



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 1/2018, de 26 d'abril,
sobre la Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008, de la
presidència de la Generalitat i del Govern**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia i Carles Jaume Fernández i de la consellera Margarida Gil Domènech, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, respecte de la Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern i les esmenes presentades a l'articulat (BOPC núm. 43, de 23 de març, i núm. 54, de 10 d'abril, de 2018).

ANTECEDENTS

1. El dia 17 d'abril de 2018 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit del president del Parlament, de la mateixa data (Reg. núm. 6002), en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament, del mateix 17 d'abril, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es van admetre a tràmit dues sol·licituds de dictamen presentades per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar (Reg. Parlament núm. 2342), i per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans (Reg. Parlament núm. 2362), respectivament, que els mateixos diputats van ampliar amb relació a les esmenes formulades a l'articulat (Reg. Parlament núm. 2659 i 2719).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 19 d'abril de 2018, després d'examinar la legitimació i el contingut de les dues sol·licituds, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit i es va declarar competent per emetre els dictàmens corresponents.

Atès que aquestes sol·licituds tenen objectes connexos que justifiquen la unitat de tramitació i decisió, ja que recauen sobre la mateixa norma legal, en virtut dels articles 19.2 LCGE i 31 del Reglament d'organització i funcionament del Consell, es va acordar obrir el tràmit d'audiència que preveu l'esmentat precepte legal perquè els sol·licitants fessin les observacions que estimessin oportunes sobre la possible acumulació dels dos procediments de dictamen i es van designar coponents el president senyor

Joan Egea Fernàndez, el vicepresident senyor Pere Jover Presa i el conseller secretari senyor Àlex Bas Vilafranca.

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

4. En data 23 d'abril de 2018 es va rebre en el Registre del Consell un escrit d'informació complementària sobre la Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, elaborat pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, en data 23 d'abril de 2018 (Reg. núm. 6004).

5. En data 24 d'abril de 2018, de conformitat amb el tràmit d'audiència obert en virtut de l'acord adoptat en la sessió de 19 d'abril de 2018, en aplicació dels articles 19 LCGE i 31 del Reglament del Consell, un cop transcorregut el termini per a la realització d'aquest tràmit sense que s'hi haguessin presentat al·legacions, el Consell va acordar acumular les sol·licituds de dictamen demanades per més d'una desena part dels diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Socialista i Units per Avançar, i per més d'una desena part dels diputats, del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, sobre la Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

6. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 26 d'abril de 2018 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26 bis.4 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

Com s'ha exposat en els antecedents, més d'una desena part dels diputats del Parlament dels grups parlamentaris Socialistes i Units per Avançar, d'una banda, i de Ciutadans, de l'altra, han presentat sengles sol·licituds de dictamen sobre la Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern (en endavant, Proposició de Llei o Proposició, indistintament), com també sobre alguna de les esmenes presentades pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya. El dit parer consultiu s'emet de conformitat amb el que preveuen els articles 16.1.b, 23.b i 26 bis de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE).

En aquest fonament jurídic exposarem breument l'*iter* procedimental que ha seguit l'esmentada iniciativa legislativa i les esmenes presentades, esbossant també el seu context normatiu. A continuació, farem menció del seu contingut i la seva finalitat, sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els peticionaris i, finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per tal de tractar les qüestions que se susciten.

1. En data 23 de març de 2018 va ser publicada la Proposició de Llei (BOPC 43, de la mateixa data), la qual, a sol·licitud del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, la Mesa del Parlament, en data 19 de març de 2018, i després de desestimar les peticions de reconsideració presentades, va acordar que es cursés pel procediment d'urgència extraordinària i va proposar al Ple que fos tramitada pel procediment de lectura única. Així mateix, va obrir un termini

de 4 dies hàbils per a la presentació d'esmenes, «d'acord amb la interpretació que fa la Sentència del Tribunal Constitucional 139/2017, de 29 de novembre, de l'apartat 2 de l'article 138 del Reglament». Aquest termini inicial (amb finiment el 3 d'abril) va ser objecte de tres pròrrogues addicionals i successives, una de 2 dies i dues d'1 dia, respectivament, el termini de les quals va finalitzar el 9 d'abril. En data 10 d'abril les esmenes presentades varen ser admeses a tràmit i foren publicades, juntament amb el termini de sol·licitud de dictamen al Consell, que va finir el 13 d'abril de 2018 (BOPC núm. 54, de 10 d'abril de 2018).

Per tal de contextualitzar molt breument la Proposició de Llei, hem de fer esment, en primer lloc, de la norma que pretén modificar, és a dir, la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (en endavant, Llei 13/2008 o LPGG, indistintament), sorgida, com diu el seu preàmbul, arran dels canvis en el marc institucional derivats del títol II de l'Estatut de 2006, que van fer necessària la seva aprovació i la derogació de la Llei 3/1982, de 23 de març, del Parlament, del president i del Consell Executiu de la Generalitat. A més, pel que fa a la investidura del president o presidenta de la Generalitat, no es pot obviar allò que disposen, sobre el seu desenvolupament —debat i votació—, els articles 149 i 150 del text refós del Reglament del Parlament de Catalunya (en endavant, RPC), aprovat el 20 de febrer de 2018 (BOPC núm. 25, de 27 de febrer de 2018).

2. La Proposició de Llei objecte d'anàlisi consta de dos articles i una disposició final, i, com s'ha dit, modifica la Llei 13/2008 incorporant dues addicions en el seu articulat. Així, l'article primer afegeix un nou paràgraf a l'article 4.2, relatiu a l'elecció del president o presidenta de la Generalitat, que atribueix al Ple del Parlament la facultat d'autoritzar que el debat d'investidura se celebri, en cas d'absència, malaltia o impediment del candidat o candidata, sense la

seva presència o sense la seva intervenció, en el moment de presentar el programa i sol·licitar la confiança del Ple del Parlament.

L'exposició de motius de la Proposició fonamenta aquesta modificació en el fet que malgrat que la Llei 13/2008 preveu en l'article 6 les situacions d'absència, malaltia o impediment del president o presidenta de la Generalitat, en les quals la substitució o suplència opera automàticament, no les preveu, en canvi, quan es produeixen en el moment de la seva elecció, prevista a l'article 4, «motiu pel qual es fa necessari introduir una modificació en el procediment d'elecció, en els supòsits que es donin les situacions ja previstes en l'article 6 o altres impossibilitats físiques que no permetin al candidat expressar-se oralment» (par. cinquè).

Per la seva banda, l'article segon incorpora un tercer apartat a l'article 35 de la Llei 13/2008, referent a l'ús de mitjans telemàtics, «amb l'objectiu d'adaptar la llei vigent al funcionament dels òrgans col·legiats previstos, d'acord amb la normativa europea i amb la recent legislació de regulació del sector públic estatal» (par. sisè de l'exposició de motius), introduint la possibilitat de constitució, convocatòria, celebració de sessions, adopció d'acords i remissió d'actes dels òrgans col·legiats previstos en la Llei 13/2008, a distància, a més de la presencial.

A l'últim, la disposició final fixa l'entrada en vigor l'endemà de la publicació de la norma en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Així mateix, s'han presentat tres esmenes a l'articulat per part del subgrup parlamentari del Partit Popular de Catalunya i quatre per part del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya. Ens centrarem només en el contingut de les darreres i, d'aquestes, en el de les tres que han estat objecte exprés de petició. L'esmena 1 planteja canviar la redacció de l'exposició de motius

de la Proposició a fi de justificar addicionalment la necessitat de la reforma dels articles 4.2 i 35 LPGG. L'esmena 2 proposa un canvi en l'estructura de l'article primer de la Proposició, introduint en l'article 4 LPGG un nou apartat 3 en lloc d'un nou paràgraf en l'apartat 2, i substitueix la referència temporal que es fa al «moment de presentar el programa de govern i sol·licitar la confiança del Ple» per «la data de la sessió d'investidura». Pel que fa a la resta, s'aprecien algunes variacions de redactat però que no incideixen en el contingut ni en la finalitat del precepte. Finalment, l'esmena 3, que afecta l'article segon de la Proposició, incorpora el Govern entre els òrgans destinataris de la regulació de l'apartat 3 de l'article 35 LPGG, divideix el contingut d'aquest apartat relatiu a la celebració de les sessions en un nou apartat 4 i addiciona els apartats 5, relatiu a l'aplicació preferent de l'apartat 4 sobre l'article 28.2 LPGG quant a les deliberacions i decisions del Govern, i 6, que declara que no es dona el supòsit d'absència quan els membres del Govern despatxin els assumptes i les funcions que els corresponen per mitjans telemàtics.

3. Com acabem d'indicar, s'han tramès al Consell dues sol·licituds de dictamen que qüestionen el contingut de la Proposició de llei que, posteriorment, han estat ampliades amb la inclusió dels dubtes sobre alguna de les esmenes presentades a l'articulat. Ens referirem, a continuació, a les crítiques que s'hi plantegen i als preceptes constitucionals i estatutaris que es consideren vulnerats.

A) Pel que fa a la primera petició, els diputats integrants del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar remeten, en data 26 de març, un primer escrit a la Mesa del Parlament amb retrets sobre els articles primer i segon de la Proposició de llei «per possible infracció dels articles 1, 2.4, 3, 29.1, 38, 60.3 i 62.2 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya i 1.2, 2, 9.1, 9.3, 14 i 23.2 de la Constitució». A aquest escrit n'afegeixen un segon, de data

11 d'abril de 2018, on demanen el parer del Consell sobre les esmenes 1, 2 i 3, presentades pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, pels mateixos motius i considerant infringits els mateixos preceptes estatutaris i constitucionals prèviament al·legats, sense una justificació addicional, els quals resumirem a continuació.

Els peticionaris entenen, amb caràcter general, que la Proposició de Llei és *ad personam*, per «permetre [...] la investidura del candidat Carles Puigdemont i Casamajó», la qual cosa es veu reforçada, al seu entendre, perquè el Grup Parlamentari de Junts per Catalunya ha demanat complementàriament que la iniciativa es tramiti pel procediment de lectura única i el d'urgència. A parer seu, aquesta condició conculcaria l'exigència d'igualtat davant la Llei (art. 14 CE) i els principis de legalitat i seguretat jurídica (art. 9.1 i .3 CE). Seguidament, sobre l'articulat concret, i en relació amb l'article 4.2 LPGG, que es modifica per l'article primer de la Proposició, els sol·licitants reproduïen algun dels arguments inclosos en l'informe dels serveis jurídics de la Cambra de 15 de gener de 2018, i conclouen que l'acceptació de la modificació implicaria «distorsionar totalment el procediment d'elecció previst per al president de la Generalitat» i col·lidiria amb l'apartat 3 d'aquell mateix article 4 que «configura la presència del president de la Generalitat al debat d'investidura com un element essencial del procediment sense el qual aquest no podria complir la seva funció estatutària». Per tant, «permetre la investidura no presencial del candidat a la presidència de la Generalitat sense la possibilitat de dur a terme un debat amb la resta de grups parlamentaris sobre el seu programa, i als quals ha de sol·licitar la seva confiança, infringiria el *ius in officium* dels diputats i diputades que conformen la Cambra segons allò previst a l'article 23.2 CE».

En termes semblants es qüestiona l'article segon de la Proposició de Llei, en la mesura que els diputats sol·licitants consideren que la modificació de

l'article 35 LPGG «en realitat tan sols pretén donar cobertura a la possibilitat de configurar un Consell Executiu en què el president, i potser alguns dels consellers, resideixin a l'estranger», per tal com «[r]esulta impossible imaginar la forma de poder exercir plenament la funció de control al Govern que correspon al Parlament de Catalunya», cosa que implicaria que mancarien els elements essencials del procediment «i es vulneraria el dret a la participació política de la ciutadania de Catalunya, en aquest cas mitjançant els seus representants».

B) L'altra petició de dictamen, a iniciativa, com hem dit, de més d'una desena part de diputats del Parlament, del Grup Parlamentari de Ciutadans, la integren també dos escrits presentats a la Mesa del Parlament, l'un en data 27 de març de 2018, pel que fa a l'articulat de la Proposició de Llei, i l'altre en data 12 d'abril de 2018, quant a l'esmena 3 presentada pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya.

En el primer addueixen que s'ha produït una vulneració de l'article 23 CE «por la utilización del procedimiento de lectura única, la desnaturalización de la función representativa y perseguir la finalidad de eludir a la justicia». Pel que fa a la utilització del procediment de lectura única, fan notar que aquest procediment demana uns pressupòsits habilitants molt taxatius per l'especial afectació que suposa al dret fonamental de participació política i, fent-se ressò de la doctrina continguda en el DCGE 7/2017, de 6 de juliol, sobre la Proposta de reforma parcial del Reglament del Parlament destaquen, d'una banda, la manca de consens entre les forces parlamentàries tant en el contingut com en la forma de tramitació pretesa de la Proposició i, de l'altra, que la matèria que s'hi regula hauria de ser objecte d'una Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 62), la qual quedaria exclosa de l'esmentada tramitació simplificada.

En segon lloc, tot i que no el mencionen expressament, posen en qüestió l'article primer de la Proposició perquè entenen que, en regular les condicions en les quals un diputat es pot sotmetre al debat d'investidura, la iniciativa legislativa «pretende novar de manera substancial una materia propiamente del bloque reglamentario». En concret, la regulació que s'efectua en l'article 149 RPC, raó per la qual s'hauria de seguir el procediment establert en els articles 129 i 130 RPC, sense la intervenció del Govern, tal com preveu la disposició final primera d'aquesta norma.

Igualment, insisteixen a destacar que es pretén introduir una «modalidad de participación» (de fet, absència de participació) en el debat d'investidura que exclou el tret essencial dins dels procediments parlamentaris, que és la presència dels seus protagonistes en els òrgans de la Cambra. Així, s'afegeix que l'única excepció prevista és una participació limitada al vot per via de delegació que parteix d'uns pressupòsits d'excepcionalitat, com és que les causes que ho permeten tenen el caràcter de *numerus clausus*, que preveuen situacions inimputables al diputat que pretén la delegació i que tenen com a denominador comú l'impediment físic involuntari o el compliment de deures familiars, que es consideren preferents al deure d'assistir a les sessions dels òrgans parlamentaris.

A l'últim, fent una exposició del context en què entenen que s'emmarca l'exercici de la iniciativa, conclouen que s'ha dut a terme una inadequada solució *ad casum* i addicionen que «el precepto cuestionado es también inconstitucional en abstracto pues impone a las minorías parlamentarias y, por tanto, a todos los diputados una serie de restricciones a sus facultades y derechos en el marco del procedimiento de investidura que no se sabe a ciencia cierta a qué interés legítimo responden y que no son estrictamente necesarias ni proporcionadas».

En el segon escrit presentat, els diputats sol·licitants efectuen una crítica inicial al fet que la Mesa del Parlament hagi habilitat *ex novo* un nou termini no previst per a la sol·licitud de dictamen posterior a la presentació d'esmenes i estimen que l'anterior és «una muestra más de la inexistencia de los presupuestos habilitantes para la tramitación de la iniciativa en cuestión mediante el procedimiento de lectura única». Entenen, a més, que l'esmena 3 presentada pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya vulnera l'article 23 CE «en su vertiente de función ejecutiva delegada por desnaturalizarla».

Així, addueixen que l'objectiu de l'esmena (que es fa especialment palès en el nou apartat 6 que es pretén introduir a l'article 35 LPGG) és preveure una excusa general no causalitzada del deure dels membres de l'Executiu autonòmic d'assistència i implicació personal, directa i presencial en el compliment de les funcions i en l'exercici de les seves competències, que són característiques «inmanentes a la función representativa delegada que [...] están llamados a ejercer». Consideren, en conseqüència, que aquesta situació faria molt complicat o gairebé impossible el correcte i normal funcionament de les funcions que l'article 68 EAC encarrega a l'Executiu autonòmic.

Ulteriorment, al·leguen que «la normativa proyectada serviría de amparo formal a la fraudulenta intención de seguir eludiendo la acción de la Justicia mientras se ostentan aparentemente legítimas y legales competencias ejecutivas», la qual cosa «podría extenderse también a las funciones de control del Parlamento» perquè podria donar-se el supòsit d'actuació dels membres del Govern «sustrayéndose al control directo parlamentario por vía de las diferentes modalidades de control como las preguntas, interpelaciones, mociones, comparencias, etc.».

4. Un cop efectuades les consideracions anteriors, i per tal d'analitzar les qüestions plantejades i donar resposta a les sol·licituds, el Dictamen adoptarà la següent estructura: un fonament jurídic segon en el qual s'analitzarà la virtualitat del procediment legislatiu de lectura única per a la reforma d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, com és la Llei 13/2008; un fonament jurídic tercer, on s'examinarà la regulació prevista a l'article primer de la Proposició de Llei des de la perspectiva del principi de l'autonomia parlamentària, en el seu vessant de la reserva de reglament parlamentari; un fonament jurídic quart, en què s'estudiarà l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del contingut material d'aquest mateix article, relatiu a la investidura del president o presidenta de la Generalitat, com també de les esmenes 1 i 2, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, que s'hi refereixen, i finalment, un fonament jurídic cinquè, on el mencionat examen es durà a terme respecte de l'article segon de la Proposició de Llei i l'esmena 3 del mateix Grup, que fan referència al règim de sessions i d'adopció d'acords a distància del Govern de la Generalitat.

Tot això anterior, no cal dir-ho, tenint en compte que l'esmentat escrutini, com en totes les ocasions en què s'ha pronunciat el Consell a través del seu parer consultiu i en el mateix sentit de la doctrina del Tribunal Constitucional, no ha de resoldre els dubtes de caràcter preventiu plantejats pels sol·licitants, sinó que s'ha de centrar a contrastar els preceptes sol·licitats i les normes i els principis que integren el paràmetre de control i, en cap cas, les intencions o finalitats de l'autor de la norma, l'estratègia política o el seu propòsit últim (STC 139/2017, esmentada, FJ 2.c, amb citació de la STC 90/2017, de 5 de juliol, FJ 2 i altres).

Segon. L'examen de l'adequació a l'Estatut i al Reglament del Parlament de l'adopció del procediment legislatiu de lectura única per a la reforma de la Llei 13/2008

1. A continuació, ens pertoca resoldre la qüestió de si resulta conforme a l'Estatut i al Reglament del Parlament, en virtut del seu caràcter de paràmetre quant als elements nuclears del dret parlamentari, la reforma d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, en concret la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern, en dos aspectes substancials, com són la regulació del procediment d'elecció del president de la Generalitat i el règim jurídic de les reunions del Govern (constitució, celebració de sessions i participació a distància o remota), mitjançant el procediment legislatiu especial de lectura única.

Tal com ja vam exposar a bastament en el DCGE 7/2017, el mecanisme de lectura única és un procediment per a l'aprovació de lleis de caràcter excepcional, ateses les notes de brevetat i simplicitat que el defineixen, que comporta la supressió de fases determinants del procediment legislatiu ordinari. Així, aquesta via prescindeix, en tot cas, del tràmit de ponència i llur informe, de les compareixences prèvies a l'obertura del termini d'esmenes i generalment del treball de la comissió legislativa amb el corresponent dictamen, llevat que sigui substanciada en comissió, supòsit que comporta l'eliminació del debat i la votació finals davant l'òrgan plenari.

L'absència dels esmentats tràmits, com també vam assenyalar en aquell moment, redueix la intensitat tant quantitativa com qualitativa del treball parlamentari, en detriment del ple exercici del *ius in officium* del conjunt dels diputats, especialment el de la minoria, amb la consegüent afectació del procés de conformació de la voluntat política de la cambra.

Per tant, com hem reiterat, l'ús d'aquest procediment s'hauria de restringir a supòsits d'ampli consens entre els grups parlamentaris o a regulacions d'escassa entitat que hagin de ser aprovats per raó de l'interès general o d'afavoriment d'algun bé jurídic a través de l'acció normativa. I, addicionalment, s'ha de tenir present que la circumstància de la urgència per si sola no pot esdevenir una justificació per optar per aquesta via, en la mesura que els requisits que emparen la modalitat de la lectura única són únicament els que recordarem tot seguit, i que, per contra, la motivació d'una eventual pressa en l'aprovació de la llei ha de ser vehiculada, especialment en els sistemes parlamentaris unicamerals, mitjançant l'opció de la reducció dels terminis que permet la normativa parlamentària (l'art. 107 RPC preveu una declaració d'urgència ordinària i una altra d'extraordinària).

Un cop assenyalada la seva excepcionalitat, convé recuperar a continuació els dos requisits que habiliten l'activació de la lectura única, la qual és decidida en darrera instància pel Ple, segons prescriu l'article 138 RPC i que, com també vam veure a títol comparatiu en el DCGE 7/2017, són previstos de forma generalitzada en la pràctica totalitat del conjunt de normes d'organització de les assemblees legislatives autonòmiques i en els reglaments del Congrés i del Senat: el de la naturalesa i el de la simplicitat. Aquí, cal recordar que les normes d'organització parlamentària, en els aspectes essencials de la funció representativa, actuen com a cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat en l'examen de les qüestions relatives als procediments legislatius, en la mesura que són expressió i alhora condició per a la realització del dret fonamental de participació política ex article 23 CE, així com de diversos preceptes de l'Estatut relatius a les institucions d'autogovern (entre d'altres, art. 55, 64, 67, 74 i 75 EAC).

L'escrutini d'aquestes dues condicions (naturalesa i/o simplicitat) esdevé particularment rellevant en el cas que ens ocupa, sobretot si tenim en compte que la precitada darrera i recent reforma del Reglament va comportar que la iniciativa o capacitat de sol·licitar la tramitació per lectura única d'una proposició de llei es rebaixés de la necessitat d'acord per part del conjunt dels grups parlamentaris, prevista al ja derogat article 135 RPC, a la voluntat d'un de sol, el grup promotor, segons l'actual article 138.2 RPC, amb la subsegüent eliminació del requeriment de la unanimitat en la iniciativa que s'exigia en la norma precedent. Una conveniència d'avaluació, a més, que ve reforçada pel fet que la Mesa del Parlament ha interpretat que el nostre Dictamen sobre les proposicions de llei susceptibles de ser tramitades per lectura única ha de ser sol·licitat i emès entre el moment en què finalitza el període de presentació d'esmenes per part dels grups parlamentaris, subsegüent a la publicació de la iniciativa, i abans de la celebració de la sessió plenària que ha de decidir si s'aprova l'adopció d'aquest tipus de procediment legislatiu excepcional. Sobre aquesta opció, sense estendre'ns més aquí, una alternativa també vàlida hauria estat adoptar el model que se segueix en altres cambres i pràctiques parlamentàries, que situen el tràmit de presentació d'esmenes un cop el ple de la cambra ja ha votat i, per tant, autoritzat l'activació de la via de la lectura única, de forma que la possibilitat de demanar dictamen se situaria en un moment posterior, de manera més similar al model que se segueix en el procediment legislatiu comú.

En tot cas, la decisió adoptada per la Mesa del Parlament, a fi i efecte d'incorporar el tràmit d'esmenes en la lectura única, a banda d'ésser el primer i únic cas amb què es compta fins al moment, és conforme amb la proposta del DCGE 7/2017 i la STC 139/2017, i al mateix temps reforça el sentit de la nostra funció consultiva quant a l'examen d'aquests dos requisits

(naturalesa i/o simplicitat), en la mesura que aporta un criteri fonamentat al Ple a l'hora de decidir si autoritza l'ús d'aquesta via legislativa excepcional.

2. Una vegada efectuades les consideracions anteriors i retornant a l'anàlisi del text de la proposta de reforma de la Llei 13/2008, ens hem de situar en la necessitat d'examinar dues qüestions principals: d'una banda, el fet que els articles que es pretenen introduir i modificar a través d'aquesta Proposició de llei s'insereixen, des del punt de vista de les fonts normatives del dret públic català, en una concreta tipologia legal, específicament en una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 62.2 EAC), i, de l'altra, que al·ludeixen, des del vessant del seu contingut, a dos elements tan substantius i rellevants com són el procediment parlamentari d'investidura del president de la Generalitat i un determinat aspecte del règim de reunions del Govern (la constitució i la participació remota dels seus membres en les sessions).

A) Respecte de la primera qüestió, en el mateix sentit en què ens vam expressar en el precitat DCGE 7/2017 (FJ 2), hem de dir i reiterar que, segons el nostre criteri, les lleis de desenvolupament bàsic, almenys en els seus elements més substantius, no poden ésser aprovades ni reformades pel procediment legislatiu de lectura única.

I això és així perquè, com hem vist, l'Estatut va optar per la decisió expressa d'establir un seguit de matèries, entre les quals les relatives a la regulació nuclear del règim jurídic de la presidència de la Generalitat i del Govern (art. 62.2 EAC en relació amb els art. 67.5 i 68.3 EAC) que, atesa la seva importància institucional, havien de ser aprovades seguint unes determinades especificitats procedimentals, característiques i exclusives de la tipologia de les denominades lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut. La més significativa, exigida per la norma estatutària, el requisit de la majoria

absoluta del Ple sobre el text final per a la seva aprovació, reforma i derogació, però també d'altres, requerides pel Reglament del Parlament, com la iniciativa legislativa qualificada per al seu impuls, la previsió potestativa de la ponència conjunta per a la seva tramitació o la possibilitat de retornar el text a comissió en cas de no assolir l'esmentada majoria.

Sobre la validació d'aquesta tipologia legal i la previsió d'un procediment parlamentari específic, cal indicar que la jurisprudència constitucional va considerar recentment que constituïa una opció legítima del legislador estatutari a l'hora de qualificar, per raó de la seva rellevància institucional, l'aprovació de determinada legislació (STC 71/2017, de 5 de juny, FJ 4; 224 i 225/2016, de 19 de desembre, FJ 3).

D'acord amb el raonament anterior, entenem que la mencionada configuració singular de les lleis de desenvolupament bàsic —consistent a fixar unes garanties reforçades en la seva tramitació i aprovació, amb la finalitat d'assegurar l'obtenció de consensos parlamentaris més amplis inclosa la possible designació d'una ponència conjunta— esdevé contradictòria amb el caràcter excepcional, abreujat i simplificat del procediment parlamentari de lectura única.

B) Una primera conclusió, aquesta que acabem d'exposar, quant a la improcedència de la tramitació parlamentària elegida, que es transforma en incompatibilitat insalvable respecte de les prescripcions de l'Estatut i el mateix Reglament del Parlament quan es realitza l'enjudiciament del contingut concret de la Proposició de Llei, segons els requisits de la «naturalesa del projecte [o proposició]» o «la simplicitat de la formulació» exigits per l'article 138 RPC.

Certament, la regulació del procediment parlamentari per a l'elecció del president o presidenta de la Generalitat, d'entre els membres de l'Assemblea legislativa catalana, no és una qüestió de naturalesa menor, accessòria, excèntrica o perifèrica, que permeti interpretar que pot ser tramitada pel mecanisme de la lectura única, ni tampoc pot ser valorada com un aspecte no nuclear d'una llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut que faci possible eludir les característiques específiques i els tràmits propis d'aquesta tipologia de lleis, en els termes i les condicions que prescriuen els articles 129 i 130 RPC, i que, ara tot just, acabem de sintetitzar en aquest apartat.

De fet, encara es pot dir més: la regulació continguda en l'article 4.2 LPGG, segons la nova redacció de la Proposició de Llei, a banda del que direm més endavant sobre la seva incidència en l'àmbit reservat al Reglament de la Cambra, constitueix un dels procediments més importants del dret parlamentari i del dret públic català en un sentit més ampli, atès que és precisament mitjançant aquest que s'elegeix la més alta magistratura del sistema d'autogovern de Catalunya i pel qual, alhora, se substancia i s'exerceix una de les funcions més emblemàtiques i rellevants del Parlament ex article 67.2 EAC com a cambra de representació de la voluntat popular. El mateix argument i en termes d'equivalència, quant a la naturalesa de la norma, resulta també aplicable al règim de la constitució i adopció d'acords de les sessions del Govern, com veurem amb detall en el fonament jurídic cinquè.

I a aquesta consideració principal del raonament en curs, a més, podríem afegir-hi com a complementària, en paraules de la nostra doctrina mateixa, que la lectura única no esdevé «una opció gaire adequada en casos d'elevada sensibilitat social o política de la matèria en els quals es dona una evident manca de consens mínim entre les forces parlamentàries» (DCGE 7/2017, FJ 3.2). Sobre l'anterior, hem de recordar que el nostre criteri és més restrictiu

que el del Tribunal Constitucional, el qual s'ha manifestat més flexible en l'acceptació de la tipologia de matèries susceptibles de ser tramitades per aquesta via excepcional (STC 139/2017, FJ 2.3). Tanmateix, amb el benentès que, en el cas del Congrés i del Senat, la proposta sorgeix de la Mesa i no d'un únic grup parlamentari proponent i s'interpreta en el marc d'un sistema bicameral, com són les Corts, que facilita un més extens treball parlamentari, al mateix temps que evidencia una major dificultat en l'acceleració per urgència o consens del procediment legislatiu, notes, aquestes darreres, que són diferents en el cas de l'Assemblea catalana.

Quant a la simplicitat de la iniciativa legislativa, com a requisit o condició alternativa a la naturalesa, tampoc considerem que concorri en el cas de la present Proposició de Llei. La brevetat o la formulació succinta de la literalitat del text dels preceptes que són objecte de la reforma no permeten traduir-la de manera immediata en una conclusió favorable a aquesta exigència reglamentària.

Ben al contrari, segons el nostre parer, la regulació d'aquests dos temes, el procediment d'investidura i el règim de funcionament en les sessions de Govern, requereix una formulació complexa i no esquemàtica. Així, en el cas de la normativa relativa al procediment d'elecció del president de la Generalitat, en l'aspecte de la possible absència del candidat en el debat d'investidura i l'opció de presentar el programa de govern per escrit o bé per altres mitjans, i no de manera presencial, és evident que, com tindrem ocasió d'examinar en un moment posterior, a més de la seva nuclear importància en el conjunt del sistema parlamentari, és una matèria que comporta la necessitat, almenys, de preveure i debatre diversos i complexos aspectes. En especial en l'àmbit de les garanties de l'exercici dels drets dels diputats i les diputades, que col·lideixen amb l'esquematisme procedimental de la lectura única.

De la mateixa manera, el règim de constitució, celebració de sessions i adopció dels acords del Govern a distància, prenent en consideració que el Govern no és un òrgan administratiu col·legiat més sinó que es tracta àdhuc d'un òrgan polític, també requeriria que s'abordessin aspectes que considerem cabdals des del punt de vista de la naturalesa i la complexitat del funcionament d'aquesta institució i que, per tant, són inapropiats per ésser tramitats en lectura única. Aquest seria el cas, entre d'altres, de la regulació del quòrum d'assistència i votació.

En definitiva i ja com a conclusió, considerem que la Proposició de Llei, que reforma els articles 4.2 i 35 de la Llei 13/2008, no compleix els requisits de naturalesa ni de simplicitat exigibles per l'article 138 RPC per poder ser tramitada i aprovada pel procediment legislatiu no comú i excepcional de lectura única.

I, així mateix, l'adopció d'aquesta via de tramitació també vulnera els articles 129 i 130 RPC perquè el procediment de lectura única no és apte per modificar aspectes nuclears de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut. I, tal com hem argumentat, el contingut dels dos preceptes de la Llei 13/2008 és d'una rellevància tal (procediment i garanties de la sessió parlamentària del debat d'investidura, i règim jurídic de les sessions del Govern) que la seva reforma és incompatible amb la via excepcional de la lectura única.

Per la raó exposada, la reforma de l'article 35 de la Llei 13/2008, referit al règim de sessions i d'adopció d'acords del Govern, s'hauria de tramitar pel procediment previst per als projectes i proposicions de Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut, que és també el procediment competent, per mandat de la disposició final primera RPC, per a la reforma

del Reglament del Parlament i, per tant, el que correspon aplicar per a la modificació de l'article 4.2 de la Llei 13/2008, relatiu al debat d'investidura, tenint en compte la reserva reglamentària que l'afecta (segons s'analitza en el fonament jurídic tercer).

Tercer. L'examen de l'adequació de l'article primer de la Proposició de Llei al principi constitucional i estatutari de l'autonomia parlamentària

1. Com hem indicat en el fonament jurídic primer, l'escrit de sol·licitud de dictamen tramès pels diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans al·lega que «la iniciativa legislativa aquí qüestionada pretén novar de manera substancial una matèria pròpiament del bloque reglamentario», ja que entenen que la regulació de la investidura que es proposa modifica les previsions de l'article 149 RPC. Per tant, «la misma debería seguir lo previsto en la disposición final primera del Reglamento del Parlament de Catalunya a efectos de la preceptiva modificación de dicho texto legal y que preceptúa que *les reformes d'aquest reglament es tramiten pel procediment establert pels articles 129 i 130, sense la intervenció del Govern*».

Encara que aquestes consideracions estan incloses a l'apartat de l'escrit de petició que denuncia la vulneració de l'article 23 CE per la utilització del procediment de lectura única, hem de destacar que es refereixen a un problema molt diferent, que és el de la possible vulneració del principi de reserva de reglament parlamentari per part de l'article primer de la Proposició de Llei qüestionada.

Examinarem a continuació les determinacions que conté l'Estatut d'autonomia sobre la naturalesa i l'abast del Reglament del Parlament de

Catalunya, tal com deriven del principi d'autonomia parlamentària. Posteriorment, i sobre la base d'aquestes consideracions, resoldrem els dubtes plantejats pels diputats sol·licitants.

2. L'autonomia parlamentària és un principi basilar en tot estat democràtic de dret, directament lligada a la separació de poders, i és conseqüència de l'especial posició que el Parlament ocupa com a màxim representant del poble, elegit per sufragi universal i titular de la potestat legislativa i de la funció de control del Govern. La mencionada autonomia s'expressa mitjançant diferents vessants, entre les quals és habitual recordar la pressupostària, l'organitzativa i la normativa. Aquesta última, relativa a l'elaboració i aprovació del reglament parlamentari, és la més rellevant, ja que és mitjançant el seu reglament com l'Assemblea garanteix i regula l'exercici de les funcions que li corresponen. En suma, el que es pretén amb aquestes exigències és assegurar la capacitat plena de les cambres per decidir de forma autònoma i sense cap intervenció externa les regles relatives a l'exercici de les seves funcions i a la seva organització.

L'Estatut d'autonomia de Catalunya ha reconegut aquest principi amb claredat i rotunditat. Així, l'article 55.3 EAC declara el caràcter inviolable del Parlament, i l'article 58 EAC reconeix explícitament el principi d'autonomia parlamentària en les seves vessants organitzativa, financera, administrativa i disciplinària, incloent-hi una específica referència al seu Reglament, l'aprovació i reforma del qual requereix el vot favorable de la majoria dels diputats en una votació final sobre el conjunt del text.

La Constitució, en canvi, no conté cap menció explícita a aquest principi, encara que s'ha d'entendre que l'article 72 CE el reconeix implícitament per a les Corts Generals. Així ho va manifestar el Tribunal Constitucional a la STC 234/2000, de 3 d'octubre (FJ 12), entre d'altres. També ha recordat en

nombroses ocasions l'especial posició que ocupen els reglaments parlamentaris en el nostre ordenament, directament connectada amb el seu contingut constitucionalment taxat i amb la naturalesa representativa de les assemblees legislatives i el pluralisme polític, del qual en són expressió i reflex. Per la seva claredat, només citarem la STC 49/2008, de 9 d'abril, que afirmava:

«Por lo que respecta a la pretendida vulneración del art. 72.1 CE, lo primero que cabe recordar es que nuestra jurisprudencia siempre ha relacionado la autonomía reglamentaria de las Cámaras con la propia autonomía parlamentaria (por todas, STC 234/2000, de 10 de octubre, FJ 12). De ahí que la primera tenga una dimensión interna que hace que los Reglamentos parlamentarios tengan una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas Legislativas (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2), así como que sean las Cámaras las que ordenen en exclusiva los derechos y atribuciones de los parlamentarios (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 5), y las fases o procedimientos que se desarrollan en su seno (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12). Recientemente también hemos corroborado esta idea vinculando el Reglamento parlamentario con la esfera de decisión propia o con la capacidad autoorganizativa del Parlamento (STC 141/2007, de 18 de junio, FJ 7).»
(FJ 15)

En consonància amb aquestes afirmacions, els reglaments parlamentaris contenen autèntiques normes jurídiques que s'integren a l'ordenament amb unes característiques específiques, que han estat ressaltades per la doctrina acadèmica i jurisprudencial, i també per la nostra doctrina consultiva:

A) En primer lloc, com dèiem al DCGE 7/2017, abans citat, «els reglaments parlamentaris són normes primàries en el sentit que desenvolupen directament la Constitució i l'Estatut» (FJ 2.1). És més, són resultat d'una habilitació constitucional o estatutària expressa («directamente incardinados a la Constitución», llegim a la STC 101/1983, de 18 de novembre, FJ 3.A) i,

per tant, desenvolupen els mandats constitucionals o estatutaris sense normes interposades, ja que la matèria que se'ls ha atribuït no pot ser regulada per cap altre instrument normatiu.

B) En segon lloc, són normes necessàries, a diferència de les lleis, raó per la qual la seva aprovació resulta ineludible per a la cambra respectiva, ja que deriven d'un mandat imperatiu de la Constitució o de l'Estatut. Encara que aquest mandat no està sotmès explícitament a un termini temporal, el cert és que, sense reglament, l'assemblea no podria exercir les seves funcions i facultats ni, per tant, existir com a tal.

C) El reglament parlamentari regula matèries específiques, directament connectades amb la seva funció de garantia de l'autonomia parlamentària. El que es pretén amb aquesta atribució exclusiva és evitar que agents o institucions externes, ja sigui el Govern o qualsevulla altre que s'hagi previst, puguin intervenir en la regulació de qüestions que afecten directament o indirecta l'autonomia de la Cambra. És per això que aquestes matèries estan vedades a la llei, la qual, per la seva mateixa naturalesa, comporta una intervenció exterior, tant en la fase d'iniciativa com en la tramitació posterior i, fins i tot, en la seva etapa final d'integració en l'ordenament i d'eficàcia. Serà suficient recordar, per exemple, les facultats de què disposa el Govern en el procediment legislatiu a l'hora d'oposar-se a la tramitació de determinades iniciatives o esmenes, previstes en el cas de Catalunya als articles 113 i 119 RPC.

Ara bé, aquesta reserva actua com una limitació a la potestat legislativa, de manera que només podrà ser acceptada en la mesura que sigui necessària per garantir l'autonomia parlamentària i, per tant, resti circumscrita al seu contingut. És, doncs, una reserva negativa, segons la qual el reglament parlamentari s'ha de limitar estrictament a la matèria que té atribuïda de

forma exclusiva i excloent. Com vèiem abans, la dita matèria afecta substancialment la regulació de la vida interna de les cambres, els drets i les prerrogatives dels diputats i els procediments a través dels quals exerceixen les seves facultats, d'acord amb l'exposició descriptiva continguda a la STC 49/2008 (FJ 15, abans reproduït).

No és necessari en aquest moment detallar de forma més precisa l'abast de l'esmentada reserva, ja que l'única cosa que interessa en el present Dictamen és determinar com afecta el procediment emprat pel Parlament per investir el president o la presidenta de la Generalitat. No obstant això, ja podem avançar que molt sovint s'ha parlat de la necessària col·laboració entre el reglament parlamentari i la llei quan en el si d'una determinada matèria es poden distingir submatèries o sectors diferenciats que s'han d'atribuir, segons la seva naturalesa, a l'un o l'altra.

La STC 49/2008, abans citada, va resoldre un supòsit que podem considerar inclòs en aquesta problemàtica, relatiu a la Llei orgànica 6/2007, de 24 de maig, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional (en endavant, LOTC). Aquesta Llei determinava la presentació de candidats per part de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes per a l'elecció dels magistrats de l'esmentat Tribunal que constitucionalment correspon al Senat, i la Sentència va declarar la seva constitucionalitat, per dues raons: en primer lloc, perquè la dita previsió excedia de l'esfera interna del Senat i exigia la intervenció dels parlaments autonòmics, de manera que «no sería posible que el Reglamento del Senado introdujese unilateralmente una participación de este tipo», i, en segon lloc, perquè en allò que sí que afectava la forma en què el Senat exercia la seva funció d'elecció dels magistrats, la LOTC mateixa remetia expressament al Reglament de la Cambra, abstenint-se de qualsevol altra consideració (FJ 15).

D) D'acord amb les consideracions anteriors, podem concloure que el reglament parlamentari no és una llei formal, encara que el Tribunal Constitucional mateix hagi afirmat en alguna ocasió que té «força de llei» (STC 227/2004, de 29 de novembre, FJ 2). No ho és perquè s'aprova mitjançant un procediment que no és pròpiament legislatiu, en el qual està exclosa la intervenció de subjectes o entitats externes, com vèiem anteriorment. La seva iniciativa correspon a la Cambra, la tramitació en ponència i en comissió és competència d'una comissió específica (l'així anomenada Comissió del Reglament) i la seva aprovació requereix una votació final sobre la totalitat del text per majoria absoluta (art. 58.3 EAC i art. 61 i disp. final primera RPC, que remet als art. 129 i 130 per l'aplicació del procediment establert per a les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut). Finalment, no és objecte de promulgació ni de sanció reial o, en el cas de les lleis de Catalunya, de promulgació presidencial en nom del rei (art. 65 EAC). A més, les normes que conté són aplicades pels òrgans de la Cambra mateixa i, en la mesura que substancialment regulen l'activitat parlamentària, poques vegades produeixen efectes externs.

Però, val a dir que, al mateix temps, els reglaments parlamentaris ja no poden ser considerats en el nostre ordenament com a simples regles de dret corporatiu o estatutari i, per tant, excloses de qualsevol tipus de control o coneixement jurisdiccional sobre la base de la coneguda tesi dels *acta interna corporis*, com defensaven determinades posicions doctrinals en el passat. Al contrari, són normes jurídiques que s'integren amb plena virtualitat a l'ordenament, que, en alguns supòsits, poden produir efectes fora de l'àmbit intern de la cambra (STC 179/1989, de 2 de novembre, FJ 5), ocupen una posició específica en el sistema de fonts i, per descomptat, estan subjectes a la Constitució i a l'Estatut. És per aquesta raó que la LOTC va preveure el seu control per la via del recurs d'inconstitucionalitat, en condicions idèntiques a

les que s'apliquen a les normes amb rang i força de llei (art. 27.2.d i .f). I, a més, els actes i les disposicions dels òrgans parlamentaris estan subjectes al control del Tribunal Constitucional, molt especialment mitjançant el recurs d'empara (art. 42 LOTC).

Per les raons exposades, els reglaments parlamentaris s'integren en el sistema de fonts del dret de conformitat amb les seves característiques específiques de normes primàries. Així, respecte a les lleis, mantenen una relació que no es pot determinar d'acord amb el clàssic principi de jerarquia, ni tampoc del principi de successió de normes en el temps (*lex posterior derogat priori*). Conseqüentment, la possible col·lisió entre normes contingudes en uns i altres s'haurà de resoldre emprant altres criteris, en particular el de competència. És a dir, la llei no pot regular vàlidament matèries que estan protegides per la reserva de reglament parlamentari, de la mateixa manera que aquest no pot tampoc anar més enllà de l'àmbit que té estrictament reservat. I, si fos així, escauria que el jutge o tribunal que hagués d'aplicar l'esmentada llei s'hagués d'abstenir de fer-ho, plantejant la corresponent qüestió d'inconstitucionalitat. De fet, en aquest àmbit, la norma parlamentària disposa de força passiva fins i tot davant de lleis posteriors, i només pot ser modificada mitjançant el seu procediment de reforma.

Ultra això, en determinats supòsits i en la mesura que li correspon la regulació del procediment legislatiu, és el reglament parlamentari mateix el que s'interposa entre la Constitució i la llei (o, en allò que interessa a l'efecte del nostre Dictamen, entre l'Estatut i la llei), de manera que pot actuar com a paràmetre de constitucionalitat de les disposicions legislatives. Com llegim a la STC 227/2004, anteriorment citada, «[l]os Reglamentos parlamentarios, que tienen fuerza de ley y que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas

últimas» (FJ 2 i, en el mateix sentit, STC 132/2013, de 5 de juny, FJ 3, i 136/2011, de 13 de setembre, FJ 6).

3. Una vegada hem exposat el marc constitucional i estatutari relatiu al principi d'autonomia parlamentària i a la naturalesa jurídica dels reglaments parlamentaris, estem en condicions d'aplicar-lo a fi de resoldre els dubtes plantejats pels sol·licitants sobre la validesa de l'article primer de la Proposició de Llei qüestionada, que introdueix noves regles per a la investidura del president o presidenta de la Generalitat.

A l'Estat, l'article 99 CE regula la investidura del president del Govern de forma detallada en cinc apartats, incloent-hi totes les previsions que es van considerar necessàries per a la definició d'un acte que, sens dubte, és un dels més rellevants que pot tenir lloc en el funcionament ordinari de les institucions de l'Estat. A més, el dit precepte constitucional no conté cap remissió a la Llei per al seu desenvolupament, i és per això que els altres aspectes que no preveu expressament s'han regulat pel Reglament del Congrés dels Diputats, entenent-se que tots ells corresponen a l'àmbit propi de l'autonomia de la Cambra. Conseqüentment, ni la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern ni cap altra llei, orgànica o ordinària, contenen cap referència a la investidura del president del Govern, com tampoc ho fan respecte a la moció de censura.

En canvi, l'Estatut d'autonomia de Catalunya no regula la investidura del president o presidenta de la Generalitat, atès que l'article 67 EAC es limita a determinar que la seva elecció correspon al Parlament (apt. 2) i a establir un termini màxim per dur-la a terme (apt. 3). Dit això, hem de ressaltar dues qüestions: d'una banda, que tant l'article 58 EAC, abans citat, com el tot just referit article 67.2 EAC contenen una remissió implícita al Reglament del Parlament per a la regulació dels aspectes d'aquest procediment que tenen

naturalesa interna i que, per tant, estan directament lligats al principi d'autonomia parlamentària, i, de l'altra, la remissió a la llei que contenia l'article 36.5 de l'Estatut de 1979 («[u]na llei de Catalunya determinarà la forma d'elecció del president, el seu estatut personal i les seves atribucions») ha desaparegut en l'actual Estatut, mantenint-se només en la part relativa a l'estatut personal del president (art. 67.5 EAC). D'aquesta manera, l'única remissió legal que conté i que podria tenir relació amb la investidura és la referida a la possibilitat de regulació de la limitació de mandats (art. 67.2 EAC).

Quant a la remissió a la llei prevista a l'article 67.5 EAC, sembla clar que en res no afecta el procediment d'investidura, ja que la regulació de l'estatut personal del president o presidenta de la Generalitat es refereix a la seva condició com a titular d'aquest òrgan, condició que només adquireix una vegada el Parlament l'ha investit, ha estat anomenat pel rei i ha pres possessió del seu càrrec. Per tant, entenem que l'esmentada remissió no legitima el legislador per traslladar aquesta regulació, prevista únicament per al president, al diputat que defensa la seva candidatura en el procediment de debat d'investidura, incidint d'aquesta manera en una matèria que està reservada al Reglament del Parlament.

Davant aquesta situació, i tenint en compte el silenci de l'Estatut, el Parlament de Catalunya va optar per una regulació d'aquesta matèria que respon a criteris de col·laboració entre la llei i el reglament parlamentari, separant els àmbits respectius de la manera següent:

D'una banda, la llei (en aquest cas, la Llei 13/2008) va establir un seguit de regles que podríem considerar necessàries i substancials per definir la naturalesa de la investidura, tal com deriven del nostre ordenament i fins i tot del dret constitucional comparat. Tant és així, que es va limitar a

reproduir amb variacions molt petites les prescripcions que conté l'article 99 CE. Entre les dites regles s'inclouen la fixació d'un termini per a l'inici del procés que, igual que el termini màxim que imposa l'article 67.3 EAC, pretén limitar la prolongació de la situació extraordinària de govern en funcions, que ja es trobava a l'article 50 de l'anteriorment citada Llei 3/1982; la proposta del candidat o els candidats; la necessitat que el candidat presenti un programa de govern davant el Ple del Parlament, ja que és al voltant d'aquest programa que s'investeix el president i s'inicia la relació de confiança que lliga l'un i l'altre, element basilar en la forma de govern parlamentària; la realització d'un debat, imprescindible per garantir el pluralisme polític i el *ius in officium* dels diputats, i, finalment, l'exigència o no de majories qualificades en la votació i la possible realització de noves votacions i noves propostes de candidats, en el cas que la proposta inicial no hagi obtingut el vot de la majoria.

I, d'altra banda, tota la resta dels aspectes relatius a la investidura han estat regulats pel Reglament del Parlament, en dos preceptes (art. 149 i 150 RPC, ambdós al capítol III del títol IV) que, com indica la seva intitulació («Del funcionament del Parlament»), estan dedicats a qüestions relatives a la forma en què l'Assemblea exerceix la seva funció d'elecció del president i al procediment que utilitza per fer-ho. En particular, l'article 149 RPC («Debat d'investidura») estableix un conjunt de previsions que examinarem després amb més deteniment, entre les quals cal ressaltar la forma i les condicions en què el candidat presenta el seu programa, el caràcter oral i personal de la presentació, l'ordenació del debat subsegüent, amb les seves rèpliques i contrarèpliques i el temps de què disposen els intervinents, i la forma de votació final. Determinacions totes elles que, d'acord amb el que hem raonat al llarg d'aquest fonament jurídic, formen part, sens dubte, d'un procediment que només pot ser regulat pel Parlament mateix al seu Reglament.

Per tant, aquesta separació entre els àmbits respectius del reglament parlamentari i de la llei en la normació de la investidura del president o presidenta de la Generalitat és, al nostre parer, respectuosa amb el principi d'autonomia parlamentària, tal com apareix consagrat a l'article 58 EAC. En efecte, tot i que l'Estatut no conté cap remissió expressa a la llei per al seu desenvolupament, té sentit que els aspectes substancials abans descrits de l'elecció del president o presidenta de la Generalitat, que és un acte que té una projecció indubtable sobre el conjunt del sistema polític, es regulin per una llei «qualificada». Per tant, en els seus termes actuals, la Llei 13/2008 s'ajusta als mandats estatutaris i no envaeix l'àrea reservada al reglament parlamentari.

4. En canvi, l'article primer de la Proposició de llei que examinem contradiu l'esmentada separació, en atribuir a la llei la regulació de matèries que integren l'àmbit reservat al reglament parlamentari. Efectivament, d'acord amb tota l'argumentació exposada, el procediment a través del qual el Parlament debat i vota la investidura del candidat proposat per a la presidència de la Generalitat només pot ser regulat per la Cambra mateixa. Més encara si considerem que aquesta regulació forma part del nucli essencial de la funció representativa atribuïda als diputats (art. 29 EAC i 23 CE). Conseqüentment, el nou paràgraf de l'article 4.2 LPGG que pretén introduir la Proposició de llei examinada entra a normar una qüestió que correspon al Parlament, alhora que modifica de forma substancial la regulació que conté el seu Reglament, com veurem seguidament.

A) En primer lloc, el precepte objecte de les sol·licituds preveu la presentació del programa de govern del candidat i la sol·licitud de confiança de la Cambra «per escrit o per qualsevol altre mitjà previst en el Reglament».

Aquesta fórmula, que evita l'obligació d'assistència del candidat al debat d'investidura, incideix en un aspecte que afecta plenament i amb caràcter general tots els diputats i les diputades en l'exercici del seu càrrec, com és el dret i el deure d'assistència als debats i a les votacions del Ple i de les comissions de les quals són membres (art. 4.1 RPC). Altrament, el Reglament configura aquest deure com de caràcter presencial, tret que reforça en altres preceptes (art. 73.2 i 85.3 RPC); i, si bé preveu, per a determinats supòsits excepcionals, la possibilitat de delegació en cas d'absència, l'esmentada delegació només afecta l'expressió del vot, i en cap cas les intervencions i actuacions durant la celebració de les sessions del Ple o de les comissions (art. 95 RPC).

Per tant, és competència del Reglament del Parlament imposar el deure d'assistència a tots els diputats i, consegüentment, també al candidat o candidata a la presidència, que és precisament el protagonista de la sessió. A més, al contrari del que succeeix en la investidura del president del Govern de l'Estat, el president de la Generalitat és elegit pel Parlament d'entre els seus membres (art. 67.2 EAC), i ell mateix està sotmès, com a membre de la Cambra catalana, a les exigències reglamentàries exposades de presència i d'assistència, també per a la celebració de la investidura.

B) En segon lloc, la norma dictaminada interfereix clarament en el contingut de l'article 149 RPC, en la mesura que regula aspectes cabdals de l'articulació del procediment d'elecció del president o presidenta de la Generalitat en seu parlamentària.

Però és que, a més, ho fa en clara contraposició amb la regulació reglamentària actualment vigent, que s'ocupa de la qüestió. En efecte, pel que fa a la possibilitat de presentar el programa de govern per escrit, a què al·ludeix el proposat article 4.2 LPGG, hem de recordar que l'article 149 RPC

exigeix una presentació oral del programa, ja que no pot ser un altre el sentit de l'expressió «el candidat presenta, sense limitació de temps, el programa de govern» (art. 149.1, segon incís). El mateix podem dir de la frase «el candidat pot fer ús de la paraula tantes vegades com ho demani» (art. 149.2) i de les continuades referències a les respostes que pot donar als intervinents.

Encara més important és el fet que el Reglament prescriu la celebració d'una sessió específica per a la investidura, en la qual hi ha un «debat». En altres paraules, una sessió en la qual el candidat o candidata s'enfronta i respon dialècticament a les intervencions dels representants dels grups parlamentaris (que també han de ser orals, ja que disposen d'un temps de trenta minuts per fer-ho). Per tant, un debat d'assistència presencial en el qual l'oralitat i la immediatesa són elements substancials, amb possibles rèpliques i contrarèpliques, i en el qual la sessió pot ser suspesa durant un temps no superior a les vint-i-quatre hores (art. 149.1 i .2 RPC).

Aquest debat no podria realitzar-se amb una presentació del programa feta per escrit en absència del candidat. Per bé que el text de la Proposició de Llei manté silenci sobre aquesta qüestió, sembla clar que el procés d'investidura es limitaria a la remissió de l'escrit del programa als diversos grups parlamentaris per qualsevol dels mitjans possibles (fins i tot, per correu electrònic). Posteriorment, només seria necessària la convocatòria del Ple del Parlament per a la votació, també en absència del candidat.

Quant a la presentació del programa «per qualsevol altre mitjà previst en el Reglament», que s'inclou com a fórmula alternativa a la seva tramesa per escrit, entenem que és una prescripció que no troba ancoratge en el vigent Reglament del Parlament, ja que no preveu cap altra forma de presentació del programa d'investidura que l'establerta a l'article 149 RPC, que hem

exposat. No està clar quin és el mitjà a què es refereix el text de la Proposició de Llei, encara que podem intuir que es podria referir a un tràmit en el qual el candidat o candidata presenta el seu programa i participa en el debat de forma remota a través de mitjans telemàtics.

Si fos així, només farem dues observacions: la primera, que el Reglament del Parlament no preveu actualment la utilització d'aquests mitjans per a la investidura ni tampoc per a la celebració d'altres debats, ja que els preceptes relatius a les tecnologies de la informació i les comunicacions regulen altres qüestions (art. 95.3 RPC, per al vot telemàtic; art. 109.2 RPC, respecte a l'accés dels ciutadans a les tramitacions i la documentació parlamentàries, i art. 250 RPC, sobre la implementació d'aquestes tecnologies en els serveis del Parlament i amb els ciutadans). Per tant, no resulten aplicables, ni tan sols per analogia, al procediment d'investidura.

I la segona, que l'aplicació d'aquests mitjans al procediment d'investidura només seria vàlida si el Parlament mateix n'introduís la regulació corresponent al seu Reglament, en els termes que exposarem amb més detall en el fonament jurídic següent.

En conclusió, l'article primer de la Proposició de Llei, que afegeix un nou paràgraf a l'article 4.2 LPPG, té com a objecte una regulació que envaeix una matèria que està reservada al Reglament del Parlament i que, per tant, vulnera els articles 58 i 67.2 EAC. Ultra això, en la mesura que permet una investidura en la qual el candidat o candidata està absent de la Cambra, no exposa el seu programa oralment davant el Ple i, fins i tot, no se sotmet a les intervencions, preguntes, rèpliques i contrarèpliques dels diputats intervinents, constitueix una modificació del Reglament parlamentari al marge del procediment establert a aquest efecte (disp. final primera RPC).

Quart. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article primer de la Proposició de Llei i de les esmenes 1 i 2, amb relació al procediment d'elecció del president o presidenta de la Generalitat

Dilucidades les qüestions procedimentals i formals, ara ens pertoca examinar el contingut material de l'article primer de la Proposició de Llei objecte de dictamen, que incorpora un nou paràgraf a l'article 4.2 de la Llei 13/2008. Així, en aquest fonament jurídic enjudiciarem el precitat article de la Proposició de Llei segons el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable al procediment d'investidura, amb el benentès que la nostra anàlisi valorarà la nova proposta (art. 4.2 Llei 13/2008) d'acord amb el marge que atorguen la norma fonamental i l'Estatut al legislador català a l'hora de modificar l'actual regulació del procediment d'elecció del president o presidenta de la Generalitat, fent abstracció de la vigent formulació del Reglament del Parlament, la qual sí que ha estat presa en consideració i s'ha aplicat com a paràmetre de validesa per escutar l'adopció de la via de la lectura única per tramitar la Proposició de Llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut objecte de dictamen (fonament jurídic segon) i determinar si la regulació de part d'aquesta Proposició (art. primer) afecta la reserva de reglament parlamentari (fonament jurídic tercer).

1. Sobre el supòsit de l'absència del candidat a la Cambra en el debat d'investidura, ja es disposa de diversos pronunciaments jurídics, tot i que de naturalesa distinta: l'informe dels lletrats del Parlament, de 15 de gener de 2018; els informes 84 i 85/2018, de 25 de gener, del Consell d'Estat, i, finalment, la resolució del Tribunal Constitucional, ITC 5/2018, de 27 de gener, tanmateix, aquesta darrera, sense valor de jurisprudència consolidada.

A) Quant al procediment d'elecció del president o presidenta de la Generalitat (art. 67.2 i .3 EAC) compartim el parer general que es tracta d'un mecanisme o acte de naturalesa essencialment personal i presencial. És, a priori, el debat parlamentari més important d'una legislatura, en el qual el candidat proposat pel president del Parlament ha de presentar el seu programa de govern amb l'objectiu d'assolir la confiança de la majoria requerida de la Cambra per tal de ser investit. Com hem vist en el fonament jurídic anterior relatiu a la reserva de reglament, és un procediment *intuitu personae* que s'insereix en el nucli central del dret parlamentari, en la mesura que esdevé el vehicle pel qual es fa efectiva una de les funcions principals de les cambres legislatives en un sistema parlamentari de tall no presidencialista, com és el cas del català.

Per tant, el diputat o diputada, quan accepta la iniciativa del president per comparèixer davant del Ple com a candidat, ha d'estar en condicions de realitzar i completar amb plenitud el debat d'investidura, en el marc de les normes que regulen i ordenen l'activitat parlamentària que, com sabem, és eminentment presencial, tal com es desprèn de determinats preceptes estatutaris i del Reglament parlamentari mateix (art. 60.3 i 73 EAC i, entre d'altres, art. 3, 4, 43, 73, 85, 98, 152 a 154, 236, 237 o 241 RPC i, específicament per a la investidura, 149 i 150). Altrament, la mateixa tradició històrica del parlamentarisme occidental democràtic atorga a la solemnitat de la presència física de la cambra reunida en sessió una funció més enllà de l'aspecte formal, per convertir-la en materialització i alhora garantia de principis tan rellevants i sistèmics com són els de la representació de la sobirania popular, la participació política o la publicitat i la transparència de les institucions públiques en llur constitució i actuació.

Per tot això, d'antuvi i amb caràcter abstracte, se'ns manifesta com a força complexa l'opció de configurar una excepció a la regla general que exigeixen

les condicions d'acte personalíssim i presencial del procediment d'investidura. D'entrada, s'ha de descartar qualsevol fórmula que desvirtui el caràcter *intuitu personae* del procediment d'investidura, com és el supòsit del mecanisme de delegació, la qual, per contra, sí que és possible en l'exercici d'altres funcions del *ius in officium* que no exigeixen ineludiblement la participació directa del diputat, com és el cas del vot.

B) Si acudim al redactat que es proposa de l'article 4.2 de la Llei 13/2008, es pot comprovar com el text del nou paràgraf, que parteix del cas d'absència del candidat i l'equipara analògicament als supòsits d'absència del president de la Generalitat ja en l'exercici de les seves funcions (art. 6.1 Llei 13/2008), estableix un supòsit d'excepció a la norma actual que considerem —ja ho podem avançar— incompatible amb l'ordre constitucional i estatutari:

«En cas d'absència, malaltia o impediment del candidat o candidata en el moment de presentar el programa de govern i sol·licitar la confiança del Ple del Parlament, aquest podrà autoritzar, per majoria absoluta, la celebració del debat d'investidura sense la presència o sense la intervenció del candidat o candidata. En aquest cas, la presentació del programa i la sol·licitud de confiança de la cambra es podrà fer per escrit o per qualsevol altre mitjà previst en el Reglament. La votació que denegui l'autorització prevista en aquest paràgraf equivaldrà a una votació d'investidura als efectes de l'apartat 6è d'aquest article.»

I ho valorem en aquest sentit perquè en la seva formulació incorre en una greu tatxa que no és validable. Així, preveu explícitament la possibilitat que el Ple del Parlament, per majoria absoluta, eximeixi el candidat del compliment íntegre de la seva participació davant de la Cambra en el debat d'investidura «sense la presència o sense la intervenció del candidat o candidata».

Aquesta articulació és manifestament inconstitucional i antiestatutària perquè facilita una aplicació de la norma que escapça el contingut nuclear i substantiu del procediment d'investidura, en la mesura que permet una execució d'aquesta que no compleixi escrupolosament amb els principis de l'oralitat, la contradicció i la immediatesa que han de constituir el nucli del debat i la interlocució de la Cambra amb el presidenciable previs a la votació.

Dit d'altra manera, si el precepte en qüestió faculta el Ple per aprovar la supressió de la intervenció del candidat i la consegüent substitució per un tràmit «per escrit o per qualsevol altre mitjà previst en el Reglament», s'afecta substancialment la caracterització estatutària i reglamentària de la institució jurídica, al mateix temps que es perjudica el dret de la resta de diputats, no únicament a debatre i a interactuar amb el candidat amb plenes garanties sinó també a rebre i percebre directament la seva comunicació, verbal i no verbal, del programa de Govern i les subsegüents rèpliques que aquest pugui suscitar.

La mera previsió en el text d'una possible alternativa de presentació per escrit del programa o per altres mitjans previstos en el Reglament, els quals no són precisats ni regulats ni tenen actualment reflex reglamentari amb el corresponent règim normatiu i de garanties, resulta insuficient per establir una normativa que asseguri la caracterització del nucli essencial del procediment d'elecció del president de la Generalitat en la seva triple dimensió estatutària del més alt representant del sistema institucional català, de cap del Govern de l'Administració de la Generalitat i de màxim representant ordinari de l'Estat a Catalunya (art. 67.1 EAC) i que, simultàniament, preservi els drets que integren el nucli de la funció representativa dels diputats, entre els quals, les facultats d'iniciativa, proposta, participació en els debats i votació (art. 23 CE).

En els termes en els quals es redacta la norma, s'afecta greument la reglamentació del necessari debat parlamentari, fins al punt d'incidir en un dels elements nuclears que fan recognoscible aquesta institució procedimental de màxima transcendència política, atès que permet la seva omissió i substitució per d'altres que no garanteixen els principis parlamentaris abans indicats. En definitiva, el contingut del precepte desdibuixa el procediment d'investidura alhora que vulnera les garanties constitucionals dels diputats en l'exercici de la seva funció de representació política i, de manera especial, la d'aquells que se situen fora dels marges de la majoria que és susceptible d'atorgar la seva confiança al candidat legítimament proposat.

En altres paraules, tal com està redactat el precepte, el debat d'investidura es veu sostret de gran part de la càrrega institucional que li atorga l'Estatut i el Reglament del Parlament com a clau de volta del model de relacions entre el poder legislatiu i l'executiu i, fins i tot, del conjunt del sistema d'autogovern català quant a l'elecció del president o presidenta de la Generalitat. I, el que és més rellevant, en els termes en què es troba configurada la proposta d'article 4.2, amb el desconeixement o l'omissió dels principis d'immediatesa, contradicció i oralitat i llurs garanties s'afecta substancialment el procés de conformació de la voluntat política de la Cambra en el procediment d'atorgament de la confiança dels diputats al candidat sobre la base del programa de govern que aquest ha de presentar i confrontar.

I, en aquest punt del raonament, creiem que no resulta sobrer recordar que el sistema parlamentari es regeix amb caràcter general i prevalent per la regla de la majoria, però, de manera simultània, ha de donar compliment curós a les normes substantives i de procediment que garanteixen els drets de la minoria. I de la mateixa manera que la majoria parlamentària té

reconeguda la facultat i la legitimitat per proposar i atorgar la confiança al diputat o diputada que reuneixi els requisits per ser elegit president de la Generalitat, la resta de membres de la Cambra situats a l'oposició tenen, en virtut del corresponent *ius in officium*, el dret que es dugui a terme el preceptiu debat d'investidura —i a participar-hi—, i que aquest se substanciï no de qualsevol manera o en un format no regulat pel Reglament sinó de forma completa i amb totes les garanties. Tots dos vessants del procediment d'elecció del president o presidenta, malgrat la seva aparent naturalesa instrumental, adreçat a constituir un futur Govern no es limiten a ésser purs tràmits sinó que constitueixen un autèntic pilar i alhora pòrtic de la forma parlamentària de govern, que es renova i referma en l'inici de cada nova legislatura.

Finalment, i com a darrer aspecte del nostre examen del precepte, cal indicar que l'últim incís de la proposta de l'article primer de la Proposició, pel qual s'estableix que «[l]a votació que denegui l'autorització prevista en aquest paràgraf equivaldrà a una votació d'investidura als efectes de l'apartat 6è d'aquest article», és també palesament inconstitucional i antiestatutari. Resulta evident que una eventual votació sobre l'adopció d'un mecanisme instrumental o procedimental —en el cas que ens ocupa respecte de mitjans alternatius a la presència física del candidat— mai pot equivaldre o substituir un acte de contingut parlamentari essencial com és la substanciació efectiva i completa del debat d'investidura i la subsegüent votació. La celebració efectiva d'un o més debats i llur votació o votacions, com a requisit previ a l'elecció del president o presidenta de la Generalitat, es prescriu a l'Estatut (art. 67.2 i .3 EAC) i no és susceptible de ser omesa, substituïda o equiparada a cap altre procediment o tràmit en virtut d'una llei o norma jeràrquicament inferior.

2. Una qüestió diferent i que cal no confondre amb el raonament en curs és la de l'ús dels mitjans telemàtics i la participació remota. No hi ha dubte que les actuals tecnologies obren noves possibilitats i escenaris inimaginables en el passat i imprevisibles en clau de futur i, en aquest sentit, les normes jurídiques han d'estar amatents a incorporar aquelles millores que contribueixin a la qualitat institucional i democràtica i reforcin l'exercici dels drets fonamentals, entre els quals, sense dubte, hi consta i hi destaca el de la participació política.

D'aquesta forma, una regulació que permetés la intervenció remota o a distància del candidat, però que al mateix temps preservés el caràcter personalíssim de l'acte així com també el debat i la discussió amb la resta de diputats, si respongués a unes causes objectives, taxades i compatibles amb la resta de l'ordenament jurídic aplicable a la matèria, podria tenir encaix en l'ordenament constitucional i estatutari. L'esmentada possibilitat adquiriria el seu sentit com a conseqüència d'alguna condició limitativa que, de manera transitòria, afectés el candidat en el període de temps acotat que preveu l'Estatut per a l'elecció de president o presidenta.

Però insistim que es tractaria d'una eventual regulació d'un supòsit excepcional, respectuós amb la resta de l'ordenament jurídic i que, així mateix, també fos compatible amb l'execució per part del candidat o la candidata de l'acte complet d'investidura (presentació del programa i debat amb la cambra); amb les garanties per al ple desplegament del *ius in officium* de la resta de diputats durant el debat, i amb l'exercici efectiu subsegüent del càrrec de president de la Generalitat per part de l'aspirant, en el cas que obtingués la confiança parlamentària per ésser escollit.

Segurament, la casuística que complís aquests requisits seria molt excepcional i estaria limitada a situacions de malalties o de determinades incapacitats que, de manera provisional, impossibilitessin el candidat o candidata a la presidència per a l'acte d'acudir físicament a l'hemicicle durant el període de temps en què s'ha de produir el debat i la votació d'investidura, és a dir, aquell acotat entre la constitució de la Cambra a l'inici d'una nova legislatura i el termini màxim que preveu l'Estatut per a l'elecció del president de la Generalitat abans de la dissolució de l'Assemblea i la convocatòria preceptiva i automàtica de noves eleccions (art. 67.3 EAC). Així, a tall d'exercici especulatiu, se'ns acudeix imaginar un cas en el qual un candidat o candidata que hagués estat proposat pel president del Parlament, i en el període dels dos mesos comprès entre un primer o precedent Ple d'investidura i la dissolució automàtica de la Cambra, es trobés incurs en una situació d'immobilitat transitòria, fins i tot sobrevinguda, per raó d'una malaltia, accident o circumstància natural, que impedís la seva presència física a l'hemicicle però que, per contra, sí que estigués en plenes condicions d'escometre de forma remota o telemàtica la presentació del programa de govern i el debat subsegüent amb la resta de membres de l'Assemblea legislativa.

En tot cas, aquesta opció només hauria de poder ser prevista per als casos que, com acabem d'indicar, malgrat respondre a l'esmentada limitació transitòria, siguin compatibles i no contradictoris, des del moment mateix de ser acceptats i tramitats per aquesta via, amb la immediata i subsegüent capacitat del candidat, si finalment és escollit pel Ple en exercici del seu legítim dret estatutari, per prendre possessió i exercir amb plenitud el rellevant càrrec per al qual ha estat votat majoritàriament, segons els termes que estableix l'Estatut i la legislació aplicable.

Es tractaria, doncs, d'un supòsit de regulació susceptible de ser previst, si escau, pel Reglament del Parlament que, eventualment, hauria de ser concebut partint del caràcter d'excepció —i, per tant, únicament per a supòsits acotats per causes objectives i taxades— a la regla general del caràcter presencial i personalíssim del procediment d'investidura, i hauria de ser normat amb el degut respecte als principis i les normes del dret parlamentari que contribueixen a la conformació de la voluntat política de la cambra i els drets *in officium* dels diputats i diputades ex article 23 CE i a la resta de normes constitucionals i estatutàries concurrents en la matèria.

En conclusió, i tornant al fil principal d'examen i d'acord amb l'argumentació damunt desenvolupada, l'article primer de la Proposició de Llei, que afegeix un nou paràgraf a l'article 4.2 de la Llei 13/2008, en els termes en què es formula, és contrari a l'article 67.2 EAC i a l'article 23 CE.

3. Finalment, hem de pronunciar-nos sobre les esmenes 1 i 2 del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, relatives, respectivament, a l'exposició de motius i al proposat apartat 2 de l'article 4 LPGG (que en l'esmena esdevé el núm. 3, amb canvis irrellevants des del punt de vista de contingut), qüestionades expressament pels diputats del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, per bé que no hi aporten una argumentació específica.

Per la seva evident connexió, el paràmetre constitucional i estatutari, així com el raonament sobre el seu examen, són exactament els mateixos que acabem d'exposar amb motiu de l'article 4.2 de la Llei 13/2008. A més, en el cas de l'esmena 1, per tal de fonamentar la regulació de l'article primer, trasllada el règim estatutari de suplència o substitució en cas d'absència del president o presidenta de la Generalitat, de forma expressa i alhora equivocada (art. 67.8 EAC), al candidat o candidata a l'esmentat càrrec. I això és així perquè, durant el procediment d'investidura i abans d'obtenir la

confiança de la Cambra per ésser elegit, el candidat no té la condició de president de la Generalitat, sinó únicament la de diputat del Parlament, que encara no ha estat votat per la majoria exigida per la Llei i el Reglament i, per tant, no ha estat nomenat ni ha pres possessió del precitat càrrec. En conseqüència, les esmenes 1 i 2 del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya són contràries a l'article 67.2 i .8 EAC i a l'article 23 CE.

Cinquè. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat de l'article segon de la Proposició de Llei i de l'esmena 3, amb relació al règim de sessions i d'adopció d'acords a distància del Govern de la Generalitat

Tal com hem anunciat en el fonament jurídic primer, i sens perjudici del nostre pronunciament d'inconstitucionalitat que afecta tota la Proposició de Llei per raó de la inadequació del procediment parlamentari emprat (FJ 2), ens correspon ara examinar l'article 35 de la Llei 13/2008 (art. segon Proposició) i, en concret, el nou paràgraf tercer. A continuació, analitzarem també l'esmena que afecta aquest mateix article al qual, com veurem, addiciona nous apartats. A aquests efectes, i per tal de resoldre els dubtes plantejats per les sol·licituds, exposarem l'ordre constitucional i estatutari aplicable a les normes qüestionades, el qual, d'acord amb el contingut i la finalitat d'aquestes, s'ha de referir, d'una banda, a la convocatòria, al règim de constitució i desenvolupament de les sessions i a l'adopció d'acords a distància en el cas del Govern i, de l'altra, al règim de suplència del president o presidenta de la Generalitat i dels consellers o conselleres en cas d'absència.

1. L'article segon de la Proposició de Llei, com s'ha dit, introdueix un tercer apartat a l'article 35 de la Llei 13/2008, amb el tenor literal següent:

«3. Tots els òrgans col·legiats previstos en aquesta llei es poden constituir, convocar, celebrar les seves sessions, adoptar acords i remetre actes tant de forma presencial com a distància, llevat que el seu reglament intern reculli expressa i excepcionalment el contrari. A les sessions que celebrin els òrgans col·legiats a distància, els seus membres podran trobar-se en diferents llocs sempre que s'asseguri per mitjans electrònics, considerant també com [a tals] els telefònics, i audiovisuals, la identitat dels membres o persones que els supleixin, el contingut de les seves manifestacions, el moment en què aquestes es produeixen, així com la interactivitat i intercomunicació entre ells en temps real i la disponibilitat dels mitjans durant la sessió. Entre d'altres, es consideren inclosos entre els mitjans electrònics vàlids, el correu electrònic, les audioconferències i les videoconferències.»

Els diputats peticionaris del Dictamen, membres del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, qüestionen d'entrada la norma transcrita al·legant que permet «l'existència d'un Govern quins consellers i conselleres puguin no trobar-se físicament a Catalunya». D'aquesta manera, diuen que no és possible que el Parlament exerceixi la funció de control del Govern si a les sessions corresponents no hi assisteixen el president o els altres membres del Govern i que aquesta situació seria contrària al dret de participació política. Per la seva banda, la sol·licitud presentada pels diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans no fa referència a l'article segon de la Proposició de llei que ara ens ocupa, ni el critica de forma expressa. Ara bé, com hem indicat en el fonament jurídic primer, amb ocasió de la presentació d'esmenes a la norma examinada, els diputats d'aquest Grup amplien les seves crítiques a l'esmena 3 i a la regulació que en resultaria en cas d'ésser aprovada. Més endavant ens hi referirem.

Abans, però, d'entrar en l'anàlisi concreta de l'esmentat article segon, cal efectuar dues precisions: d'una banda, remetent-nos al que hem apuntat en el primer fonament jurídic sobre la naturalesa del control de

constitucionalitat i d'estatutarietat de les lleis i al que hem dit en ocasions anteriors (per tots, DCGE 19/2014, de 19 d'agost, FJ 1), hem de tenir present que els nostres dictàmens tenen una naturalesa tecnicojurídica. Això és, d'acord amb el marc institucional i jurídic que determina la funció d'aquest Consell, les opinions que puguem emetre constitueixen un control jurídic, que no pot ser polític ni d'oportunitat, conveniència o d'idoneïtat tècnica. I no perquè ignorem el context fàctic que envolta actualment la tramitació de la Proposició de Llei o perquè pretenguem vorejar o eludir una qüestió altament sensible, sinó perquè no ens correspon pronunciar-nos sobre quines són les intencions o la finalitat de l'autor de la norma, la seva estratègia política o el seu darrer propòsit. Per la mateixa raó, tampoc no ens pertoca enjudiciar l'ús o l'aplicació que es faci de la futura Llei, ja que ens situaríem en un judici preventiu d'aquesta que excediria la nostra tasca consultiva.

I, de l'altra, d'acord amb els arguments que recullen les sol·licituds, ens centrarem en l'estudi del nou article 35.3 de la Llei 13/2008 quant a la seva possible aplicació al Govern de la Generalitat i no als altres òrgans col·legiats previstos en la dita Llei, com ara el seu Consell Tècnic.

2. Un cop ha quedat delimitat l'objecte del nostre pronunciament, exposarem el marc constitucional i estatutari que haurem de tenir en compte a l'hora de resoldre els dubtes dels peticionaris en relació amb aquest concret precepte de la Proposició de Llei.

Sobre això, el primer que s'ha de dir és que, a diferència dels òrgans col·legiats ordinaris de l'Administració de la Generalitat, el Govern fonamenta la seva existència en la mateixa Constitució i, lògicament, en l'Estatut, que és la norma que estableix els principis bàsics de la seva regulació. Concretament, l'article 152.1 CE preveu que, en els estatuts aprovats pel

procediment a què es refereix l'article 151 CE —entre els quals es troba l'Estatut d'autonomia de Catalunya—, l'organització institucional autonòmica es basarà, entre altres institucions, en «un Consell de Govern amb funcions executives i administratives, i un president, elegit per l'Assemblea entre els seus membres i nomenat pel rei, al qual correspon la direcció del Consell de Govern».

Per la seva part, l'Estatut integra el Govern en el sistema institucional de la Generalitat (art. 2.2 EAC) i estableix la seva seu permanent a Barcelona (art. 10 EAC). A partir d'aquí, en el capítol III del títol II, sota la rúbrica «El Govern i l'Administració de la Generalitat», dedica la secció primera (art. 68 a 70 EAC) a la regulació del Govern com a òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat i configura allò més essencial o principal de les seves funcions, composició, organització (en aquest cas, amb una remissió a una llei específica) i el cessament dels seus membres. A més, li atribueix també l'exercici de la funció executiva i la potestat reglamentària (art. 68.1 EAC). Seguidament, en la secció segona (art. 71 i 72 EAC), regula, separatament del Govern, els principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat, concebuda com l'organització que exerceix les funcions executives atribuïdes per l'Estatut a la Generalitat (art. 71.1 EAC). I, a l'últim, el capítol IV s'ocupa de les regles que regeixen les relacions entre el Govern i el Parlament, principalment del dret de participació del president o presidenta i dels consellers o conselleres a assistir a les reunions i comissions del Parlament i a intervenir-hi, el qual pot esdevenir també un deure en cas que siguin requerits (art. 73 EAC); de la responsabilitat política del Govern i els seus membres davant la Cambra catalana d'acord amb la funció de control que a aquesta li correspon (art. 74 EAC), i de la facultat extraordinària que té el president o presidenta, amb la prèvia deliberació del Govern, de dissoldre anticipadament el Parlament (art. 75 EAC).

Atesa la posició institucional preeminent que ocupa, podem definir el Govern com l'òrgan estatutari que esdevé el centre del sistema polític català. És per aquesta raó, precisament, que l'article 68.3 EAC reserva per a una llei específica, de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 62.2 EAC), la regulació de «l'organització, el funcionament i les atribucions». Aquesta norma és avui la tantes vegades citada Llei 13/2008, precisament la que la Proposició de Llei objecte del present Dictamen pretén modificar.

Convé retenir també que el Govern participa d'una naturalesa dual o bifront, en el sentit que les seves competències són polítiques i administratives. És per això que, com hem apuntat, l'article 68 EAC distingeix la funció política, que deriva del fet que el qualifiqui d'«òrgan superior col·legiat» que «dirigeix l'acció política», d'una altra missió d'ordre jurídic, en tant que «[e]xerceix la funció executiva i la potestat reglamentària».

En aquest sentit, haurem de tenir en compte que el funcionament del Govern està regit per tres principis bàsics: el de *direcció presidencial*, que assigna al president o presidenta la competència per impartir instruccions i determinar les directrius polítiques que haurà de seguir el Govern i cadascun dels departaments; el de *col·legialitat*, en la mesura que està integrat per un conjunt de persones que concorren a formar la voluntat de l'òrgan, i, finalment, el que podem anomenar *principi departamental*, que atorga al titular de cada departament una àmplia autonomia i responsabilitat en l'àmbit de la seva respectiva gestió.

Pel que ara interessa, s'ha de posar en relleu que l'abans esmentada facultat de direcció, juntament amb altres funcions constitucionals del president descrites en el fonament jurídic anterior, comporten que aquest darrer no s'integri en el si de l'Administració autonòmica (art. 67.1 EAC). A banda

d'això, les singularitats que deriven del principi de direcció presidencial s'han de compaginar amb el fet que, en ésser el Govern un òrgan de naturalesa col·legiada, les seves decisions s'hagin d'adoptar per majoria simple (art. 29 LPGG) i amb un quòrum de presència mínima (el president o presidenta o qui el supleixi i, almenys, la meitat dels consellers o conselleres) perquè tinguin validesa (art. 28.2 LPGG). En aquest sentit, volem fer notar que el paper preeminent del president desvirtua en certa mesura la regla de les majories. I això és així, no ho oblidem, perquè sobre ell recau la votació de la investidura i la facultat de proposar i cessar els consellers, a banda que és l'únic legitimat per dur a terme alguns dels actes polítics més destacats del Govern, com són el de sotmetre's a una qüestió de confiança o dissoldre el Parlament.

Pel que fa a les reunions del Govern, l'article 10 EAC, al qual ens hem referit, estableix que la seu permanent d'aquest òrgan és Barcelona, sens perjudici que es pugui reunir en altres llocs de Catalunya, d'acord amb el que estableix la llei. D'aquesta regla de territorialitat estricta, que, d'altra banda, és d'aplicació directa i, consegüentment, no cal que la llei reiteri, resulta que, per a la seva vàlida constitució, als efectes de la celebració de sessions i deliberacions així com de la presa d'acords, cal que les reunions tinguin lloc a Barcelona, tot i que, ocasionalment es puguin dur a terme en altres llocs, si bé sempre en el territori català. I l'anterior criteri regeix també, si tenim en compte el règim d'absència al qual després ens referirem, per a les sessions que se celebrin a distància, en cas que els membres del Govern es trobin en llocs diferents i hi participin per mitjans electrònics. Tot això sens perjudici que per a la validesa de la seva constitució i consegüent adopció d'acords s'exigeixi, a més, un concret quòrum d'assistència.

El règim de sessions del Govern que s'ha descrit es completa estatutàriament amb una previsió específica sobre els mecanismes de suplència i substitució

del president o presidenta de la Generalitat. El primer operaria per als supòsits d'absència o malaltia i el segon, en el cas de cessament per incapacitat o defunció. Així, l'article 67.8 EAC disposa textualment que:

«[e]l conseller primer o consellera primera, si n'hi ha, o el conseller o consellera que determini la llei, supleix i substitueix el president o presidenta de la Generalitat en els casos d'absència, malaltia, cessament per causa d'incapacitat i defunció. La suplència i la substitució no permeten exercir les atribucions del president o presidenta relatives al plantejament d'una qüestió de confiança, la designació i el cessament dels consellers i la dissolució anticipada del Parlament.»

3. A continuació, i en vista de les consideracions efectuades en l'apartat anterior, sobre el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable al règim jurídic de les sessions del Govern, cal analitzar ara si el precepte qüestionat pels diputats s'hi ajusta.

A aquest efecte hem de recordar novament, encara que sigui de forma molt sintètica, el contingut del nou apartat 3 de l'article 35 LPGG, que incorpora l'article segon de la Proposició de llei i que hem reproduït a l'inici del present fonament jurídic. Aquest precepte estableix que, llevat que el reglament intern de l'òrgan respectiu digui expressament i excepcional una altra cosa, tots els òrgans col·legiats previstos a la Llei 13/2008 —entre els quals, el Govern— es poden constituir, convocar, celebrar les sessions, adoptar acords i remetre actes tant de forma presencial com a distància.

Igualment, d'entrada, hem de remarcar que, llevat de l'incís «previstos en aquesta llei», el nou article 35.3 és una transcripció literal de l'apartat 1 de l'article 17 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP), relatiu a les convocatòries i sessions dels òrgans col·legiats de les diferents administracions públiques. Aquest precepte legal,

seguint el camí prèviament traçat per la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (disp. add. primera), normalitza el funcionament dels òrgans col·legiats a través de mitjans electrònics, en pla d'igualtat amb el funcionament presencial. I ho fa sense establir cap limitació per raó de la matèria ni exigir tampoc que es doni cap circumstància específica. També ho fa així la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (en endavant, LRJPAPC) en relació amb els òrgans col·legiats de les administracions públiques catalanes, quan diu que el seu funcionament i les comunicacions i la documentació corresponents poden tenir lloc de manera presencial, a distància o mixta, i mitjançant qualsevol suport, de conformitat amb el que estableix la llei mateixa (art. 13.2).

Ara bé, l'esmentat article 17 i també la resta de preceptes que regulen amb caràcter general els òrgans col·legiats que integren les administracions públiques (art. 15, 16 i 18 LRJSP), tot i gaudir de naturalesa bàsica (disp. final catorzena), no són d'aplicació, per mandat exprés de la disposició addicional vint-i-unena LRJSP, «als òrgans col·legiats del Govern de la Nació, als òrgans col·legiats de govern de les comunitats autònomes, i als òrgans col·legiats de govern de les entitats locals». I això és així, fonamentalment, perquè aquella regulació s'adreça a òrgans purament administratius, que no presenten les característiques especials del Govern en la seva condició d'òrgan polític, la qual cosa justifica que, a priori, se sostregui aquest darrer de les regles comunes dels òrgans col·legiats administratius ordinaris, entre elles les del funcionament electrònic. En efecte, el Govern de l'Estat, els de les comunitats autònomes i també els dels ens locals, tot i que s'organitzen de manera col·legiada en compliment de les funcions que, segons ja hem avançat, els atribueixen la Constitució i els respectius estatuts d'autonomia, es regeixen per la seva pròpia normativa, la qual permet ajustar millor el seu funcionament a la naturalesa bifront a què abans hem fet referència. De fet,

també la normativa catalana sobre el règim jurídic de les administracions públiques disposa la mateixa exclusió a l'hora de determinar el seu àmbit d'aplicació (disp. add. segona LRJPAPC).

Nogensmenys, aquestes diferències no impliquen la prohibició absoluta d'incorporar alguna d'aquelles regles (entre d'altres, el funcionament electrònic) a la regulació del Govern, sempre que, lògicament, el legislador competent ho cregui convenient i ho faci de manera que no desdibuixi la naturalesa governamental de l'òrgan.

Entrant ja en el contingut substantiu de l'article segon de la Proposició de llei, considerem que no hi ha d'haver cap dubte respecte a la possibilitat que la convocatòria o la remissió d'actes es duguin a terme per mitjans electrònics, de forma que els retrets es projectarien, específicament, amb relació a la constitució, la celebració de les sessions i l'adopció d'acords, quan els seus membres hi participin per via telemàtica des d'indrets diferents.

Val a dir, a títol indicatiu, que l'ordenament jurídic català, a hores d'ara, ja regula la utilització de mitjans telemàtics respecte del mateix Govern i els seus òrgans d'assistència i suport (art. 35.1 i .2 LPGG). En efecte, el text actualment vigent de l'article objecte del present Dictamen disposa que el Govern i els òrgans que li donen assistència i suport «poden utilitzar, per al compliment de llurs funcions, xarxes de comunicacions o qualsevol altre mitjà telemàtic, sempre que s'hagin establert mecanismes que permetin garantir la identitat de les persones que emeten i reben les comunicacions i permetin garantir l'autenticitat dels missatges, les informacions i les manifestacions transmisesos, tant verbalment com per escrit». El que ara fa el nou apartat 3, que es pretén afegir, és completar aquesta regulació precisant que, a més de la lògica admissió de la convocatòria i la remissió d'actes a

distància, la constitució, el desenvolupament de les sessions i l'adopció d'acords també es puguin fer per mitjans electrònics.

Igualment, a tall il·lustratiu, resulta oportú indicar que altres comunitats autònomes s'han adaptat a la nova realitat tecnològica incorporant els mitjans electrònics o telemàtics en el funcionament dels seus governs, possibilitant-ne també la constitució, la celebració de reunions i la presa d'acords a distància (mantenint també el quòrum de presència). Aquest és el cas, per exemple, de l'article 15 de la Llei 2/2009, d'11 de maig, del president i del Govern d'Aragó, que preveu que «[e]l Gobierno podrá constituirse y adoptar acuerdos mediante el uso de medios telemáticos». Igualment ho admet l'article 33 de la Llei 6/2006, de 24 d'octubre, del Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, el qual, després d'establir que «[e]l Consejo de Gobierno podrá utilizar redes de comunicación a distancia o medios telemáticos para su funcionamiento», afegeix, a l'apartat 2, que «[e]n la celebración de las reuniones en las que no estén presentes en un mismo lugar quienes integran el Consejo de Gobierno, la persona titular de la Secretaría del Consejo de Gobierno hará constar esta circunstancia en el acta de la sesión, y verificará el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta Ley para la válida constitución del órgano y para la adopción de sus acuerdos».

Arribats a aquest punt, cal indicar que és innegable que els mitjans electrònics constitueixen una eina molt útil perquè, quan les circumstàncies del cas ho justifiquin i sempre, no cal dir-ho, en el marc d'allò jurídicament lícit, agiliten l'actuació del Govern. És a dir, en la mesura que ha de ser un òrgan de funcionament continu, les tecnologies poden facilitar la presa d'acords i, consegüentment, que el Govern pugui actuar en qualsevol moment que sigui necessari o oportú.

Això no significa, però, que sigui imaginable ni constitucionalment ni estatutàriament admissible que les sessions a distància del Govern desplacin el règim general de les sessions presencials en la seu permanent d'aquest, la ciutat de Barcelona (art. 10 EAC). En efecte, per la seva naturalesa mateixa, aquest òrgan, que ha de desenvolupar les funcions estatutàriament atribuïdes de manera visible, eficaç i pròxima als ciutadans que governa, es regeix per la regla de la vigència del principi d'immediatesa. En aquest sentit, no oblidem que la raó de ser de la formació de la voluntat col·legial és l'intercanvi d'opinions i la integració de les voluntats individuals que es produeix amb la deliberació i la participació directa i presencial en les sessions. A més, el requisit de la territorialitat exigida per l'Estatut, i que entenem que juntament amb el quòrum de presència que determina la llei ho és també de vàlida constitució del Govern, és el que dona seguretat jurídica i determina el jutge competent a l'efecte d'una possible impugnació i control dels acords que s'hagin adoptat.

Des d'una altra perspectiva, una situació com la descrita de funcionament del Govern fora de Catalunya, acompanyada de la circumstància que els seus membres no podrien assistir a les reunions del Parlament, probablement també comportaria una dificultat afegida per a l'exercici d'un aspecte essencial de la funció representativa que correspon als diputats en el vessant de control i impuls de l'acció política de govern (art. 23 CE), a través de les diverses iniciatives parlamentàries previstes al Reglament (art. 55.2, 71 i 72 EAC i 149 a 157 RPC). Nogensmenys, aquesta hipòtesi constituiria una translació indeguda de la norma a l'àmbit de les relacions entre el Govern i el Parlament que no ens correspon enjudiciar.

Així doncs, fets els anteriors advertiments i sens perjudici del vici d'antiestatutarietat formal en el qual incorre la Proposició de llei objecte de dictamen, segons hem conclòs en el fonament jurídic segon, entenem que,

quant al fons de la regulació, el règim de sessions del Govern a distància, tal com resta formulat en la norma que estem dictaminant, és respectuós amb el bloc de la constitucionalitat. En efecte, és estatutàriament legítim i fins i tot recomanable des del punt de vista de la política legislativa admetre que en el cas que algun membre del Govern de la Generalitat no pugui estar present físicament a les reunions d'aquest òrgan a la seva seu pugui intervenir-hi a distància per tal manifestar les opinions i els vots. Tanmateix, volem tornar a recordar que aquesta participació remota se circumscriu a una assistència no presencial en l'àmbit territorial català, de forma que exclou la dels membres que es troben en situació d'absència, és a dir, els que són fora de Catalunya, ja que en aquest cas s'aplica el règim de suplència previst expressament a l'Estatut per al president o presidenta de la Generalitat i a la Llei per als altres membres del Govern, al qual posteriorment al·ludirem, en examinar l'esmena 3.

I l'anterior sens perjudici que, atesa la insuficiència del redactat, pel caràcter genèric de la regulació proposada, calgui aprovar una normativa específica que disciplini la forma en què s'han de desenvolupar aquestes sessions. És a dir, es pot articular el funcionament del Govern per mitjans electrònics sempre que, reglamentàriament, es fixin els criteris que permetin assegurar el contingut de les manifestacions, el moment en què aquestes es produeixen, la interactivitat i la intercomunicació entre els seus membres en temps real. Amb tot, malgrat l'innegable avenç que suposa la possibilitat que els òrgans col·legiats puguin actuar a distància, som conscients que l'èxit d'aquestes sessions i de les actuacions que se'n derivin estarà lligat al fet que es puguin dur a terme amb les garanties esmentades, cosa que dependrà del bon funcionament dels mitjans electrònics emprats.

Quant al darrer aspecte esmentat, per acabar, volem fer una consideració respecte de l'operativitat i l'oportunitat d'un dels mitjans que el precepte que

dictaminem proposa com a vàlid per a la celebració de les sessions a distància: el correu electrònic, el qual equipara a les audioconferències i videoconferències. Al nostre parer, el correu electrònic no és un mitjà adequat per a la celebració de les sessions, ja que no permet mantenir l'oralitat en el funcionament de l'òrgan ni, si s'escau, l'emissió simultània de tots els vots, després de la deliberació. Ara bé, entenem que, en canvi, sí que pot ser un mitjà idoni per preparar i convocar les sessions i també, lògicament, per remetre les actes que en resultin i altres documents que hi estiguin relacionats.

Les anteriors consideracions ens porten a concloure que l'article segon de la Proposició de Llei, que afegeix un nou apartat 3 a l'article 35 LPGG, no vulnera l'Estatut.

4. Tot seguit, examinarem l'esmena 3, que proposa modificar l'article segon de la Proposició de Llei objecte del present Dictamen.

Per començar, cal aclarir que, tot i que literalment l'esmena diu que afegeix quatre nous apartats (el 3, el 4, el 5 i el 6) a l'article 35 LPGG, l'alteració que pretén realitzar es concreta, *de facto*, respecte del text de la proposta inicial, en els apartats 5 i 6, ja que els altres dos són tan sols una mera transcripció de l'apartat 3 de la Proposició de Llei, amb dos únics canvis consistents a afegir expressament el Govern en l'encapçalament del precepte com a destinatari de la norma i a numerar allò que inicialment era el segon paràgraf de l'apartat 3 com a nou apartat 4. Això, a banda d'algunes correccions merament estilístiques, que en cap cas afecten la primera redacció i, per tant, que no fan variar el contingut del pronunciament d'estatutarietat que tot just hem fet en l'apartat anterior d'aquest mateix fonament jurídic.

Per tant, pels motius que acabem d'exposar, ens centrarem només en els esmentats apartats 5 i 6 de l'article 35 LPGG, tot i que reproduïrem íntegrament l'esmena 3 per a un millor seguiment de la nostra argumentació:

«Article 2

S'afegeixen quatre nous apartats, el 3, el 4, el 5 i el 6, a l'article 35 de la Llei 13/2008, amb el text següent:

3. El Govern i la resta d'òrgans col·legiats compresos en l'àmbit d'aquesta llei es poden constituir, convocar, celebrar les seves sessions, adoptar acords i remetre actes tant de manera presencial com a distància, llevat que el seu reglament intern reculli expressament i excepcionalment el contrari.

4. En les sessions que celebrin els òrgans col·legiats a distància, els seus membres poden estar en llocs diferents sempre que s'asseguri per mitjans electrònics, considerats també com a tals els telefònics i els audiovisuals, la identitat dels membres o les persones que els supleixin, el contingut de les seves manifestacions, el moment en què aquestes es produeixen, així com la interactivitat i intercomunicació entre ells en temps real i la disponibilitat dels mitjans durant la sessió. Entre d'altres, es consideren inclosos entre els mitjans electrònics vàlids el correu electrònic, les audioconferències i les videoconferències.

5. El que preveu l'apartat 4 serà d'aplicació en tot cas a les deliberacions i decisions del Govern amb preferència al que estableix l'article 28.2, d'aquesta llei.

6. Quan els membres del Govern despatxin els assumptes i funcions que els correspon per mitjans telemàtics s'entendrà que no concorre el supòsit d'absència previst als articles 6.1, 12.1.k, 14.5 i 20 d'aquesta llei.»

Els diputats sol·licitants del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar consideren, repetint literalment els mateixos arguments que havien manifestat respecte del text de la Proposició, que l'esmena en qüestió

reforça, encara més, que es tracta d'una proposta encaminada a permetre «l'existència d'un Govern quins consellers i conselleres puguin no trobar-se físicament a Catalunya». Pel que fa als preceptes que podrien resultar vulnerats pel text de l'esmena, citen un reguitzell de fins a deu articles de la Constitució i de l'Estatut, que només molt llunyanament tenen a veure amb la matèria que incorporen els esmentats apartats 5 i 6.

Per la seva banda, els diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans, tot i que avalen que la vigent normativa permeti que els membres del Govern emprin els mitjans telemàtics en el compliment de les seves funcions, sostenen que allò que pretén l'esmena és «la desnaturalizació de la essència de la funció executiva de los miembros de un ejecutivo autonómico», a través «de excusar por mor de su mención en la ley la debida y esencial presencia de los miembros del ejecutivo autonómico en el desempeño de sus competencias y funciones». Retret que, com veurem posteriorment, projecten de manera més específica sobre l'apartat 6.

A) Entrant ja en l'anàlisi dels dubtes que se susciten respecte d'aquesta esmena, i donant per reproduïts els arguments que sustenten la nostra opinió sobre l'adequació a l'Estatut del contingut de la regulació que fa l'apartat 3 del text de l'article 35 inicialment proposat (en l'esmena, apts. 3 i 4), començarem el nostre examen per l'apartat 5, que declara que l'apartat 4 és d'aplicació preferent al que estableix l'article 28.2 LPGG. Recordem que aquest darrer precepte disposa que «[p]erquè les deliberacions i les decisions del Govern tinguin validesa, cal que hi siguin presents el president o presidenta de la Generalitat, o qui el supleixi, i almenys la meitat dels consellers».

Com ha quedat exposat, els sol·licitants del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar al·leguen que, en aquest punt, l'esmena reforça encara

més que es pugui constituir un Govern en el qual els seus membres poden no trobar-se físicament a Catalunya. Això semblen deduir-ho del fet que, com que l'apartat 5 diu que allò que s'hi disposa s'aplicarà amb preferència al que prescriu l'article 28.2 LPGG, és a dir, que per a la vàlida constitució del Govern no caldria la presència del president o presidenta i almenys la meitat dels consellers o conselleres, hi hauria la possibilitat que el Govern es reunís per mitjans electrònics, essent el president fora de Catalunya. En aquest sentit, volem insistir novament en el fet que en l'examen del text de la Proposició de llei ja hem descartat, perquè directament l'Estatut no ho permet, que el Govern pugui celebrar vàlidament sessions amb l'assistència remota del president o presidenta quan es trobi fora de Catalunya, atès que en aquesta circumstància s'ha de considerar absent i, per tant, sotmès al règim de suplència previst a l'article 67.8 EAC.

D'altra banda, una lectura atenta d'ambdues normes (art. 35.5 i 28.2 LPGG) permet concloure que no hi pot haver una veritable relació de preferència d'un precepte sobre l'altre, en la mesura que ni es contraposen ni s'exclouen mútuament, sinó que regulen qüestions diferents que, certament, més aviat es complementen. Així, l'article 28.2 LPGG fixa un quòrum mínim de presència per a la vàlida constitució del Govern que, en principi, l'esmena sembla considerar que no resulta prou adequat per aplicar-lo a les sessions del Govern a distància, raó per la qual l'article 35.5 LPGG, que s'ocupa precisament d'aquest tipus de reunions, l'exclouria, però sense fixar, per contra, un quòrum propi. En aquest sentit, val a dir que allò que podia haver regulat l'esmena és la modificació de l'article 28.2 LPGG per tal d'adaptar-lo millor a la nova realitat de les sessions per mitjans electrònics; sense que això signifiqui que mantenir el sistema de quòrum actualment vigent no sigui també una opció vàlida. Aquest darrer és el criteri que, per exemple, han pres les dues comunitats autònomes que admeten la modalitat de sessions a distància, a les quals ens hem referit abans.

Dit d'una altra manera, entenem que, en bona tècnica legislativa i atesa la finalitat que persegueix, hauria estat més escaient que l'esmena hagués dit, simplement, que per a la vàlida constitució del Govern, a l'efecte de la celebració de reunions, deliberacions i presa d'acords, al quòrum establert al tantes vegades citat article 28.2 LPGG es computa tant l'assistència presencial com a distància. Això anterior, segons ja ha quedat exposat de forma més extensa en examinar el text inicial de l'article segon de la Proposició de Llei, sempre tenint en compte que en absència del president, és a dir, si es troba fora de Catalunya, qui haurà de presidir serà el conseller primer i, si aquest no ha estat designat, el conseller al qual correspongui segons l'ordre de prelación (art. 67.8 EAC).

En conseqüència, per molt que aquesta defectuosa tècnica legislativa, que porta precisament a l'exclusió de l'únic precepte que es refereix al quòrum, podria fer pensar que no resta legalment garantit un mínim acceptable de representativitat a fi que els acords o les resolucions adoptats comptin amb la legitimitat democràtica, l'apartat 5 es pot interpretar en el sentit que, com qualsevol altre òrgan col·legiat, per a la vàlida constitució del Govern cal que hi assisteixin, en presència o a distància (però sempre dins de Catalunya, per imperatiu dels art. 10 i 67.8 EAC), el president o presidenta de la Generalitat, o qui n'exerceixi la suplència, i almenys la meitat dels consellers o conselleres.

Per les raons que acabem d'exposar, hem de concloure que l'esmena 3 presentada pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, de modificació de l'article segon de la Proposició de Llei objecte del present Dictamen, en la part que afegeix un nou apartat 5 a l'article 35 LPGG, no vulnera l'Estatut. Amb tot, recomanem, en la mesura que està en vies de tramitació parlamentària, la seva reformulació en el sentit d'establir, de forma expressa, el quòrum

necessari per a la vàlida constitució del Govern en les sessions que se celebrin a distància.

B) Pertoca ara examinar el nou apartat 6 que la mateixa esmena 3 pretén incorporar a l'article 35 LPGG. D'acord amb el text que es proposa addicionar, referit a l'activitat ordinària del Govern, quan els seus membres despatxin per mitjans telemàtics els assumptes i les funcions que els corresponen, no resulta aplicable el conjunt del règim de suplència i substitució que preveu la Llei 13/2008 per als supòsits d'absència, malaltia o impediment i, per tant, pel que ara interessa, exclou la suplència del president o presidenta de la Generalitat (art. 6.1), del conseller primer o consellera primera (art. 14.5), del vicepresident o vicepresidenta (art. 15.4, que, per cert, el text de l'esmena no esmenta) o l'encàrrec, a un altre conseller o consellera, del despatx ordinari dels assumptes i les funcions que pertocuen al conseller o consellera, quan estiguin absents de Catalunya (art. 12.1.k i 20).

Els diputats, del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, de manera excessivament imprecisa i amb arguments que, de fet, s'adrecen exclusivament a qüestionar el procediment d'investidura no presencial (que hem examinat en el FJ 4), es dirigeixen a aquest Consell qüestionant si les modificacions introduïdes per les esmenes a la Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008 són compatibles amb la Constitució i l'Estatut, o bé, per contra, suposen una possible infracció dels articles 1, 2.4, 3, 29.1, 38, 60.3 i 62.2 EAC, així com dels articles 1.2, 2, 9.1, 9.3, 14 i 23.2 CE que, al nostre parer, com abans hem dit, poc tenen a veure amb el contingut de la regulació que proposa l'esmena número 3.

Per la seva banda, els peticionaris del Dictamen, del Grup Parlamentari de Ciutadans, consideren, segons ha quedat exposat, que l'apartat 6 cerca

l'efecte d'excusar la presència dels membres del Govern, que entenen com a deguda i essencial, en l'exercici de les seves funcions. En fi, al·leguen que incorpora una excusa general i no causalitzada al deure d'assistència i d'implicació personal, directa i presencial en el compliment de les funcions del Govern. A això afegeixen que la regulació que pretén incorporar l'esmena «habilitaría injustificadamente el "ejercicio" de funciones ejecutivas e institucionales de manera permanente, sin el más mínimo contacto o la más mínima proximidad con los asuntos propios de la Generalitat o incluso al propio territorio de Cataluña, antojándose harto complicado o casi imposible el correcto y normal funcionamiento de las funciones que el artículo 68 EAC encarga al ejecutivo autonómico».

En darrer lloc, retreuen que es podria donar el cas que els membres del Govern «"actuasen" permanentemente en el ejercicio de sus funciones ejecutivas empleando la habilitación legal que pretende arbitrar la iniciativa aquí cuestionada, sustrayéndose al control directo parlamentario por vía de las diferentes modalidades de control como las preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencias, etc.».

A fi de donar una adequada resposta als retrets que es plantegen sobre aquest punt de l'esmena, hem de començar per referir-nos novament a l'article 67.8 EAC, que disposa, segons hem reiterat, que en els casos d'absència del president o presidenta de la Generalitat l'ha de suplir el conseller primer o consellera primera, si n'hi ha, o el conseller o consellera que determini la llei. Tot això, amb el benentès que, com el mateix precepte aclareix, la suplència no permet exercir les atribucions del president o presidenta relatives al plantejament d'una qüestió de confiança, la designació i el cessament dels consellers i la dissolució anticipada del Parlament.

A l'anterior hem d'afegir que, tot i que hom podria sostenir, quan es tracta d'òrgans administratius ordinaris, que no cal activar el mecanisme de suplència si algun dels seus membres pot despatxar els assumptes i les funcions que li corresponen per mitjans telemàtics, el cert és que, com ha entès el mateix Estatut, aquesta afirmació, en contra del que pretén l'esmena, no es pot traslladar als membres del Govern, atesa la singular naturalesa bifront, política i jurídica que té com a òrgan cabdal que integra el sistema institucional de Catalunya. És a dir, l'absència de la persona titular de la presidència del Govern i, consegüentment, la necessitat de designar qui n'exercirà la suplència, no és una situació que tingui la mateixa naturalesa ni produeixi els mateixos efectes que el simple fet de tenir o no la possibilitat de despatxar els assumptes i les funcions per mitjans electrònics. Ben al contrari, l'aplicació del règim estatutari d'absència s'envolta d'un seguit de cauteles i és imperativa i, com veurem tot seguit, es vincula directament amb el fet de trobar-se fora de Catalunya.

Efectivament, és llavors quan s'ha de designar un suplent (cas del president) o es pot encarregar el despatx ordinari dels assumptes i funcions a un altre conseller o consellera. És a dir, la rellevància institucional del càrrec de president de la Generalitat, en tant que li correspon la més alta representació de la Generalitat i té la representació ordinària de l'Estat (art. 67.1 EAC), és la que justifica que la seva absència de Catalunya —necessàriament transitòria— tingui una regulació, si més no principal, a nivell estatutari (art. 67.8 EAC). D'aquí que, precisament, l'article 6.4 de la mateixa Llei 13/2008 reguladora de la presidència de la Generalitat i del Govern estableixi que la suplència del president o presidenta de la Generalitat s'hagi d'acordar mitjançant decret i se n'hagi de donar compte al Parlament, com també publicar en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Aquesta ha estat, sense excepcions, la pràctica seguida pel Govern de la Generalitat en aquests casos. Així, si prenem com a mostra, i a títol indicatiu, els diversos decrets pels quals es determina la persona que ha d'exercir la suplència en les funcions de la presidència de la Generalitat publicats en el DOGC des del dia 2 d'abril de 2015 fins a la data d'emissió del present Dictamen, aquests s'han aprovat per raó d'absència del president durant un període determinat de temps i, més concretament, perquè es trobava a l'estranger, com resulta de l'Agenda del Govern i la informació publicada en els mitjans de comunicació.

D'acord amb els raonaments exposats, és obvi que l'article 67.8 EAC vincula el legislador català, en el sentit que no pot pretendre dictar una norma com la que estem examinant, que exclogui directament de la consideració estatutària de l'absència el cas en què el president o presidenta de la Generalitat, tot i ser fora de Catalunya, pugui despatxar els assumptes de govern telemàticament.

L'exercici ordinari de les funcions del titular de la presidència requereix ineludiblement la seva presència a Catalunya i, si es donen les causes previstes, s'ha de procedir a la seva suplència o delegació de funcions (art. 67.8 i .9 EAC). El mateix cal dir, *a fortiori*, dels consellers o conselleres, ja que s'ha d'entendre que la dita presència constitueix un principi que els és aplicable com a membres de l'òrgan superior col·legiat que dirigeix l'acció política i l'Administració de la Generalitat; aquest principi el recull, de fet, l'article 20 LPGG, en preveure que en cas d'absència d'un dels consellers el president pot encarregar el despatx ordinari dels assumptes i les funcions d'aquell a un altre conseller. Això significa que el funcionament a distància del Govern no pot servir per obviar l'aplicació dels principis que regeixen aquest tipus d'òrgans, en especial, l'ordinari règim de sessions en la seva seu permanent i de suplència o encàrrec de funcions en cas d'absència. Ultra

això, l'admissió de l'ús dels mitjans telemàtics per resoldre situacions d'absència permanent fora del territori català desdibuixaria la configuració estatutària mateixa del Govern el qual, per dirigir, conduir i administrar adequadament tots els assumptes que pugui suscitar la població de Catalunya, ha de poder exercir ordinàriament les funcions que li atribueix l'Estatut amb proximitat territorial i de manera visible per als ciutadans.

Pel que fa a la darrera de les objeccions que plantegen els sol·licitants, és a dir, que l'apartat 6 impediria el control directe del president i dels consellers absents per part del Parlament (preguntes, interpel·lacions, mocions i compareixences, per exemple), ens remetem a allò que hem dit en examinar l'apartat 3 de l'article 35 LPGG, d'acord amb el text de la proposta. A més, hem de recordar que aquesta és una matèria reservada al Reglament del Parlament, que no preveu ni pot preveure el text de l'esmena que es proposa.

En conseqüència, per tot el que s'acaba d'exposar, hem de concloure que l'esmena 3, presentada pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, en l'apartat 6 que afegeix a l'article 35 LPGG, és contrària als articles 10 i 67.8 EAC.

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

CONCLUSIONS

Primera. La Proposició de Llei de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern no compleix els requisits de naturalesa ni de simplicitat exigits per l'article 138 del Reglament del

Parlament per poder ser tramitada i aprovada pel procediment legislatiu excepcional de lectura única.

Així mateix, l'adopció d'aquesta via també vulneraria els articles 129 i 130 del Reglament del Parlament perquè el procediment de lectura única no és apte per modificar aspectes substancials de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut.

Per tant, la reforma de l'article 35 de la Llei 13/2008, relatiu al règim de sessions i d'adopció d'acords del Govern, s'hauria de tramitar pel procediment previst per als projectes i les proposicions de llei de desenvolupament bàsic de l'Estatut (art. 129 i 130 RPC), que és també el procediment competent, per mandat de la disposició final primera RPC, per a la reforma del Reglament del Parlament i, per tant, el que correspon aplicar per a la modificació de l'article 4.2 de la Llei 13/2008, relatiu al debat d'investidura del president o presidenta de la Generalitat, tenint en compte la reserva reglamentària que l'afecta.

Adoptada per unanimitat.

Segona. L'article primer de la Proposició de llei, que afegeix un nou paràgraf a l'article 4.2 de la Llei 13/2008, relatiu al procediment d'investidura del president o presidenta de la Generalitat, regula una matèria que està reservada al Reglament del Parlament i, en conseqüència, vulnera els articles 58 i 67.2 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Tercera. El contingut de l'article primer de la Proposició de llei, que afegeix un nou paràgraf a l'article 4.2 de la Llei 13/2008, relatiu al procediment d'investidura del president o presidenta de la Generalitat, vulnera l'article 67.2 de l'Estatut i l'article 23 de la Constitució. De la mateixa manera, les

esmenes 1 i 2, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, vulneren l'article 67.2 de l'Estatut i l'article 23 de la Constitució, com també l'article 67.8 de l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Quarta. El contingut de l'article segon de la Proposició de Llei, que modifica l'article 35 de la Llei 13/2008, relatiu al règim de sessions i d'adopció d'acords del Govern, no és contrari a l'Estatut, com tampoc ho és el de l'esmena 3, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, en la part que afegeix un nou apartat 5 a l'esmentat article 35. Tanmateix, recomanem la reformulació d'aquest darrer apartat en el sentit d'esclarir el quòrum necessari per a la vàlida constitució de les sessions del Govern que incorporin mitjans telemàtics.

Adoptada per unanimitat.

Cinquena. El contingut de l'esmena 3, del Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, en la part que afegeix un nou apartat 6 a l'article 35 de la Llei 13/2008, relatiu a l'exclusió del règim de l'absència quan els membres del Govern despatxin els assumptes i les funcions per mitjans telemàtics, vulnera els articles 10 i 67.8 EAC.

Adoptada per unanimitat.

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