INFORME JURÍDIC SOBRE POSSIBLES QÜESTIONS QUE ES PODEN SUSCITAR A L'INICI DE LA NOVA LEGISLATURA

ANTECEDENTS

1. El president del Grup Parlamentari Socialista ha demanat a la presidenta del Parlament que els Serveis Jurídics de la Cambra emetin informe amb relació a diverses qüestions que es poden suscitar en la sessió constitutiva del nou Parlament (apartats I i V) , així com d'altres relacionades amb la posterior sessió d'investidura (apartats II, III i IV).

2. La presidenta del Parlament, atesa la sol·licitud d'informe, ha encarregat als Serveis Jurídics, per mitjà del secretari general, l'elaboració d'un informe per tal de tractar les qüestions que es plantegen en els apartats I i V de la sol·licitud que afecten la sessió constitutiva.

Pel que fa a la resta de les qüestions plantejades, II, III i IV, atès que es refereixen a situacions hipotètiques i no plantejades encara, la presidenta del Parlament no les ha inclòs en l'encàrrec d'informe, pendent del que pugui decidir al respecte la nova Mesa del Parlament, sens perjudici que l'informe es puguin considerar aquestes qüestions si poguessin tenir alguna relació amb els punts I i V i si es considera oportú anàlisis preliminars.

CONSIDERACIONS JURÍDIQUES

1. Sessió constitutiva: quòrum d'assistència per a l'elecció dels membres de la Mesa

1.1. Com a regla general, l'article 89.1 RPC estableix que per poder adoptar acords vàlidament, el Parlament s'ha de trobar reunit segons el que preveu el Reglament i amb l'assistència de la majoria absoluta del seus membres. Aquest precepte pertany al títol IV RPC que disciplina el funcionament del parlament en les sessions ordinàries i extraordinàries (art. 77.2). Cal precisar que aquest quòrum no afecta la realització de la sessió parlamentària, sinó l'adopció d'acords a la mateixa. Una sessió pot començar sense aquest quòrum, però no es pot adoptar cap acord sense ell. Si no existeix aquest quòrum en el moment de procedir a una votació, el mateix article 89 RPC estableix que la votació ha de ser reiterada o posposada pel termini que el President del Parlament consideri pertinent; i si un cop passat aquest termini tampoc hi ha quòrum, l'assumpte s'ha de sotmetre a la sessió següent i s'entendrà desestimat si en aquesta sessió tampoc es pot assolir l'acord.

Per contra, la sessió constitutiva, per la seva singularitat, es regeix pel Títol I, ve predeterminada pel decret de convocatòria electoral (art.1 RPC) i es prorroga als art. 43 i següents RPC relatius a l'elecció dels membres de la Mesa. Per això mateix la sessió és presidida per una Mesa d'Edat, amb funcions distintes a les de la Mesa del Parlament (art. 37 i següents RPC).

En efecte, la sessió constitutiva del Parlament té un contingut determinat i específic que és el de procedir a la constitució formal de la Cambra i elegir els

membres de la Mesa (art. 1 a 3 RPC). L'elecció de la Mesa del Parlament es regeix pel que estableixen els articles 43 i següents RPC. Aquesta elecció es fa mitjançant votació i s'ha de considerar, en conseqüència, com l'adopció d'un acord formal. En aquest sentit, cal recordar que la votació, en les seves diferents modalitats, és la forma mitjançant la qual s'adopten el acords parlamentaris.

1.2. D'acord amb una interpretació literal i estricta del que s'acaba d'exposar, es podria suscitar un problema de funcionament important pel Parlament si en el moment de procedir a l'elecció dels membres de la Mesa no fossin presents a la sessió constitutiva la majoria absoluta dels diputats. En aplicació estricta de l'article 89.1 RPC no existiria el quòrum per poder adoptar vàlidament cap acord i, en conseqüència, per procedir a fer les votacions per elegir els membres de la Mesa.

Tanmateix, aquesta lectura merament gramatical i no sistemàtica del Reglament planteja dubtes importants pel que fa a la seva aplicació a la sessió constitutiva del Parlament. I no només per raons institucionals, sinó també des de la mateixa perspectiva del Reglament. La sessió constitutiva és una sessió que té una naturalesa i característiques especials que la diferencien de les sessions ordinàries i extraordinàries. És una sessió que ve predeterminada legalment i que és convocada pel President de la Generalitat (o, en aquesta ocasió, del Govern de l'Estat en aplicació de l'article 155 CE) i que s'ha de realitzar el dia assenyalat en el decret de convocatòria. D'altra banda, com s'ha dit abans, té dues finalitats concretes, necessàries perquè el Parlament electe pugui funcionar normalment: la constitució de la Cambra i l'elecció de la Mesa que és el seu òrgan rector col·legiat. Es tracta, doncs, d'una sessió en la qual s'ha de realitzar uns actes sense els quals el Parlament no es pot considerar vàlidament constituït, ni pot començar a funcionar. En definitiva, sense aquests dos requisits, el mandat

democràtic sorgit de les eleccions no pot operar, perquè no es podria traduir institucionalment.

Un altre aspecte a considerar és que el mateix Reglament determina expressament que l'elecció de la Mesa s'ha de fer en la sessió constitutiva del Parlament, la qual cosa implica que no contempla la possibilitat que es pugui fer en una sessió ordinària posterior; cosa lògica, perquè la convocatòria i realització de sessions ordinàries requereix l'existència de la Mesa. Això fa que no es pugui aplicar en aquest cas la regla de l'article 89.2 RPC de posposar la decisió per elegir la Mesa a una sessió posterior.

1.3. D'acord amb el que s'acaba d'exposar, existeixen arguments formals i materials que permeten concloure en el sentit que la regla general d'adopció d'acords que preveu l'article 89.1 RPC no és aplicable en qualsevol circumstància i sense excepció. Aquesta regla general admet una excepció pel cas concret i específic de la sessió constitutiva, de manera que la seva realització no pot ser evitada per la inassistència d'una part dels membres del Parlament, encara que constitueixin la majoria absoluta. Especialment, quan es constati que aquesta manca de quòrum no es produeix per causes extraordinàries o objectivament justificades, sinó que obeeix a una voluntat d'interferir en la constitució i el normal funcionament del Parlament en els termes que preveu el Reglament.

Les característiques que te la sessió constitutiva avalen l'excepció esmentada, perquè en el seu marc no es tracta d'adoptar acords ordinaris, sinó de permetre que es facin efectius els resultats d'un procés electoral mitjançant la formació de la institució parlamentaria, que és la conseqüència democràtica d'aquests resultats. I també que els diputats electes puguin exercir el seu càrrec representatiu amb normalitat, fent efectiu el dret fonamental de l'article 23 CE, dret que no es podria exercir si el Parlament no queda constituït.

Això obliga a situar l'operativitat de l'article 89.1 RPC en el marc de les sessions parlamentàries ordinàries (i en el seu cas extraordinàries) un cop constituït el Parlament, però no respecte d'aquest acte constitutiu, el qual respon a una situació diferent i no pot quedar sotmès a una condició que el faci dependre de la voluntat d'una part dels membres de la Cambra, per molt important que sigui.

1.4. Una darrera consideració a fer és que la possibilitat que una majoria de diputats decidissin no assistir a la sessió constitutiva per fer inviable el regular funcionament de la Cambra es podria entendre com un frau de reglament, perquè el motiu per no assistir-hi seria una situació de fet volguda pels seus propis protagonistes als efectes de provocar un bloqueig que no només paralitzaria el conjunt d'institucions de la Generalitat sinó que privaria les minories de l'exercici de la funció representativa que tenen encomanada i que és un dret fonamental (art. 23 CE).

Cal diferenciar, per tant, aquest supòsit d'altres que impedissin l'assistència majoritària dels membres de la Cambra a les seves sessions per motius extraordinaris i no volguts, com podrien ser les situacions de força major, l'anul·lació de la proclamació d'electes, les inelegibilitats sobrevingudes o d'altres situacions anàlogues.

2. Naturalesa presencial de l'exercici de la funció parlamentària i supòsits de delegació de vot

2.1. D'acord amb el Reglament i amb el que és principi general del funcionament de les cambres legislatives, les sessions del Parlament són presencials. Així es

desprèn de l'article 4 RPC quan estableix que els diputats tenen el dret d'assistir a totes les sessions del Parlament i el "*deure*" d'assistir als debats i a les votacions del Ple i també de les comissions de les quals són membres. En el cas de les comissions, el Reglament permet la substitució dels diputats que en són membres per altres del seu grup parlamentari, però això no és possible en el cas del Ple perquè tots els diputats en són membres. Tanmateix, per a aquest cas l'article 93 RPC permet la delegació de vot en determinats supòsits. Aquest article estableix unes causes concretes perquè els diputats que no puguin complir amb el seu deure d'assistir als debats i les votacions del ple, puguin delegar el vot en un altre diputat. Aquestes causes son: la baixa per maternitat o paternitat i els supòsits d'hospitalització, malaltia greu o incapacitat perllongada degudament acreditades.

Una qüestió important a remarcar és que el vot personal és la regla general no només en el marc del nostre sistema parlamentari, sinó també en el del dret comparat, llevat d'excepcions molt concretes. Cal recordar en aquest sentit que l'article 79.2 CE aplica aquest criteri respecte al vot dels diputats al Congrés i dels senadors en determinar expressament que el seu vot és personal i indelegable.

Certament, l'Estatut no conté una clàusula explícita com aquesta, però ja hem vist com dels articles 4 i 93 RPC es dedueix palesament aquest principi, només matisat per la possibilitat de delegar el vot en els supòsits concrets que el Reglament determina. Aquest és un marc més flexible, però continua responent a la concepció del Parlament, entès com a assemblea de representants que es fa efectiva amb la "reunió" d'aquests representants per deliberar i adoptar acords en unitat d'acte.

També és important diferenciar entre la delegació de vot i altres supòsits previstos en alguns ordenaments, com són, per exemple, la substitució temporal dels diputats (que comporta que el vot l'emeti el substitut), o el vot no presencial (per

exemple, el telemàtic, que en aquest cas respecta el caràcter personal del vot). Però cap d'aquestes modalitats és prevista en el nostre Reglament.

Les consideracions anteriors confirmen el caràcter especial i també excepcional de la delegació de vot de l'article 93 que, en conseqüència, ha de ser interpretada de manera restrictiva, sense permetre extensions analògiques a altres supòsits que els que es desprenen amb naturalitat de la norma.

Aquests son els únics casos en que un membre del Parlament pot delegar el vot i, de la mateixa naturalesa de les causes previstes, es desprèn que es tracta de supòsits vinculats tots ells a circumstàncies relacionades a la maternitat o paternitat o per motius de salut, inclosa la incapacitat. Així ho confirmen també els antecedents de reforma del Reglament sobre la delegació de vot, que posen en evidència que totes les reformes que s'han fet i l'ampliació successiva de les causes de delegació han obeït sempre a aquesta finalitat. En conseqüència, la causa d'incapacitat perllongada no pot ser extrapolada ni interpretada per aplicar-la a situacions que no facin referència a la capacitat física o psíquica del diputat com a justificació de la inassistència amb possibilitat de delegar el vot.

2.2. Per les raons exposades, s'ha d'entendre que la facultat que té la Mesa del Parlament, d'acord amb el que preveu l'apartat 2 del mateix article 93 RPC d' "establir els criteris generals per delimitar els supòsits que permeten la delegació", no pot ser entesa com una facultat de contemplar o ampliar noves causes respecte de les que determina aquest precepte, sinó únicament de precisar, si escau, quines són les situacions concretes que es poden encabir en els supòsits reglamentaris sense alterar-ne el sentit.

La relació que es desprèn del precepte entre les causes d´hospitalització, malaltia greu i incapacitat perllongada, avalen aquesta interpretació i no permeten aplicar

el concepte d'incapacitat a situacions que puguin obeir a altres motius, llevat que aquests puguin ser contemplats en una futura reforma del Reglament que ampliï els supòsits de delegació a altres causes, malgrat que es puguin considerar justificades per a delegar el vot. En qualsevol cas, és necessari assenyalar que l'article 93 RPC no fa referència com a causes de delegació a "l'impediment" o la "impossibilitat" d'assistir a les sessions, com a causes més àmplies i justificades per delegar el vot, en el benentès que la utilització d'aquests conceptes podria permetre una aplicació més flexible de la delegació de vot actualment prevista en el Reglament. Així com tampoc fa referència a altres motius

2.3. Amb relació a les qüestions que s'acaben d'exposar, es podrien plantejar dos supòsits de fet respecte a la sessió constitutiva i també d'altres posteriors. Es tracta del cas dels diputats electes que es troben en situació de presó preventiva i dels diputats que es troben a Bèlgica, amb una ordre judicial de detenció.

Els diputats electes que es troben en situació de presó preventiva requereixen d'una autorització judicial per poder assistir a les sessions de la Cambra. Els art. 47 i 48 de la Llei General Penitenciària estableixen la concessió de permisos de sortida als presos, tant als condemnats com als preventius, per importants i comprovats motius, amb les mesures de seguretat adequades, llevat que concorrin circumstàncies excepcionals. Existeixen alguns precedents favorables al respecte com és el cas, singularment, de l'assumpte resolt per la interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de Navarra 1/1987 (competent per raó de fonament) per la qual es va accedir que un intern en presó preventiva assistís al Parlament Basc com a candidat a lehendakari pel seu partit (al País Basc el mecanisme d'investidura determina que és elegit el candidat més votat i no es designa un únic candidat).

Cosa distinta és el fet que, una vegada iniciada l'activitat normal del Parlament, l'òrgan judicial no concedís permisos per assistir als debats i votacions del

Parlament, per bé que això genera una tensió important amb la naturalesa de presó provisional quan aquesta situació impedeix en aquest cas l'exercici d'una funció pública representativa com és la parlamentària.

Pel que fa als diputats electes que es troben a Bèlgica, aquests no precisen de cap autorització: l'ordre de detenció europea fou retirada pel Tribunal Suprem (TS). No obstant, pesa contra ells una ordre de detenció a l'Estat amb les possibles conseqüències inherents. Podrien ser detinguts i, un cop posats a disposició judicial, el TS podria acordar presó provisional atenent, entre d'altres motius, al risc de fuga.

Tanmateix, des de la perspectiva de l'aplicació de l'article 93 RPC, pel que fa a la possible delegació del vot, cal tenir en compte les consideracions que hem exposat sobre les causes que permeten la delegació, entre les quals no sembla que n'hi hagi cap que pogués justificar-la en aquests dos supòsits. Tot això tenint en compte les regles específiques que per a la delegació de vot regeixen en l'àmbit parlamentari d'acord amb la norma que regula autònomament el funcionament de la Cambra i determina també les condicions d'exercici dels drets dels seus membres.

2.4. Amb relació a aquesta qüestió, cal fer referència a la interlocutòria dictada el dia 12 de gener de 2018 pel magistrat instructor de la causa especial 20907/2017 que tramita la Sala Penal del Tribunal Suprem, per la qual es denega al diputat electe Oriol Junqueras i Vies la petició de trasllat de centre penitenciari i l'autorització per poder assistir a la sessió constitutiva del Parlament i a la posterior sessió d'investidura del president de la Generalitat.

En aquesta interlocutòria es fan diverses consideracions amb relació al conflicte jurídic que es produeix entre la situació de presó preventiva del diputat i l'exercici del seu dret de representació com a membre electe del Parlament. La

interlocutòria es refereix als supòsits de pèrdua definitiva de la representació, com a grau màxim de restricció de la funció representativa, i als supòsits de suspensió dels drets parlamentaris, com a segon grau inferior de restricció, fent esment, al dit efecte, a les causes que assenyalen els articles 24 i 25 RPC.

També recorda que l'article 384 bis de la Llei d'Enjudiciament Criminal permet la suspensió automàtica d'una funció o càrrec públic quan s'ha dictat interlocutòria de processament i s'ha decretat presó provisional per determinats delictes, entre els quals es troba un dels que és objecte d'investigació. L'existència d'aquest supòsit és considerat per la interlocutòria com un tercer nivell de restricció del dret de representació i es recorda que l'article 384 bis (LECr) va ser validat per la STC 71/1994, de 3 de març, tant respecte dels càrrecs públics de naturalesa no representativa, com també dels que la tenen. Seguint aquest fil argumental, l'instructor destaca que una interlocutòria de processament "descansa solo en la concurrencia de unos indicios racionales de criminalidad, los cuales se han apreciado existentes en el investigado con ocasión de adoptarse la medida cautelar de prisión y han sido recientemente refrendados por la Sala de Apelación de este Tribunal en Auto de 5 de enero de 2018".

Amb fonament en aquestes consideracions i d'altres de complementàries que també esmenta la interlocutòria, l'instructor estima que no existeix cap disposició normativa que estableixi la preeminència del dret fonamental de representació, en el sentit que demana el diputat, i declara textualment que "la ley no establece que las funciones parlamentarias, pese a su radical importancia en una sociedad democrática, hayan de prevalecer sobre otros fines constitucionalmente legítimos que puedan entrar en conflicto, por lo que es la ponderación judicial de los intereses en juego, la que debe regir la concesión o denegación del permiso de excarcelación que el artículo 48 de la LOGP atribuye al juez instructor". Com s'ha

dit abans, exercint aquesta ponderació d'acord amb els criteris exposats en la interlocutòria, el magistrat instructor desestima la petició feta pel diputat.

Cal assenyalar, tanmateix, que la interlocutòria va més enllà d'aquestes consideracions de naturalesa penal processal i conté un darrer raonament jurídic (el setè) que té unes derivades que afecten l'àmbit que és propi de l'aplicació del Reglament del Parlament i que cal analitzar adequadament.

Aquest raonament jurídic setè de la interlocutòria constata que el Reglament del Parlament "ofrece un instrumento que restringe el derecho de participación en menor grado que su suspensión, pues posibilita su ejercicio parcial, sin alterar la voluntad mayoritaria de las votaciones". I en aquest sentit entén que el supòsit d'incapacitat perllongada a què es refereix l'article 93.2 RPC podria ser interpretat també en el sentit que inclou també un supòsit d'incapacitat "legal", és a dir, no únicament per causes relacionades amb circumstàncies físiques, sempre que ho sigui per raons alienes a la voluntat de l'afectat. I amb relació a aquesta possibilitat, la interlocutòria aprecia que existeix en aquest cas una incapacitat legal que pot permetre als investigats en situació de presó preventiva, i no altres, exercir el seu dret de vot de manera perllongada i indefinida. Tot això permet a l'instructor constatar que la limitació de l'exercici de la funció representativa es podria disminuir en aquest cas concret mitjançant l'instrument de la delegació de vot que forma part de l'estatut dels diputats i que aquesta disminució resulta obligada precisament per l'especial rellevància de la funció parlamentària encomanada.

Això no obstant, cal situar aquestes dues constatacions fetes en el raonament setè de la interlocutòria en el context explicatiu que les segueix i que és del tenor literal següent:

> “Por ello, a pesar de que es a la Mesa del Parlamento a la que concierne “*establecer los criterios generales para delimitar los supuestos que permiten la delegación*” (art. 93.2 in fine, del Reglamento), pero puesto que corresponde a este instructor, por las razones expuestas, resolver el concreto conflicto de intereses constitucionales comprometidos por el ejercicio concreto de los derechos de los investigados, se reconoce a estos la posibilidad de delegar su voto debiendo administrarse su ejercicio por la Mesa del Parlamento (art. 93.3. del Reglamento), si bien con expresa exclusión judicial del voto telemático, dada la situación de sujeción especial que comporta el régimen penitenciario que les afecta”.

Aquestes consideracions que fa la interlocutòria porten finalment a l’instructor a adoptar dues disposicions que tenen relació amb el Parlament i que, per la seva importància, és necessari transcriure:

> “Acordar que por el Parlamento de Cataluña se habiliten los instrumentos precisos para que D. Oriol Junqueras i Vies, así como los investigados D. Jordi Sanchez Picanyol y D. Joaquim Forn i Chiarello, puedan acceder a su condición de parlamentarios, en los términos exigidos en el artículo 23 del Reglamento del Parlamento, pese a la situación de prisión provisional, comunicada y sin fianza, en la que actualmente se encuentra.
>
> Declarar la incapacidad legal prolongada de estos investigados para cumplir el deber de asistir a los debates y a las votaciones del Pleno del Parlamento de Cataluña, por lo que, si los investigados lo solicitaran, corresponde a la Mesa del Parlamento arbitrar --en la forma que entienda procedente y si no hay razón administrativa que se oponga a ello--, el procedimiento para que deleguen sus votos en otro diputado, mientras subsista su situación de prisión provisional”.

Per a determinar la incidència que pot tenir la interlocutòria i especialment les disposicions esmentades, és necessari recordar el principi de separació de poders sota el qual s'articula el nostre sistema polític i jurídic, que no permet llegir la interlocutòria en el sentit que se'n pretengui deduir l'existència d'un mandat adreçat al Parlament respecte a l'aplicació i interpretació del Reglament pels òrgans parlamentaris, en tant que aquestes funcions corresponen en exclusiva a la pròpia Cambra.

Cal recordar que és el Parlament el que té la facultat d'elaborar i aprovar el seu Reglament en exercici de l'autonomia reglamentària que expressament li reconeix l'article 58 de l'Estatut i que és el mateix Reglament el que atribueix a la Mesa les funcions relacionades amb la interpretació i l'aplicació del Reglament en tot allò que fa referència a l'organització i el funcionament de la Cambra (art. 37.3, lletres *a*), *d*), *e*) i *j*) RPC). Òbviament, l'aplicació de l'article 93 RPC entra dins d'aquestes funcions i és, en conseqüència, un àmbit de decisió exclusiu dels òrgans de la Cambra.

La interlocutòria s'ha d'interpretar, per tant, sense perdre de vista aquest axioma i cal assenyalar que ella mateixa conté els elements suficients per respectar-lo i fer-ne una lectura compatible, d'acord amb els criteris següents:

> a) L'enteniment que l'instructor decideix en l'àmbit de les funcions que li corresponen en aquest cas com a autoritat responsable de la situació processal dels diputats investigats, que estan sotmesos, com remarca la mateixa interlocutòria, a una situació de subjecció especial derivada de la presó provisional.

b) L'enteniment que en l'exercici d'aquestes funcions l'instructor desestima la petició d'assistència personal a les sessions plenàries, d'acord amb les raons que exposa la interlocutòria, però deixant alhora clar que, en l'àmbit d'aquestes funcions, no posa cap inconvenient ni impediment perquè els diputats investigats puguin accedir al ple exercici de la condició de diputats en els termes que estableix l'article 23 RPC, malgrat la situació de presó provisional en què es troben.

c) L'enteniment que l'instructor qualifica aquesta situació com una incapacitat legal perllongada per tal que, si els investigats ho demanen, la Mesa del Parlament determini "en la forma que entienda procedente y si no hay razón administrativa que se oponga a ello", el procediment perquè exerceixin la delegació de vot en un altre diputat, mentre subsisteixi llur situació de presó provisional.

Tenint em compte el que s'acaba de dir, els efectes de la interlocutòria respecte al Parlament s'han de situar en la voluntat d'expressar, des de la perspectiva estricta de les funcions que corresponen a l'instructor relatives a la situació processal dels investigats i a l'efecte de l'exercici de la seva funció representativa, que no hi ha cap impediment perquè puguin accedir al ple exercici de la condició de diputats d'acord amb l'article 23 RPC, així com per ser considerats en situació d'incapacitat legal perllongada perquè puguin delegar el vot si la Mesa així ho determina i no hi ha cap raó administrativa que s'hi oposi, frase que ha de ser interpretada com a referida en aquest cas a una raó reglamentària. Tot això amb exclusió de la possibilitat d'exercici del vot telemàtic que l'instructor no entén compatible amb la situació de subjecció especial en què es troben els diputats.

Aquesta anàlisi de la interlocutòria ens porta a l'origen del problema, és a dir, a la interpretació i aplicació del Reglament, car és evident que la interlocutòria no crea,

ni podria crear, cap altra causa de delegació de vot que les que contempla el Reglament. I en aquest sentit s'ha de fer remissió, per tant, a les consideracions que hem fet en els apartats anteriors sobre els marges interpretatius que permet l'article 93 RPC.

Òbviament, això no evita que la interlocutòria obri un escenari per ser tingut en compte en una futura reforma del Reglament, que suposi l'ampliació del concepte d'incapacitat de l'article 93 RPC per encabir-hi una incapacitat "legal". I tampoc es pot descartar que la interlocutòria, en plantejar de manera explícita aquesta possibilitat respecte a la situació de presó provisional en els termes assenyalats, traslladi "de facto" a la Mesa la responsabilitat de determinar si se la pot incloure dins dels marges interpretatius de l'article 93 RPC, encara que ja s'ha assenyalat que aquesta hipòtesi difícilment encaixaria en la lletra i en l'esperit de la norma.

Tot això, en el benentès que per resoldre aquesta situació anòmala i inèdita seria necessari, a més d'aplicar els criteris interpretatius ordinaris, que el resultat d'una eventual aplicació extensiva de les normes de delegació no en desvirtués el sentit restrictiu i ponderés, al mateix temps, la seva doble incidència sobre el dret fonamental de participació política dels diputats afectats (art. 23 CE), d'una banda, i el dret que tenen la resta de diputats a la garantia dels seus drets i a la preservació de l'aritmètica parlamentària derivades de la correcta aplicació del Reglament com a norma bàsica del seu "*ius in officium*".

2.5. La possibilitat que els diputats que es troben en situació de presó provisional demanin la delegació de vot al·legant la causa d'incapacitat legal que declara la interlocutòria, suscita en aquests moments el dubte de quin òrgan parlamentari és competent per resoldre-la, si la delegació ja ha de tenir efecte a partir de la sessió constitutiva del Parlament.

En condicions normals, correspon a la Mesa del Parlament conèixer i resoldre les peticions de delegació de vot. Tanmateix, per a la sessió constitutiva no es pot complir aquest requisit en tant que la Mesa no es pot constituir fins que no ha estat elegida. El problema es troba, per tant, en quin òrgan ha de decidir sobre la delegació de vot respecte de la votació en la sessió constitutiva per elegir la Mesa.

Les opcions que es poden plantejar en aquest moment que podem considerar com a "preconstitutiu" del nou Parlament serien dues i passarien, bé per entendre que l'òrgan que ha de conèixer les peticions de delegació és la Mesa de l'actual Diputació Permanent, o bé la Mesa d'Edat que ha de presidir la sessió constitutiva.

Quan es tracta de la dissolució del Parlament, l'apartat 3 de l'article 74 RPC estableix que correspon a la Mesa de la Diputació Permanent adoptar les mesures necessàries "*per a la gestió administrativa, econòmica i pressupostària*" del Parlament. A aquestes funcions cal afegir, com és lògic, la de convocar la Diputació Permanent quan aquesta hagi de conèixer de les competències que li atribueix l'apartat 2 de l'article 74 RPC i, si escau, les que li atribueixi un altre precepte legal o reglamentari.

Respecte a les sessions de la Diputació Permanent, cal entendre que la seva Mesa ha de conèixer de les delegacions de vot de l'article 93 RPC, en tant que la Diputació Permanent actua com a òrgan substitut del Ple i no es perd el dret de delegació de vot. Ara bé, fora d'aquest supòsit, les funcions de la Mesa de la Diputació Permanent se circumscriuen a les ja esmentades de l'apartat 3 de l'article 74 RPC, les quals no semblen que permetin una extensió a funcions que vagin més enllà de la gestió administrativa i econòmica i puguin entrar en les que, per la seva naturalesa, són pròpies de l'activitat parlamentària o de l'estatut dels

diputats. Aquestes darreres funcions difícilment es poden encabir en l'expressió "gestió administrativa, econòmica i pressupostària del Parlament".

També cal remarcar que la delegació de vot ha de produir els seus efectes en la "nova" legislatura, amb relació a la qual la Mesa de la Diputació Permanent no pot interferir per una qüestió de legitimació democràtica i de respecte envers el nou Parlament electe.

Per aquestes raons cal entendre que l'òrgan que hauria de considerar i resoldre les peticions de delegació que han d'operar ja en la sessió constitutiva del nou Parlament ha de ser la Mesa d'Edat, sens perjudici d'aplicar posteriorment el procediment habitual un cop la Mesa del Parlament hagi estat constituïda.

Certament, es podria objectar que la Mesa d'Edat no té reconeguda entre les seves funcions prendre una decisió com aquesta, d'acord amb el que estableix l'apartat 2 de l'article 2 RPC. Però, tot i que no hi ha precedents sobre això, la garantia del normal funcionament de les sessions parlamentàries i també dels drets dels diputats afectats, porten a interpretar que la Mesa d'Edat té les funcions que són necessàries i imprescindibles per resoldre les possibles incidències que afectin el desenvolupament de la sessió constitutiva, entre les quals es podria trobar la que aquí estem analitzant o, per exemple, altres de sobrevingudes que puguin incidir sobre l'estatut dels diputats electes. Cal recordar en aquest sentit que en la sessió constitutiva de la IX legislatura (DS de 16 de desembre de 2010), la Mesa d'Edat va acceptar una delegació de vot d'una diputada per maternitat. La necessitat de donar resposta a la demanda d'un dret el perjudici del qual podria ser irreparable obliga a fer una interpretació del Reglament que garanteixi l'existència d'un òrgan parlamentari que decideixi i porta també a residenciar aquesta responsabilitat en l'únic òrgan que ho podria fer en aquest cas, és a dir, en la Mesa d'Edat.

2.6. Respecte a una eventual reforma del Reglament per ampliar supòsits de la delegació de vot, cal avançar que per fer-la, s'haurien d'observar les regles específiques que el mateix Reglament estableix per a la seva reforma.

La disposició final primera del Reglament estableix que les seves reformes s'han de tramitar pel procediment previst pels articles 126 i 127. Aquesta remissió situa el procediment de reforma en el marc d'un procediment que es caracteritza per dues particularitats. Una d'inici, en tant que l'article 126 regula les ponències redactores (o també dites conjuntes) i una de final, en tant que l'article 127 estableix un règim de majoria qualificada per a l'aprovació de les normes a les que es refereix. Entre aquestes dues particularitats, també cal assenyalar que els textos elaborats per les ponències redactores han de ser tramitats pel procediment legislatiu comú.

Un problema interpretatiu que pot suscitar la remissió que la disposició final primera fa als articles 126 i 127, és el caràcter obert que l'article 126 ofereix en quan a la mateixa creació de les ponències conjuntes. De la lectura d'aquest article es constata com la creació de la ponència conjunta no és un tràmit obligat, sinó alternatiu a la iniciativa legislativa ordinària, tràmit que la Mesa pot acordar respecte de les lleis de desplegament bàsic de l'Estatut. Ara bé, la remissió expressa que la disposició primera fa a l'article 126 sembla indicar que la voluntat de la norma és que s'utilitzi en aquest cas aquest instrument parlamentari. És important remarcar que la praxi parlamentària seguida per a les reformes del Reglament d'acord amb el que estableix la disposició final primera, constata que sempre s'ha creat una ponència conjunta, llevat de supòsits molt concrets en els quals s'han utilitzat procediments més simplificats quan hi ha hagut unanimitat de tots els grups parlamentaris (per exemple, la creació de subgrups parlamentaris)

Una conseqüència derivada de l'elaboració d'una proposta de reforma per una ponència conjunta, és que la tramitació subsegüent s'ha de fer pel procediment legislatiu comú segons determina l'apartat 2 de l'article 126. Això comportaria que en la reforma del Reglament no és possible aplicar un procediment legislatiu especial i no seria apropiat el de lectura única establert per l'article 135 RPC. Val a dir que aquesta restricció procedimental resulta coherent amb el fet que el mateix Reglament prevegi l'existència de la Comissió del Reglament, que té com a exclusiva competència la de conèixer sobre les propostes d'elaboració i reforma del Reglament. L'existència d'aquesta comissió és una raó important per confirmar la voluntat del mateix Reglament de sotmetre les seves reformes al procediment legislatiu comú, perquè en altre cas deixaria de tenir sentit la mateixa comissió del Reglament.

2.7. Per últim, amb relació al deure d'assistència presencial inherent a l'exercici de la funció parlamentària, es pot avançar també, sens perjudici d'un estudi més aprofundit sobre aquesta qüestió que pugui encarregar la Mesa del Parlament, que el seu compliment es fa evident i exclou la possibilitat de delegació o substitució de la intervenció personal del diputat en determinats debats, quan es tracta de procediments parlamentaris que, per la seva naturalesa o característiques, deixarien de complir, sense aquest requisit, la funció que tenen encomanada d'acord amb l'Estatut i el Reglament.

La intervenció dels diputats en els debats parlamentaris no està predeterminada com a regla general pel que fa a quin diputat o diputada en concret l'ha de realitzar. Correspon al grups parlamentaris determinar quin diputat d'entre els seus membres ha d'assumir aquesta responsabilitat respecte de cada debat i en el context de cada sessió parlamentària.

Tanmateix, hi ha excepcions a aquesta regla, entre les quals cal destacar de manera especial les que es refereixen al control del Govern, que requereixen d'una interlocució i interacció directes entre els diputats i el president de la Generalitat (per exemple, les preguntes de la sessió de control o les compareixences davant el Ple sol·licitades per ell mateix o pels grups parlamentaris, d'acord amb el Reglament). I en el mateix sentit es pot destacar la naturalesa especial que tenen alguns debats que fa que les lleis i el Reglament determinin, de manera explícita o implícita, que un diputat concret, entre els altres, hi ha de participar necessàriament.

En els sistemes de règim parlamentari, atesa la relació de confiança i de responsabilitat política que s'estableix entre el Parlament i el Govern, aquesta interacció encara es fa més evident i necessària i es concreta en diversos procediments que serveixen per construir (o desfer, si escau) aquesta relació i que fan residir a la persona proposada per obtenir la confiança el pes del debat en els corresponents procediments (investidura, moció de censura, qüestió de confiança). D'acord amb el Reglament del Parlament (art. 146, 149 i 150), es pot apreciar com aquests debats giren al voltant del *candidat* proposat per la Presidència del Parlament o el que proposa la moció de censura o el propi president de la Generalitat quan és aquest el que demana la confiança de la Cambra.

Els termes en què estan redactats els articles 146, 149 i 150 RPC (i en el cas de la investidura també l'article 4 de la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat i del Govern) fan palès que aquests debats, amb major intensitat que d'altres establerts pel Reglament, s'organitzen "*intuitu personae*" de manera que sense la participació directa i personal del candidat o del president de la Generalitat mancarien d'un element essencial del procediment, sense el qual aquest no podria complir la seva funció estatutària i reglamentària.

És important remarcar que en aquest tipus de debat no es tracta de verificar actes de mera “ratificació” o “confirmació” d’una persona com a president de la Generalitat o per renovar-li la confiança, sinó de propiciar un “diàleg” entre el candidat i la resta de diputats amb la finalitat principal de concitar, mitjançant la defensa d’un programa i el subsegüent debat, el suport necessari per assolir la investidura o per retenir la confiança. Són debats de “convenciment” o d’ “intenció de convèncer”, si més no, la qual cosa posa en relleu que el procediment no és només forma, sinó també contingut. Perquè es tracta de procediments vertebradors del sistema parlamentari mateix en establir, a partir d’ells, la relació fiduciària que els caracteritza.

I és evident que en aquest context, més enllà de la interpretació gramatical de les normes reglamentàries i legals que ja pressuposen la presència del candidat “davant” la Cambra, cal tenir present l’essència mateixa d’aquest tipus de debat i el necessari respecte dels drets inherents a l’exercici de la funció parlamentària (art. 23 CE). D’això depèn el respecte de les regles bàsiques dels procediments parlamentaris que fa imprescindible no només l’assistència dels protagonistes en el debat, sinó també el compliment d’allò que caracteritza el debat parlamentari, és a dir, l’oralitat, la contradicció directa i la garantia del principi d’immediatesa perquè tots els actors puguin “veure, sentir i entendre en persona” el desenvolupament del debat. És a dir, tot això sense cap mitjà interposat ni substitució de la persona que n’ha de ser el principal protagonista d’acord amb la llei i el Reglament.

Barcelona, 15 de gener de 2018

Xavier Muro Bas, Antoni Bayona Rocamora, Esther Andreu i Fornós, Anna Casas Gregorio, Ferran Domínguez Garcia, Imma Folchi Bonafonte, Miquel Palomares Amat, Joan Ridao i Martín.