



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 7/2010, de 22 d'abril,
sobre el Decret Ilei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei
11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans
Audiovisuals**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb assistència del president, Eliseo Aja, els consellers Pere Jover Presa i Julio Añoberos Trias de Bes, el vicepresident, Joan Egea Fernández, el conseller Marc Carrillo, la consellera Antonia Agulló Agüero, el conseller secretari Jaume Vernet Llobet, i els consellers Enric Fossas Espadaler i Àlex Bas Vilafranca, ha acordat d'emetre el següent

D I C T A M E N

En resposta a dues sol·licituds presentades per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, sobre el Decret Ilei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (DOGC núm. 5600, d'1 d'abril de 2010).

ANTECEDENTS

1. El dia 8 d'abril de 2010 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries (Reg. 259) un escrit del president del Parlament de Catalunya, de la mateixa data, pel qual es va comunicar al Consell l'admissió interna, per part de la Mesa del Parlament, de les dues sol·licituds de dictamen presentades els dies 7 i 8 d'abril de 2010, a instància del senyor Daniel Sirera Bellés, i altres tretze diputats més, i del senyor Oriol Pujol Ferrusola i altres tretze diputats més, en relació amb el Decret Llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, d'acord amb allò que preveuen els articles 16.1.c i 23.c de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries.

Els primers sol·licitants, el senyor Daniel Sirera Bellés i altres tretze diputats més del Parlament, demanen d'aquest Consell que es pronunciï sobre l'adequació a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'esmentat Decret Llei 2/2010.

Els motius en què es basa la sol·licitud de dictamen són els següents:

«L'aprovació d'un decret llei per part del Govern suposa, en termes estrictament jurídics, l'adopció d'una norma jurídica amb rang de llei de caràcter excepcional, el que vol dir que el mateix sistema jurídic i institucional, que atribueix el monopoli de la potestat legislativa al Parlament, admet la possibilitat que en *situacions d'extraordinària i urgent necessitat* [article 86.1 de la Constitució espanyola, i article 64.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya] sigui el Poder Executiu qui dicti una norma jurídica a la qual s'atribueix el valor, la força i el rang jeràrquic d'una llei formal.

En el decret llei que hom sotmet a consideració de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya neix el dubte de si veritablement concorre en el pressupòsit de fet habilitant de la norma les dues variables justificatives que han de concorre en qualsevol decret llei: per una

banda, el seu caràcter extraordinari, en el sentit de si la situació de necessitat només admet el decret llei com a norma per a regular el supòsit de fet i de si realment aquest supòsit de fet es necessari que surti de la òrbita del poder de normació que ostenta el Parlament; i per l'altra, la urgència, en el sentit temporal del terme, es a dir, de rapidesa, agilitat i prescindint del procediment legislatiu ordinari.»

L'escrit concreta la fonamentació jurídica de l'eventual inconstitucionalitat i antiestatutarietat del Decret llei 2/2010, objecte de la sol·licitud, i diu:

«Entenem, doncs, que és del tot necessari que el Consell de Garanties Estatutàries es pronunciï sobre l'ajust del decret llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, a l'article 86 de la Constitució espanyola, a l'article 64 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i a la jurisprudència del Tribunal Constitucional.»

D'altra banda, la petició afegeix:

«Igualment, interessa de l'Alt òrgan consultiu de la Generalitat de Catalunya que, tot ajustant-se a l'esperit de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, i tenint present els seus antecedents legislatius i els debats suscitats en el sí de la ponència, valori l'ajustament a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'Autonomia de la modificació introduïda en virtut del decret llei 2/2010 de rebaixar la majoria exigida en segona volta per escollir els substituïts dels membres cessats o dimissionaris de la Corporació, en entendre els sol·licitants que aquesta mesura va en contra del mateix esperit de la llei que es modifica, i trenca amb la voluntat jurídica de garantir el consens i la objectivitat dels membres que han d'ocupar els càrrecs corresponents.»

CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES DE CATALUNYA

Els segons sol·licitants, el senyor Oriol Pujol Ferrusola i altres tretze diputats més del Parlament, demanen dictamen d'aquest Consell en relació amb el Decret Llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals.

Els motius en els quals es basa la sol·licitud són els següents:

« Així, en el present cas s'utilitza la figura del Decret Llei per modificar el procediment d'elecció d'altres càrrecs de designació parlamentària previst en una llei ordinària que ja inclou entre les seves normes els mecanismes regulars i ordinaris pels supòsits de vacants sobrevingudes en el Consell de Govern de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (art. 7 i 9 de la Llei 11/2007). En aquest sentit, tant la legislació vigent com les mateixes *Normes provisionals de funcionament del Consell de Govern* i els diversos acords del Consell, permeten una continuïtat ordinària i normal al capdavant de la Corporació i un procés de substitució del càrrec vacant en seu parlamentària que en cap moment ni en cap tràmit s'ha vist interromput, endarrerit ni obstaculitzat fins a la data de l'entrada en vigor del Decret Llei objecte de la present sol·licitud.

És més, el govern utilitza una formulació preventiva, allunyada del que hom considera que ha de ser el nostre ordenament jurídic. No pot, al nostre entendre, l'executiu arrogar-se la potestat legislativa pel supòsit en que una norma ja aprovada per la majoria del Parlament no doni el fruit que es desitja.

No es produeix en aquest cas, cap situació excepcional no prevista per l'ordenament jurídic. És més, el propi Consell de Govern de la Corporació ja ha regulat de forma interna la solució, tot atribuint al vicepresident del mateix les funcions de la presidència, garantint per tant, el normal funcionament de la institució.

El govern, argumenta la necessitat extraordinària i urgent en dos fets, en primer lloc l'apagada analògica i en segon lloc l'aplicació del conveni col·lectiu aprovat recentment pels treballadors de la entitat. Ambdós motius no són ni sobrevinguts sinó que tant el Consell com l'equip

directiu de tots els ens que formen part de la Corporació ja venen treballant-hi des de fa dos mesos. No pot, per tant, l'executiu fer-nos entendre que la manca d'un membre al Consell, que no de les funcions de la presidència garantides internament, ha de portar a un atzucac a tota la institució en especial referència als dos temes al·ludits.»

L'escrit concreta la fonamentació jurídica de l'eventual antiestatutarietat del Decret llei 2/2010, objecte de la sol·licitud, com segueix:

«Els sol·licitants fonamenten la seva petició en el fet de considerar que el contingut de l'esmentada disposició és contrari a l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En aquest sentit, l'article 64.1 estableix com a requisit habilitant per a la potestat legislativa del Govern un supòsit de "necessitat extraordinària i urgent". En el present cas no es produiria l'existència d'aquest element essencial que, més enllà de l'apreciació formal i política per part del poder executiu, ha d'incorporar un determinat i mínim contingut material que faculti al Govern per exercir aquesta facultat tan excepcional, que amb caràcter general és atribuïda al Parlament. «[...] fet de considerar que el contingut de l'esmentada disposició és contrari a l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.»

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 8 d'abril de 2010, un cop examinada la legitimació i el contingut de les sol·licituds de dictamen així formulades, les va admetre a tràmit, es va declarar competent per a emetre els dictàmens corresponents i va nomenar ponent el vicepresident senyor Joan Egea Fernández.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb el que estableix l'article 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, i atès que ambdues sol·licituds tenen objectes connexos que justifiquen la unitat de tramitació i de decisió, es va acordar obrir el tràmit d'audiència que preveu aquest precepte legal, perquè els

sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la pretensió d'aquest Consell d'acumulació dels dos procediments de dictamen.

A continuació, i atès el que disposa l'article 25, apartats 4 i 5 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, el Consell va acordar d'adreçar-se als sol·licitants, així com també al Govern i als grups parlamentaris, a fi de demanar-los la informació i la documentació complementàries de què disposessin amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. En data de 14 d'abril es va rebre en el Registre del Consell una documentació complementària del Govern de la Generalitat, que consistia en: un «Informe jurídic sobre el Projecte de Llei de modificació de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais», de 30 de març de 2010, de la Secretaria General del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació; una «Memòria justificativa relativa al Decret Llei pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais», d'aquesta mateixa Secretaria i data, i un escrit del Gabinet Jurídic de la Generalitat amb «Consideracions en relació amb l'objecte del Dictamen sol·licitat al Consell de Garanties Estatutàries sobre el Decret Llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais».

5. En la sessió del 15 d'abril el ple del Consell va acordar l'acumulació dels dos procediments de dictamen sobre el Decret Llei 2/2010, de 30 de març.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, el Dictamen es va sotmetre a votació i es va aprovar en la sessió del Ple del Consell de Garanties Estatutàries del dia 22 d'abril de 2010.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

El present Dictamen dóna resposta a dues sol·licituds que, en aplicació de l'article 19.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (en endavant, LCGE), han estat acumulades per decisió del ple, atès que objectivament entre ambdós procediments hi ha una estreta vinculació, que justifica la unitat de tramitació i de decisió.

Abans de concretar l'objecte del Dictamen, cal exposar, resumidament, el contingut i la finalitat de la norma sobre la qual se sol·licita. El Decret Llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (en endavant, Decret Llei 2/2010), consta d'un únic article i d'una disposició final relativa a l'entrada en vigor, que es preveu per a l'endemà de la seva publicació al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. L'article únic del Decret Llei 2/2010 modifica l'article 7 de l'esmentada Llei 11/2007, afegint-hi un nou apartat 5, que modifica el règim de substitució dels membres del Consell de Govern en cas de vacant per cessament produït abans de la finalització del mandat ordinari (primer incís), així com també el de substitució del president o presidenta d'aquest Consell, en les mateixes circumstàncies (segon incís).

Aquesta nova regulació consisteix en afegir la possibilitat que el Parlament elegeixi el substitut en una segona votació per majoria absoluta, de forma subsidiària i quan en la primera votació no s'hagi obtingut la majoria de dos terços, inicialment requerida. Segons s'afirma en el preàmbul del Decret Llei, la finalitat d'aquesta regulació és que l'elecció no es vegi afectada per conjuntures alienes al funcionament ordinari de la Corporació, que puguin portar, eventualment, a la situació que no es pugui elegir president o presidenta perquè alguna minoria ho bloquegi. Explicita també les circumstàncies que justifiquen la necessitat extraordinària i urgent d'aquest

Decret Llei, que reproduïm, en allò més substancial, en el Fonament Jurídic Quart del Dictamen.

Centrant-nos ja en l'objecte del Dictamen, les dues sol·licituds acumulades plantegen el dubte de la constitucionalitat o de l'antiestatutarietat respecte de la totalitat del Decret Llei 2/2010.

En concret, com ha quedat reproduït en els Antecedents, l'escrit de la primera sol·licitud de dictamen planteja el dubte que concorri el pressupòsit de fet que habilita per dictar un decret Llei i, en aquest sentit, demana que el Consell es pronunciï sobre si el Decret Llei 2/2010 s'ajusta als articles 86 CE i 64 EAC i a la jurisprudència constitucional. Així mateix, sol·licita també que el Consell valori si la modificació consistent en rebaixar la majoria exigida en segona volta per escollir els substituïts dels membres cessats o dimissionaris de la Corporació s'adequa a la Constitució i a l'Estatut, perquè entén que contradiu l'esperit de la mateixa Llei 11/2007, que es modifica i trenca amb el consens i l'objectivitat dels membres que ocupen aquests càrrecs.

Per la seva banda, en la segona sol·licitud de dictamen es considera que el contingut del Decret Llei 2/2010 contradiu l'article 64 de l'Estatut, perquè no es dóna el requisit habilitant que, excepcionalment, faculta el Govern per exercir la potestat legislativa, que consisteix en un supòsit de necessitat extraordinària i urgent, i és sobre aquest extrem, en la mesura que els sol·licitants consideren que la citada norma comporta un ús abusiu i desajustat al Dret estatutari per part del Govern, que se sol·licita el pronunciament del Consell.

En síntesi, la qüestió central que plantegen les dues peticions és si el Decret Llei 2/2010 ha estat dictat per a un cas de necessitat extraordinària i urgent, tal com exigeix l'apartat 1 de l'article 64 EAC, ja que qüestionen que concorri el pressupòsit de fet que habilita el Govern per dictar una norma d'aquesta naturalesa.

Adicionalment, els primers sol·licitants dubten que la regulació que conté el

Decret Llei, en tant que modifica el règim de majories per a l'elecció dels membres del Consell de la Corporació s'ajusti a la Constitució i a l'Estatut, perquè no s'adiu amb l'esperit de la Llei reformada.

Per tal de donar-hi resposta, examinarem en primer lloc la regulació dels decrets Llei al nou Estatut d'autonomia; en segon lloc, estudiarem els paràmetres que regeixen l'anàlisi de l'adequació a l'Estatut del pressupòsit habilitant del decret Llei autonòmic i els límits materials que la seva regulació ha de respectar; i, finalment, a partir de les conclusions que resultin de l'examen de tots aquests aspectes abordarem l'anàlisi concreta de la possible inconstitucionalitat o antiestatutarietat del Decret Llei 2/2010, de 30 de març, és a dir, si el Govern, en dictar-lo, s'ha ajustat als requisits establerts per l'article 64.1 EAC.

Segon. La regulació estatutària dels decrets Llei

En aquest Fonament, farem algunes consideracions generals sobre la regulació estatutària dels decrets Llei, atès que es tracta del primer Dictamen que emet el Consell de Garanties Estatutàries sobre aquest tipus de norma, a l'empara dels articles 76.2.b EAC i 16.1.c i 27 de la Llei 2/2009.

Fins a l'entrada en vigor del nou Estatut, l'agost de 2006, l'article 33.1 de l'Estatut d'autonomia de 1979 només preveia la possibilitat que el Consell Executiu o Govern dictessin normes amb rang de Llei prèvia delegació del Parlament (decrets legislatius) i ho feia en termes idèntics als que establí la Constitució per al supòsit de delegació legislativa de les Corts Generals al Govern. Aquella regulació ja està avui incorporada, com a pròpia i autosuficient, a l'article 63 EAC. Quedava exclosa, en canvi, la possibilitat de dictar decrets Llei, atès que no es reconeixia al Govern la prerrogativa d'aprovar una norma amb rang de Llei per als casos de necessitat extraordinària i urgent.

En efecte, tot i que el projecte d'Estatut, que va aprovar l'Assemblea de Parlamentaris de Catalunya el 29 de desembre de 1978, preveia la possibilitat que el Govern de la Generalitat pogués fer ús dels decrets llei, aquesta possibilitat es va descartar per la Comissió Constitucional del Congrés constituïda en els termes previstos per l'article 151 CE. No ha estat fins al nou Estatut que s'ha inclòs el decret llei entre les fonts pròpies del dret català.

Concretament, el vigent article 64 EAC disposa:

- «1. En cas d'una necessitat extraordinària i urgent, el Govern pot dictar disposicions legislatives provisionals sota la forma de decret llei. No poden ésser objecte de decret llei la reforma de l'Estatut, les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic, la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya i el pressupost de la Generalitat.
2. Els decrets llei resten derogats si en el termini improrrogable dels trenta dies subsegüents a la promulgació no són validats expressament pel Parlament després d'un debat i una votació de totalitat.
3. El Parlament pot tramitar els decrets llei com a projectes de llei pel procediment d'urgència, dins el termini establert per l'apartat 2.»

El contingut del precepte estatutari transcrit ens permet fer una primera aproximació, en el sentit que la regulació de la figura del decret llei català manté una gran similitud amb la que estableix l'article 86 CE per al decret llei estatal. Així, la forma de govern parlamentària (art. 152.1 CE), que determina unes concretes relacions entre el Govern i el Parlament, explicaria aquesta semblança, tot i que no hi ha dubte que els dos instruments normatius, estatal i autonòmic, s'insereixen en marcs institucionals distints, la qual cosa pot comportar que presentin singularitats pròpies i derivin en un funcionament i una aplicació parcialment diferents. En qualsevol cas, el que caracteritza el decret llei és que es tracta d'una norma que suposa una excepció al procediment ordinari d'elaboració de les lleis pel Parlament, de manera que el

seu exercici resta sotmès a l'exigència que concorrin un conjunt de requisits que legitimin aquesta actuació de l'Executiu.

El primer requisit que exigeix l'article 64.1 EAC, tal vegada el més fonamental en la mesura que determina o justifica que s'hagi de recórrer a aquesta modalitat normativa, és la concurrència del pressupòsit que habilita el Govern per a dictar-lo, és a dir, que es doni el cas d'una necessitat extraordinària i urgent. És per això, precisament, per tal de poder controlar que es compleix, que l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, disposa que: «Els projectes de decret-llei han d'incloure una exposició de motius en què es raoni expressament la necessitat extraordinària i urgent de la iniciativa i han d'anar acompanyats amb un informe que justifiqui aquesta necessitat i certifiqui que les mesures proposades són congruents i estan en relació directa amb la situació que s'ha d'afrontar, i es poden acompanyar amb altres memòries, estudis, informes i dictàmens sobre l'adequació de les mesures proposades als fins que es persegueixen. En tot cas, els projectes de decret llei han d'ésser objecte d'un informe dels serveis jurídics de la Generalitat».

El segon requisit es refereix al contingut, en el sentit que el decret llei no pot tenir per objecte les matèries que, d'acord amb el citat precepte estatutari, queden excloses d'aquest tipus de norma, com tampoc no pot comprendre, no cal dir-ho, aquelles altres matèries sobre les quals la Generalitat no ha assumit competència legislativa. Finalment, el darrer requisit es refereix a l'exigència que el decret llei sigui validat expressament pel Parlament de Catalunya, si vol mantenir la seva vigència més enllà dels trenta dies subsegüents a la seva promulgació (art. 64.2 EAC).

Es tracta d'una regulació que, com dèiem, tot i que s'inspira directament en l'article 86 CE, presenta d'entrada algunes diferències remarcables per raons que responen als respectius àmbits institucionals en què s'emmarca cadascuna. Aquest seria el cas de les matèries que resten vedades al decret llei, entre les quals, la regulació catalana afegeix expressament el pressupost

de la Generalitat. D'altra banda, l'article 64 EAC també ha optat per no regular amb detall el procediment parlamentari de convalidació, de manera que ho ha deixat per al Reglament del Parlament (segons el text que resulta de la reforma de desembre de 2005 que, per cert, és de data anterior a l'entrada en vigor de l'Estatut de 2006). Aquest control i validació parlamentària dels decrets llei es regula -de forma paral·lela a la que preveu l'article 151 del Reglament del Congrés dels Diputats- a l'article 136 del Reglament del Parlament, el qual disposa textualment:

«1. El debat i la votació sobre la convalidació o derogació d'un decret llei, de conformitat amb l'Estatut d'autonomia, s'han de fer en el Ple del Parlament o en la Diputació Permanent, en el termini de trenta dies a partir que hagi estat promulgat. La inclusió d'un decret llei en l'ordre del dia d'una sessió es pot fer tan aviat com hagi estat publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

2. Un membre del Govern ha d'exposar davant la cambra les raons per les quals el decret llei ha estat promulgat; tot seguit es fa un debat de totalitat.

3. Finit el debat, es procedeix a la votació; s'entén que els vots afirmatius són favorables a la convalidació i que els negatius són favorables a la derogació.

4. Convalidat un decret llei, el president o presidenta pregunta si cap grup parlamentari demana que es tramiti com a projecte de llei. En cas afirmatiu, la sol·licitud se sotmet immediatament a la decisió de la cambra; si s'hi pronuncia a favor, es tramita com a projecte de llei pel procediment d'urgència. No poden ésser tramitades esmenes de totalitat de devolució.

5. La Diputació Permanent pot tramitar com a projectes de llei pel procediment d'urgència els decrets llei que el Govern dicti en els períodes entre legislatures.

6. L'acord de convalidació o derogació d'un decret llei ha d'ésser publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.»

És en aquest darrer tràmit de convalidació que el Parlament exerceix la funció de control sobre si es donen els requisits que prescriu l'article 64.1 EAC. Nogensmenys, la convalidació no és en cap cas un acte que canviï la naturalesa del decret llei i el converteixi en llei, sinó que es limita a atribuir vigència definitiva a una norma que fins aleshores només la tenia provisional, circumscrita al màxim de trenta dies que van des de la promulgació fins a la decisió del Parlament.

Però aquest no és l'únic control, ja que també n'hi ha d'altres de caràcter extern. D'una banda, el control jurisdiccional de validesa que, com a norma amb rang de llei que és, correspon en exclusiva al Tribunal Constitucional (art. 161.1.a CE); i, de l'altra, el control de caràcter consultiu que l'article 76.2.b EAC atribueix a aquest Consell, per tal que dictamini sobre l'adequació del decret llei a l'Estatut i a la Constitució, prèviament al pronunciament del Parlament sobre si el convalida o no. Aquest precepte estatutari ha estat desenvolupat per l'article 27 LCGE que, per remissió a l'article 23, lletra c, de la mateixa llei, legitima una desena part dels diputats o dos grups parlamentaris, i en casos molt excepcionals el Síndic de Greuges, per sol·licitar dictamen al Consell.

L'admissió a tràmit de la sol·licitud de dictamen comporta que el procediment per al debat i la votació sobre la convalidació o la derogació del decret llei resti suspès (art. 27.4 LCGE), sense que això afecti, òbviament, com a norma provisional que és, la seva eficàcia immediata des que ha entrat en vigor, un cop publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya. Per altra part, el nostre pronunciament, com veurem tot seguit, es pot projectar –amb l'abast que, en principi, fixi la sol·licitud– sobre el compliment de les exigències i els requisits formals que determina l'article 64.1 EAC, i, si escau, el contingut material dels seus preceptes.

Tercer. El cànon d'estatutarietat del pressupòsit habilitant i dels límits materials del decret llei

El decret llei, en la mesura que sostreu la matèria regulada del debat parlamentari, és un instrument en mans de l'executiu que ha de ser utilitzat amb caràcter estricte perquè l'atribució al Govern de la potestat legislativa material és extraordinària i ha de respectar sempre el marc delimitador que assenyalava l'article 64.1 EAC, tal com ha quedat exposat en l'anterior Fonament Jurídic.

Per dictaminar la qüestió que ara ens ocupa, cal determinar, primerament, si el Decret llei 2/2010, de 30 de març, és un instrument jurídic idoni per modificar, en els termes en què ho ha fet, la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals. Concretament, haurem d'examinar si s'ajusta als requisits que hem vist que exigeix l'article 64.1 EAC, tant pel que fa a la concurrència del pressupòsit de fet que habilita el Govern per aprovar aquests tipus de normes com, si escau, respecte als límits materials que aquest mateix precepte enumera.

Pel que fa al primer aspecte, per a la nostra anàlisi interpretativa de l'abast del requisit estatutari «En cas d'una necessitat extraordinària i urgent», podem utilitzar com a referència la jurisprudència que ha elaborat el Tribunal Constitucional sobre el mateix requisit exigint per l'article 86.1 CE per als decrets llei dictats pel Govern estatal, ja que en ambdós casos compleix una funció equivalent. No obstant això, com hem indicat, no hem d'aplicar necessàriament ni mimètica aquesta jurisprudència, atès que caldrà tenir en compte els matisos que deriven de la nostra singularitat institucional.

Pel que fa a la concurrència d'aquest pressupòsit habilitant formal d'una necessitat extraordinària i urgent, el Tribunal Constitucional, ja des de la Sentència 29/1982, de 31 de maig, ha establert una doctrina jurisprudencial molt consolidada en la qual afirma que el pes de la seva apreciació, amb un raonable marge de discrecionalitat, correspon a l'òrgan que exerceix la

direcció política. Aquesta rellevància o pes polític l'ha considerat més determinant sobretot en matèries socials i econòmiques (la majoria de decrets llei), tal com resulta de la Sentència 68/2007, de 28 de març, on s'afirma que «[...] sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, en especial en el caso de las actuaciones desarrolladas en los ámbitos de la política social y económica, es, sin embargo, función propia de este Tribunal Constitucional "el aseguramiento de estos límites [...]» (FJ 12). En aquest context, les anomenades conjuntures econòmiques problemàtiques són les que «[...] por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o [...] exigen una rápida respuesta» (STC 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5; 23/1993, de 21 de gener, FJ 5; 11/2002 de 17 de gener, FJ 4 i 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3).

L'Alt Tribunal ha considerat, també, que no cal que es tracti de necessitats extremes o absolutes, sinó que n'hi ha prou que motivin el decret llei necessitats que s'originen en les tasques concretes i habituals del Govern, en determinades circumstàncies. Així ho expressa, per exemple, la Sentència 6/1983, de 4 de febrer, quan afirma que:

«[L]a necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales, que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes.» (FJ 5)

Així, en l'ordenament estatal –molt prolífic en aquest tipus de normes d'origen governamental- entre les situacions concretes i habituals dels objectius governamentals que han estat regulades per decret llei, n'hi podem trobar algunes que, tenint un marcat caràcter econòmic, afecten també aspectes organitzatius, com és el cas, per exemple, del Reial decret llei 3/1998, de 8 de maig, pel qual s'estableixen les retribucions dels magistrats del Tribunal Suprem, en compliment d'allò disposat en l'article 404 *bis* LOPJ. En aquest context, el Decret llei 2/2010, pel qual es modifica la llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuais, és el primer que dicta la Generalitat amb una regulació de caràcter organitzatiu i no comporta una novetat en l'ús del decret llei com a instrument jurídic per afrontar aquest tipus de situacions, si estan afectades per una necessitat extraordinària i urgent.

Paral·lelament, la jurisprudència constitucional ha matisat que l'extraordinària i urgent necessitat no es pot concretar en una clàusula tan genèrica que doni al Govern un marge d'apreciació tant ampli que no tingui cap tipus de restricció. És per això que la configura com la constatació d'un límit jurídic a la utilització pel Govern dels decrets llei, en el sentit que, si bé l'apreciació inicial és efectivament un judici polític del Govern, cal que aquest ho expliqui i raoni suficientment. Això vol dir que, tot i que l'apreciació del Govern, pel seu caràcter fàctic, és una decisió que pertoca als òrgans que tenen la direcció política, el Tribunal Constitucional, com ha dit a la STC 29/1982, de 31 de maig, no queda desapoderat per a controlar l'actuació d'aquests òrgans polítics, és a dir, que la naturalesa política de la decisió «[...] no puede ser obstáculo para extender también el examen sobre la competencia habilitante a conocimiento del T.C., en cuanto sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución» (FJ 3).

Pel que fa a l'abast del control sobre la concurrència del pressupòsit habilitant, aquesta mateixa Sentència afegeix que el Tribunal Constitucional pot:

«[...] en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que

los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad, de tal naturaleza que no puede ser atendida por la vía del procedimiento legislativo de urgencia. Es claro que el ejercicio de esta potestad de control del Tribunal implica que dicha definición sea explícita y razonada y que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el Decreto-Ley se adoptan.» (FJ 3).

A partir d'aquí el Tribunal Constitucional conclou que la utilització del decret llei s'ha de reputar com una facultat constitucionalment lícita en els casos en què s'hagin d'assolir objectius marcats per a la governança del país, sempre que es respectin els límits que imposa l'article 86 CE.

Tot i aquest exprés reconeixement de la facultat de control que es reserva el Tribunal Constitucional i la precisió amb què aquest assenyala i sistematitza els elements que ha de tenir en compte per a una adequada valoració de la concurrència del pressupòsit habilitant, la jurisprudència constitucional sostinguda essencialment fins a la STC 68/2007, de 28 de març, ha estat molt deferent amb la facultat del Govern per justificar el pressupòsit de fet habilitant del decret llei i li ha donat un ampli marge d'apreciació. Aquest marge és el que, presumiblement, va permetre que el Govern de l'Estat dictés decrets llei que, en la seva part dispositiva, presentaven un contingut parcialment organitzatiu. En efecte, durant molt de temps, el Tribunal Constitucional s'havia limitat a reservar-se la possibilitat de declarar la inconstitucionalitat d'un decret llei per inexistència del pressupòsit habilitant només quan es produís un ús abusiu o arbitrari per part del Govern (STC 11/2002, de 17 de gener, FJ 4 i 137/2003, de 3 de juliol, FJ 3 i 5).

Com hem dit, no ha estat fins a la Sentència 68/2007, que s'ha produït un punt d'inflexió, en la mesura que l'Alt Tribunal va declarar la inconstitucionalitat del Reial decret llei 5/2002, de 24 de maig, de mesures urgents per a la reforma de la protecció de l'atur i millora de l'ocupabilitat, en

considerar que el Govern no aportava cap justificació que permetés apreciar la concurrència del pressupòsit formal habilitant que exigia l'article 86.1 CE.

En aquest mateix sentit, el Consell Consultiu, ja havia fet un plantejament més exigent respecte de la justificació que ha de complimentar el Govern. En nombroses ocasions, i des dels primers dictàmens, havia emfasitzat la conveniència de dur a terme una interpretació restrictiva del cànon de constitucionalitat que requereix l'anàlisi d'aquest pressupòsit de fet com a condició prèvia per a l'aprovació dels decrets llei estatals (DCC 53, de 28 de desembre de 1983, F II; 217, de 17 de juliol de 2000, F II; 218, de 13 de juliol de 2000, F II; 219, de 14 de juliol de 2000, F II; 220, de 18 de juliol de 2000, F II; 268, de 31 de maig de 2005, F II i 292, de 8 d'abril de 2009, F II).

D'acord amb aquesta doctrina, l'objectiu de la regulació governamental ha de ser, doncs, garantir la preservació de l'interès general que, com a tal, requereix una resposta urgent del Govern, sens perjudici del control subsegüent del Parlament, del que eventualment pugui efectuar el Tribunal Constitucional i, lògicament, també del que realitzi aquest Consell en exercici de la seva funció consultiva. Precisament, amb aquest objectiu, el Consell Consultiu, després de recordar que el pressupòsit que habilita el Govern per dictar un decret llei engloba dos conceptes jurídics indeterminats –el caràcter extraordinari i urgent de la necessitat- de difícil delimitació i concreció, va donar unes pautes per a dotar-los de contingut. Així, defineix la necessitat urgent com «[...] aquella situació en què es verifica una determinada condició fàctica que expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social imprevista i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria a la qual l'ordenament jurídic no es pot sostreure. D'altra banda, la urgent necessitat de proveir de norma reguladora una determinada situació fàctica s'ha d'identificar i concretar en el contingut de les disposicions generals emanades a aquest efecte» (DCC 268, F II i, en el mateix sentit, DCC 292, F II).

És a dir, no n'hi ha prou amb qualsevol necessitat, sinó que l'article 64.1 EAC exigeix que sigui inusual i imprevisible i és per això que la qualifica d'extraordinària i d'urgent, en el sentit, segons assenyala reiteradíssima jurisprudència constitucional, que sigui «[...] de tal naturaleza que no pueda ser atendida por el procedimiento legislativo de urgencia» (per totes STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3; 6/1983, de 4 de febrer, FJ 5; 189/2005, de 7 de juliol, FJ 3; 329/2005, de 15 de desembre, FJ 5). Per tant, que la mateixa finalitat no es pugui assolir en seu parlamentària per un procediment abreujat que tingui en compte aquestes raons d'urgència.

Respecte d'aquesta qüestió, i com a matís a l'hora de traslladar aquest aspecte de la jurisprudència, cal assenyalar que, en el nostre sistema institucional l'assemblea legislativa és unicameral, al mateix temps que disposa de procediments legislatius específics que poden facilitar la celeritat en la tramitació d'una iniciativa legislativa d'origen governamental. Aquest podria ser el cas del procediment d'urgència, amb terminis reduïts a la meitat, o fins i tot a més de la meitat si ho acorda la Mesa del Parlament, respecte del procediment ordinari (art. 96 del Reglament del Parlament) o del procediment de lectura única (art. 126 del Reglament del Parlament), encara més simplificat que l'anterior. Dit en altres paraules, hom permet que el Govern assumeixi la funció més pròpia del Parlament, la d'aprovar normes amb valor de llei, perquè aquest no està preparat per donar una resposta immediata al problema plantejat.

En relació amb això és necessari recordar també que el mateix Tribunal Constitucional, després de dir que l'examen sobre la concurrència del pressupòsit habilitant de l'«extraordinària i urgent necessitat» s'ha de dur a terme mitjançant la valoració conjunta de tots els factors que van portar al Govern a dictar aquesta disposició excepcional, indica que no n'hi ha prou amb partir de conjectures, sinó que s'ha de verificar sobre una concreta situació fàctica, i és per això que afirma que sempre s'han de tenir presents «[...] las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la

aprobación de cada uno de los Decretos-leyes enjuiciados» (STC 329/2005, de 15 de diciembre, FJ 5).

En qualsevol cas, cal deixar clar que el control consultiu dels decrets llei per part d'aquest Consell és exclusivament jurídic, en el sentit que el Govern està facultat per actuar en tot allò que afecta l'acció política, però ho ha de fer dins els límits jurídics que estableix l'Estatut d'autonomia. Això vol dir que el control no es pot estendre a l'àmbit polític de la decisió del Govern, perquè comportaria interferir en la decisió d'aquest, alterant així les bases de l'ordre constitucional i democràtic (per totes, la STC 111/1983, de 2 de desembre, FJ 5).

Per a la realització d'aquesta tasca fiscalitzadora, la jurisprudència constitucional ha establert que cal valorar, de forma conjunta, els factors que el Govern va tenir en compte per elaborar el decret llei a la vista del que es reflecteix, sobretot en el preàmbul de la norma en qüestió, en el debat parlamentari i, també, del que resulta de l'expedient que s'ha seguit per a la seva elaboració (STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 4; 182/1997, de 28 d'octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de gener, FJ 4; 329/2005, de 15 de desembre, FJ 5; 332/2005, de 15 de desembre, FJ 6 i 68/2007, de 28 de març, FJ 6). Aquests criteris els va fer seus el Consell Consultiu afegint que, a més, cal tenir en compte també que «[...] ha de tractar-se d'una mesura improrrogable en el temps que no es pot satisfer pel procediment parlamentari d'urgència o ordinari (o, fins i tot, pel procediment de lectura única).» (DCC 292, F II).

Un cop més, aquests criteris no es poden traslladar, íntegrament, al control consultiu que el Consell de Garanties realitza sobre els decrets llei del Govern de la Generalitat. Ens referim al fet que, per raons òbvies de temporalitat, no es pot tenir en compte l'exposició que faci el membre del Govern, davant la Cambra, de les raons per les quals el decret llei ha estat promulgat, ni tampoc el debat parlamentari que li segueix (art. 136.2 del Reglament del Parlament): ambdós fets es produiran després que el nostre Dictamen hagi estat emès. No

obstant això, sí que actuarien com a elements d'interpretació suficient de la «necessitat extraordinària i urgent» els documents que figuren a l'expedient de la norma d'origen governamental i els motius o explicacions que contingui el preàmbul d'aquesta.

Des d'una altra perspectiva, la dels límits materials que el Govern de la Generalitat ha de respectar a l'hora de dictar un decret llei i que s'enumeren en el mateix apartat 1 de l'article 64 EAC, resten excloses com a objecte de regulació d'aquest tipus de norma les següents matèries: la reforma de l'Estatut; les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic; la regulació essencial i el desenvolupament directe dels drets reconeguts per l'Estatut (capítols I, II i III del títol I de l'EAC) i per la Carta dels drets i els deures dels ciutadans de Catalunya; i, finalment, el pressupost de la Generalitat.

El fet que la matèria objecte del Decret llei 2/2010 sigui, com s'ha apuntat, l'establiment d'un sistema de designació parlamentària d'uns càrrecs públics institucionals d'una entitat de dret públic de Catalunya, permet que ens centrem, d'entre els límits materials que prescriu l'apartat 1 de l'article 64 EAC, només en «les matèries que són objecte de lleis de desenvolupament bàsic». Aquest límit, que és propi de la singularitat de l'ordenament jurídic català, no està però previst de forma idèntica a l'article 86.1 CE.

D'acord amb la configuració estatutària de les lleis de desenvolupament bàsic, que es perfila a l'article 62 EAC, les matèries que restarien excloses a la regulació per decret llei, llistades al seu apartat 2, serien: l'organització territorial (art. 2.3 EAC); la llengua pròpia i les llengües oficials (art. 6 EAC); l'aprovació de la Carta dels drets i deures dels ciutadans de Catalunya (art. 37.2 EAC); el règim electoral (art. 56.2 EAC); l'estatut personal del president o presidenta de la Generalitat (art. 67.5 EAC); l'organització, el funcionament i les atribucions del Govern (art. 68.3 EAC); els aspectes principals de la composició i el funcionament de les institucions estatutàries del Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges i la Sindicatura de Comptes (art.

77.3, 79.3 i 81.2 EAC); i l'establiment d'un règim jurídic especial per a l'Aran (art. 94.1 EAC).

Finalment, des de la perspectiva competencial, la previsió normativa que ara ens ocupa que, com hem assenyalat, incideix en la composició i en el sistema d'elecció dels membres d'aquesta entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que és la Corporació (art. 3.1 Llei 11/2007), s'insereix plenament en les competències de la Generalitat per crear, organitzar i regular les institucions autònomes pròpies, així com també en el concret àmbit material sobre el qual aquesta té competències exclusives, que és l'organització de la prestació del servei públic de comunicació audiovisual (art. 146.1 EAC).

Quart. Examen de l'adequació del Decret Llei 2/2010, de 30 de març, als requisits establerts per l'article 64.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya

A la vista de les consideracions efectuades en l'anterior Fonament Jurídic, cal examinar ara si el Govern de la Generalitat, a l'hora d'aprovar el Decret Llei 2/2010, ha respectat els requisits que estableix l'article 64.1 EAC.

Pel que fa, precisament, al pressupòsit habilitant, la primera de les sol·licituds considera que, a banda del control d'estatutarietat que es deriva de l'article 64 EAC, hi ha un altre paràmetre de valoració al qual s'ha d'ajustar el Decret Llei objecte d'aquest Dictamen, l'article 86 CE. Sobre això hem de començar dient que, havent-hi una regulació pròpia i completa dels decrets Llei a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, s'ha de descartar, a diferència d'allò que al·leguen els primers sol·licitants, que pugui haver-hi una infracció de l'article 86 CE. Tot això, òbviament, sens perjudici del que ja hem dit sobre la possibilitat d'utilitzar la jurisprudència que, sobre la base d'aquest precepte constitucional, ha elaborat el Tribunal Constitucional en resoldre els recursos interposats contra decrets Llei del Govern de l'Estat.

Per a procedir a aquest control dels requisits, el primer que cal fer és identificar les mesures que conté el Decret Llei; i veiem que, en el cas present, s'adopta una única mesura que consisteix en la modificació de l'article 7 de la Llei 11/2007, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals (LCCMA), al qual afegeix un nou apartat 5, amb el següent tenor literal:

«5. En els supòsits enumerats a l'article 9.5, el membre substituït és elegit pel Parlament, per majoria de dos terços, seguint el mateix procediment que estableix l'article present. Si en una primera votació no s'obtingués aquesta majoria, el membre substituït és elegit per majoria absoluta en una segona votació a realitzar en la mateixa sessió.

Si el membre que s'ha de substituir és el president o presidenta del Consell de Govern, el nou president o presidenta ha de ser elegit pel Parlament, entre els dotze membres, per una majoria de dos terços. Si en una primera votació no s'obtingués aquesta majoria, el president o presidenta és elegit per majoria absoluta en una segona votació a realitzar en la mateixa sessió.»

Com hem indicat anteriorment, es tracta d'un nou règim de l'elecció dels membres del Consell de Govern de la Corporació i, si escau, del president o presidenta, que s'aplica només en cas de vacant per cessament per renúncia, mort, incapacitat permanent per a l'exercici del càrrec, incompatibilitat sobrevinguda, inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics o condemna ferma per delictes dolosos (art. 9.5 LCCMA, per remissió del mateix art. 7.5). No regeix, per tant, per als casos de renovació per expiració del mandat, on se seguirà exigint la majoria de dos terços per a les successives renovacions.

Un cop ha quedat exposada la mesura normativa que incorpora el Decret Llei dictaminat i per tal d'esbrinar si es justifica efectivament la utilització de la legislació d'urgència, tindrem com a referència, amb les especificitats que resultin de les pròpies diferències institucionals, els paràmetres que fixa la jurisprudència constitucional sobre l'article 86.1 CE, que haurem de projectar

sobre dos elements. En primer lloc, sobre els motius que ha tingut en compte el Govern a l'hora d'aprovar el Decret Llei i que han estat explicitats de forma raonada en el seu preàmbul i en la documentació que integra l'expedient de tramitació del Projecte d'aquest Decret Llei (STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3; 111/1983, de 2 de desembre, FJ 5; 182/1997, de 20 d'octubre, FJ 3; 137/2003, de 3 de juliol, FJ 4, i la més recent 68/2007, de 28 de març, FJ 7). I, en segon lloc, sobre si hi ha una connexió entre la situació d'urgència definida i la mesura concreta que s'ha adoptat per tal de donar-hi resposta (STC 29/1982, de 31 de maig, FJ 3, que després reproduïx la STC 189/2005, de 7 de juliol).

Començarem, doncs, per veure quina és la justificació que dóna el preàmbul del Decret Llei 2/2010. De la seva lectura es desprèn que el motiu principal que el Govern ha tingut per a dictar-lo és «[...] la necessitat que el Consell de Govern disposi d'una presidència elegida per la majoria del Parlament que pugui representar i liderar la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals al marge de controvèrsies conjunturals en el procés d'elecció». Per a aconseguir-ho, el mateix preàmbul explicita que cal evitar que la voluntat d'elegir els membres dels òrgans de govern de la Corporació, mitjançant una majoria de dos terços del Parlament, «[...] pugui esdevenir un mecanisme que condueixi al bloqueig per part de cap minoria en el moment de renovar les vacants que es puguin produir». És a dir, pressuposa que la possibilitat de cobrir les vacants per majoria absoluta en lloc de la majoria qualificada dels dos terços «[...] assegura la plena continuïtat en la governança de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, deixant-la al marge de les contingències pròpies de cada conjuntura».

El preàmbul al·ludeix de forma tangencial (en referir-se als «mecanismes interns que s'han posat en marxa davant la situació excepcional que comporta que la presidència estigui vacant») al fet que el Decret Llei es dicta amb ocasió de la situació de vacant que ha produït la renúncia del president. Segons aquesta part no dispositiva de la norma, la necessitat de la regulació adoptada derivaria del fet que l'elecció per la majoria de dues terceres parts del

Parlament, prevista pel fins aleshores vigent article 7 LCCMA, podria esdevenir inoperant si el procés d'elecció es veiés afectat per controvèrsies conjunturals i que «[l']eventualitat que no es pogués elegir un nou president o presidenta situaria la Corporació en una posició de debilitat davant dels canvis i els processos de negociació que ha d'afrontar». A partir d'aquí, i al marge que la motivació que fa el preàmbul sigui o no convincent, la nostra funció es esbrinar si es dóna realment el pressupòsit de fet habilitant del Decret Llei aquí dictaminat, és a dir, el cas de necessitat extraordinària i urgent (STC 68/2007, de 28 de març, FJ 8).

En una primera aproximació podem dir que en el present cas la necessitat d'adoptar la mesura del canvi de majoria no té el seu origen en una situació fàctica que s'hagi produït, ni tampoc no expressa la manifestació explícita i categòrica d'una exigència social imprevista i imprevisible, de la qual es deriva de forma immediata i directa una norma obligatòria a la qual l'ordenament jurídic no es pot sostreure (DCC 268, de 31 de maig de 2005, F II, i 292, de 8 d'abril de 2009, F II). Ans al contrari, la situació de necessitat respon a una acció preventiva més que a una acció quirúrgica d'emergència (STC 68/2007, FJ 10) i es fonamenta en l'eventualitat que el substituït no es pogués elegir per la majoria de dues terceres parts prevista a la Llei reformada.

Seguidament, el preàmbul exposa també un conjunt de circumstàncies o motius específics que el Govern ha tingut en compte per dictar aquest Decret Llei i que reproduïm literalment a continuació:

«Els reptes immediats que ha d'afrontar la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals són de màxima importància per a aquest ens públic. L'apagada analògica completa planteja la necessitat de definir l'oferta estratègica de canals i continguts que han d'oferir els mitjans públics; també cal aplicar el recent Conveni col·lectiu que han aprovat els treballadors, i s'està en ple procés de negociació del contracte programa que ha de regir la Corporació durant els propers quatre anys. Aquests i altres elements justifiquen amb escreix la necessitat que el

Consell de Govern disposi d'una presidència elegida per la majoria del Parlament que pugui representar i liderar la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals al marge de controvèrsies conjunturals en el procés d'elecció. Els mecanismes interns que s'han posat en marxa davant la situació excepcional que comporta el fet que la presidència estigui vacant, configuren una situació de provisionalitat que s'ha de perllongar el mínim temps possible abans no es restableixi la normalitat.»

Juntament amb els anteriors motius específics, aporta també unes raons més genèriques i complementàries, que abundarien en la justificació del caràcter extraordinari i urgent de la necessitat. Ens referim a la part on segueix afirmant que:

«L'eventualitat que no es pogués elegir un nou president o presidenta situaria la Corporació en una posició de debilitat davant dels canvis i els processos de negociació que ha d'afrontar, els quals es produeixen en un context de creixent complexitat del sector audiovisual i de les dificultats pròpies de la crisi econòmica en què ens trobem.»

A tots aquests raonaments afegim, a més, que l'eventualitat que no es pogués elegir un nou president o presidenta afecta «[...] la plena continuïtat en la governança de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals». En aquest context, i respecte dels aspectes de la governança que ara ens ocupen, resulta convenient delimitar, ja des d'ara mateix, quina és la distribució de les funcions entre els òrgans de la Corporació i quina és la seva naturalesa. El Consell de Govern és el màxim òrgan de govern i d'administració de la Corporació (art. 6 LCCMA), amb l'amplíssim ventall de competències que li atorga l'article 11 LCCMA. D'altra banda, les funcions del president o presidenta són representar institucionalment la Corporació i el Consell, vetllar que s'executin els seus acords, donar resposta en els actes de control parlamentari de les activitats de la Corporació, i dirigir i moderar els debats del ple (art. 13 LCCMA). Aquesta distribució funcional ens confirma el caràcter col·legiat del Consell de Govern i la naturalesa executiva de les seves funcions,

sens perjudici de la màxima capacitat, també executiva, que assumeix el director o directora general, anomenat pel mateix Consell (art. 14 LCCMA). És a partir d'aquí que no es pot concloure que l'eventualitat que no es pugui elegir un substitut per al càrrec de president o presidenta afecti la plena continuïtat en la governança de la Corporació, fins al punt que habiliti el Govern de la Generalitat per canviar les majories mitjançant una via tan excepcional com és el decret llei.

Com hem indicat abans, procedim ara a valorar si les circumstàncies (tant les específiques com les generals) que explicita el preàmbul justifiquen o no la concurrència de la necessitat extraordinària i urgent exigida per l'article 64.1 EAC per a dictar el Decret llei 2/2010.

Naturalment, l'examen de la concurrència d'aquest pressupòsit requereix, segons afirma reiterada jurisprudència constitucional, la valoració conjunta de tots els factors que han determinat que el Govern dictés el Decret llei, però a partir, sobretot, de situacions concretes. És en aquest sentit, que el Tribunal Constitucional ha afirmat que això s'ha de fer «[...] debiendo siempre tenerse presentes "las situaciones concretas y los objetivos gubernamentales que han dado lugar a la aprobación"» (STC 6/1983, FJ 5; 182/1997, FJ 3; 11/2002, FJ 4; 189/2005, FJ 3; i 329/2005, FJ 5).

Començarem, per tant, per la valoració de les circumstàncies més específiques que s'al·leguen en el preàmbul i en l'expedient del Decret llei per justificar l'extraordinària i urgent necessitat. Primerament, pel que fa a la necessitat de definir l'oferta estratègica de canals i de continguts que han d'oferir els mitjans públics, un cop completada l'apagada analògica, es tracta d'una situació que ja es contemplava en el Contracte Programa 2006-2009, el qual dedica tot l'apartat 6 als «Principis estratègics de la CCRTV en la transició a la TDT», i proposa el desplegament progressiu de la TDT en vuit canals. A part d'això, en aquesta matèria la Llei 11/2007 no reserva cap competència ni funció específica per al president o presidenta de la Corporació. Seguidament, quant a l'aplicació del Conveni col·lectiu, així com també respecte de la

negociació del contracte programa que ha de regir la Corporació en els propers quatre anys que, segons el preàmbul del Decret Llei està en ple procés de negociació, hem de precisar que, d'acord amb el que hem exposat abans respecte de l'article 13 de la Llei de la Corporació, tampoc no s'atribueix en aquests processos cap funció específica de rellevància al seu president o presidenta. A l'últim, respecte de l'expressió «d'altres elements», entenem que és una justificació que, per la seva excessiva vaguetat, no mereix cap valoració des de la perspectiva de la necessitat extraordinària i urgent.

Passarem, tot seguit, a valorar les raons de caràcter més general que el mateix preàmbul invoca per justificar l'extraordinària i urgent necessitat: el context de creixent complexitat del sector audiovisual i les dificultats pròpies de la crisi econòmica en què ens trobem. Sobre això, el primer que cal dir és que ambdues justificacions són excessivament ambigües per poder recolzar la necessitat extraordinària i urgent. Així ho ha entès també el Tribunal Constitucional en relació amb fórmules semblants com ara la «cambiante situación de la economía internacional» o las «nuevas oportunidades más variadas que en etapas anteriores», respecte de les quals ha resolt que «[...] supone la utilización de fórmulas rituales de marcada abstracción y por ello de prácticamente imposible control constitucional» (STC 68/2007, FJ 10).

Per finalitzar aquest examen, i de forma conjunta amb els raonaments del Govern exposats en el preàmbul del Decret Llei 2/2010, valorarem a continuació la justificació que es conté en els documents que figuren a l'expedient de tramitació com a Projecte de decret Llei. Sobre això hem de dir que ni la Memòria justificativa que va elaborar la Secretaria General del Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació el 30 de març de 2010, ni l'Informe jurídic també d'aquesta mateixa Secretaria i data, afegeixen cap element nou que haguem de tenir en consideració.

En definitiva, tot i que el Govern ha explicitat en el preàmbul del Decret Llei 2/2010 les raons i les motivacions que, al seu parer, justifiquen la utilització d'aquest instrument normatiu, després d'examinar-les a bastament,

considerem que no n'hi ha cap que justifiqui suficientment que, efectivament, es tracta de donar resposta a una situació fàctica que constitueixi una necessitat urgent i extraordinària. En aquest sentit, tot i que s'ha de descartar que la utilització d'aquesta norma d'origen governamental s'hagi de circumscriure a les situacions de força major o d'emergència, sí que s'exigeix que concorrin certes notes d'excepcionalitat, gravetat, rellevància i imprevisibilitat que determinin la necessitat d'una acció normativa immediata (STC 68/2007, FJ 10), que comportin que l'efectivitat de la mesura adoptada no es pugui demorar durant el temps necessari per a tramitar-la pel procediment legislatiu que hom consideri més adequat.

Com hem assenyalat en el Fonament anterior, en el nostre sistema institucional d'assemblea legislativa unicameral, la previsió de procediments legislatius específics, com el de lectura única, faciliten enormement la celeritat en la tramitació d'iniciatives legislatives d'origen governamental i són una via molt escaient per a tramitar projectes de llei de formulació simple. La naturalesa i la simplicitat de la mesura que formula l'article únic del Decret llei objecte del present Dictamen és, per tant, especialment adequada per a aquest tipus de tramitació (art. 126 del Reglament del Parlament). En aquest sentit, es pot citar -només a títol d'exemple, i per tractar-se d'un supòsit molt semblant al que aquí ens ocupa- la modificació que la Llei 7/2009, de 13 de maig, va fer del règim d'elecció del director o directora de l'Oficina Antifrau previst a la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya que, com és sabut, es va tramitar pel procediment legislatiu de lectura única, en un total de setze dies (es va admetre a tràmit el dia 28 d'abril, es va aprovar el dia 13 de maig, i es va publicar al DOGC el dia 15 de maig de 2009). Aquest mateix procediment és el que es va seguir també per aprovar la Llei 17/2009, de 16 d'octubre, de modificació de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, que va suprimir l'apartat 3 de la disposició transitòria tercera, que contenia una previsió normativa sobre la forma d'elecció i el mandat d'un determinat cas de vacant de membre del Consell, i que es va tramitar en vint-i-un dies (es va admetre a tràmit el 29 de

setembre, es va aprovar el dia 16 d'octubre i es va publicar al DOGC el 21 d'octubre de 2009).

D'altra banda, respecte del procediment d'urgència, regulat, com ja hem dit, a l'article 96 del Reglament del Parlament de Catalunya, mereix una menció específica la singularitat d'allò que disposa el seu apartat 4. Així, aquesta previsió permet encara més celeritat en aquest tipus de tramitació parlamentària, ja que, a la regla general que la declaració d'urgència comporta que els terminis fixats amb caràcter ordinari es redueixin a la meitat, afegeix la possibilitat de reduir-los tant com es vulgui, si ho acorda la Mesa del Parlament.

Dèiem al començament d'aquest Fonament que la nostra anàlisi relativa a si es complia el pressupòsit habilitant del Decret Llei l'havíem de projectar, a banda dels motius explicitats pel Govern, sobre un segon element: que la mesura adoptada fos congruent amb la situació que es vol resoldre. El fet, però, que els motius que s'expliciten no justifiquin prou raonadament la situació de necessitat extraordinària i urgent fa sobrerera l'anàlisi de verificació de la connexió de sentit entre la situació de necessitat i la mesura que adopta el Decret Llei, en no donar-se el primer dels elements de la relació.

En conclusió, sense menystenir el pes que l'òrgan polític té a l'hora de decidir allò que s'ha de considerar d'extraordinària i urgent necessitat, aquest Consell entén que el Decret Llei 2/2010, objecte d'aquest Dictamen, no compleix el pressupòsit formal habilitant prescrit per l'article 64.1 EAC.

Finalment, ens cal examinar la segona qüestió que plantegen els primers sol·licitants, referida a la regulació que redueix les majories exigides del sistema d'elecció de les vacants del Consell de Govern que fa el Decret Llei 2/2010.

Per iniciar aquest examen cal deixar clar que l'antiestatutarietat del Decret Llei 2/2010 per inexistència del pressupòsit de fet habilitant es projecta sobre tota

la norma i que no és possible considerar aïlladament el seu contingut material, prescindint del fet que el Decret Llei, en la seva integritat, no és conforme amb l'Estatut. En efecte, els decrets Llei només s'admeten per als casos de necessitat extraordinària i urgent, la qual constitueix el pressupòsit que habilita el Govern per dictar aquest tipus de norma tan excepcional. Per tant, la inobservança d'aquest requisit és un defecte inesmorable que, encara que la matèria que reguli no estigui entre les vedades per l'article 64.1 EAC (com passa en el supòsit que examinem), no pot ser corregit ni tan sols per la via de la convalidació o de la tramitació com a projecte de Llei (STC 155/2005, de 9 de juny, FJ 2, que reproduïx la STC 68/2007, FJ 4). Això no vol dir, és clar, que aquest defecte del Decret Llei afecti la validesa de la norma que, en el seu cas, s'arribés a tramitar com a projecte de Llei.

És des d'aquesta perspectiva que hem de respondre al segon punt de la sol·licitud esmentada, en el qual s'interessa d'aquest Consell que «[...] tot ajustant-se a l'esperit de la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, i tenint present els seus antecedents legislatius i els debats suscitats en el sí de la ponència», valori l'ajustament a la Constitució espanyola i a l'Estatut de la modificació introduïda en la Llei 11/2007 mitjançant el referit Decret Llei, consistent en «[...] rebaixar la majoria exigida en segona volta per escollir els substituïts dels membres cessats o dimissionaris de la Corporació».

Els peticionaris, sense al·legar cap precepte estatutari ni constitucional que hagi pogut ser infringit, basen aquesta part de la petició en el fet «que aquesta mesura va en contra del mateix esperit de la Llei que es modifica i trenca amb la voluntat jurídica de garantir el consens i la objectivitat dels membres que han d'ocupar els càrrecs corresponents» i, a més a més, sostenen que, per a emetre el nostre Dictamen, ens hem d'ajustar també a l'esperit de la Llei 11/2007. Aquest plantejament situa el Consell en un debat que s'ubica plenament en l'àmbit de la legalitat ordinària i que, per tant, és aliè a la nostra funció dictaminadora. D'altra banda, tampoc no és competència d'aquest Consell pronunciar-se sobre si un sistema d'elecció

garanteix més o menys el consens, l'objectivitat i la professionalitat dels membres de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, sinó que aquesta decisió pertany a la mateixa activitat del debat parlamentari i és, per tant, una qüestió de lliure configuració per al legislador.

Així doncs, hem de limitar-nos a respondre estrictament si la modificació de les majories introduïda en l'article 7 de la Llei 11/2007 s'ajusta a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia. Doncs bé, atès que no hi ha cap previsió expressa a l'Estatut sobre la composició i la forma de designació dels membres de la Corporació, és obvi que el legislador disposa d'àmplia llibertat per establir i modificar les fórmules que consideri oportunes i, en aquest sentit, l'opció adoptada seria constitucional i estatutària.

Atesos els raonaments continguts en els Fonaments precedents, formulem la següent:

C O N C L U S I Ó

El Decret Llei 2/2010, de 30 de març, pel qual es modifica la Llei 11/2007, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, és contrari a l'article 64.1, primer incís, de l'Estatut d'autonomia.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada al començament.