



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 2/2024, de 23 de juliol,
sobre la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de
Catalunya**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Vintró Castells, de la vicepresidenta Maria Jesús Larios Paterna, de la consellera secretària Margarida Gil Domènech, del conseller Enoch Albertí Rovira, de les conselleres Mercè Barceló Serramalera, Montserrat Rosell Martí i Eva Pons Parera i dels consellers Francesc Esteve Balagué i Eduard Roig Molés, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, respecte de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya (BOPC núm. 9, de 4 de juliol de 2024).

A N T E C E D E N T S

1. El dia 15 de juliol de 2024 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. E2024000182), en què es comunicava al Consell la Resolució de la Presidència del Parlament, de 15 de juliol, per la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b, 23.b i 26 bis de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya i de les esmenes presentades en la tramitació de lectura única, lliurada el mateix dia 15 de juliol per més d'una desena part de diputats del Parlament, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya. L'esmentat escrit del president anava acompanyat dels butlletins oficials del Parlament de Catalunya relatius a aquestes tramitacions als quals es farà referència més endavant en el fonament jurídic primer.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 16 de juliol de 2024, seguint les consideracions efectuades en la sessió del Ple del dia 13 de juny de 2017 en la qual es va concloure que la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament de Catalunya té la condició de «proposició de llei» i, a l'efecte del que preveu l'article 16.1.b LCGE, se li apliquen els requisits exigits en la mateixa Llei per a aquest tipus d'iniciativa legislativa (art. 23.b i 26 bis.1 LCGE), després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud de dictamen, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Eva Pons Parera.

3. En la mateixa sessió, a l'empara de l'article 25 LCGE, apartats 4 i 5, i de l'article 35 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, va acordar adreçar-se als sol·licitants, a tots els grups parlamentaris i també al Govern a fi de sol·licitar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin sobre la norma sotmesa a dictamen.

4. En data 18 de juliol de 2024 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del Grup Parlamentari de Junts que adjuntava com a documentació complementària l'Informe de la Junta de Lletrats, d'acord amb el que estableix la lletra A de l'apartat 1 de l'article 11 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya, sobre la Proposta de reforma del Reglament del Parlament (Reg. núm. E2020000184).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 23 de juliol de 2024 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26 bis.4 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Més d'una desena part dels diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, a l'empara dels articles 16.1.b, 23.b i 26 bis LCGE, sol·liciten el pronunciament d'aquest Consell respecte de l'adequació a la Constitució de la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament de Catalunya (en endavant, Proposta de reforma del RPC o Proposta) i les esmenes presentades en tramitació de lectura única, més concretament amb relació als articles 2, 3, 4 i 7 de l'esmentada Proposta i les esmenes núm. 4 i 5.

En el present fonament jurídic, primer de tot, resumirem el contingut d'aquesta proposta legislativa, que reforma parcialment el dit Reglament, en aquells aspectes que estan relacionats amb la petició dels diputats. A continuació, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat que els plantegen i, a l'últim, assenyalarem l'estructura que adoptarà aquest Dictamen per tal de poder donar complida resposta a les diverses qüestions suscidades.

1. La Proposta de reforma del RPC és fruit d'una iniciativa legislativa conjunta de quatre grups i un subgrup parlamentaris (Socialistes i Units per Avançar, Junts, Esquerra Republicana de Catalunya, Comuns i Candidatura d'Unitat Popular - Defensem la Terra), elaborada i presentada a l'empara dels articles 30.3 i 111.b de l'esmentada norma reglamentària. Aquesta iniciativa, que va ser admesa a tràmit per la Mesa el proppassat dia 2 de juliol (publicada en el BOPC núm. 9, de 4 de juliol), es tramita sense la intervenció del Govern (disp. final primera RPC) i, segons l'Acord adoptat pel Ple del Parlament en la sessió tinguda l'11 de juliol de 2024, pel procediment de lectura única (art. 138.2 RPC). En aquesta mateixa data s'ha obert un tràmit d'esmenes a la totalitat i a l'articulat. Les esmenes presentades han estat publicades al BOPC núm. 13, d'11 de juliol de 2024.

La Proposta de reforma del RPC, segons la seva exposició de motius, té per objecte «modificar i addicionar alguns articles considerats imprescindibles per tal de flexibilitzar alguns mecanismes existents a nivell organitzatiu pel que fa a la composició dels grups parlamentaris, així com l'adequació i actualització del sistema vigent en relació amb l'adopció d'acords». Pel que ara interessa, aquesta reforma, atesa la importància de les noves tecnologies de la comunicació i la informació, que han esdevingut indispensables en les darreres situacions d'excepcionalitat, «proposa regular el vot telemàtic en situacions excepcionals i actualitzar els supòsits en què es permet delegar el vot dels diputats» perquè el Parlament pugui funcionar, fins i tot, en aquestes

situacions, «sempre garantint el dret de participació política dels diputats». Així mateix, també incorpora «una flexibilització en els supòsits de delegació de vot, sense fer-la, en cap cas, generalitzable i mantenint-la acotada només a situacions excepcionals degudament justificades per tal de garantir el dret de participació política de tots els diputats». I, a l'últim, estableix una regulació de caràcter transitori sobre la delegació de vot dels diputats que tenen obert un procediment derivat de l'aplicació de la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya, per tal de garantir el desenvolupament de la seva funció parlamentària.

L'article 2 de la Proposta de reforma del RPC, d'acord amb l'anterior, modifica l'article 95 RPC, que regula la delegació de vot, modalitat de votació aquesta que ja va ser introduïda mitjançant la reforma del Reglament del Parlament de Catalunya de 22 de desembre de 2005, i que ha presentat redaccions de contingut divers, sent la darrera modificació de 26 juliol de 2017.

L'apartat 1 de l'article 95 RPC, que no experimenta canvis substancials respecte de la versió fins ara vigent, encapçala la regulació establint una primera causa que habilita per a la delegació del vot, que obeeix a raons de conciliació familiar i que ha estat present des del principi de la introducció d'aquesta figura. En concret, permet que els diputats que, amb motiu de la maternitat o paternitat, no puguin complir el deure d'assistir als debats i les votacions del Ple i de les comissions de les quals són membres, puguin delegar el vot en un/a altre/a diputat o diputada. Pel que fa a aquest apartat, la Proposta substitueix l'expressió «baixa» per «permís».

L'apartat 2 de l'article 95 introdueix altres causes específiques de delegació, com són l'hospitalització, la malaltia greu i la incapacitat perllongada degudament acreditades, que ja van ser incorporades amb la reforma del Reglament del Parlament de Catalunya de 8 de juliol de 2015, que, a més, facultava la Mesa per «establir els criteris generals per delimitar els supòsits

que permeten la delegació». La reforma objecte de dictamen afegeix ara als anteriors un nou supòsit en el qual es pot delegar el vot en «situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat».

L'apartat 3 de l'article 95, que manté el seu redactat, regula el procediment per poder delegar el vot. Així, s'ha de fer mitjançant un escrit del diputat o diputada adreçat a la Mesa, en què han de constar la identificació (nom i cognoms) de la persona que delega el vot i de la persona que rep la delegació, com també la delimitació del seu objecte (debats i votacions en què s'ha d'exercir) o, si escau, la seva durada. Addicionalment, es preveu que el vot delegat pugui incloure el vot telemàtic, si és possible i es pot exercir amb plenes garanties.

L'apartat 4 de l'article 95, introduït *ex novo* per l'article 2 de la Proposta de reforma del RPC, conté dues previsions: la primera, que el vot del diputat delegant es comptabilitza en el mateix sentit que el vot emès per la persona en qui es delega, i la segona, que exceptua l'aplicació de l'anterior, que la persona delegant pot especificar el contrari a la Mesa abans de l'inici de la sessió corresponent, cas en el qual ha d'indicar el sentit de vot de cadascun dels punts de l'ordre del dia.

L'article 3 de la Proposta esmentada insereix una lletra c a l'apartat 1 de l'article 98 del Reglament del Parlament de Catalunya, que afegeix el procediment telemàtic als altres procediments previstos fins ara per a les votacions ordinàries (vot electrònic i vot de mà alçada).

L'article 4 de la citada Proposta, en consonància amb l'anterior, incorpora un nou article 98 bis, que regula per primera vegada la votació telemàtica amb caràcter general, per bé que, a la pràctica, aquesta modalitat ja es va habilitar

durant la pandèmia i s'utilitza en algunes comissions del Parlament. Anteriorment, aquesta qüestió es regia per l'Acord de la Mesa sobre l'autorització del vot telemàtic, que es va aprovar amb caràcter transitori, i que ha estat anul·lat per la recent STC 86/2024, de 3 de juny.

D'acord amb la nova regulació de l'article 98 bis, en situacions excepcionals, la Mesa pot autoritzar, mitjançant un escrit motivat i quan ho consideri suficientment justificat, ateses les especials circumstàncies, que els diputats emetin el seu vot pel procediment telemàtic, amb la finalitat d'impedir que es vegi perjudicat el desenvolupament de la funció parlamentària. Aquest mateix règim de votació s'aplicarà als diputats que tinguin compromisos de representació institucional del Parlament de Catalunya o de la Generalitat de Catalunya a l'estranger, quan la participació en activitats oficials els impedeixi l'assistència a la votació en sessió plenària. La sol·licitud de vot telemàtic l'ha de fer el diputat o diputada mitjançant un escrit motivat a la Mesa amb caràcter previ a l'inici de la sessió corresponent. Per la seva part, la Mesa li comunicarà la seva decisió, en la qual haurà de precisar el període de temps en què podrà emetre el vot per aquesta via. A l'últim, el precepte reglamentari remet a la Mesa l'establiment del sistema per dur a terme la verificació del vot.

L'article 7 afegeix al Reglament una disposició transitòria en relació amb l'aplicació de la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya. Més en concret, preveu amb caràcter temporal una causa de delegació de vot per als diputats que són part d'un procediment judicial en curs per a l'aplicació de la citada Llei orgànica, amb la finalitat de garantir el correcte desenvolupament de la funció parlamentària.

A l'últim, al text de la Proposta de reforma del RPC i dels preceptes esmentats i dins del termini establert, s'han presentat vuit esmenes a l'articulat (BOPC núm. 13, d'11 de juliol de 2024). En concret, i als efectes del present

Dictamen, els grups i subgrup parlamentaris autors de la iniciativa proposen canvis, entre d'altres, en la nova redacció dels articles 95.2 i 98 bis RPC, donada pels articles 2 i 4 de la Proposta, respectivament que incorporin en el seu redactat l'exigència que la Mesa apreciï l'existència de la causa que habilita per delegar el vot o autoritzar el vot telemàtic de forma «motivada» i «amb respecte al principi de proporcionalitat».

2. Com hem indicat anteriorment, el present Dictamen ha de donar resposta adequada a una sol·licitud presentada pels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari Popular de Catalunya (publicada al BOPC núm. 14, de 15 de juliol de 2024), en la qual demanen dictamen al Consell sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya i, d'una manera especial, dels articles 2, que modifica l'article 95 RPC; 3 i 4, que modifiquen i incorporen, respectivament, l'article 98 i l'article 98 bis RPC, i 7, que afegeix una nova disposició transitòria al Reglament. A aquest efecte, l'escrit conté tres fonaments jurídics, que plantegen els dubtes d'inconstitucionalitat corresponents.

A) Pel que fa a l'article 95 RPC (art. 2 Proposta de reforma del RPC), els peticionaris consideren que la nova redacció del seu apartat 2, a diferència de la versió actualment vigent (que conté causes taxades), és contrària a les previsions constitucionals de les funcions representatives previstes als articles 23.2 i 79.3 CE, tal com han estat interpretades per la jurisprudència del Tribunal Constitucional, ja que «s'amplia, de forma indeterminada i inconcreta, els supòsits en què els diputats i les diputades del Parlament de Catalunya podran excepcionar la presencialitat de l'exercici del seu vot com a diputat o diputada a través de la delegació del vot». En aquest sentit, fan avinent que el citat Tribunal ha dit que el dret de vot «té caràcter personal i és indelegable per formar part del nucli essencial de les regles d'ordenació de la funció parlamentària» (STC 129/2006, FJ 6; STC 65/2022, FJ 5)». I que, si bé ha

admès la delegació del vot, ha considerat, però, que «"aquesta forma d'exercir el dret de vot [...] ha d'ésser excepcional i, per tant, els supòsits taxats en què s'admeti han d'ésser interpretats de forma restrictiva" (STC 65/2022, FJ 6)». D'acord amb l'anterior, entenen que amb la modificació de l'esmentat precepte s'«introdueix la possibilitat de delegar el vot davant situacions de caràcter genèric i indeterminades, quelcom que no ha estat considerat pel Tribunal Constitucional ajustat a l'excepcionalitat que ha d'ésser predicable de tota delegació de vot (STC 65/2022, FJ 7)».

A més, al seu parer, s'atorga «a la Mesa del Parlament de Catalunya un ampli marge d'interpretació en l'acompliment de l'excepcionalitat, el que pot generar inseguretat jurídica» i la pràctica de la qual «pot anar en contra de la interpretació restrictiva que exigeix la jurisprudència constitucional en els casos de delegació de vot». Aquesta indeterminació, diuen, «no permet identificar clarament, de forma objectiva, per avançat i proporcional, els valors constitucionals que són mereixedors de protecció mitjançant la delegació de vot». Així, puntualitzen que l'actual facultat de la Mesa per «"establir els criteris generals per delimitar els supòsits que permeten la delegació" [...] no pot ser entesa com una facultat de contemplar noves causes respecte de les que determina el Reglament, sinó únicament de precisar, si s'escau, quines són les situacions concretes que es poden encabir en els supòsits reglamentaris sense alternar-ne el sentit».

Quant a l'esmena a l'articulat núm. 4 presentada pels grups parlamentaris promotors de la Proposta de reforma del RPC, opinen que «no millora la constitucionalitat de la modificació de l'article 95.2 [...], ja que, tot i que l'esmena introdueix que la delegació de vot s'ha de realitzar "[...] amb respecte al principi de proporcionalitat" la manca d'una llista de supòsits taxats en què s'admet la delegació impedeix que es pugui fer un judici de proporcionalitat adequat per part de la Mesa en impedir la identificació objectiva i prèvia dels

valors constitucionals que es protegeixen amb la delegació de vot com a excepcionalitat a la personalitat del dret de vot que implica l'article 79.3 CE».

B) Segons l'escrit de sol·licitud, la modificació de l'article 98 RPC i la incorporació de l'article 98 bis (art. 3 i 4 Proposta de reforma del RPC), que preveuen i regulen un nou procediment telemàtic per a les votacions ordinàries, pel seu caràcter genèric i indeterminat, vulneren «els articles 23.2 i 79.3 CE per no respectar els requisits que constitucionalment són admissibles per permetre l'excepcionalitat de la presencialitat de l'exercici del dret de vot dels càrrecs representatius».

Així, els peticionaris consideren que, de nou, es «defuig d'assenyalar supòsits taxats en què és permesa la utilització de la votació telemàtica com a instrument per a exercir el dret de vot dels parlamentaris (STC 65/2022, FJ 6)». I, fent citació de la STC 86/2024, interpreten que el precepte esmentat «permet fer ús als diputats i diputades d'un nou procediment que constitueix una excepció al caràcter personal i presencial del vot sense que estigui justificada la necessitat de salvaguardar altres béns o valors constitucionals». En aquest sentit, afegeixen que els «"compromisos de representació institucional del Parlament de Catalunya o de la Generalitat de Catalunya a l'estranger" o "quan la participació en activitats oficials els impedeixi l'assistència a la votació en sessió plenària" no poden ser considerats, en cap cas, béns o valors constitucionals que s'hagin de salvaguardar per a permetre excepcionar la presencialitat del vot dels diputats i diputades». Al respecte, citen també l'article 4.1 RPC, que estableix el deure d'assistir als debats i a les votacions del Ple i de les comissions de què són membres els diputats i diputades. Oimés, al·leguen que el nou article 98 bis no és assimilable a regulacions contingudes en la normativa reglamentària d'altres assemblees legislatives, com és el cas de l'article 82.2 del Reglament del Congrés dels Diputats (RCD) que, a diferència de l'article 98 bis RPC, determina «de forma taxada i restrictiva els supòsits en què es pot autoritzar l'emissió del vot per

procediment telemàtic», ja que es detallen «en quines situacions personals dels diputats o davant quins compromisos institucionals es permet la votació telemàtica».

C) En el darrer apartat, els diputats i diputades sol·licitants fan referència a la nova disposició transitòria que s'incorpora al Reglament del Parlament de Catalunya (art. 7 Proposta de reforma del RPC), la qual afirmen que no té altra finalitat que «facilitar la delegació de vot dels diputats que romanen a l'estranger i que tenen causes obertes amb la justícia relacionades amb el "procés"». Al seu parer, es tracta d'«una normativa *ad hoc* pensada per ser aplicada als diputats Carles Puigdemont i Casamajó i Lluís Puig i Gordi, ambdós diputats del Parlament de Catalunya sobre els quals existeix una ordre nacional de cerca i captura». Amb relació a la delegació del vot en aquesta situació, indiquen que el Tribunal Constitucional ja s'ha pronunciat i ha conclòs de manera clara que és contrària a l'article 23.2 CE, perquè el fet que «hagin decidit voluntàriament eludir l'acció de la jurisdicció penal espanyola [...] no és una "[s]ituació ni l'excepció al principi deliberatiu que representa la delegació de vot, no és proporcionada ni, evidentment, té com a finalitat salvaguardar altres valors constitucionals que hagin de considerar mereixedors de protecció" (STC 65/2022, FJ 7)». Arriben a igual conclusió remetent-se a la STC 86/2024 (FJ 3), en el cas de «l'opció de permetre de votar a través de procediments de votació telemàtica a diputats que es troben en idèntica situació penal».

Per tancar l'escrit de petició, assenyalen que la disposició transitòria esmentada és una «norma singular disconforme amb la Constitució i contrària a l'article 9.3 CE», que manca de «motivació especial i específica que justifiqui la [...] necessitat i raonabilitat» de la seva aprovació.

3. Així, a partir de l'argumentació exposada pels sol·licitants, l'objecte del present Dictamen sobre la Proposta de reforma del RPC es cenneix als preceptes següents: article 2, que modifica l'apartat 2 de l'article 95 RPC;

article 3, que insereix una lletra c a l'apartat 1 de l'article 98 del RPC; article 4, que introdueix un nou article 98 bis, i article 7, que addiciona una disposició transitòria al Reglament. També són objecte de dictamen les esmenes núm. 4 i 5, presentades pels autors de la Proposta. Per tal d'atendre les qüestions de constitucionalitat suscitées pels sol·licitants en relació amb els preceptes indicats, el Dictamen, a més del present i primer fonament jurídic, constarà de dos fonaments jurídics més: el segon, on s'exposarà el marc constitucional i estatutari del vot delegat, i, a continuació, s'aplicarà als articles 2 i 7 de la Proposta de reforma del RPC i a l'esmena núm. 4, i el tercer, que analitzarà el marc constitucional i estatutari del vot telemàtic i, tot seguit, l'aplicarà als articles 3 i 4 de l'esmentada Proposta i a l'esmena núm. 5.

Segon. El marc constitucional i estatutari del vot delegat i la seva aplicació als articles 2 i 7 de la Proposta de reforma del RPC i a l'esmena núm. 4

En aquest fonament jurídic, i per tal de resoldre els dubtes al·legats pels sol·licitants amb relació als articles 2 i 7 (i l'esmena núm. 4), referits ambdós a la regulació de la delegació del vot dels diputats, exposarem primerament el paràmetre de constitucionalitat aplicable a partir del dret fonamental de l'article 23 CE i, més específicament, del dret de vot, per continuar amb la doctrina constitucional relativa a la seva delegació i, a l'últim, analitzarem si els preceptes esmentats s'hi adequen.

1. Abans d'exposar el paràmetre aplicable al dret de vot dels diputats i, en especial, al vot delegat, cal recordar, tal com vàrem dir en el DCGE 7/2017, de 6 de juliol (FJ 2), que l'article 58.2 EAC atribueix al Parlament, en exercici de l'autonomia parlamentària, l'elaboració del seu reglament, que el Ple aprova i reforma amb el vot favorable de la majoria absoluta dels diputats en una votació final sobre el conjunt del text. Seguint la jurisprudència constitucional,

els reglaments parlamentaris són normes primàries en el sentit que desenvolupen directament la Constitució i l'Estatut. I, en la mesura que el seu valor normatiu és assimilable al de les lleis i altres disposicions normatives amb força de llei, són impugnables davant la jurisdicció constitucional mitjançant el recurs corresponent, tal com recull l'article 27.2.d LOTC (STC 118/1988, de 20 de juny, FJ 3, i 101/2008, de 24 de juliol, FJ 2). Per tant, són disposicions sotmeses al que estableix la norma fonamental i també, quan es tracti de les assemblees legislatives autonòmiques, al que preveuen els estatuts d'autonomia respectius (STC 179/1989, de 2 novembre).

D'altra banda, el Tribunal Constitucional (STC 179/1989, FJ 6 i 7) ha dit que l'organització de les institucions de les comunitats autònomes ha estat atribuïda per la Constitució a l'Estatut d'autonomia, com a «norma institucional bàsica» d'aquelles (art. 147.1 i .2.c CE), de manera que correspon a l'Estatut, dins del respecte a les previsions constitucionals, traçar les línies essencials a les quals s'haurà d'ajustar l'organització i el funcionament de la cambra parlamentària autonòmica. Segons aquest pronunciament primerenc, no és, per tant, exigible, en virtut dels mandats constitucionals, que les institucions legislatives de les comunitats autònomes hagin d'adequar la seva estructura, el funcionament i l'organització a les corresponents de les Corts Generals, ni que hagin d'aplicar-se a les cambres legislatives de les comunitats autònomes, en forma directa o supletòria, les normes constitucionals que regulen l'organització i el funcionament de les Corts Generals; en el cas llavors enjudiciat, es referia a l'article 79.2 CE sobre l'aprovació dels acords.

Per tant, la manca de regulació constitucional o estatutària sobre una matèria concreta que els afecti no suposa una limitació a l'hora de configurar-la sinó que «ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias» (STC 141/1990, de 20 de setembre, FJ 4).

Amb el benentès, això sí, que dins d'aquest ampli marge han de respectar el dret fonamental de participació política (art. 23 CE) i els principis del nostre model parlamentari, com són el del pluralisme polític (valor jurídic fonamental ex art. 1.1 CE), la separació de poders, el principi democràtic, la participació representativa i la protecció de les minories, o els que deriven dels articles 9.2 CE i 4 EAC.

2. En el marc de les consideracions precedents, ens correspon ara examinar el cànon constitucional i estatutari relatiu al dret de vot dels diputats, i en especial de la delegació de vot i la seva interpretació per la jurisprudència constitucional.

A) A la Constitució espanyola, el dret de vot dels diputats s'insereix en el dret fonamental de participació política de l'article 23 CE. D'acord amb la doctrina constitucional, l'apartat segon de l'esmentat precepte constitucional, que reconeix «el dret dels ciutadans d'accedir a les funcions i càrrecs públics en condicions d'igualtat, amb els requisits que assenyalin les lleis», no només garanteix l'accés igualitari al càrrec públic, sinó també la permanència en el càrrec i la possibilitat de desenvolupar-lo d'acord amb les lleis (doctrina sintetitzada en la STC 199/2016, de 28 de novembre, FJ 3, i reiterada recentment en la STC 35/2022, de 9 de març, FJ 3).

Aquesta garantia constitucional de l'exercici de les funcions inherents al càrrec, o *ius in officium*, adquireix una rellevància particular quan es tracta de la defensa de les funcions dels parlamentaris, supòsit en el qual s'afecta també el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants, reconegut en l'apartat primer de l'article 23 CE (entre d'altres, STC 10/2018, de 5 de febrer, FJ 3, i STC 202/2014, de 15 de desembre, FJ 3, amb citació d'abundant jurisprudència anterior). De manera que els dos drets fonamentals de l'article 23 CE, sens perjudici de la seva consideració com a

drets autònoms, es pressuposen mútuament i formen un tot inescindible, en tant que dos vessants del principi de representació política (STC 71/1989, de 20 d'abril, FJ 3, o 136/1999, de 20 de juliol, FJ 14). Sobre aquest darrer concepte, escau recordar la concepció jurisprudencial lligada a la idea de mandat representatiu lliure i, per tant, no subjecte a instruccions —d'acord amb la prohibició del mandat imperatiu en l'article 67.2 CE—, del qual és titular el representant a títol individual.

Quant al dret de vot, el Tribunal Constitucional, a la STC 361/2006, de 18 de desembre (FJ 3 i 4), ha considerat que no només forma part del *ius in officium* dels representants polítics sinó que, en incidir en una faceta rellevant de la seva activitat parlamentària, com és l'exercici de la funció legislativa, s'integra en el nucli essencial de la funció representativa. Com fa avinent la mateixa Sentència, un dels principals drets i deures dels parlamentaris és la participació en les tasques de les cambres, i la manera més habitual de concretar aquesta participació és l'exercici del seu dret de vot, mitjançant el qual manifesten la seva postura o posició en els acords de les assemblees legislatives. També, prèviament, la STC 129/2006, de 24 d'abril, tot i que de forma col·lateral respecte de la qüestió plantejada, es referia al caràcter personal i indelegable del vot «por formar parte del núcleo esencial de las reglas de ordenación de la función parlamentaria» (FJ 6). Sens perjudici d'aquesta dimensió primària del dret de vot com a dret subjectiu ex article 23.2 CE, el Tribunal Constitucional n'ha destacat també una dimensió objectiva, «por ser el modo en que se expresa la voluntad de la cámara» (STC 65/2022, FJ 3), de manera que si no s'exerceix correctament pot incidir en l'exercici del dret de vot de la resta de parlamentaris en condicions d'igualtat i en el pes dels seus vots en la formació de la voluntat de l'òrgan col·legiat.

El cànon constitucional sobre delegació del vot el fixa la STC 65/2022, dictada amb ocasió de la interposició d'un recurs d'empara contra uns acords de la Mesa del Parlament de Catalunya i en el marc d'una interpretació conforme a

la Constitució de l'article 95 del RPC, que regula aquesta institució. Posteriorment, es recull en altres pronunciaments (STC 75/2022, de 15 de juny; 85/2022, de 27 de juny; 92/2022 i 93/2022, d'11 de juliol, i 24/2023, de 27 de març, igualment fruit de recursos d'empara), que projecten en aquest àmbit les consideracions més generals sobre l'exercici presencial i personal de les funcions pròpies del *ius in officium* de l'anterior STC 19/2019, de 12 de febrer (igualment, STC 45/2019, de 26 de març).

En l'esmentada STC 19/2019, el Tribunal Constitucional estableix amb caràcter general que les funcions que integren el *ius in officium* han de ser exercides personalment pel càrrec públic, atès que la seva delegació en un tercer trenca el vincle entre representants i representats (art. 23.1 CE), si bé afegeix que aquesta regla general admet excepcions «justificadas en la necesidad de salvaguardar un bien constitucional merecedor de mayor protección» (STC 19/2019, FJ 4.A.a). En el mateix fonament jurídic, la Sentència cita, com a exemple d'aquest principi de personalitat en l'exercici de la funció representativa, el caràcter personal i indelegable del vot.

En el marc de la STC 65/2022, el principi de personalitat del vot es connecta amb la prohibició del mandat imperatiu (art. 67.2 CE) i amb la naturalesa de la relació representativa, que implica que només el titular del càrrec pot determinar el sentit del seu vot, la qual cosa es considera alhora una exigència del principi d'igualtat inserit en l'article 23.2 CE, que comporta l'igual valor de tots els vots. A més, la STC 65/2022 aplica en aquest àmbit l'article 79.3 CE, que estableix que «el vot dels senadors i diputats és personal i indelegable», perquè afirma que «ni las normas que configuran las facultades que integran el *ius in officium* de los parlamentarios ni los órganos de gobierno de la Cámara pueden despojarle de este derecho y atribuírselo a otros representantes», ni tampoc el representant pot cedir, per decisió pròpia, l'exercici del dret a un altre representant. Sense fer esment de l'article 79.3 CE (no aplicable als parlaments autonòmics, com indica la STC 19/2019, FJ 4.A.a, que cita

l'anterior STC 179/1989), la STC 65/2022 conclou, sobre la base de l'article 23.2 CE, el següent: «[e]n consecuencia, el principio que garantiza la personalidad del voto e impide su delegación, al derivarse de la propia naturaleza de la representación política (art. 23.2 CE), resulta de aplicación a todos los cargos públicos, por lo que es aplicable a los parlamentarios autonómicos» (FJ 4).

Ara bé, la delegació del vot es considera constitucionalment admissible entenent que «lo que se delega no es la decisión sobre el sentido del voto, sino únicamente su expresión ante los órganos del parlamento», i es configura amb un caràcter excepcional (STC 65/2022, FJ 6). Per tant, aquesta jurisprudència constitucional, malgrat que emfasitza el caràcter personal de l'exercici de la funció parlamentària ex article 23.2 CE, admet la delegació de vot amb caràcter excepcional i sotmesa a una sèrie de condicions.

De la STC 65/2022 es poden sistematitzar alguns d'aquests requisits generals que ha de complir la delegació:

En primer lloc, la necessitat que es prevegi aquesta figura en el reglament parlamentari, exigència que ja es derivava de la STC 19/2019, en assenyalar que correspon a aquest tipus normatiu fruit de l'autonomia parlamentària regular els supòsits d'exercici de les funcions parlamentàries que comporten una excepció als principis de personalitat i presencialitat (STC 19/2019, FJ 4.A, i, posteriorment, STC 86/2024, FJ 3).

En segon lloc, el caràcter excepcional, que es tradueix en l'establiment d'uns supòsits en què es pot autoritzar la delegació de vot, els quals s'han de fonamentar en la salvaguarda de béns o valors constitucionals mereixedors de protecció. I l'anterior, d'acord amb la necessitat de justificar la delegació, en tant que és una forma d'exercir el vot que pot afectar el caràcter deliberatiu de l'òrgan parlamentari (STC 65/2022, FJ 6).

I un tercer requisit, de caràcter procedimental, que comporta l'establiment per part dels òrgans parlamentaris d'un procediment per exercir el vot delegat adequat a la comprensió jurisprudencial de la delegació de vot, i que garanteixi al diputat delegant manifestar amb caràcter previ el sentit del seu vot (STC 65/2022, FJ 6).

Finalment, per la seva rellevància en la determinació del paràmetre aplicable a la Proposta de reforma del RPC, escau precisar alguns dels pronunciaments de la STC 65/2022 sobre la prohibició d'atorgar delegacions «genèriques» o «indeterminades», emprats per anul·lar l'acord de la Mesa dictat en aplicació de l'article 95.2 RPC i impugnat via recurs d'ampara.

En aquest context relatiu a l'actuació de la Mesa, la Sentència, per justificar que no admet el vot delegat, afirma que «frente a la expresa previsión reglamentaria, la delegación se efectúa en términos marcadamente genéricos». I l'anterior tant perquè a la delegació de vot impugnada no s'especificaven els debats ni les votacions en què es podia exercir i, en conseqüència, «la decisión de la Mesa no tiene en cuenta que la delegación de voto que se otorgue no puede ser tan abierta e indeterminada que contradiga su necesario carácter excepcional», com també perquè no es concretava la seva durada. En definitiva, el Tribunal Constitucional entén, en relació amb la concreta delegació de vot objecte del recurs d'ampara, que «la apertura de la fórmula utilizada no se ajusta, por su carácter genérico e indeterminado, a la excepcionalidad que ha de ser predicable de toda delegación» (STC 65/2022, FJ 7).

Dins la STC 65/2022, el Tribunal Constitucional no es pronuncia, com s'acaba de dir, sobre la licitud constitucional de les causes o els supòsits que poden habilitar la delegació del vot en la norma reglamentària, si bé exigeix que el seu atorgament es justifiqui en la necessitat de protegir altres béns o valors

constitucionals. D'aquesta jurisprudència constitucional no en deriva la necessitat d'especificar, en relació amb tots i cadascun dels supòsits de delegació, quins són els béns o valors constitucionals objecte de protecció. Així, per al Tribunal Constitucional resulta admissible que, més enllà dels supòsits especificats a la norma, hi hagi altres béns susceptibles de protecció que puguin justificar la delegació, d'acord amb la finalitat general a què obeeix aquesta forma de vot en absència, respectant el seu caràcter excepcional i interpretant-los restrictivament (STC 65/2022, FJ 7).

Així, doncs, i com a conseqüència de la distinció entre valoració de la norma i de la seva aplicació, que acabem d'apuntar, la prohibició assenyalada per la STC 65/2022 que la Mesa no pot concedir delegacions «genèriques o indeterminades» no és susceptible de trasllat, en els mateixos termes, a la determinació del marge de configuració pel legislador parlamentari de les causes o els supòsits de delegació, ja que no prejutja necessàriament els límits constitucionals de la regulació general d'aquesta figura en seu reglamentària.

Com és obvi, l'anterior no significa que el legislador parlamentari no hagi de respectar certs límits en regular la delegació de vot, els quals deriven principalment del principi de personalitat del vot, que s'afirma com un límit infranquejable, oposable també a «las normas que configuran las facultades que integran el *ius in officium*» (STC 65/2022, FJ 5). I, vinculat amb aquest caràcter d'excepció respecte al principi de personalitat del vot, la necessitat, en darrer terme, de justificar la seva activació en la concurrència de motius objectius i raonables, els quals són subjacents tant en la regulació de les causes com en l'aplicació d'aquestes.

B) Un cop exposat el paràmetre constitucional de la delegació de vot, cal fer esment de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que, en el marc de l'article 152.1 CE, configura el seu sistema d'organització institucional d'acord amb un model de democràcia representativa (art. 55 EAC). En el títol II, capítol I, EAC,

relatiu a «El Parlament», s'hi troba una única referència al vot dels diputats, que s'ubica en el precepte que estableix la inviolabilitat dels membres del Parlament pels vots emesos (art. 57.1 EAC). A diferència d'altres textos estatutaris (com ara el de Cantàbria —art. 13.2—, la Rioja —art. 18.8—, Illes Balears —art. 44.2—, Principat d'Astúries —art. 27.3—, Regió de Múrcia —art. 26.5—, Ceuta —art.11.2— i Melilla —art.11.2—), no s'hi inclou cap menció al caràcter personal o indelegable del vot.

Dins del mateix capítol, l'article 58 EAC, intitulat «Autonomia parlamentària», garanteix l'autonomia reglamentària del Parlament, en establir que «[e]l Parlament elabora i aprova el seu reglament», i fixa una majoria absoluta per a la seva aprovació i reforma, i l'article 59.2 EAC reserva a aquesta norma, entre d'altres matèries que enumera, la regulació dels «drets i els deures dels diputats». Aquesta reserva específica al reglament enllaça amb la seva consideració com a norma competent per determinar les facultats que integren el *ius in officium* dels representants parlamentaris (per totes, STC 10/2024, de 18 de gener, FJ 2), d'acord amb el caràcter de dret de configuració legal de l'article 23.2 CE. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ha assenyalat que aquesta configuració comprèn els reglaments parlamentaris «a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones que a los parlamentarios corresponden, los cuales, una vez creados, quedan integrados en el *status* propio del cargo» (per totes, STC 361/2006, de 18 de desembre, FJ 2).

Per tant, i pel que fa al marc estatutari d'aplicació, les consideracions precedents, en conjunció amb la jurisprudència constitucional que atribueix al reglament parlamentari la determinació de les excepcions al principi de personalitat en l'exercici de la funció representativa (STC 19/2019, FJ 4.A), condueixen a emmarcar la delegació de vot en un àmbit de regulació on juga de manera important l'autonomia reglamentària. En aquest sentit, es pot dir que de l'article 23 CE no deriva una configuració del vot parlamentari en les assemblees autonòmiques que imposi una uniformitat que, com hem vist,

tampoc no està prevista al títol VIII de la Constitució. En altres paraules, no existeix un mandat constitucional que obligui a homogeneïtzar els models d'organització parlamentària i, per tant, tampoc de la delegació del vot, més enllà dels principis i valors que dimanen de l'esmentat dret fonamental.

A títol il·lustratiu, cal assenyalar que la possibilitat de la delegació del vot parlamentari no és aliena al funcionament de les diverses cambres legislatives autonòmiques alhora que, si es contrasta la diversa normativa que la regula, es pot constatar que les regulacions que s'hi contenen difereixen tant en les causes que habiliten aquesta delegació com en els procediments interns per fer-la efectiva.

Així, a banda del cas del Reglament del Parlament de Catalunya, on aquesta figura es va introduir l'any 2005, per bé que va ser ulteriorment modificada en el marc de les reformes reglamentàries de 2015 i 2017, tal com hem avançat en el fonament jurídic primer, actualment, sis comunitats autònomes en preveuen l'existència i la regulen en els reglaments parlamentaris corresponents. És el cas dels parlaments d'Andalusia (art. 85.5, .6 i 90 bis), de Canàries (art. 93.6 i .10), de la Comunitat Foral de Navarra (art. 105.2 i .3), de Galícia (art. 84.3, .4 i .7), del País Basc (art. 89.1) i de l'Assemblea d'Extremadura (art. 142).

Sobre les circumstàncies que habiliten la delegació del vot, són presents en les regulacions anteriorment llistades, amb fórmules de més o menys amplitud, el permís per maternitat i paternitat, com també l'embaràs, als quals s'afegeix, en algun cas, el naixement i l'adopció, la malaltia greu, l'ingrés hospitalari i, addicionalment, la mort o malaltia greu d'un familiar de primer grau i la malaltia o incapacitat perllongada. Altrament, junt amb les anteriors situacions, algun reglament preveu la possibilitat de delegació del vot en el cas de confinament conseqüència de pandèmies o altres situacions d'excepcional gravetat (art. 90 bis Reglament Parlament d'Andalusia).

I, en diverses comunitats autònomes, a les causes específiques que emparen la delegació del vot, se n'hi sumen d'altres de tancament, que obeeixen a «situacions excepcionals que impedeixen als parlamentaris assistir a la sessió» (País Basc —art. 89.1.c—); a «circumstàncies excepcionals i d'especial gravetat» o a «situacions de força major que impedeixin o dificultin greument la possibilitat de desplaçar-se a la seu del Parlament» (Canàries —art. 93.6—). En algun cas, com és el de l'Assemblea d'Extremadura, la delegació del vot no es fonamenta en l'excepcionalitat ni en la gravetat de la circumstància, essent suficient que concorri «alguna altra causa apreciada per la Mesa, que impedeixi el desenvolupament de la funció parlamentària» (art. 142).

Quant al receptor de la delegació, en la majoria dels casos és un altre membre de la cambra, tot i que de vegades es requereix un determinat subjecte delegat (els portaveus del grup parlamentari en l'Assemblea d'Extremadura o en el Parlament canari —aquest darrer hi afegeix el/la president/a del grup parlamentari— o bé que quedin informats els portaveus, en el cas del Parlament gallec).

Pel que fa al procediment per a la delegació, és comú també en tots els reglaments parlamentaris autonòmics que sigui la Mesa del Parlament qui apreciï i decideixi admetre a tràmit la sol·licitud, que s'ha d'efectuar per escrit, i qui estableixi el procediment per al seu exercici. Les normes reglamentàries fixen també el contingut de l'escrit esmentat (aportació de documents justificatius, nom de la persona delegant i delegada i debats o sessions on s'ha d'exercir o període de delegació). Amb posterioritat a la STC 65/2022, dues comunitats autònomes han incorporat expressament la regulació del sentit del vot del delegant mitjançant dues formulacions diferents. D'una banda, el Reglament del Parlament de les Canàries, que estableix que el vot haurà d'expressar, amb caràcter anticipat a la sessió de què es tracti i de manera fefaent, el sentit del vot del delegant, de manera que qui rep la delegació s'ha

de limitar a manifestar idèntic sentit del vot (art. 93.10). A aquest efecte, i per tal de garantir la integritat i el seu caràcter secret, el mateix Reglament estableix el procediment de comunicació del sentit del vot davant la persona lletrada de la Secretaria General de la Cambra (art. 93.10). I, de l'altra, el Reglament de la Comunitat Foral de Navarra, que exigeix que en l'escrit de sol·licitud de vot delegat que s'adreça a la Mesa del Parlament s'afegeixi el compromís del delegat d'emetre el vot en el sentit que li hagi comunicat el delegant i el compromís d'aquest darrer de transmetre-li el sentit del vot (art. 105.3).

L'anterior repàs dels criteris de regulació de la delegació de vot en els reglaments parlamentaris autonòmics, tot tenint present que no constitueix un paràmetre d'enjudiciament aplicable a les qüestions de constitucionalitat i d'estatutarietat que són objecte de dictamen, permet destacar la diversitat normativa a l'hora de regular aquesta figura. Així, en diversos dels seus textos s'incorpora expressament la presència de clàusules de tancament al·lusives a circumstàncies excepcionals que s'afegeixen a les causes específiques justificadores de la delegació de vot.

En l'àmbit de la Unió Europea, destaquen, d'entre els països que admeten expressament el vot delegat, Luxemburg i França, on els mateixos textos constitucionals reconeixen l'admissibilitat del vot delegat, sense limitació de causes (art. 71 Constitució del Gran Ducat de Luxemburg), o bé admeten que es pugui autoritzar legislativament com a excepció al vot personal (art. 27 Constitució francesa). A França, les regulacions internes de l'Assemblea Nacional i del Senat estableixen, entre un mosaic de causes diverses, la força major apreciada pels òrgans de les cambres com a supòsit en què es permet la delegació de vot dels representats (art. 62 Reglament Assemblea Nacional; Ordonnance 58-1066, de 7 de novembre de 1958; art. 63 i 64 Reglament del Senat).

3. Una vegada exposat el paràmetre constitucional i estatutari en matèria de la delegació de vot dels parlamentaris, s'ha de projectar sobre els concrets preceptes i esmenes sol·licitades i escatir si aquests hi són conformes, donant resposta a les al·legacions dels peticionaris que han estat recollides en el fonament jurídic primer. Per fer-ho, prèviament, indicarem quin és el contingut d'aquestes normes, que tractarem separatament tot i estar estretament connectades.

A) L'article 2 de la Proposta de reforma del RPC, que modifica l'article 95 RPC, referit a la «Delegació de vot».

Segons indica l'exposició de motius de la iniciativa, la finalitat de la reforma, que ha de guiar la seva aplicació, és incorporar una «flexibilització en els supòsits de delegació de vot, sense fer-la en cap cas generalitzable i mantenint-la acotada només a situacions excepcionals degudament justificades per tal de garantir la participació política de tots els diputats».

Pel que ara interessa, la nova redacció del seu apartat 2, que és el que qüestiona expressament la petició, té el redactat següent:

«Els diputats poden delegar el vot en els supòsits d'hospitalització, malaltia greu, incapacitat perllongada degudament acreditades o situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat.»

Del text transcrit resulta d'interès recordar que la diferència principal amb la versió actualment vigent és la introducció de l'incís «o situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el

desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat».

Com ja hem avançat, els diputats sol·licitants consideren que és contrari a l'article 23.2 CE i a l'article 79.3 CE i que no s'ajusta a la jurisprudència constitucional sobre l'exercici personal del càrrec públic que citen en el seu escrit. A aquest efecte, opinen, partint de la regla general que el dret de vot té caràcter personal i és indelegable per formar part del nucli essencial de les regles d'ordenació de la funció parlamentària, que la reforma amplia, de manera indeterminada i inconcreta, els supòsits en què els diputats del Parlament de Catalunya poden excepcionar «la presencialitat de l'exercici del seu vot», a través de la delegació d'aquest, alhora que «no permet identificar clarament, de forma objectiva, per avançat i proporcional, els valors constitucionals que són mereixedors de protecció mitjançant la delegació de vot».

Assenyalen, a més, que fins ara la funció de la Mesa es limitava a acreditar els requisits fixats pel Reglament, mentre que amb la redacció proposada «s'atorga a la Mesa del Parlament de Catalunya un ampli marge d'interpretació en l'acompliment de l'excepcionalitat, el que pot generar inseguretat jurídica i la pràctica de la qual pot anar en contra de la interpretació que exigeix la jurisprudència constitucional en els casos de delegació de vot». En aquest context, al seu parer, l'esmena núm. 4 presentada, que incorpora al redactat l'exigència que la Mesa apreciï l'existència de la causa que habilita per delegar el vot de manera «motivada» i «amb respecte al principi de proporcionalitat», no altera aquesta conclusió d'inconstitucionalitat.

a) En primer lloc, entrant ja en l'examen del nou article 95.2 RPC, cal considerar que la modificació proposada del precepte manté el caràcter de regulació fonamentada en supòsits excepcionals en què resulta admissible la delegació de vot. En aquest sentit, l'addició d'un darrer incís, que no obeeix a

un supòsit tan específic com els que el precedeixen, i que és també present, com s'ha indicat, en altres reglaments d'assemblees autonòmiques, no comporta, com diuen els peticionaris, el pas d'una regulació basada en supòsits taxats a una altra en què les causes de delegació quedin obertes, pels motius que s'exposen a continuació.

La regulació del vot delegat al Reglament del Parlament de Catalunya ha previst des d'un inici un seguit de causes específiques per habilitar la delegació del vot. I això, amb el benentès que en la seva aplicació pràctica qualsevol d'elles podia derivar en un supòsit de característiques singulars respecte del qual la Mesa havia de fer la corresponent operació de subsumpció. De fet, ja estava previst que aquest òrgan parlamentari havia de delimitar els criteris que havien de guiar la interpretació i aplicació de les dites causes. El que fa ara la reforma del Reglament objecte d'aquest Dictamen és afegir una nova clàusula de tancament, hom pot dir que menys particularitzada que les causes anteriors però delimitada i restringida d'acord amb els requisits constitucionals citats i que la mateixa clàusula incorpora.

En efecte, és un supòsit que, com es desprèn de la Proposta de reforma del RPC, seguint la doctrina constitucional sobre l'article 23 CE i el caràcter personal i indelegable del vot, reuneix les exigències d'excepcionalitat i que propicia una interpretació restrictiva en la seva aplicació. Això és, ha d'obeir a «situacions excepcionals» que han d'estar «degudament justificades», i que impedeixen «el desenvolupament de la funció parlamentària». La finalitat és, doncs, en aquelles situacions inhabituals dels diputats o diputades que afecten valors o béns dignes de salvaguarda o protecció, garantir en última instància el desenvolupament de la funció parlamentària i possibilitar l'exercici del dret de vot del diputat o diputada afectat en el seu doble vessant del dret fonamental de l'article 23 CE, apartats 1 i 2.

Respecte a la identificació objectiva dels valors o béns constitucionals mereixedors de protecció, resulta procedent fer remissió a les consideracions efectuades en la delimitació del paràmetre d'enjudiciament, en què s'ha exclòs l'exigència constitucional que la norma reglamentària especifiqui amb caràcter exhaustiu aquests valors o béns constitucionals a través de la institució de la delegació de vot.

Segons el nostre parer, la dificultat o impossibilitat de preveure una llista closa i omnicomprensiva de totes les situacions que poden tenir aquest efecte impeditiu, sempre marcades per l'excepcionalitat, justifica l'establiment d'una clàusula de tancament del tipus com la que es proposa introduir. En aquest sentit, és suficient recordar la situació recent de confinament com a conseqüència de la pandèmia de la COVID-19, que fa palesa aquesta imprevisibilitat i referma la impossibilitat d'anticipar des del reglament parlamentari totes les situacions excepcionals que poden justificar l'ús de la delegació de vot.

A més, escau precisar que no es tracta, contràriament al que entenen els peticionaris, que la nova redacció obri la possibilitat de delegar el vot davant «situacions de caràcter genèric i indeterminades» ni que amb aquesta causa s'ampliïn «de forma indeterminada i inconcreta els supòsits en què els diputats i les diputades del Parlament de Catalunya podran excepcionar la presencialitat de l'exercici del seu vot com a diputat o diputada a través del procediment de la delegació de vot». I això, perquè, d'una banda, com hem vist, el mateix Reglament ja estableix un criteri de delimitació en exigir que els supòsits tinguin caràcter excepcional i obeeixin a circumstàncies especials i, de l'altra, perquè la situació que haurà de valorar la Mesa, a l'efecte de la seva possible subsumpció en aquesta causa, serà concreta i individualitzada en la figura del diputat o diputada.

En altres paraules, la clàusula habilitadora sempre haurà de vincular-se amb una causa concreta que justifiqui aquella excepció, l'existència de la qual, com hem dit, haurà de valorar la Mesa, sempre amb un criteri restrictiu. En aquest sentit, ja hem vist que la facultat aplicativa de la Mesa també està reconeguda en aquest àmbit en els reglaments dels parlaments i les assemblees legislatives d'altres comunitats autònomes i en la jurisprudència constitucional.

b) En segon lloc, quant a aquest paper de la Mesa, certament, en el marc de la nova regulació introduïda a l'article 95, apartat 2, RPC, s'amplia el marge d'apreciació d'aquesta sobre la concurrència de la situació excepcional que justifica la delegació, respecte d'altres supòsits més específics previstos pels apartats 1 i 2 del citat article. Tanmateix, i partint del reconeixement del marge de valoració de la legalitat parlamentària inherent a la tasca dels òrgans rectors de la cambra en l'aplicació del reglament a l'empara de la seva autonomia parlamentària (STC 139/2018, de 17 de desembre, FJ 5; 34/2018, de 12 d'abril, FJ 3.c i 4.b, i 215/2016, de 15 de desembre, FJ 5.b), cal reiterar que la ponderació que efectuï la Mesa ha de venir guiada necessàriament pels dos elements que s'exposen a continuació.

D'una banda, pels criteris restrictius establerts per la STC 65/2022, en relació amb l'excepcionalitat i la deguda justificació en la protecció de béns i valors constitucionals que poden emparar la delegació; criteris que hem vist que també es desprenen del contingut de la mateixa previsió reglamentària. I de l'altra, per la necessitat de preservar, dins dels límits constitucionals, una de les facultats principals que integren el *ius in officium* dels parlamentaris com és el seu dret de vot, quan circumstàncies especials i degudament justificades per a la salvaguarda de béns o valors constitucionals els impedeixen exercir-lo presencialment i ho han poden fer a través d'un tercer. I així mateix, en darrera instància, d'acord amb la jurisprudència, per l'interès de protegir, en aquells casos en què situacions excepcionals impedeixin exercir personalment

el vot, un altre bé jurídic, que és el sistema de majories en coherència amb les exigències del principi democràtic (STC 42/2014, de 25 de març, FJ 4.a).

Pressuposar, doncs, que la Mesa efectuarà una aplicació esbiaixada de l'article 95.2 RPC, segons la nova redacció donada per l'article 2 de la Proposta, per concedir delegacions de vot genèriques i indeterminades difícils de fonamentar, és una hipòtesi sobre un eventual abús en l'aplicació de la norma objecte de dictamen que no deriva del seu tenor literal i que esdevé, per tant, una impugnació de caràcter preventiu, que no constitueix motiu suficient per declarar la inconstitucionalitat del precepte (per totes, STC 36/2022, de 10 de març, FJ 3, i DCGE 6/2020, de 30 de juliol, FJ 3). A més, sobre això darrer convé recordar que l'actuació de la Mesa resta subjecta a control, si escau, a través del recurs d'empara (art. 42 LOTC), tal com resulta acreditat per la jurisprudència constitucional a què s'ha al·ludit en aquest Dictamen.

En síntesi, l'article 2 de la Proposta de reforma del Reglament, en la nova redacció que dona a l'article 95.2 RPC, respecta el caràcter excepcional que ha de tenir aquesta delegació segons la doctrina constitucional, i no obsta a l'aplicació dels criteris d'interpretació restrictiva que han de guiar l'actuació de la Mesa en aquest àmbit.

Relacionat amb l'anterior, pertoca fer un darrer pronunciament sobre l'esmena núm. 4, que introdueix que l'apreciació per part de la Mesa dels supòsits previstos de delegació de vot s'ha de fer «amb respecte al principi de proporcionalitat». Els sol·licitants addueixen que «la manca d'una llista de supòsits taxats en els que s'admet la delegació impedeix que es pugui fer un judici de proporcionalitat adequat per part de la Mesa» ja que no hi ha «la identificació objectiva i prèvia dels valors constitucionals que es protegeixen amb la delegació de vot com a excepcionalitat al dret de vot».

En aquest sentit, cal reiterar la distinció entre el contingut de la norma reglamentària i els seus actes d'aplicació. El judici de proporcionalitat, que opera en la fase aplicativa de la delegació per part de la Mesa, com no pot ser d'una altra manera, assumeix les exigències de justificar i ponderar la idoneïtat de la delegació amb caràcter previ a l'adopció de la decisió mateixa. La decisió que en resulti haurà de ser motivada en relació amb la finalitat de protegir béns o valors constitucionals (STC 65/2022) i, alhora, haurà de garantir el dret de participació política *ex article 23.2 CE* en el seu vessant del dret de vot davant circumstàncies impeditives del seu exercici personal, que és la finalitat que, en essència, orienta l'instrument de la delegació. I tot això, d'acord amb l'excepcionalitat que ha de regir l'habilitació de la delegació, i sense que la manca d'especificació exhaustiva per la norma d'altres béns o valors que justifiquin la delegació pugui considerar-se impeditiva del judici sobre la seva apreciació que, en els termes exposats, correspon fer a la Mesa.

L'esmena núm. 4 proposa que a l'expressió «degudament justificades» s'afegeixi la necessitat que la Mesa apreciï la concurrència de les situacions excepcionals «de forma motivada», exigències vinculades a la possibilitat de control d'aquesta decisió. I, a més, conté un mandat adreçat a l'òrgan parlamentari per aplicar la norma «amb respecte al principi de proporcionalitat», previsió aquesta que ha de guiar la seva decisió en els termes que s'acaben d'exposar. En conseqüència, en tant que garanties addicionals, aquesta esmena no ofereix problemes d'inconstitucionalitat.

c) Com a corol·lari de les consideracions que precedeixen, s'ha de rebutjar que amb la modificació que es proposa de l'article 95.2 RPC es vulneri el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), que els peticionaris concreten en el fet que s'«atorga a la Mesa del Parlament de Catalunya un ampli marge d'interpretació en l'acompliment de l'excepcionalitat». En efecte, tal com ha reiterat aquest òrgan consultiu (per tots, recentment DCGE 1/2024, de 16 de febrer, que recull diversa doctrina consultiva i constitucional —entre la qual, STC 16/2023, de 7

de març, FJ 8, a la qual ens remetem—), el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE, que ha de ser interpretat i aplicat de manera restrictiva per fonamentar la inconstitucionalitat d'un precepte, només es pot considerar vulnerat «quan, tenint en compte les regles d'interpretació admissibles en dret, el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2024, FJ 3.4.B).

En el cas que ens ocupa, ja hem posat de manifest que el precepte conté una nova clàusula de tancament amb un mandat a la Mesa per apreciar quan es dona una situació digna de protecció que justifiqui la delegació del vot, d'acord amb els criteris restrictius que el mateix precepte indica que han de guiar l'aplicació de la norma i d'acord amb el que s'ha exposat anteriorment. Per tant, la regulació que conté, que és la que cal examinar en el nostre pronunciament, té un sentit cert i clar i no produeix confusió normativa envers els efectes de la seva aplicació ni de les conductes permeses, per la qual cosa no contravé l'article 9.3 CE, des del vessant de la seguretat jurídica.

d) Finalment, per bé que la petició demana dictamen sobre l'article 2 de la Proposta de reforma del RPC, i que tots els raonaments exposats se centren només en l'apartat 2 de l'article 95 RPC, cal fer una referència a l'apartat 4 del mateix precepte, per connexió, a l'empara de l'article 19.1 LCGE, en vista del cànon de constitucionalitat establert en el present fonament jurídic. En concret, és necessari analitzar la compatibilitat amb la doctrina constitucional de la STC 65/2022 (reiterada després en les STC 75/2022, 85/2022, 92/2022, 93/2022 i 24/2023) del nou apartat 4, pel que fa a la seva primera frase: «El vot de la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit que el vot emès per la persona en qui es delega».

Cal recordar que el Tribunal Constitucional ha dit que l'exercici del dret de vot sense expressar el seu sentit permet que siguin els parlamentaris en els quals recau la delegació els que ho determinin i, per aquest motiu, trenca «el principio de personalidad del voto que constituye un límite infranqueable a cualquier delegación de voto» (STC 65/2022, FJ 7).

L'apartat 4 que es proposa introduir a l'article 95 RPC, relacionat amb el procediment per exercir el vot delegat que haurà d'establir la Mesa, en el marc del que disposa l'article esmentat (STC 65/2022, FJ 6), sembla establir dues possibilitats alternatives: d'acord amb la primera, el vot emès per la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit del vot emès per la persona en qui delega (primera part); mentre que d'acord amb la segona, es disposa que la persona delegant pot manifestar el sentit del seu vot a la Mesa amb caràcter previ a l'inici de la sessió corresponent (segona part), deixant així sense efecte el que es preveu en la primera part del precepte que diu que el vot de la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit que el vot emès per la persona en qui es delega.

Com s'ha exposat anteriorment, la jurisprudència constitucional configura la delegació com a excepció al principi de personalitat en l'exercici del vot i exigeix que el delegant expressi amb caràcter previ i de manera fefaent el sentit del seu vot, una exigència que no satisfà la primera frase de l'apartat 4 de l'article 95 RPC.

Per tot l'anterior, cal concloure que l'article 2 de la Proposta de reforma del RPC, pel que fa a la modificació de l'apartat 2 de l'article 95 RPC, en l'incís «o situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat», com també l'esmena núm. 4 que hi fa referència, no vulneren l'article 23.2 CE. Per contra, aquest mateix precepte, quant a la modificació que efectua de l'apartat 4 de

l'article 95 RPC i, en concret, la primera frase del dit apartat: «El vot de la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit que el vot emès per la persona en qui es delega» vulnera l'article 23.2 CE, tal com l'ha interpretat la jurisprudència constitucional. Per aquesta raó, es recomana la reformulació de la norma de manera que es mantingui únicament l'opció segons la qual la persona delegant ha d'especificar a la Mesa amb caràcter previ el sentit del seu vot.

B) L'article 7 de la Proposta de reforma del RPC d'addició d'una disposició transitòria al Reglament.

Segons declara l'exposició de motius de la norma, la disposició «especifica que tots els diputats que es troben dins de causes judicials incloses a la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya (en endavant, Llei orgànica d'amnistia o LOA), també podran delegar el seu vot, d'acord amb el procediment establert en el Reglament del Parlament de Catalunya, per tal de garantir el ple i efectiu desenvolupament de la seva funció parlamentària».

El redactat de la dita disposició és el següent:

«Els diputats que es troben dins de les causes incloses a la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya, podran delegar el seu vot d'acord amb el procediment previst en el Reglament del Parlament de Catalunya per tal de garantir el desenvolupament de la seva funció parlamentària, i es mantindrà vigent mentre hi hagi qualsevol procediment obert sobre com s'aplica la dita llei en les causes que afecten als diputats ja sigui al Tribunal Constitucional, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea o el Tribunal Europeu de Drets Humans.»

La disposició esmentada, des de la mateixa norma reglamentària, especifica un supòsit de delegació de vot que té caràcter temporal o provisional. El precepte reconeix aquesta facultat als diputats que es troben «dins de les causes incloses en la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per la normalització institucional, política i social a Catalunya» i reenvia al procediment general previst al Reglament (art. 95) per a la seva aplicació. Tot seguit, precisa la finalitat d'aquesta delegació, en dir que es fa «per tal de garantir el desenvolupament de la seva funció parlamentària». Aquesta norma, doncs, de caràcter transitori, determina que la delegació «es mantindrà vigent mentre hi hagi qualsevol procediment obert sobre com s'aplica la dita llei en les causes que afecten els diputats ja sigui al Tribunal Constitucional, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea o el Tribunal Europeu dels Drets Humans».

a) La qüestió principal suscitada pels peticionaris, en relació amb aquesta disposició, és la consideració com a normativa *ad hoc* pensada per ser aplicada a dos diputats sobre els quals existeix una ordre de crida i cerca que tenen la voluntat d'eludir el compliment dels mandats de les STC 65/2022, 85/2022, 92/2022, 93/2022 i 24/2023, que han declarat contrària a l'article 23.2 CE la seva delegació de vot. En l'escrit de sol·licitud se citen fragments tant de la STC 65/2022 (FJ 7), en què es va considerar que l'excepció de la personalitat del vot no era, en el dit cas, proporcionada ni responia a la finalitat de salvaguardar altres béns o valors constitucionals mereixedors de protecció, com de la STC 86/2024, sobre el vot telemàtic, que va rebutjar, en tant que circumstància constitucionalment vàlida «aquella en que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción penal española» (FJ 3).

Adicionalment, entenen que «la norma obvia qualsevol motivació específica que justifiqui l'aprovació d'aquesta norma singular, fet que juntament a que regula un supòsit concret, la delegació de vots a uns determinats diputats», fa que sigui contrària a la Constitució.

b) En primer lloc, resulta necessari precisar l'objecte de la previsió qüestionada. Es tracta d'una regulació *ad intra* de l'article 7, que es limita a preveure els efectes que té en seu parlamentària una situació externa derivada de l'existència de procediments judicials en els quals es discuteix l'aplicabilitat de les previsions de la citada Llei orgànica d'amnistia en relació amb diputats del Parlament que, en conseqüència, poden veure afectades les condicions que fan possible el seu dret de vot a la Cambra.

Aquest enteniment deriva de la regulació proposada, malgrat que la seva redacció no faci referència expressa als procediments judicials interns, que són l'origen dels procediments, que sí que es citen, davant del Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Justícia de la Unió Europea i el Tribunal Europeu de Drets Humans, i que l'expressió «causes incloses a la Llei orgànica 1/2024» resulti poc clara quan es vol referir als procediments judicials en què s'invoca l'aplicació de la citada Llei orgànica. Aquestes qüestions estan tractades adequadament a l'Informe de la Junta de Lletrats, que s'ha tramès a aquest Consell com a documentació complementària i que consta en els antecedents d'aquest Dictamen i que es recomana que es tingui en compte en la tramitació de la iniciativa subsegüent a aquest pronunciament.

Es tracta, per tant, d'una disposició que s'insereix en l'àmbit de regulació propi de la norma reglamentària ex article 58 EAC (vegeu FJ 2.1), i que no qüestiona la competència dels òrgans judicials per a l'aplicació de l'amnistia (art. 10 LOA) ni afecta el desenvolupament en seu judicial dels procediments corresponents, de manera que no interfereix en l'exercici de la funció jurisdiccional que correspon als tribunals.

En conseqüència, la disposició qüestionada estableix per si mateixa un supòsit d'aplicació del vot delegat que: (1) es justifica objectivament en les eventuais afectacions de la possibilitat de vot presencial, (2) s'aplica de manera

delimitada i excepcional, ja que només té lloc durant l'objectiva vigència dels procediments judicials citats i (3) respon a una adequada ponderació, que no interfereix amb cap altra finalitat constitucional i que, en conseqüència, satisfà les exigències del cànon de constitucionalitat abans exposat, atès que respon a la finalitat legítima de garantir, en una situació que encara és objecte de discussió jurisdiccional, l'exercici del dret fonamental de vot dels diputats, protegit per l'article 23.2 CE, i coadjuva a una conformació de la voluntat de la cambra respectuosa amb els resultats electorals, sense que es lesioni el *ius in officium* de la resta de diputats de la Cambra.

c) En segon lloc, cal referir-se a la qüestió principal suscitada pels peticionaris, en relació amb aquesta disposició, que es refereix a la seva consideració com a normativa *ad hoc* pensada per ser aplicada a dos diputats sobre els quals existeix una ordre de crida i cerca que tenen la voluntat d'eludir el compliment dels mandats de les STC 65/2022, 85/2022, 92/2922, 93/2022 i 24/2023, que han declarat contrària a l'article 23.2 CE la seva delegació de vot. En l'escrit de sol·licitud se citen fragments tant de la STC 65/2022 (FJ 7), en què es va considerar que l'excepció de la personalitat del vot no era, en el dit cas, proporcionada ni responia a la finalitat de salvaguardar altres béns o valors constitucionals mereixedors de protecció, com de la STC 86/2024, sobre el vot telemàtic, que va rebutjar, en tant que circumstància constitucionalment vàlida «aquella en que se encuentra quien voluntariamente ha decidido eludir la acción penal española» (FJ 3).

A aquest respecte, cal posar de manifest la manca d'identitat del supòsit ara regulat per l'article 7 de la Proposta de reforma del RPC respecte dels supòsits examinats per les sentències indicades que van ser objecte d'empara. En aquells casos, el Tribunal Constitucional va considerar que la citada decisió d'eludir voluntàriament l'acció penal espanyola no podia emparar la delegació de vot. En el supòsit previst a l'article 7 de la Proposta que ara s'examina, la justificació de la delegació de vot és, en canvi, el fet que estiguin pendents les

decisions judicials sobre l'aplicabilitat de la Llei orgànica 1/2024. Qüestió que resulta completament diferent a la noció d'eludir voluntàriament l'acció de la justícia a la qual fa referència el Tribunal Constitucional. En conseqüència, no són aplicables a la situació que ara ens ocupa els pronunciaments de l'alt Tribunal emesos amb relació a determinats actes anteriors de la Mesa del Parlament de Catalunya.

D'acord amb l'argumentació precedent, l'article 7 de la Proposta de reforma del RPC no vulnera l'article 23.2 CE.

c) Finalment, i amb caràcter addicional, els diputats sol·licitants esmenten que la regulació que s'incorpora a la disposició transitòria, introduïda per l'article 7 de la Proposta de reforma del RPC, constitueix una «norma singular disconforme amb la Constitució i contrària a l'article 9.3 CE». I afegeixen que, si bé la jurisprudència no la declara contrària a la Constitució, sí que considera que es tracta d'una tipologia d'ús molt restrictiu i excepcional, davant la generalitat que se sol predicar dels efectes de la llei, a més de poder limitar els drets fonamentals de la tutela judicial i els diversos drets fonamentals que afectin aquestes lleis, per la qual cosa l'exercici de la potestat legislativa requereix, en aquest cas, una «motivació especial i específica que justifiqui la seva necessitat».

A propòsit d'aquestes consideracions, hem de fer remissió a la doctrina elaborada pel Consell, que sosté, seguint la doctrina del Tribunal Constitucional (entre d'altres, STC 170/2016, de 6 d'octubre, FJ 4; 203/2013, de 5 de desembre, FJ 3; 50/2015, de 5 de març, FJ 3, i 148/2020, FJ 5), que les lleis singulars, en les seves diverses modalitats, que inclouen les lleis de destinatari únic, les autoaplicatives i les que regulen un supòsit concret i singular (DCGE 2/2021, FJ 2.3.A, recollint la classificació feta a la STC 203/2013, FJ 3), tenen cabuda en el marc constitucional i estatutari sempre que es subjectin a uns determinats límits que, bàsicament, consisteixen en el respecte als drets

fonamentals i els principis constitucionals (DCGE 2/2021, de 29 de juliol, FJ.2.3; 4/2020, de 17 d'abril, FJ 3.3.C; 21/2015, de 3 de desembre, FJ 3.5.B; 25/2014, d'11 de desembre, FJ 2, i 13/2014, de 15 de maig, FJ 2).

A partir d'aquesta concepció, cal fer notar que la disposició transitòria subjecta a dictamen no constitueix pròpiament una llei singular, que respongui als termes amb què la jurisprudència constitucional i la doctrina consultiva defineixen aquesta figura, sinó que és una norma de caràcter transitori i provisional que aplica un règim jurídic general, establert prèviament, a unes circumstàncies concretes que es presenten en el moment de l'entrada en vigor de la norma. En efecte, l'esmentada disposició transitòria no és ni una llei de destinatari únic, ni una llei autoaplicativa ni una llei que reguli de manera singular un cas concret: és una norma que preveu l'aplicació de la nova regulació sobre la delegació del vot dels diputats que fa l'article 95 del mateix Reglament parlamentari a tots aquells que es trobin en unes determinades circumstàncies, existents en el moment de l'entrada en vigor de la norma, i amb caràcter temporal, mentre es mantinguin aquestes circumstàncies. Per tant, fa el que és propi i comú de les normatives de caràcter transitori. Així, podem concloure que la citada disposició transitòria no constitueix en realitat una llei singular.

En la mesura que en la petició de dictamen a aquest Consell es fa una al·legació, encara que genèrica, sobre la possible vulneració de l'article 9.3 CE, i que de l'escrit es pot deduir que al·ludeix al principi d'interdicció de l'arbitrarietat com a possible principi constitucional contradit, cal donar resposta a aquesta qüestió.

El Consell ha considerat que «cal ser curós a l'hora d'invocar un principi indeterminat i genèric com és el d'arbitrarietat, ja que això podria suposar la restricció indeguda del poder legislatiu, essent insuficient la mera discrepància política per titllar la norma d'arbitrària» (DCGE 4/2020, de 17 d'abril, FJ 2.2,

amb citació de les STC 233/1999, de 16 de desembre, FJ 11; 104/2000, de 13 d'abril, FJ 8; 242/2004, de 16 de desembre, FJ 7; 47/2005, de 3 de març, FJ 7, o 93/2017, de 6 de juliol, FJ 3). Així, no s'infringeix el principi d'interdicció de l'arbitrarietat si la mesura es fonamenta en «"criterios objetivos, legítimos y razonables" (DCGE 8/2017, FJ 4, amb citació de la STC 197/2016, de 28 de novembre, FJ 3)».

Seguint la jurisprudència constitucional, doncs, el cànon aplicable per avaluar el respecte del principi d'interdicció de l'arbitrarietat consisteix «"únicamente" en verificar si la decisión adoptada "carece de toda explicación racional" o "establece una discriminación" "sin que sea pertinente realizar un análisis a fondo de todas las motivaciones posibles de la norma y de todas sus eventuales consecuencias», i, per tant, «procede valorar, simplemente, si la medida responde a un objetivo legítimo» (STC 93/2017, esmentada, FJ 3, amb citació de moltes d'altres).

En el cas de la disposició transitòria objecte de Dictamen és clar que, amb independència de la valoració política i fins i tot tècnica que se'n faci, respon a una explicació racional, a la qual es refereix, de manera escaïda, la mateixa exposició de motius de la Proposta de reforma: «una disposició transitòria en què s'especifica que tots els diputats que es troben dins de les causes judicials incloses a la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya, també podran delegar el seu vot, d'acord amb el procediment establert en el Reglament del Parlament de Catalunya, per tal de garantir el ple i efectiu desenvolupament de la seva funció parlamentària». Igualment, com ja s'ha explicat, persegueix una finalitat legítima, que és la de preservar el dret de vot dels diputats, i, en conseqüència, el seu dret de participació política i també el de les persones que els han elegit ex article 23 CE, afectats per la Llei orgànica d'amnistia, fins que es resolgui judicialment de forma definitiva el seu cas. Com ja s'ha dit abans en aquest Dictamen, la vigència de la Llei orgànica d'amnistia introdueix

una diferència rellevant respecte de la situació existent amb anterioritat, en el context de la qual es va pronunciar el Tribunal Constitucional en els recursos d'empara resolts per la STC 65/2022 i les altres que la van seguir.

Tot això porta a considerar que la disposició transitòria objecte de dictamen respon a una motivació raonable, suficient per superar el cànon de la prohibició de l'arbitrarietat.

D'altra banda, aquesta disposició transitòria aplica el règim general de la delegació de vot a una circumstància específica sense que, com ja s'ha dit, introdueixi cap regulació especial. Per aquest motiu, cal descartar, així mateix, que produeixi una discriminació, prohibida també —quan resulti il·legítima— pel cànon de control de la interdicció de l'arbitrarietat. Tampoc impedeix, com ja s'ha dit amb referència a la nova normativa general sobre la delegació del vot dels diputats, el control d'aquesta delegació, ni afecta la funció jurisdiccional ni els procediments judicials en curs.

Per aquests motius, l'article 7 de la Proposta de reforma del RPC no vulnera l'article 9.3 CE, des del vessant de la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics.

Tercer. El marc constitucional i estatutari del vot telemàtic i la seva aplicació als articles 3 i 4 de la Proposta de reforma del RPC i a l'esmena núm. 5

En aquesta darrera part del Dictamen, analitzarem l'adequació constitucional i estatutària dels articles 3 i 4 de la Proposta de reforma del RPC (i l'esmena núm. 5), tots dos referits a la previsió i regulació del vot telemàtic, respectivament.

1. Per a aquesta tasca partirem del paràmetre establert al fonament jurídic anterior sobre el dret fonamental de l'article 23 CE en la seva manifestació del dret de vot, si bé afegirem les especificitats pròpies d'aquesta modalitat, que també ha estat objecte de tractament per la jurisprudència constitucional.

A) La doctrina constitucional elaborada en relació amb el vot telemàtic es troba recollida en diverses resolucions emeses en procediments constitucionals de distinta tipologia i abast.

La STC 19/2019, de 12 de febrer (seguida per la STC 45/2019, de 26 de març, que s'hi remet), elabora una doctrina general que dins de la Sentència es projecta sobre el procediment d'investidura del president de la Generalitat, procediment de nuclear importància en el conjunt del sistema parlamentari i, específicament, sobre la previsió de participació del possible candidat a la presidència via mitjans telemàtics. En aquest context, estableix que, com a regla general, les actuacions parlamentàries han d'exercir-se de manera presencial. Ressalta també que la presència dels parlamentaris en les cambres i en els seus òrgans interns és un requisit necessari perquè puguin deliberar i adoptar acords (FJ 4.A.b).

Respecte al mateix procediment parlamentari, a la mateixa Sentència, quan s'examina en concret la possible compareixença del candidat a través de mitjans telemàtics, es diu que és inherent a aquest procediment l'exigència de presencialitat en l'espai físic de la cambra, per la funció simbòlica que compleix aquest (art. 55 EAC), com a seu que expressa preferentment el pluralisme polític i on es fa públic el debat polític (FJ 5). D'aquesta manera, s'afirma, la celebració del debat d'investidura en absència del candidat priva a aquest procediment dels elements necessaris perquè pugui complir la seva finalitat i afecta una garantia necessària per assegurar el correcte exercici de la funció representativa. Aquesta vulneració del dret dels diputats a exercir el seu càrrec sense pertorbacions il·legítimes, de conformitat amb allò previst a la llei i els

principis constitucionals (art. 23.2 CE), comportaria també la lesió dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants (art. 23.1 CE) (FJ 6).

Cal remarcar que aquest pronunciament en relació amb la participació del candidat en el procediment d'investidura no es pot traslladar automàticament i sense matisos a altres procediments parlamentaris que no responen a la rellevància i complexitat inherents a la investidura, realitzats en el marc d'altres tipus de sessions o reunions parlamentàries de diferents naturalesa i abast.

Més en general, pel que fa al caràcter presencial de l'activitat parlamentària, el Tribunal Constitucional recorda que la interacció entre els presents és un element essencial perquè la cambra pugui formar la seva voluntat, ja que «[l]a 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 aquest sentit, afegeix que «[e]l proceso de comunicación que precede y determina la decisión parlamentaria es un proceso complejo en el que el voto que conforma la decisión final se decide atendiendo a múltiples circunstancias de entre las que no deben descartarse aquellas que pueden surgir de la interrelación directa e inmediata entre los representantes».

Per tant, conclou, «para que la voluntad de la cámara se pueda formar debidamente, es preciso que los parlamentarios se encuentren reunidos de forma presencial, pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal» (FJ 4.A.b). En suport d'aquest raonament, cita l'article 60.3 EAC, relatiu a la presència dels diputats per adoptar els acords vàlidament; l'article 4.1 RPC, que estableix el «deure d'assistir» dels diputats

a les reunions del Ple de la Cambra i a les de les comissions a les quals pertanyin, i l'article 85.3 RPC que, en regular els debats, només preveu la possibilitat que l'orador parli des de la tribuna o des de l'escó.

En el DCGE 1/2018, de 26 d'abril, el Consell, sobre l'ús de mitjans telemàtics, referint-se també al procediment d'investidura, va establir que «[e]s tractaria, doncs, d'un supòsit de regulació susceptible de ser previst, si escau, pel Reglament del Parlament que, eventualment, hauria de ser concebut partint del caràcter d'excepció —i, per tant, únicament per a supòsits acotats per causes objectives i taxades— a la regla general del caràcter presencial i personalíssim del procediment d'investidura, i hauria de ser normat amb el degut respecte als principis i les normes del dret parlamentari que contribueixen a la conformació de la voluntat política de la cambra i els drets *in officium* dels diputats i diputades ex article 23 CE i a la resta de normes constitucionals i estatutàries concurrents en la matèria» (FJ 4.2).

Igualment, sobre l'ús dels mitjans telemàtics i la participació remota, va dir que «[n]o hi ha dubte que les actuals tecnologies obren noves possibilitats i escenaris inimaginables en el passat i imprevisibles en clau de futur i, en aquest sentit, les normes jurídiques han d'estar amatents a incorporar aquelles millores que contribueixin a la qualitat institucional i democràtica i reforcin l'exercici dels drets fonamentals, entre els quals, sense dubte, hi consta i hi destaca el de la participació política» (FJ 4.2).

Més recentment, la STC 86/2024, emesa amb ocasió d'un recurs d'empara, enjudicia un supòsit de vot telemàtic, que tracta com una excepció al principi de presencialitat al qual aplica la doctrina elaborada sobre el vot delegat per la STC 65/2022 (FJ 6 i 7), exposada en el fonament jurídic anterior, a la qual fa una remissió expressa (FJ 3).

Pel que fa a l'Estatut d'autonomia, respecte a la qüestió analitzada, aquest conté una norma sobre la forma correcta d'adoptar els acords, quan declara que «[e]l Parlament, per adoptar acords vàlidament, s'ha de trobar reunit amb la presència de la majoria absoluta dels diputats. Els acords són vàlids si han estat aprovats per la majoria simple dels diputats presents» (art. 60.3 EAC). Del contingut transcrit es desprèn que no s'estableix cap previsió sobre l'admissió o no del vot telemàtic, de manera que si s'escau, aquesta regulació l'hauria d'introduir el reglament parlamentari (en aquest sentit, DCGE 1/2018, FJ 3 i 4, ja citat).

En síntesi, sobre el cànon aplicable als articles 3 i 4 de la Proposta de reforma del RPC, de la doctrina constitucional exposada es desprèn que el Tribunal Constitucional admet l'ús dels mitjans telemàtics per exercir el vot amb caràcter excepcional, amb els condicionaments següents: primerament, que aquesta possibilitat de votar en absència estigui prevista en els reglaments parlamentaris; segonament, que es garanteixi el seu correcte exercici, és a dir, que el vot expressi la voluntat del parlamentari absent de la cambra i no la d'un tercer que pugui actuar en nom seu i, finalment, que concorrin circumstàncies excepcionals o de força major que ho justifiquin (STC 19/2019, FJ 4.A.b).

Dit això, i abans de procedir a l'anàlisi dels preceptes, cal apuntar que el vot delegat és, consubstancialment, una excepció al principi de personalitat, si bé es pot considerar també que comporta una excepció a la presencialitat del vot en la mesura que s'emet en absència. Per la seva banda, el vot telemàtic constitueix una excepció a la presencialitat entesa com la presència física del parlamentari i en si mateix no exceptua el principi de personalitat del vot, atès que no s'hauria d'alterar l'exercici del vot per part del seu titular.

La vinculació que s'estableix entre l'article 23.2 CE i el vot telemàtic s'ha d'entendre referida a la preservació de les garanties que ha de reunir la

conformació i l'emissió d'aquest vot. Anteriorment, ja hem assenyalat la importància que té en el vot el procediment de formació de la voluntat de la cambra, marcat pel seu caràcter deliberatiu i de debat i discussió parlamentàries, que fa efectiu el pluralisme polític i el principi democràtic (art. 23.1 CE). D'altra banda, el vot telemàtic no altera els elements fonamentals del vot sinó l'exercici d'aquest, de manera que el que cal preservar és que el procediment per emetre'l, que requereix els mitjans tecnològics adients, respecti les garanties inherents a l'exercici d'aquest dret.

B) Novament, a tall exemplificatiu i sense que integri el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem d'aplicar als preceptes objecte de dictamen, cal indicar que la possibilitat que els parlamentaris exerceixin el vot per via telemàtica està present en la pràctica totalitat dels reglaments de les cambres legislatives autonòmiques, encara que amb algunes particularitats pròpies, fonamentalment en relació amb a les circumstàncies que poden donar lloc a aquesta modalitat de votació. Així, aquesta està reconeguda en els reglaments parlamentaris d'Andalusia (art. 85.7), Aragó (art. 129.2), Canàries (art. 93.6 a .9), Cantàbria (art. 88.2), Castella i Lleó (art. 86.2), Castella-La Manxa (art. 111.c), Comunitat de Madrid (art. 16.3 i .4), Comunitat Valenciana (art. 82.5), Extremadura (art. 142, primer i segon par.), Galícia (art. 84.3, .5 i .7), Illes Balears (art. 99), La Rioja (art. 37), País Basc (art. 93), Principat d'Astúries (art. 117) i Regió de Múrcia (art. 103.2). També preveuen el vot telemàtic els reglaments de les assemblees de les ciutats autònomes de Ceuta (art. 59.5) i Melilla (art. 59.2).

De la lectura de les diferents regulacions es desprèn que, amb caràcter general, i amb la prèvia autorització de la Mesa, s'habilita l'exercici del vot telemàtic als parlamentaris per causes específiques normalment relacionades amb la conciliació de la vida personal i familiar o amb la salut, com ara la situació legal de permís de naixement o cura de menors, embaràs, malaltia

greu o incapacitat temporal, als quals de vegades se suma la mort o malaltia greu d'un familiar de primer grau de consanguinitat o afinitat.

No obstant això, com en el cas de la delegació de vot, algun reglament parlamentari habilita expressament la Mesa per autoritzar la votació telemàtica del parlamentari davant la «impossibilitat manifesta degudament acreditada», sempre que les Corts la considerin plenament justificada (art. 111.c Reglament de Castella-La Manxa); en cas de «situacions excepcionals d'especial gravetat degudament acreditades» o de «força major que impedeixin o dificultin greument la possibilitat de desplaçar-se a la seu del Parlament» especialment les que impliquin seriosos problemes de connectivitat aèria o marítima entre l'illa de residència dels diputats i l'illa en la qual té la seu el Parlament (art. 93.6 Reglament de Canàries), o bé amb caràcter general i com a única causa, quan es dona «una situació excepcional que impedeixi la seva normal presència a la Cambra» (art. 117 Reglament de la Junta General del Principat d'Astúries i art. 93 Reglament del Parlament Basc).

Cal fer notar, pel que fa al procediment d'emissió del vot, l'exigència força comuna dels reglaments que l'autorització es produeixi per a les votacions de sessions plenàries que, en no ser susceptibles de fragmentació o modificació, sigui previsible la manera i el moment en què es duran a terme (així, Canàries —art. 93.8—, Cantàbria —art. 88.2—, Castella i Lleó —art. 86.2— i la Rioja —art. 73—). Igualment, s'estipula que la Mesa ha d'adoptar les mesures necessàries per tal que es garanteixi la identitat del votant i el sentit del vot (art. 86.4 Reglament Castella i Lleó i 73 del de la Rioja), com també la interactivitat i la plena disponibilitat de mitjans durant la reunió (disp. add. primera.6 Reglament Principat d'Astúries) i, finalment, la possibilitat que, quan els mitjans tècnics ho permetin, la votació telemàtica tingui lloc simultàniament al desenvolupament de la sessió (art. 16.4 Reglament Comunitat de Madrid).

Paral·lelament als reglaments parlamentaris autonòmics, aquesta modalitat de vot està també reconeguda en els reglaments de les Corts Generals. En efecte, pel que fa al Congrés dels Diputats, l'article 82.2 del Reglament de la Cambra, i en la mateixa línia que ho fan alguns parlaments autonòmics, preveu la possibilitat d'emetre el vot telemàtic en supòsits específics, com ara l'embaràs, la maternitat, la paternitat o la malaltia, però també en «situacions excepcionals d'especial gravetat» que es considerin suficientment justificades i autoritzades per la Mesa mitjançant un escrit motivat. Aquest sistema de vot s'aplica també als diputats quan desenvolupin funcions de caràcter institucional o representatiu, com ara que siguin membres de les delegacions permanents de les Corts Generals en assemblees parlamentàries o tinguin compromisos de representació institucional a l'estranger en cimerees europees, iberoamericanes, de l'OTAN, del G-20, així com reunions oficials de l'Assemblea General de les Nacions Unides, de les seves convencions o assimilats, quan la participació en les activitats oficials els impedeixi l'assistència a la votació en sessió plenària.

En la mateixa línia, també l'article 92 del Reglament del Senat (RS), en concret en l'apartat 3, regula el vot telemàtic amb l'expressió «procediment electrònic remot» en els casos d'embaràs, maternitat i paternitat, als quals afegeix la fórmula de «situacions excepcionals o imprevisibles suficientment acreditades que impedeixin la presència», de les quals llista alguns exemples com ara accidents, motius de salut o assistència a reunions internacionals.

Pel que fa al procediment, en ambdues cambres es cursa la sol·licitud davant la Mesa, la qual comunica la decisió i estableix el sistema per l'emissió del vot. Respecte del Congrés dels Diputats, el vot està en poder de la presidència amb caràcter previ a l'inici de la votació i, quant al Senat, es precisa que el sistema que estableixi la Mesa ha de garantir la identitat del votant, el sentit del vot i, si és el cas, el seu secret.

Aquest repàs dels reglaments parlamentaris, que s'ha fet a títol il·lustratiu, posa de manifest la recepció amb caràcter general del vot telemàtic, com també la presència en diverses d'aquestes normes de clàusules que fan referència a situacions excepcionals per habilitar aquesta modalitat.

2. Un cop exposat el cànon constitucional i el context normatiu relatiu al vot telemàtic, aplicarem el primer sobre els preceptes concrets i l'esmena sol·licitada, per tal de determinar si són conformes a la Constitució i l'Estatut, donant resposta a les al·legacions de la petició.

A) L'article 3 de la Proposta de reforma del RPC es limita a introduir una lletra c a l'apartat 1 de l'article 98 RPC, per tal de preveure, juntament amb altres modalitats de votació ordinària (l'electrònica i la que té lloc a mà alçada), la del «[p]rocediment telemàtic, regulat a l'article 98 bis».

El gruix de la regulació sobre el vot telemàtic està, doncs, contingut en l'article 4, que afegeix un nou article 98 bis al RPC. Segons l'exposició de motius de la Proposta, la raó d'introduir aquesta regulació del vot telemàtic «en situacions excepcionals» obeeix, entre d'altres, a la importància de les noves tecnologies de la comunicació i la informació, que han estat clau per al desenvolupament de la societat i han estat indispensables per esquivar les dificultats que s'han presentat en les situacions d'extrema excepcionalitat viscudes a Catalunya.

El text d'aquest darrer precepte és el següent:

«Article 98 bis. Votació telemàtica

En les situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat, la Mesa podrà autoritzar en escrit motivat que els diputats emetin el seu vot pel procediment telemàtic.

El mateix règim de votació s'aplicarà als diputats que tinguin compromisos de representació institucional del Parlament de Catalunya o de la Generalitat de Catalunya a l'estranger, quan la participació en activitats oficials els impedeixi l'assistència a la votació en sessió plenària.

El diputat haurà de sol·licitar el procediment telemàtic mitjançant escrit motivat a la Mesa, que li comunicarà la seva decisió precisant el període de temps en què podrà emetre el vot mitjançant l'esmentat procediment. El vot emès per aquest procediment haurà de ser verificat mitjançant el sistema que, a tal efecte, estableixi la Mesa, que n'haurà de tenir coneixement amb caràcter previ a l'inici de la votació corresponent.»

Els diputats sol·licitants assenyalen que tant la modificació introduïda per l'article 3 de la Proposta en l'article 98 RPC, en preveure el procediment telemàtic com a procediment en les votacions ordinàries, i en connexió amb l'anterior, l'article 4, que fixa la regulació concreta de la votació telemàtica, vulneren els articles 23.2 i 79.3 CE «per no respectar els requisits que constitucionalment són admissibles per a permetre l'excepcionalitat de la presencialitat de l'exercici del dret a vot dels càrrecs representatius».

El seu qüestionament se centra en les causes justificadores de la instrumentació de la modalitat de vot telemàtic, sobre la base de raons similars a les adduïdes respecte de l'article 2 de la Proposta de reforma. El dubte es projecta sobre el paràgraf inicial del nou article 98 bis que, segons afirmen, defuig d'assenyalar supòsits taxats en els quals és permès l'ús de la votació telemàtica i «permet fer ús als diputats i diputades d'un nou procediment que constitueix una excepció al caràcter personal i presencial del vot sense que estigui justificada la necessitat de salvaguardar altres béns i valors constitucionals» (citant la STC 86/2024, FJ 3). Els peticionaris també neguen que pugui rebre aquesta consideració la referència, en el paràgraf següent, als diputats que «tinguin compromisos de representació institucional del Parlament de Catalunya o de la Generalitat de Catalunya a l'estranger» o

«"quan la participació en activitats oficials els impedeixi l'assistència a la votació en sessió plenària"».

Assenyalen, a més, una contradicció entre les previsions que es pretenen introduir en el Reglament i el seu article 4, relatiu al deure d'assistència als debats i les votacions dels diputats. Ultra això, manifesten que altres cambres legislatives estableixen procediments de vot telemàtic i addueixen com a element de contrast la regulació que preveu l'article 82.2 del Reglament del Congrés dels Diputats, que transcriuen parcialment, i que entenen que no té «res a veure amb la regulació continguda a la Proposta», en tant que es determina de forma taxada i restrictiva els supòsits en què es pot autoritzar l'emissió del vot per procediment telemàtic.

A l'últim, qüestionen l'esmena a l'articulat núm. 5, presentada també pels autors de la iniciativa, que modifica l'article 4 de la Proposta de reforma del RPC i que, al seu parer, si bé és cert que introdueix que l'autorització per part de la Mesa de la utilització d'aquest procediment s'haurà de fer amb respecte al principi de proporcionalitat, no per això modifica la inconstitucionalitat de la reforma proposada del RPC.

B) Començant per l'examen dels preceptes sol·licitats, d'entrada, escau posar de manifest que l'article 3 de la Proposta, quan inclou en la lletra c de l'article 98.1 RPC el nou procediment de votació telemàtica, no en fa una regulació específica, sinó que reenvia aquesta regulació a l'article 98 bis, de manera que l'anàlisi dels dubtes de caràcter substantiu que se susciten sobre el nou règim del procediment de vot telemàtic s'ha de traslladar al que disposa aquest darrer precepte.

Certament, el Reglament del Parlament de Catalunya només incloïa fins ara una referència al vot telemàtic, en el marc de l'actual article 95 RPC, destinat a regular la delegació de vot. En concret, l'apartat 3 de l'esmentat precepte

disposa que «[l]a Mesa, en admetre a tràmit la sol·licitud, estableix el procediment per exercir el vot delegat, que pot incloure el vot telemàtic si és possible i es pot exercir amb plenes garanties» (cal dir que l'esmena 4 presentada a l'articulat proposa la modificació de l'art. 95.3 RPC *in fine* per suprimir la dita referència al vot telemàtic). Es tracta d'una menció genèrica, que arran de la pandèmia per la COVID-19 es va desenvolupar i que es va regir temporalment per l'Acord de la Mesa de 18 d'abril de 2023, sobre la regulació transitòria del vot telemàtic, que va ser declarat nul per la STC 86/2024, de 3 de juny (FJ 3).

Reprenent l'anàlisi de l'article 98 bis, els peticionaris addueixen que no s'introdueixin en el paràgraf primer uns supòsits taxats en què és permesa la votació telemàtica. Abans, però, de donar-hi resposta i a fi de precisar l'objecte del Dictamen, cal recordar que el reglament parlamentari és la norma constitucionalment habilitada per regular les excepcions a la presencialitat en l'exercici del vot (STC 19/2019, FJ 4.A.b, i DCGE 1/2018, FJ 4), i des d'aquesta perspectiva hem de procedir a examinar els articles 3 i 4 de la Proposta de reforma del RPC.

a) En primer lloc, ens referirem a les causes que preveuen els paràgrafs primer i segon del nou article 98 bis per autoritzar el vot telemàtic.

Quant al seu primer paràgraf, la redacció és coincident amb la de l'incís final que la Proposta incorpora a l'apartat 2 de l'article 95 RPC, relatiu als supòsits de delegació de vot. Es tracta d'una clàusula que, com hem exposat en el fonament jurídic anterior, reuneix les exigències d'excepcionalitat que fixa la jurisprudència constitucional per admetre el vot no presencial. Això és, la causa que empari el vot telemàtic ha d'obeir a «situacions excepcionals» «degudament justificades a criteri de la Mesa» quan, ateses «les especials circumstàncies», aquesta ho consideri «suficientment justificat» mitjançant un «escrit motivat».

D'altra banda, el fet que el nou article 98 bis RPC no estableixi un ventall de causes taxades a banda de la que ara s'analitza (més enllà de la del seu segon paràgraf), com fa en el cas del vot delegat, no mereix tampoc cap retret d'inconstitucionalitat. Ja hem dit que l'enumeració de causes pot ser insuficient a la pràctica per atendre tots els supòsits en què resulti necessari el vot telemàtic, atesa la concurrència de situacions extraordinàries que impedeixen el vot presencial. Tot i la redacció, un punt alambinada, la finalitat clara del precepte és garantir el desenvolupament de la funció parlamentària i possibilitar l'exercici del dret de vot del diputat o diputada afectat quan es donin les situacions excepcionals que impossibilitin el vot presencial.

En aquest sentit, tot i no constituir paràmetre de constitucionalitat, resulta il·lustratiu fer referència al fet que altres reglaments parlamentaris, com hem vist, contenen clàusules d'aquest tipus, a fi de poder encabir-hi els supòsits que reuneixen les característiques d'excepcionalitat indicades. És el cas del Reglament del Congrés dels Diputats que, al contrari del que afirma el peticionari, permet el vot telemàtic en «situacions excepcionals d'especial gravetat» (art. 82.2, primer par., RCD), però també del Senat, que l'habilita en «situacions excepcionals o imprevisibles suficientment acreditades que impedeixin la presència» (art. 92.3 RS), i d'altres comunitats autònomes com són Castella-La Manxa, Canàries i Principat d'Astúries, com hem tingut ocasió de veure.

Un cop analitzat el primer paràgraf de l'article 98 bis, ens hem de pronunciar sobre el segon paràgraf, que preveu un supòsit de vot telemàtic d'acord amb el qual «[e]l mateix règim de votació s'aplicarà als diputats que tinguin compromisos de representació institucional del Parlament de Catalunya o de la Generalitat de Catalunya a l'estranger, quan la participació en activitats oficials els impedeixi l'assistència a la votació en sessió plenària». D'una banda, s'observa que es tracta d'una causa molt similar, que obeeix a la

mateixa finalitat que la prevista en l'article 82.2, segon paràgraf, del Reglament del Congrés dels Diputats, que els sol·licitants refereixen com a regulació més adequada. I de l'altra, convé notar que l'escrit de la petició no reproduïx literalment la causa prevista en el paràgraf segon, que es presenta com si fossin dues causes diferenciades. Per contra, entenem que la redacció literal del precepte no permet aquesta interpretació, atès que la participació en activitats oficials ha de venir referida als compromisos institucionals a l'estranger, en tant que supòsit justificador de l'ús de mitjans telemàtics de votació.

En un altre ordre de consideracions, en el segon paràgraf de l'article 98 bis es recomana que, després de l'expressió «del Parlament de Catalunya», s'inclogui la referència «o del Govern de la Generalitat».

b) En segon lloc, pel que fa a l'al·lusió que el nou precepte pot permetre un ús indegut del vot telemàtic per part dels diputats, en supòsits en què no estigui justificat, hem de fer remissió igualment als raonaments efectuats en el fonament jurídic segon en relació amb la modificació que introdueix l'article 2 de la Proposta en l'article 95.2 RPC sobre el marge de valoració de la legalitat parlamentària que, d'acord amb la jurisprudència constitucional, correspon a l'òrgan rector de la cambra a l'empara de l'autonomia parlamentària. A més de les sentències citades anteriorment, escau fer menció, a aquests efectes, de la recent STC 30/2024, de 28 de febrer, que resumeix el sentit d'aquesta jurisprudència:

«Igualmente se ha incidido en que el principio de autonomía parlamentaria (art. 72.1 CE) incluye como una de sus manifestaciones la autonomía normativa, que comporta el reconocimiento de que sus órganos están dotados de un margen de interpretación suficiente de su reglamentación que cuenta con ciertos límites como son, entre otros, que debe hacerse una exégesis restrictiva de las normas limitativas de los derechos o atribuciones del representante público y motivar las

razones de su aplicación y la necesidad de que aquellos acuerdos que sean restrictivos del *ius in officium* no resulten decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, para lo que deben incorporar una motivación expresa, suficiente y adecuada, que permita determinar si la decisión adoptada entraña en sí misma el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar y que no se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio (así, por ejemplo, SSTC 25/2023, de 17 de abril, FJ 3; 58/2023, de 23 de mayo, FJ 3; 65/2023, de 6 de junio, FJ 3, o 93/2023, de 12 de septiembre, FJ 3).»

A més, la norma mateixa conté totes les cauteles perquè la Mesa autoritzi els casos de conformitat amb la jurisprudència constitucional: situació excepcional, especials circumstàncies, deguda justificació i decisió per escrit i motivada.

Per consegüent, com s'ha assenyalat anteriorment, pressuposar que la Mesa efectuarà una aplicació esbiaixada de l'article 98 bis per autoritzar el vot telemàtic en supòsits que no s'ajustin a l'excepcionalitat de les situacions definides pel precepte o en casos en què no concorri la necessitat de preservar un bé o valor constitucional mereixedor de protecció és una hipòtesi sobre un eventual abús en l'aplicació del precepte objecte de dictamen que no deriva del seu sentit literal, ni esdevé motiu suficient per declarar-ne la inconstitucionalitat (STC 36/2022, de 10 de març, FJ 3, i DCGE 6/2020, de 30 de juliol, FJ 3). Resulta oportú recordar també aquí la subjecció a controls de l'actuació de la Mesa, si escau, a través del recurs d'ampara (art. 42 LOTC).

Per acabar, l'esmena núm. 5, presentada pels grups i subgrup parlamentaris que han elaborat la iniciativa legislativa objecte de Dictamen, planteja, com en el cas del vot delegat, afegir el «respecte al principi de proporcionalitat» com a criteri addicional a seguir per la Mesa a l'hora d'aplicar la norma, quan es tracti d'apreciar motivadament la concurrència d'una situació que justifica

degudament l'autorització del vot telemàtic del diputat que no pot exercir-lo presencialment. Així mateix, proposa un redactat que millora la comprensió del paràgraf primer de l'article 98 bis, sobretot quant a la finalitat de l'autorització del vot telemàtic, que és remoure els obstacles que impedeixen el desenvolupament ordinari de la funció parlamentària. Per tant, aquesta esmena no presenta problemes de constitucionalitat ni d'estatutarietat.

En síntesi, l'article 3 de la Proposta de reforma del RPC, que introdueix una nova lletra c a l'apartat 1 de l'article 98 RPC, l'article 4 de l'esmentada Proposta, que incorpora al Reglament un nou article 98 bis, i l'esmena núm. 5, no vulneren l'article 23 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. L'article 2 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya, pel que fa a la modificació de l'apartat 2 de l'article 95 RPC, en l'incís «o situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat», com tampoc l'esmena núm. 4 no vulneren l'article 23.2 CE ni el principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 CE.

Adoptada per unanimitat

Segona. L'article 2 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya, pel que fa a l'addició d'un apartat 4 a l'article 95 RPC, que s'ha examinat per connexió, d'acord amb el que disposa l'article 19.1 LCGE i, en concret, quant a la primera frase del primer paràgraf del dit apartat («El vot de la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit que el vot emès per la persona en qui es delega»), vulnera l'article 23.2 CE, tal com ha estat interpretat per la jurisprudència constitucional.

Per aquest motiu, es recomana la reformulació de la norma a fi que es mantingui únicament l'opció prevista a la segona frase del primer paràgraf de l'apartat 4 de l'article 95 RPC («tret que s'especifiqui el contrari per part de la persona delegant a la Mesa, amb caràcter previ a l'inici de la sessió corresponent»).

Adoptada per unanimitat

Tercera. L'article 7 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya, pel que fa a l'addició d'una disposició transitòria al Reglament, no vulnera l'article 23.2 CE ni el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics de l'article 9.3 CE.

Conclou la seva constitucionalitat i estatutarietat, per raons d'una millor precisió del text de la norma, ens remetem a la recomanació efectuada en el fonament jurídic segon, apartat 3.B.b.

Adoptada per unanimitat

Quarta. L'article 3 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya, pel que fa a l'addició d'una lletra c a l'apartat 1 de l'article 98 RPC, no vulnera l'article 23.2 CE.

Adoptada per unanimitat

Cinquena. L'article 4 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya, pel que fa a la introducció d'un nou article 98 bis al Reglament, com tampoc l'esmena núm. 5 no vulneren l'article 23.2 CE.

Adoptada per unanimitat

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.