forma fehaciente el sentido de su voto y, por otro, se encuentra justificada en la necesidad de salvaguardar otros bienes o valores constitucionales y respete 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).

La misma cuestión planteada por los recurrentes en amparo, también relativa a la decisión de la mesa del Parlamento de Cataluña de admitir la delegación de voto del mismo diputado don Lluís Puig i Gordi, ha sido resuelta estimando el recurso de amparo formulado por las STC 92/2022 y 93/2022, ambas de 11 de julio.

En el presente caso, como también sucedía en el supuesto resuelto en la STC 85/2022, la decisión parlamentaria del mantenimiento de la delegación de voto no se ajusta a la única interpretación del art. 95 RPC que permite considerar esta norma conforme a la Constitución, ya que la delegación del voto se mantiene en relación con una petición de delegación genérica en que no se expresa su sentido y con fundamento en una circunstancia que no encuentra soporte en el apartado segundo del art. 95 RPC, pues, al igual que sucedía en el caso resuelto por la STC 65/2022, no puede ser tenida por alguna de las circunstancias allí previstas 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 recurrentes a ejercer sus funciones representativas en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE), en relación con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE) y que, en línea con lo expresado en las citadas SSTC 65/2022, FJ 8, y 85/2022, FJ 4, 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 delegado de don Lluís Puig Gordi.

Por otra parte, la resolución sobre el fondo de este recurso implica que no resulte procedente resolver sobre la medida cautelar de suspensión solicitada por los recurrentes, 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 Eva María Granados Galiano, 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 Torreveiano, doña María Asunción Escarp Gibert, 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 5 de julio de 2022, por el que se decidió mantener la delegación de voto del diputado don Lluís Puig i Gordi adoptada en el acuerdo de 19 de octubre de 2021, y de 6 de julio de 2022, que lo confirma, 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 veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Ricardo Enríquez Sancho.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—Juan Carlos Campo Moreno.—Firmado y rubricado.