



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES  
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 1/2018, de 26 de abril,  
sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la  
presidencia de la Generalitat y del Gobierno**

---

El Consell de Garanties Estatutàries, con la asistencia del presidente Joan Egea Fernàndez, del vicepresidente Pere Jover Presa, de los consejeros Marc Carrillo y Jaume Vernet Llobet, del consejero secretario Àlex Bas Vilafranca, de los consejeros Francesc de Paula Caminal Badia y Carles Jaume Fernàndez y de la consejera Margarida Gil Domènech, ha acordado emitir el siguiente

**D I C T A M E N**

Solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, y por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, respecto de la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno y las enmiendas presentadas al articulado (BOPC núm. 43, de 23 de marzo, y núm. 54, de 10 de abril, de 2018).

## ANTECEDENTES

1. El día 17 de abril de 2018 tuvo entrada en el Registro del Consell de Garanties Estatutàries un escrito del presidente del Parlament, de la misma fecha (Reg. núm. 6002), en que se comunicaba al Consell el Acuerdo de la Mesa del Parlament, del mismo 17 de abril, por el que, según lo previsto en los artículos 16.1.b y 23.b de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), se admitieron a trámite dos solicitudes de dictamen presentadas por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar (Reg. Parlament núm. 2342), y por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos (Reg. Parlament núm. 2362), respectivamente, que los mismos diputados ampliaron respecto a las enmiendas formuladas al articulado (Reg. Parlament núm. 2659 y 2719).

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sesión del día 19 de abril de 2018, tras examinar la legitimación y el contenido de las dos solicitudes, de conformidad con los artículos 23 a 25, apartados 1 a 3, LCGE, acordó su admisión a trámite y se declaró competente para emitir los dictámenes correspondientes.

Dado que dichas solicitudes tienen objetos conexos que justifican la unidad de tramitación y decisión, ya que recaen sobre la misma norma legal, en virtud de los artículos 19.2 LCGE y 31 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell, se acordó abrir el trámite de audiencia que prevé el mencionado precepto legal para que los solicitantes formularan las observaciones que estimaran oportunas sobre la posible acumulación de los dos procedimientos de dictamen y se designaron coponentes al presidente

señor Joan Egea Fernández, al vicepresidente señor Pere Jover Presa y al consejero secretario señor Àlex Bas Vilafranca.

3. En la misma sesión, al amparo del artículo 25 LCGE, apartados 4 y 5, y del artículo 35 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell, acordó dirigirse a los solicitantes y a todos los grupos y subgrupos parlamentarios con el fin de solicitarles la información y la documentación complementarias de que dispusieran sobre la norma sometida a dictamen.

4. En fecha 23 de abril de 2018 se recibió en el Registro del Consell un escrito de información complementaria sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, elaborado por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, en fecha 23 de abril de 2018 (Reg. núm. 6004).

5. En fecha 24 de abril de 2018, de conformidad con el trámite de audiencia abierto en virtud del acuerdo adoptado en la sesión de 19 de abril de 2018, en aplicación de los artículos 19 LCGE y 31 del Reglamento del Consell, una vez transcurrido el plazo para la realización de este trámite sin que se hubieran presentado alegaciones, el Consell acordó acumular las solicitudes de dictamen solicitadas por más de una décima parte de los diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, y por más de una décima parte de los diputados, del Parlament, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

6. Finalmente, tras las correspondientes sesiones de deliberación del Consell, el día 26 de abril de 2018 ha tenido lugar la votación y aprobación del presente Dictamen, de acuerdo con lo previsto en los artículos 26 bis.4 LCGE y 38 del Reglamento de organización y funcionamiento del Consell.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### ***Primero. El objeto del Dictamen***

Como ha sido expuesto en los antecedentes, más de una décima parte de los diputados del Parlament de los grupos parlamentarios Socialistes i Units per Avançar, por una parte, y de Ciudadanos, por otra, han presentado sendas solicitudes de dictamen sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno (en lo sucesivo, Proposición de ley o Proposición, indistintamente), así como sobre alguna de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya. Dicha opinión consultiva se emite de conformidad con lo previsto en los artículos 16.1.b, 23.b y 26 bis de la Ley 2/2009, de 12 de febrero, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE).

En este fundamento jurídico expondremos brevemente el *iter* procedimental que ha seguido la mencionada iniciativa legislativa y las enmiendas presentadas, esbozando también su contexto normativo. A continuación, haremos mención de su contenido y finalidad, sintetizaremos las dudas de constitucionalidad y estatutariedad que plantean los peticionarios y, finalmente, señalaremos la estructura que adoptará el Dictamen a fin de tratar las cuestiones que se suscitan.

1. En fecha 23 de marzo de 2018 fue publicada la Proposición de ley (BOPC 43, de la misma fecha), la cual, a solicitud del Grupo Parlamentario Junts per Catalunya, la Mesa del Parlament, en fecha 19 de marzo de 2018, y tras desestimar las peticiones de reconsideración presentadas, acordó que se cursara por el procedimiento de urgencia extraordinaria y propuso al Pleno que fuera tramitada por el procedimiento de lectura única. Asimismo, abrió

un plazo de 4 días hábiles para la presentación de enmiendas, «de acuerdo con la interpretación hecha por la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/2017, de 29 de noviembre, del apartado 2 del artículo 138 del Reglamento». Este plazo inicial (con término el 3 de abril) fue objeto de tres prórrogas adicionales y sucesivas, una de 2 días y dos de 1 día, respectivamente, cuyo plazo finalizó el 9 de abril. En fecha 10 de abril las enmiendas presentadas fueron admitidas a trámite y publicadas, junto con el plazo de solicitud de dictamen al Consell, que acabó el 13 de abril de 2018 (BOPC núm. 54, de 10 de abril de 2018).

Al objeto de contextualizar muy brevemente la Proposición de ley, cabe mencionar, en primer lugar, la norma que pretende modificar, es decir, la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno (en lo sucesivo, Ley 13/2008 o LPGG, indistintamente), surgida, como reza su preámbulo, a raíz de los cambios en el marco institucional derivados del título II del Estatuto de 2006, que hicieron necesaria su aprobación y la derogación de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlament, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat. Además, respecto a la investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, no puede obviarse lo dispuesto, sobre su desarrollo —debate y votación—, por los artículos 149 y 150 del texto refundido del Reglamento del Parlament de Catalunya (en lo sucesivo, RPC), aprobado el 20 de febrero de 2018 (BOPC núm. 25, de 27 de febrero de 2018).

2. La Proposición de ley objeto de análisis consta de dos artículos y una disposición final, y, como se ha dicho, modifica la Ley 13/2008 incorporando dos adiciones en su articulado. Así, el artículo primero añade un nuevo párrafo al artículo 4.2, relativo a la elección del presidente o presidenta de la Generalitat, que atribuye al Pleno del Parlament la facultad de autorizar que el debate de investidura se celebre, en caso de ausencia, enfermedad o

impedimento del candidato o candidata, sin su presencia o sin su intervención, en el momento de presentar el programa y solicitar la confianza del Pleno del Parlament.

La exposición de motivos de la Proposición fundamenta esta modificación en que aunque la Ley 13/2008 prevé en el artículo 6 las situaciones de ausencia, enfermedad o impedimento del presidente o presidenta de la Generalitat, en las que la sustitución o suplencia opera automáticamente, no las prevé, en cambio, cuando se producen en el momento de su elección, prevista en el artículo 4, «motivo por el que se hace necesario introducir una modificación en el procedimiento de elección, en los supuestos que concurren las situaciones ya previstas en el artículo 6 u otras imposibilidades físicas que no permitan al candidato expresarse oralmente» (párr. quinto).

Por su parte, el artículo segundo incorpora un tercer apartado al artículo 35 de la Ley 13/2008, referente al uso de medios telemáticos, «con el objetivo de adaptar la ley vigente al funcionamiento de los órganos colegiados previstos, de conformidad con la normativa europea y con la reciente legislación de regulación del sector público estatal» (párr. sexto de la exposición de motivos), introduciendo la posibilidad de constitución, convocatoria, celebración de sesiones, adopción de acuerdos y remisión de actos de los órganos colegiados previstos en la Ley 13/2008, a distancia, además de la presencial.

Por último, la disposición final fija la entrada en vigor al día siguiente de la publicación de la norma en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Asimismo, se han presentado tres enmiendas al articulado por parte del subgrupo parlamentario del Partido Popular de Cataluña y cuatro por parte del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya. Nos centraremos solo en el

contenido de estas últimas y, de entre ellas, en el de las tres que han sido expreso objeto de petición. La enmienda 1 plantea cambiar la redacción de la exposición de motivos de la Proposición con el fin de justificar adicionalmente la necesidad de la reforma de los artículos 4.2 y 35 LPGG. La enmienda 2 propone un cambio en la estructura del artículo primero de la Proposición, introduciendo en el artículo 4 LPGG un nuevo apartado 3 en lugar de un nuevo párrafo en el apartado 2, y sustituye la referencia temporal que se hace al «momento de presentar el programa de gobierno y solicitar la confianza del Pleno» por «la fecha de la sesión de investidura». Respecto al resto, se aprecian algunas variaciones de redactado pero que no inciden en el contenido ni en la finalidad del precepto. Finalmente, la enmienda 3, que afecta al artículo segundo de la Proposición, incorpora al Gobierno entre los órganos destinatarios de la regulación del apartado 3 del artículo 35 LPGG, divide el contenido de este apartado relativo a la celebración de las sesiones en un nuevo apartado 4 y adiciona los apartados 5, relativo a la aplicación preferente del apartado 4 sobre el artículo 28.2 LPGG en cuanto a las deliberaciones y decisiones del Gobierno, y 6, que declara que no se da el supuesto de ausencia cuando los miembros del Gobierno despachen los asuntos y funciones que les corresponden por medios telemáticos.

3. Como acabamos de indicar, se han enviado al Consell dos solicitudes de dictamen que cuestionan el contenido de la Proposición de ley que, posteriormente, han sido ampliadas con la inclusión de las dudas sobre alguna de las enmiendas presentadas al articulado. Nos referiremos, a continuación, a las críticas que se plantean y a los preceptos constitucionales y estatutarios que se consideran vulnerados.

A) Respecto a la primera petición, los diputados integrantes del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar remiten, en fecha 26 de marzo, un primer escrito a la Mesa del Parlament con reproches sobre los artículos

primero y segundo de la Proposición de ley «por posible infracción de los artículos 1, 2.4, 3, 29.1, 38, 60.3 y 62.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña y 1.2, 2, 9.1, 9.3, 14 y 23.2 de la Constitución». Al anterior le añaden un segundo escrito, de fecha 11 de abril de 2018, donde piden la opinión del Consell sobre las enmiendas 1, 2 y 3, presentadas por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, por los mismos motivos y considerando infringidos los mismos preceptos estatutarios y constitucionales previamente alegados, sin una justificación adicional, que resumiremos a continuación.

Los peticionarios entienden, con carácter general, que la Proposición de ley es *ad personam*, para «permitir [...] la investidura del candidato Carles Puigdemont i Casamajó», lo que se ve reforzado, a su entender, porque el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya ha solicitado complementariamente que la iniciativa se tramite por el procedimiento de lectura única y el de urgencia. En su opinión, esta condición conculcaría la exigencia de igualdad ante la ley (art. 14 CE) y los principios de legalidad y seguridad jurídica (art. 9.1 y .3 CE). Seguidamente, sobre el concreto articulado, y en relación con el artículo 4.2 LPGG, que se modifica por el artículo primero de la Proposición, los solicitantes reproducen alguno de los argumentos incluidos en el informe de los servicios jurídicos de la Cámara de 15 de enero de 2018, y concluyen que la aceptación de la modificación implicaría «distorsionar totalmente el procedimiento de elección previsto para el presidente de la Generalitat» y colisionaría con el apartado 3 de aquel mismo artículo 4 que «configura la presencia del presidente de la Generalitat en el debate de investidura como un elemento esencial del procedimiento sin el cual este no podría cumplir su función estatutaria». Por tanto, «permitir la investidura no presencial del candidato a la presidencia de la Generalitat sin la posibilidad de llevar a cabo un debate con el resto de grupos parlamentarios sobre su programa, y a los que debe solicitar su confianza,

infringiría el *ius in officium* de los diputados y diputadas que conforman la Cámara según lo previsto en el artículo 23.2 CE».

En términos similares se cuestiona el artículo segundo de la Proposición de ley, en la medida en que los diputados solicitantes consideran que la modificación del artículo 35 LPGG «en realidad tan solo pretende dar cobertura a la posibilidad de configurar un Consejo Ejecutivo en que el presidente, y quizás algunos de los consejeros, residan en el extranjero», toda vez que «[r]esulta imposible imaginar la forma de poder ejercer plenamente la función de control al Gobierno que corresponde al Parlament de Catalunya», lo que implicaría que faltarían los elementos esenciales del procedimiento «y se vulneraría el derecho a la participación política de la ciudadanía de Catalunya, en este caso mediante sus representantes».

B) La otra petición de dictamen, a iniciativa, como hemos indicado, de más de una décima parte de diputados del Parlament, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, la integran también dos escritos presentados a la Mesa del Parlament, uno en fecha 27 de marzo de 2018, respecto al articulado de la Proposición de ley, y el otro en fecha 12 de abril de 2018, en cuanto a la enmienda 3 presentada por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya.

En el primero aducen que se ha producido una vulneración del artículo 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». Respecto a la utilización del procedimiento de lectura única, advierten que dicho procedimiento exige unos presupuestos habilitantes muy taxativos por la especial afectación que supone al derecho fundamental de participación política y, haciéndose eco de la doctrina contenida en el DCGE 7/2017, de 6 de julio, sobre la Propuesta de reforma parcial del Reglamento del Parlament destacan, por una parte, la falta de consenso entre las fuerzas

parlamentarias tanto en el contenido como en la forma de tramitación pretendida de la Proposición y, por otra, que la materia que se regula debería ser objeto de una ley de desarrollo básico del Estatuto (art. 62), la cual quedaría excluida de la mencionada tramitación simplificada.

En segundo lugar, aunque no lo mencionan expresamente, cuestionan el artículo primero de la Proposición porque entienden que, al regular las condiciones en las que un diputado puede someterse al debate de investidura la iniciativa legislativa «pretende novar de manera sustancial una materia propiamente del bloque reglamentario». En concreto, la regulación que se efectúa en el artículo 149 RPC, razón por la que debería seguirse el procedimiento establecido en los artículos 129 y 130 RPC, sin la intervención del Gobierno, tal como prevé la disposición final primera de dicha norma.

Igualmente, insisten en destacar que pretende introducirse una «modalidad de participación» (de hecho, ausencia de participación) en el debate de investidura que excluye el rasgo esencial de los procedimientos parlamentarios, que no es otro que la presencia de sus protagonistas en los órganos de la Cámara. Así, se añade que la única excepción prevista es una participación limitada al voto por vía de delegación que parte de unos presupuestos de excepcionalidad, como es el que las causas que lo permiten revisten el carácter de *numerus clausus*, que prevén situaciones inimputables al diputado que pretende la delegación y que tienen como denominador común el impedimento físico involuntario o el cumplimiento de deberes familiares, que se consideran preferentes al deber de asistir a las sesiones de los órganos parlamentarios.

Por último, haciendo una exposición del contexto en el que entienden que se enmarca el ejercicio de la iniciativa, concluyen que se ha llevado a cabo una inadecuada solución *ad casum* y agregan 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 segundo escrito presentado, los diputados solicitantes efectúan una crítica inicial a que la Mesa del Parlament haya habilitado *ex novo* un nuevo plazo no previsto para la solicitud de dictamen posterior a la presentación de enmiendas y estiman que lo anterior es «una muestra más de la inexistencia de los presupuestos habilitantes para la tramitación de la iniciativa en cuestión mediante el procedimiento de lectura única». Entienden, además que la enmienda 3, presentada por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya vulnera el artículo 23 CE «en su vertiente de función ejecutiva delegada por desnaturalizarla».

Así, aducen que el objetivo de la enmienda (que se hace especialmente patente en el nuevo apartado 6 que pretende introducirse en el artículo 35 LPGA) es prever una excusa general no causalizada del deber de los miembros del Ejecutivo autonómico de asistencia e implicación personal, directa y presencial en el cumplimiento de las funciones y en el ejercicio de sus competencias, que son características «inmanentes a la función representativa delegada que [...] están llamados a ejercer». Consideran, en consecuencia, que esta situación haría muy complicado o casi imposible el correcto y normal funcionamiento de las funciones que el artículo 68 EAC encarga al Ejecutivo autonómico.

Ulteriormente, alegan 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», lo que «podría extenderse también a las funciones de control del Parlamento» porque podría darse el supuesto de actuación de los miembros del Gobierno «sustrayéndose al control directo parlamentario por vía de las diferentes modalidades de control como las preguntas, interpelaciones, mociones, comparecencias, etc.».

4. Una vez efectuadas las consideraciones anteriores, y a fin de analizar las cuestiones planteadas y dar respuesta a las solicitudes, el Dictamen adoptará la siguiente estructura: un fundamento jurídico segundo en el que se analizará la virtualidad del procedimiento legislativo de lectura única para la reforma de una ley de desarrollo básico del Estatuto, como es la Ley 13/2008; un fundamento jurídico tercero, donde se examinará la regulación prevista en el artículo primero de la Proposición de ley desde la perspectiva del principio de la autonomía parlamentaria, en su vertiente de la reserva de reglamento parlamentario; un fundamento jurídico cuarto, en el que se estudiará la adecuación al Estatuto y a la Constitución del contenido material de este mismo artículo, relativo a la investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, así como de las enmiendas 1 y 2, del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, que se refieren a la misma, y finalmente, un fundamento jurídico quinto, donde el mencionado examen se llevará a cabo respecto al artículo segundo de la Proposición de ley y la enmienda 3 del mismo Grupo, relativos al régimen de sesiones y adopción de acuerdos a distancia del Gobierno de la Generalitat.

Todo lo anterior, huelga decirlo, teniendo en cuenta que el mencionado escrutinio, como en todas las ocasiones en las que se ha pronunciado el Consell a través de su opinión consultiva y en el mismo sentido de la doctrina del Tribunal Constitucional, no debe resolver las dudas de carácter preventivo planteadas por los solicitantes, sino que debe centrarse en contrastar los preceptos solicitados y las normas y principios que integran el

parámetro de control y, en ningún caso, las intenciones o finalidades del autor de la norma, la estrategia política o su último propósito (STC 139/2017, mencionada, FJ 2.c, con cita de la STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 2 y otras).

***Segundo. El examen de la adecuación al Estatuto y al Reglamento del Parlament de la adopción del procedimiento legislativo de lectura única para la reforma de la Ley 13/2008***

1. A continuación, nos corresponde resolver la cuestión de si resulta conforme al Estatuto y al Reglamento del Parlament, en virtud de su carácter de parámetro en cuanto a los elementos nucleares del derecho parlamentario, la reforma de una ley de desarrollo básico del Estatuto, en concreto la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno, en dos aspectos sustanciales, como son la regulación del procedimiento de elección del presidente de la Generalitat y el régimen jurídico de las reuniones del Gobierno (constitución, celebración de sesiones y participación a distancia o remota), mediante el procedimiento legislativo especial de lectura única.

Como ya expusimos suficientemente en el DCGE 7/2017, el mecanismo de lectura única es un procedimiento para la aprobación de leyes de carácter excepcional, dadas las notas de brevedad y simplicidad que lo definen, que comporta la supresión de fases determinantes del procedimiento legislativo ordinario. Así, esta vía prescinde, en todo caso, del trámite de ponencia y su informe, de las comparecencias previas a la apertura del plazo de enmiendas y generalmente del trabajo de la comisión legislativa con el correspondiente dictamen, a menos que sea sustanciada en comisión, supuesto que comporta la eliminación del debate y votación finales ante el órgano plenario.

La ausencia de los mencionados trámites, como también señalamos en aquel momento, reduce la intensidad tanto cuantitativa como cualitativa del trabajo parlamentario, en detrimento del pleno ejercicio del *ius in officium* del conjunto de los diputados, especialmente el de la minoría, con la consiguiente afectación del proceso de conformación de la voluntad política de la cámara.

Por consiguiente, como hemos reiterado, el uso de este procedimiento debería restringirse a supuestos de amplio consenso entre los grupos parlamentarios o a regulaciones de escasa entidad que deban ser aprobados por razón del interés general o de fomento de algún bien jurídico a través de la acción normativa. Y, adicionalmente, debe tenerse presente que la circunstancia de la urgencia por sí sola no puede convertirse en una justificación para optar por esta vía, en la medida en que los requisitos que amparan la modalidad de la lectura única son únicamente los que recordaremos seguidamente, y que, por el contrario, la motivación de una eventual premura en la aprobación de la ley debe ser vehiculada, especialmente en los sistemas parlamentarios unicamerales, mediante la opción de la reducción de los plazos que permite la normativa parlamentaria (el art. 107 RPC prevé una declaración de urgencia ordinaria y otra extraordinaria).

Una vez señalada su excepcionalidad, conviene recuperar a continuación los dos requisitos que habilitan la activación de la lectura única, la cual se decide en última instancia por el Pleno, según prescribe el artículo 138 RPC y que, como también vimos a título comparativo en el DCGE 7/2017, están previstos de forma generalizada en la práctica totalidad del conjunto de normas de organización de las asambleas legislativas autonómicas y en los reglamentos del Congreso y del Senado: el de la naturaleza y el de

simplicidad. Aquí, cabe recordar que las normas de organización parlamentaria, en los aspectos esenciales de la función representativa, actúan como canon de constitucionalidad y de estatutariedad en el examen de las cuestiones relativas a los procedimientos legislativos, en la medida en que son expresión y a la vez condición para la realización del derecho fundamental de participación política ex artículo 23 CE, así como de varios preceptos del Estatuto relativos a las instituciones de autogobierno (entre otros, arts. 55, 64, 67, 74 y 75 EAC).

El escrutinio de estas dos condiciones (naturaleza y/o simplicidad) se vuelve particularmente relevante en el caso que nos ocupa, sobre todo si tenemos en cuenta que la precitada última y reciente reforma del Reglamento comportó que la iniciativa o capacidad de solicitar la tramitación por lectura única de una proposición de ley se rebajara de la necesidad de acuerdo por parte del conjunto de los grupos parlamentarios, prevista en el ya derogado artículo 135 RPC, a la voluntad de uno solo, el grupo promotor, según el actual artículo 138.2 RPC, con la subsiguiente eliminación del requerimiento de unanimidad en la iniciativa que se exigía en la norma precedente. Una conveniencia de evaluación, además, que viene reforzada por el hecho de que la Mesa del Parlament ha interpretado que nuestro Dictamen sobre las proposiciones de ley susceptibles de ser tramitadas por lectura única debe ser solicitado y emitido entre el momento en que finaliza el periodo de presentación de enmiendas por parte de los grupos parlamentarios, subsiguiente a la publicación de la iniciativa, y antes de la celebración de la sesión plenaria que debe decidir si se aprueba la adopción de este tipo de procedimiento legislativo excepcional. Sobre esta opción, sin extendernos más aquí, una alternativa también válida habría sido adoptar el modelo que se sigue en otras cámaras y prácticas parlamentarias, que sitúan el trámite de presentación de enmiendas una vez el pleno de la cámara ya ha votado y, por tanto, autorizado la activación de la vía de la lectura única, de forma que

la posibilidad de solicitar dictamen se situaría en un momento posterior, de forma más similar al modelo que se sigue en el procedimiento legislativo común.

En todo caso, la decisión adoptada por la Mesa del Parlament, al objeto de incorporar el trámite de enmiendas en la lectura única, aparte de ser el primer y único caso con que se cuenta hasta el momento, es conforme a la propuesta del DCGE 7/2017 y la STC 139/2017, y a la vez refuerza el sentido de nuestra función consultiva en cuanto al examen de estos dos requisitos (naturaleza y/o simplicidad), en la medida en que aporta un criterio fundamentado al Pleno a la hora de decidir si autoriza el uso de esta vía legislativa excepcional.

2. Una vez efectuadas las consideraciones anteriores y volviendo al análisis del texto de la propuesta de reforma de la Ley 13/2008, debemos situarnos en la necesidad de examinar dos cuestiones principales: por un lado, el hecho que los artículos que pretenden introducirse y modificarse a través de esta Proposición de ley se insieren, desde el punto de vista de las fuentes normativas del derecho público catalán, en una concreta tipología legal, específicamente en una ley de desarrollo básico del Estatuto (art. 62.2 EAC), y, por otro, que aluden, desde la vertiente de su contenido, a dos elementos tan sustantivos y relevantes como son el procedimiento parlamentario de investidura del presidente de la Generalitat y un determinado aspecto del régimen de reuniones del Gobierno (la constitución y la participación remota de sus miembros en las sesiones).

A) Respecto a la primera cuestión, en el mismo sentido en que nos expresamos en el precitado DCGE 7/2017 (FJ 2), debemos decir y reiterar, que, según nuestro criterio, las leyes de desarrollo básico, al menos en sus

elementos más sustantivos, no pueden ser aprobadas ni reformadas por el procedimiento legislativo de lectura única.

Y ello es así porque, como hemos visto, el Estatuto optó por la decisión expresa de establecer una serie de materias, entre las cuales las relativas a la regulación nuclear del régimen jurídico de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno (art. 62.2 EAC en relación con los arts. 67.5 y 68.3 EAC) que, dada su importancia institucional, debían ser aprobadas siguiendo unas determinadas especificidades procedimentales, características y exclusivas de la tipología de las denominadas leyes de desarrollo básico del Estatuto. La más significativa, exigida por la norma estatutaria, el requisito de la mayoría absoluta del Pleno sobre el texto final para su aprobación, reforma y derogación, pero también otras, requeridas por el Reglamento del Parlament, como la iniciativa legislativa cualificada para su impulso, la previsión potestativa de la ponencia conjunta para su tramitación o la posibilidad de devolver el texto a comisión en caso de no alcanzar la mencionada mayoría.

Sobre la validación de esta tipología legal y la previsión de un procedimiento parlamentario específico, cabe indicar que la jurisprudencia constitucional consideró recientemente que constituía una opción legítima del legislador estatutario a la hora de calificar, por razón de su relevancia institucional, la aprobación de determinada legislación (STC 71/2017, de 5 de junio, FJ 4; 224 y 225/2016, de 19 de diciembre, FJ 3).

De acuerdo con el razonamiento anterior, entendemos que la mencionada configuración singular de las leyes de desarrollo básico —consistente en fijar unas garantías reforzadas en su tramitación y aprobación, a fin de asegurar la obtención de consensos parlamentarios más amplios incluida la posible designación de una ponencia conjunta— resulta contradictoria con el carácter

excepcional, abreviado y simplificado del procedimiento parlamentario de lectura única.

B) Una primera conclusión, esta que acabamos de exponer, en cuanto a la improcedencia de la tramitación parlamentaria elegida, que se transforma en incompatibilidad insalvable respecto a las prescripciones del Estatuto y al propio Reglamento del Parlament cuando se realiza el enjuiciamiento del contenido concreto de la Proposición de ley, según los requisitos de la «naturaleza del proyecto [o proposición]» o «la simplicidad de la formulación» exigidos por el artículo 138 RPC.

Ciertamente, la regulación del procedimiento parlamentario para la elección del presidente o presidenta de la Generalitat, de entre los miembros de la Asamblea legislativa catalana, no es una cuestión de naturaleza menor, accesoria, excéntrica o periférica, que permita interpretar que puede ser tramitada por el mecanismo de la lectura única, ni tampoco puede ser valorada como un aspecto no nuclear de una ley de desarrollo básico del Estatuto que haga posible eludir las características específicas y los trámites propios de esta tipología de leyes, en los términos y condiciones que prescriben los artículos 129 y 130 RPC, y que apenas acabamos de sintetizar en este apartado.

De hecho, todavía puede decirse más: la regulación contenida en el artículo 4.2 LPGG, según la nueva redacción de la Proposición de ley, además de lo que diremos más adelante sobre su incidencia en el ámbito reservado al Reglamento de la Cámara, constituye uno de los procedimientos más importantes del derecho parlamentario y del derecho público catalán en un sentido más amplio, dado que es precisamente a través suyo que se elige la más alta magistratura del sistema de autogobierno de Cataluña y por el que, al mismo tiempo, se sustancia y se ejerce una de las funciones más

emblemáticas y relevantes del Parlament ex artículo 67.2 EAC como cámara de representación de la voluntad popular. El mismo argumento y en términos de equivalencia, en cuanto a la naturaleza de la norma, resulta también aplicable al régimen de la constitución y adopción de acuerdos de las sesiones del Gobierno, como veremos con detalle en el fundamento jurídico quinto.

Y a esta consideración principal del razonamiento en curso, además, podríamos añadir como complementaria, en palabras de nuestra propia doctrina, que la lectura única no resulta «una opción demasiado adecuada en casos de elevada sensibilidad social o política de la materia en los que se da una evidente falta de consenso mínimo entre las fuerzas parlamentarias» (DCGE 7/2017, FJ 3.2). Sobre lo anterior, debemos recordar que nuestro criterio es más restrictivo que el del Tribunal Constitucional, el cual se ha manifestado más flexible en la aceptación de la tipología de materias susceptibles de ser tramitadas por esta vía excepcional (STC 139/2017, FJ 2.3). Sin embargo, bien entendido que, en el caso del Congreso y del Senado, la propuesta surge de la Mesa y no de un único grupo parlamentario proponente y se interpreta en el marco de un sistema bicameral, como son las Cortes, que facilita un más extenso trabajo parlamentario, al mismo tiempo que evidencia una mayor dificultad en la aceleración por urgencia o consenso del procedimiento legislativo, notas, estas últimas, que son diferentes en el caso de la Asamblea catalana.

En cuanto a la simplicidad de la iniciativa legislativa, como requisito o condición alternativa a la naturaleza, tampoco consideramos que concurra en el caso de la presente Proposición de ley. La brevedad o la formulación sucinta de la literalidad del texto de los preceptos que son objeto de la reforma no permiten traducirla de manera inmediata en una conclusión favorable a dicha exigencia reglamentaria.

Todo lo contrario, en nuestra opinión, la regulación de estos dos temas, el procedimiento de investidura y el régimen de funcionamiento en las sesiones de Gobierno, requiere de una formulación compleja y no esquemática. Así, en el caso de la normativa relativa al procedimiento de elección del presidente de la Generalitat, en el aspecto de la posible ausencia del candidato en el debate de investidura y la opción de presentar el programa de gobierno por escrito o bien por otros medios, y no de modo presencial, es evidente que, como tendremos ocasión de examinar posteriormente, además de su nuclear importancia en el conjunto del sistema parlamentario, es una materia que comporta la necesidad, al menos, de prever y debatir diversos y complejos aspectos. En especial en el ámbito de las garantías del ejercicio de los derechos de los diputados y diputadas, que topan con el esquematismo procedimental de la lectura única.

Del mismo modo, el régimen de constitución, celebración de sesiones y adopción de los acuerdos del Gobierno a distancia, tomando en consideración que el Gobierno no es un órgano administrativo colegiado más sino que se trata incluso de un órgano político, también requeriría que se abordaran aspectos que consideramos primordiales desde el punto de vista de la naturaleza y complejidad del funcionamiento de esta institución y que, por consiguiente, son inapropiados para ser tramitados en lectura única. Este sería el caso, entre otros, de la regulación del cuórum de asistencia y votación.

En definitiva y ya como conclusión, consideramos que la Proposición de ley, que reforma los artículos 4.2 y 35 de la Ley 13/2008, no cumple los requisitos de naturaleza ni de simplicidad exigibles por el artículo 138 RPC para poder ser tramitada y aprobada por el procedimiento legislativo no común y excepcional de lectura única.

Y, asimismo, la adopción de esta vía de tramitación también vulnera los artículos 129 y 130 RPC porque el procedimiento de lectura única no es apto para modificar aspectos nucleares de las leyes de desarrollo básico del Estatuto. Y, tal como hemos argumentado, el contenido de los dos preceptos de la Ley 13/2008 es de tal relevancia (procedimiento y garantías de la sesión parlamentaria del debate de investidura, y régimen jurídico de las sesiones del Gobierno) que su reforma es incompatible con la vía excepcional de la lectura única.

Por la razón expuesta, la reforma del artículo 35 de la Ley 13/2008, referido al régimen de sesiones y de adopción de acuerdos del Gobierno, debería tramitarse por el procedimiento previsto para los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto, que es también el procedimiento competente, por mandato de la disposición final primera RPC, para la reforma del Reglamento del Parlament y, por tanto, el que corresponde aplicar para la modificación del artículo 4.2 de la Ley 13/2008, relativo al debate de investidura, teniendo en cuenta la reserva reglamentaria que lo afecta (según se analiza en el fundamento jurídico tercero).

***Tercero. El examen de la adecuación del artículo primero de la Proposición de ley al principio constitucional y estatutario de la autonomía parlamentaria***

1. Como hemos indicado en el fundamento jurídico primero, el escrito de solicitud de dictamen enviado por los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos alega que «la iniciativa legislativa aquí cuestionada pretende novar de manera sustancial una materia propiamente del bloque reglamentario» ya que entienden que la regulación de la investidura que se

propone modifica las previsiones del artículo 149 RPC. Por tanto, «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 *las reformas de este reglamento se tramitan por el procedimiento establecido por los artículos 129 y 130, sin la intervención del Gobierno*».

Aunque dichas consideraciones están incluidas en el apartado del escrito de petición que denuncia la vulneración del artículo 23 CE por la utilización del procedimiento de lectura única, debemos destacar que se refieren a un problema muy diferente, que es el de la posible vulneración del principio de reserva de reglamento parlamentario por parte del artículo primero de la Proposición de ley cuestionada.

Examinaremos a continuación las determinaciones que contiene el Estatuto de autonomía sobre la naturaleza y el alcance del Reglamento del Parlament de Catalunya, tal como derivan del principio de autonomía parlamentaria. Posteriormente, y en base a estas consideraciones, resolveremos las dudas planteadas por los diputados solicitantes.

2. La autonomía parlamentaria es un principio basilar en todo estado democrático de derecho, directamente ligada a la separación de poderes, y es consecuencia de la especial posición que el Parlament ocupa como máximo representante del pueblo, elegido por sufragio universal y titular de la potestad legislativa y de la función de control del Gobierno. La mencionada autonomía se expresa mediante diferentes vertientes, entre las cuales es habitual recordar la presupuestaria, la organizativa y la normativa. Esta última, relativa a la elaboración y aprobación del reglamento parlamentario, es la más relevante, ya que es a través de su reglamento que la Asamblea garantiza y regula el ejercicio de las funciones que le corresponden. En

suma, lo que se pretende con dichas exigencias es asegurar la capacidad plena de las cámaras para decidir de forma autónoma y sin intervención externa alguna las reglas relativas al ejercicio de sus funciones y a su organización.

El Estatuto de autonomía de Cataluña ha reconocido este principio con claridad y rotundidad. Así, el artículo 55.3 EAC declara el carácter inviolable del Parlament, y el artículo 58 EAC reconoce explícitamente el principio de autonomía parlamentaria en sus vertientes organizativa, financiera, administrativa y disciplinaria, incluyendo una específica referencia a su Reglamento, cuya aprobación y reforma requiere el voto favorable de la mayoría de los diputados en una votación final sobre el conjunto del texto.

La Constitución, en cambio, no contiene ninguna mención explícita a dicho principio, aunque debe entenderse que el artículo 72 CE lo reconoce implícitamente para las Cortes Generales. Así lo manifestó el Tribunal Constitucional en la STC 234/2000, de 3 de octubre (FJ 12), entre otras. También ha recordado en numerosas ocasiones la especial posición que ocupan los reglamentos parlamentarios en nuestro ordenamiento, directamente conectada con su contenido constitucionalmente tasado y con la naturaleza representativa de las asambleas legislativas y el pluralismo político, del cual son expresión y reflejo. Por su claridad, citaremos solo la STC 49/2008, de 9 de abril, que afirmaba:

«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 consonancia con lo afirmado, los reglamentos parlamentarios contienen auténticas normas jurídicas que se integran en el ordenamiento con unas características específicas, que han sido resaltadas por la doctrina académica y jurisprudencial, y también por nuestra doctrina consultiva:

A) En primer lugar, como decíamos en el DCGE 7/2017, antes citado, «los reglamentos parlamentarios son normas primarias en el sentido que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto» (FJ 2.1). Es más, son el resultado de una habilitación constitucional o estatutaria expresa («directamente incardinados a la Constitución», leemos en la STC 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3.A) y, por lo tanto, desarrollan los mandatos constitucionales o estatutarios sin normas interpuestas, ya que la materia que se les ha atribuido no puede ser regulada por ningún otro instrumento normativo.

B) En segundo lugar, son normas necesarias, a diferencia de las leyes, razón por la cual su aprobación resulta ineludible para la cámara respectiva, ya que derivan de un mandato imperativo de la Constitución o del Estatuto. Aunque este mandato no está sometido explícitamente a un plazo temporal, lo cierto es que, sin reglamento, la asamblea no podría ejercer sus funciones y facultades ni, por consiguiente, existir como tal.

C) El reglamento parlamentario regula materias específicas, directamente conectadas con su función de garantía de la autonomía parlamentaria. Lo que se pretende con dicha atribución exclusiva es evitar que agentes o instituciones externas, ya sea el Gobierno o cualquier otro que se haya previsto, puedan intervenir en la regulación de cuestiones que afectan directa o indirectamente a la autonomía de la Cámara. Por ello, estas materias están vetadas a la ley, la cual, por su propia naturaleza, comporta una intervención exterior, tanto en la fase de iniciativa como en la tramitación posterior e, incluso, en su etapa final de integración en el ordenamiento y de eficacia. Será suficiente con recordar, por ejemplo, las facultades de que dispone el Gobierno en el procedimiento legislativo para oponerse a la tramitación de determinadas iniciativas o enmiendas, previstas en el caso de Cataluña en los artículos 113 y 119 RPC.

Ahora bien, la mencionada reserva actúa como una limitación a la potestad legislativa, de modo que solo podrá aceptarse en la medida en que sea necesaria para garantizar la autonomía parlamentaria y, por tanto, quede circunscrita a su contenido. Es, pues, una reserva negativa, según la cual el reglamento parlamentario debe limitarse estrictamente a la materia que tiene atribuida de forma exclusiva y excluyente. Como decíamos antes, dicha materia afecta sustancialmente a la regulación de la vida interna de las cámaras, a los derechos y a las prerrogativas de los diputados y a los procedimientos a través de los que ejercen sus facultades, de acuerdo con la exposición descriptiva contenida en la STC 49/2008 (FJ 15, antes reproducido).

No es necesario en este momento detallar de forma más precisa el alcance de la mencionada reserva, ya que lo único que interesa en el presente Dictamen es determinar cómo le afecta el procedimiento utilizado por el Parlament para investir al presidente o presidenta de la Generalitat. No

obstante, ya podemos adelantar que muy frecuentemente se ha hablado de la necesaria colaboración entre el reglamento parlamentario y la ley cuando en el seno de una determinada materia pueden distinguirse submaterias o sectores diferenciados que deben atribuirse, según su naturaleza, a uno o a otra.

La STC 49/2008, citada anteriormente, resolvió un supuesto que podemos considerar incluido en esta problemática, relativo a la Ley orgánica 6/2007, de 24 de mayo, de reforma de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (en lo sucesivo, LOTC). Dicha Ley determinaba la presentación de candidatos por parte de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas para la elección de los magistrados del mencionado Tribunal que constitucionalmente corresponde al Senado, y la Sentencia declaró su constitucionalidad, por dos razones: en primer lugar, porque dicha previsión excedía de la esfera interna del Senado y exigía la intervención de los parlamentos autonómicos de modo que «no sería posible que el Reglamento del Senado introdujese unilateralmente una participación de este tipo», y, en segundo lugar, porque en lo que sí que afectaba a la forma en que el Senado ejercía su función de elección de los magistrados, la propia LOTC remitía expresamente al Reglamento de la Cámara, absteniéndose de cualquier otra consideración (FJ 15).

D) De acuerdo con las consideraciones anteriores, podemos concluir que el reglamento parlamentario no es una ley formal, aunque el propio Tribunal Constitucional haya afirmado en alguna ocasión que tiene «fuerza de ley» (STC 227/2004, de 29 de noviembre, FJ 2). No lo es porque se aprueba mediante un procedimiento que no es propiamente legislativo, en el que se excluye la intervención de sujetos o entidades externas, como indicábamos anteriormente. Su iniciativa corresponde a la Cámara, la tramitación en ponencia y en comisión es competencia de una comisión específica (la así

denominada Comisión del Reglamento) y su aprobación requiere una votación final sobre la totalidad del texto por mayoría absoluta (art. 58.3 EAC y art. 61 y disp. final primera RPC, que remite a los arts. 129 y 130 para la aplicación del procedimiento establecido para las leyes de desarrollo básico del Estatuto). Finalmente, no es objeto de promulgación ni de sanción real o, en el caso de las leyes de Cataluña, de promulgación presidencial en nombre del rey (art. 65 EAC). Además, las normas que contiene se aplican por los órganos de la propia Cámara y, en la medida en que sustancialmente regulan la actividad parlamentaria, pocas veces producen efectos externos.

Sin embargo, cabe decir que, al mismo tiempo, los reglamentos parlamentarios ya no pueden considerarse en nuestro ordenamiento como simples reglas de derecho corporativo o estatutario y, en consecuencia, excluidas de cualquier tipo de control o conocimiento jurisdiccional en base a la conocida tesis de los *acta interna corporis*, como defendían determinadas posiciones doctrinales en el pasado. Al contrario, son normas jurídicas que se integran con plena virtualidad en el ordenamiento, las cuales, en algunos supuestos, pueden producir efectos fuera del ámbito interno de la cámara (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 5), ocupan una posición específica en el sistema de fuentes y, desde luego, están sujetas a la Constitución y al Estatuto. Es por este motivo que la LOTC previó su control por la vía del recurso de inconstitucionalidad, en condiciones idénticas a las que se aplican a las normas con rango y fuerza de ley (art. 27.2.d y .f). Y, además, los actos y disposiciones de los órganos parlamentarios están sujetos al control del Tribunal Constitucional, muy especialmente mediante el recurso de amparo (art. 42 LOTC).

Por las razones expuestas, los reglamentos parlamentarios se integran en el sistema de fuentes del derecho de conformidad con sus características específicas de normas primarias. Así, respecto a las leyes, mantienen una

relación que no puede determinarse según el clásico principio de jerarquía, ni tampoco por el principio de sucesión de normas en el tiempo (*lex posterior derogat priori*). Consiguientemente, la posible colisión entre normas contenidas en unos y otras habrá de resolverse utilizando otros criterios, en particular el de competencia. Es decir, la ley no puede regular válidamente materias que están protegidas por la reserva de reglamento parlamentario, del mismo modo que este tampoco puede ir más allá del ámbito que tiene estrictamente reservado. Y, si fuera así, sería procedente que el juez o tribunal que tuviera que aplicar la mencionada ley se abstuviese de hacerlo, planteando la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad. De hecho, en este ámbito, la norma parlamentaria dispone de fuerza pasiva incluso ante leyes posteriores, y únicamente puede ser modificada mediante el procedimiento de reforma que le corresponda.

A mayor abundamiento, en determinados supuestos y en la medida en que le corresponde la regulación del procedimiento legislativo, es el propio reglamento parlamentario el que se interpone entre la Constitución y la ley (o, en lo que interesa a efectos de nuestro Dictamen, entre el Estatuto y la ley), de forma que puede actuar como parámetro de constitucionalidad de las disposiciones legislativas. Como puede leerse en la STC 227/2004, anteriormente 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 y, en el mismo sentido, STC 132/2013, de 5 de junio, FJ 3, y 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6).

3. Una vez expuesto el marco constitucional y estatutario relativo al principio de autonomía parlamentaria y a la naturaleza jurídica de los reglamentos parlamentarios, nos hallamos en condiciones de aplicarlo a fin de resolver las

dudas planteadas por los solicitantes sobre la validez del artículo primero de la Proposición de ley cuestionada, que introduce nuevas reglas para la investidura del presidente o presidenta de la Generalitat.

En el Estado, el artículo 99 CE regula, de forma detallada, la investidura del presidente del Gobierno en cinco apartados, incluyendo todas las previsiones que se consideraron necesarias para la definición de un acto que, sin duda, es uno de los más relevantes que puede tener lugar en el funcionamiento ordinario de las instituciones del Estado. Además, dicho precepto constitucional no contiene ninguna remisión a la ley para su desarrollo, y es por ello que el resto de aspectos que no prevé expresamente han sido regulados por el Reglamento del Congreso de los Diputados, entendiéndose que todos ellos corresponden al ámbito propio de la autonomía de la Cámara. Por consiguiente, ni la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno ni ninguna otra ley, orgánica u ordinaria, contienen ninguna referencia a la investidura del presidente del Gobierno, ni tampoco respecto a la moción de censura.

En cambio, el Estatuto de autonomía de Cataluña no regula la investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, dado que el artículo 67 EAC se limita a determinar que su elección corresponde al Parlament (apdo. 2) y a establecer un plazo máximo para llevarla a cabo (apdo. 3). Dicho esto, debemos resaltar dos cuestiones: por un lado, que tanto el artículo 58 EAC, anteriormente citado, como el ahora referido artículo 67.2 EAC contienen una remisión implícita al Reglamento del Parlament para la regulación de los aspectos de este procedimiento que tienen naturaleza interna y que, por tanto, están directamente ligados al principio de autonomía parlamentaria, y, por otro, la remisión a la ley que contenía el artículo 36.5 del Estatuto de 1979 («[u]na ley de Cataluña determinará la forma de elección del presidente, su estatuto personal y sus atribuciones») ha desaparecido en el

actual Estatuto, manteniéndose solo en la parte relativa al estatuto personal del presidente (art. 67.5 EAC). De este modo, la única remisión legal que aquel contiene y que podría tener relación con la investidura es la referida a la posibilidad de regulación de la limitación de mandatos (art. 67.2 EAC).

En cuanto a la remisión a la ley prevista en el artículo 67.5 EAC, parece claro que no afecta en nada al procedimiento de investidura, ya que la regulación del estatuto personal del presidente o presidenta de la Generalitat se refiere a su condición como titular de este órgano, condición que solo adquiere una vez ha sido investido por el Parlament, nombrado por el rey y ha tomado posesión de su cargo. Por consiguiente, creemos que la mencionada remisión no legitima al legislador para trasladar dicha regulación, prevista únicamente para el presidente, al diputado que defiende su candidatura en el procedimiento de debate de investidura, porque incide en una materia que está reservada al Reglamento del Parlament.

Ante la situación descrita, y teniendo en cuenta el silencio del Estatuto, el Parlament de Cataluña optó por una regulación de esta materia que responde a criterios de colaboración entre la ley y el reglamento parlamentario, separando los respectivos ámbitos del siguiente modo:

Por una parte, la ley (en este caso, la Ley 13/2008) estableció una serie de reglas que podríamos considerar necesarias y sustanciales para definir la naturaleza de la investidura, tal como derivan de nuestro ordenamiento e incluso del derecho constitucional comparado. Tanto es así, que se limitó a reproducir con pequeñas variaciones las prescripciones que contiene el artículo 99 CE. Entre dichas reglas se incluyen la fijación de un plazo para el inicio del proceso que, al igual que el plazo máximo que impone el artículo 67.3 EAC, pretende limitar la prolongación de la situación extraordinaria de gobierno en funciones, que ya se encontraba en el artículo 50 de la

anteriormente citada Ley 3/1982; la propuesta del candidato o candidatos; la necesidad de que el candidato presente un programa de gobierno ante el Pleno del Parlament, ya que se inviste el presidente en base a este programa y se inicia la relación de confianza que liga al uno con el otro, la cual es el elemento basilar en la forma de gobierno parlamentaria; la realización de un debate, imprescindible para garantizar el pluralismo político y el *ius in officium* de los diputados, y, finalmente, la exigencia o no de mayorías cualificadas en la votación y la posible realización de nuevas votaciones y nuevas propuestas de candidatos, en caso de que la propuesta inicial no haya obtenido el voto de la mayoría.

Y, por otra parte, los demás aspectos relativos a la investidura han sido regulados por el Reglamento del Parlament, en dos preceptos (arts. 149 y 150 RPC, ambos en el capítulo III del título IV) que, como indica su intitulación («Del funcionamiento del Parlamento»), están dedicados a cuestiones relativas a la forma en la que la Asamblea ejerce su función de elección del presidente y al procedimiento que emplea para hacerlo. En particular, el artículo 149 RPC («Debate de investidura») establece un conjunto de previsiones que examinaremos después con más detenimiento, entre las que cabe resaltar la forma y condiciones en que el candidato presenta su programa, el carácter oral y personal de la presentación, la ordenación del debate subsiguiente, con sus réplicas y contrarréplicas y el tiempo del que disponen los intervinientes, y la forma de votación final. Determinaciones todas ellas que, de acuerdo con lo razonado a lo largo de este fundamento jurídico, forman parte, sin duda, de un procedimiento que únicamente corresponde regular al propio Parlament en su Reglamento.

Por consiguiente, dicha separación entre los ámbitos respectivos del reglamento parlamentario y de la ley en la normación de la investidura del presidente o presidenta de la Generalitat es, a nuestro criterio, respetuosa

con el principio de autonomía parlamentaria, tal como aparece consagrado en el artículo 58 EAC. En efecto, aunque el Estatuto no contiene ninguna remisión expresa a la ley para su desarrollo, tiene sentido que los aspectos sustanciales antes descritos de la elección del presidente o presidenta de la Generalitat, la cual es un acto que tiene una proyección indudable sobre el conjunto del sistema político, se regulen por una ley «cualificada». Por lo tanto, en sus términos actuales, la Ley 13/2008 se ajusta a los mandatos estatutarios y no invade el área reservada al reglamento parlamentario.

4. En cambio, el artículo primero de la Proposición de ley que estamos examinando contradice la mencionada separación, al atribuir a la ley la regulación de materias que integran el ámbito reservado al reglamento parlamentario. Efectivamente, de conformidad con todos los argumentos expuestos, el procedimiento a través del cual el Parlament debate y vota la investidura del candidato propuesto para la presidencia de la Generalitat solo puede ser regulado por la propia Cámara. Más aún si consideramos que dicha regulación forma parte del núcleo esencial de la función representativa atribuida a los diputados (arts. 29 EAC y 23 CE). Consiguientemente, el nuevo párrafo del artículo 4.2 LPGG que pretende introducir la Proposición de ley analizada entra a normar una cuestión que corresponde al Parlament, al mismo tiempo que modifica de forma sustancial la regulación que contiene su Reglamento, como veremos seguidamente.

A) En primer lugar, el precepto objeto de las solicitudes prevé la presentación del programa de gobierno del candidato y la solicitud de confianza de la Cámara «por escrito o por cualquier otro medio previsto en el Reglamento».

Esta fórmula, que evita la obligación de asistencia del candidato al debate de investidura, incide en un aspecto que afecta plenamente y con carácter

general a todos los diputados y diputadas en el ejercicio de su cargo, como es el derecho y el deber de asistencia a los debates y votaciones del Pleno y de las comisiones de las que son miembros (art. 4.1 RPC). Además, el Reglamento configura dicho deber como de carácter presencial, rasgo que refuerza en otros preceptos (arts. 73.2 y 85.3 RPC); y, si bien prevé, para determinados supuestos excepcionales, la posibilidad de delegación en caso de ausencia, la mencionada delegación solo afecta a la expresión del voto, y en ningún caso a las intervenciones y actuaciones que tienen lugar durante la celebración de las sesiones del Pleno o de las comisiones (art. 95 RPC).

Por tanto, es competencia del Reglamento del Parlament imponer el deber de asistencia a todos los diputados y, consiguientemente, también al candidato o candidata a la presidencia, que es precisamente el protagonista de la sesión. Asimismo, al contrario de lo que sucede en la investidura del presidente del Gobierno del Estado, el presidente de la Generalitat es elegido por el Parlament de entre sus miembros (art. 67.2 EAC), de manera que él mismo está sometido, como miembro de la Cámara catalana, a las exigencias reglamentarias expuestas de presencia y asistencia, también para la celebración de la investidura.

B) En segundo lugar, la norma dictaminada interfiere claramente en el contenido del artículo 149 RPC, en la medida en que regula aspectos primordiales de la articulación del procedimiento de elección del presidente o presidenta de la Generalitat en sede parlamentaria.

Pero es que, además, lo hace en clara contraposición con la regulación reglamentaria actualmente vigente, que se ocupa de la cuestión. En efecto, respecto a la posibilidad de presentar el programa de gobierno por escrito, a la que alude el artículo 4.2 LPGG propuesto, debemos recordar que el artículo 149 RPC exige una presentación oral del programa, ya que no puede

ser otro el sentido de la expresión «el candidato presenta, sin límite de tiempo, el programa de gobierno» (art. 149.1, segundo inciso). Lo mismo podemos decir de la frase «[e]l candidato puede hacer uso de la palabra tantas veces como lo solicite» (art. 149.2) y de las continuas referencias a las respuestas que puede dar a los intervinientes.

Más importante aún es el hecho de que el Reglamento prescribe la celebración de una sesión específica para la investidura, en la que hay un «debate». En otras palabras, una sesión en la que el candidato o candidata se enfrenta y responde dialécticamente a las intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios (que también deben ser orales, ya que disponen de un tiempo de treinta minutos para hacerlo). Por tanto, un debate con asistencia presencial en el que la oralidad y la inmediatez son elementos sustanciales, con posibles réplicas y contrarréplicas, y en el que la sesión puede suspenderse durante un tiempo no superior a las veinticuatro horas (art. 149.1 y .2 RPC).

Este debate no podría realizarse con una presentación del programa hecha por escrito en ausencia del candidato. Si bien el texto de la Proposición de ley mantiene silencio sobre esta cuestión, parece claro que el proceso de investidura se limitaría a la remisión del escrito del programa a los diversos grupos parlamentarios por cualquiera de los medios posibles (incluso por correo electrónico). Posteriormente, únicamente sería necesaria la convocatoria del Pleno del Parlament para la votación, también en ausencia del candidato.

En cuanto a la presentación del programa «por cualquier otro medio previsto en el Reglamento», que se incluye como fórmula alternativa a su remisión por escrito, entendemos que es una prescripción que no encuentra anclaje en el vigente Reglamento del Parlament, puesto que no prevé ninguna otra

forma de presentación del programa de investidura que la establecida en el artículo 149 RPC, que hemos expuesto. No está claro cuál es el medio al que se refiere el texto de la Proposición de ley, si bien podemos intuir que podría referirse a un trámite en el que el candidato o candidata presenta su programa y participa en el debate de forma remota a través de medios telemáticos.

Si así fuera, solo haremos dos observaciones: la primera, que el Reglamento del Parlament no prevé actualmente la utilización de dichos medios para la investidura ni tampoco para la celebración de otros debates, ya que los preceptos relativos a las tecnologías de la información y comunicaciones regulan otras cuestiones (art. 95.3 RPC, para el voto telemático; art. 109.2 RPC, respecto al acceso de los ciudadanos a las tramitaciones y documentación parlamentarias, y art. 250 RPC, sobre la implementación de estas tecnologías en los servicios del Parlament y con los ciudadanos). En consecuencia, no resultan aplicables, ni siquiera por analogía, al procedimiento de investidura.

Y la segunda, que la aplicación de estos medios al procedimiento de investidura únicamente sería válida si el propio Parlament introdujera la regulación correspondiente en su Reglamento, en los términos que expondremos con más detalle en el fundamento jurídico siguiente.

En conclusión, el artículo primero de la Proposición de ley, que añade un nuevo párrafo al artículo 4.2 LPGG, tiene como objeto una regulación que invade una materia que está reservada al Reglamento del Parlament y que, por consiguiente, vulnera los artículos 58 y 67.2 EAC. Asimismo, habida cuenta de que permite una investidura en la que el candidato o candidata está ausente de la Cámara, no expone oralmente su programa ante el Pleno e, incluso, no se somete a las intervenciones, preguntas, réplicas y

contrarréplicas de los diputados intervinientes, constituye una modificación del Reglamento parlamentario al margen del procedimiento establecido a estos efectos (disp. final primera RPC).

***Cuarto. El examen de constitucionalidad y estatutariedad del artículo primero de la Proposición de ley y de las enmiendas 1 y 2, en relación con el procedimiento de elección del presidente o presidenta de la Generalitat***

Dilucidadas las cuestiones procedimentales y formales, nos corresponde ahora examinar el contenido material del artículo primero de la Proposición de ley objeto de dictamen, que incorpora un nuevo párrafo al artículo 4.2 de la Ley 13/2008. Así, en este fundamento jurídico enjuiciaremos el precitado artículo de la Proposición de ley según el parámetro de constitucionalidad y de estatutariedad aplicable al procedimiento de investidura, dando por sentado que nuestro análisis valorará la nueva propuesta (art. 4.2 Ley 13/2008) de conformidad con el margen que otorgan la norma fundamental y el Estatuto al legislador catalán a la hora de modificar la actual regulación del procedimiento de elección del presidente o presidenta de la Generalitat. Y todo ello, haciendo abstracción de la vigente formulación del Reglamento del Parlament, que sí que ha sido tomada en consideración y que se ha aplicado como parámetro de validez para escrutar la adopción de la vía de lectura única para tramitar la Proposición de ley de desarrollo básico del Estatuto objeto de dictamen (fundamento jurídico segundo) y determinar si la regulación de parte de dicha Proposición (art. primero) afecta a la reserva de reglamento parlamentario (fundamento jurídico tercero).

1. Sobre el supuesto de la ausencia del candidato en la Cámara en el debate de investidura, ya se dispone de varios pronunciamientos jurídicos, aunque

de distinta naturaleza: el informe de los letrados del Parlament, de 15 de enero de 2018; los informes 84 y 85/2018, de 25 de enero, del Consejo de Estado, y, finalmente, la resolución del Tribunal Constitucional, ITC 5/2018, de 27 de enero, sin embargo, esta última, sin valor de jurisprudencia consolidada.

A) En cuanto al procedimiento de elección del presidente o presidenta de la Generalitat (art. 67.2 y .3 EAC) compartimos la opinión general de que se trata de un mecanismo o acto de naturaleza esencialmente personal y presencial. Es, *a priori*, el debate parlamentario más importante de una legislatura, en el cual el candidato propuesto por el presidente del Parlament debe presentar su programa de gobierno con el objetivo de lograr la confianza de la mayoría requerida de la Cámara a fin de ser investido. Como hemos señalado en el fundamento jurídico anterior relativo a la reserva de reglamento, se trata de un procedimiento *intuitu personae* que se insiere en el núcleo central del derecho parlamentario, dado que se convierte en el vehículo por el que se hace efectiva una de las funciones principales de las cámaras legislativas en un sistema parlamentario de corte no presidencialista, como es el caso del catalán.

Por tanto, el diputado o diputada, cuando acepta la iniciativa del presidente para comparecer ante el Pleno como candidato, debe estar en condiciones de realizar y completar con plenitud el debate de investidura, en el marco de las normas que regulan y ordenan la actividad parlamentaria que, como sabemos, es eminentemente presencial, tal como se desprende de determinados preceptos estatutarios y del propio Reglamento parlamentario (arts. 60.3 y 73 EAC y, entre otros, arts. 3, 4, 43, 73, 85, 98, 152 a 154, 236, 237 o 241 RPC y, específicamente para la investidura, 149 y 150). Además, la propia tradición histórica del parlamentarismo occidental democrático otorga a la solemnidad de la presencia física de la cámara

reunida en sesión una función que va más allá del mero aspecto formal, para convertirla en materialización y a la vez garantía de principios tan relevantes y sistémicos como son los de la representación de la soberanía popular, la participación política o la publicidad y transparencia de las instituciones públicas en su constitución y actuación.

Por todo ello, antes que nada y con carácter abstracto, se nos presenta como bastante compleja la opción de configurar una excepción a la regla general que exigen las condiciones de acto personalísimo y presencial del procedimiento de investidura. De entrada, debe descartarse cualquier fórmula que desvirtúe el carácter *intuitu personae* del procedimiento de investidura, como sería la del mecanismo de delegación, la cual, por el contrario, sí que es posible en el ejercicio de otras funciones del *ius in officium* que no exigen ineludiblemente la participación directa del diputado, como es el caso del voto.

B) Si acudimos al redactado que se propone del artículo 4.2 de la Ley 13/2008, puede comprobarse como el texto del nuevo párrafo, que parte de la situación de ausencia del candidato y la equipara analógicamente a los casos de ausencia del presidente de la Generalitat ya en el ejercicio de sus funciones (art. 6.1 Ley 13/2008), establece un supuesto de excepción a la norma actual que consideramos —ya lo podemos avanzar— incompatible con el orden constitucional y estatutario:

«En caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato o candidata en el momento de presentar el programa de gobierno y solicitar la confianza del Pleno del Parlamento, este podrá autorizar, por mayoría absoluta, la celebración del debate de investidura sin la presencia o sin la intervención del candidato o candidata. En este caso, la presentación del programa y la solicitud de confianza de la cámara podrán hacerse por escrito o por cualquier otro medio previsto en el Reglamento. La votación que deniegue la

autorización prevista en este párrafo equivaldrá a una votación de investidura a los efectos del apartado 6º de este artículo.»

Y nos pronunciamos en este sentido porque en su formulación incurre en una grave tacha que no es validable. Así, prevé explícitamente la posibilidad de que el Pleno del Parlament, por mayoría absoluta, exima al candidato del cumplimiento íntegro de su participación ante la Cámara en el debate de investidura «sin la presencia o sin la intervención del candidato o candidata».

Dicha articulación es manifiestamente inconstitucional y antiestatutaria habida cuenta de que facilita una aplicación de la norma que descabeza el contenido primordial y sustantivo del procedimiento de investidura, en la medida en que permite una ejecución de esta última que no cumpla escrupulosamente con los principios de oralidad, contradicción e inmediatez que deben constituir el núcleo del debate y la interlocución de la Cámara con el presidenciable previos a la votación.

Dicho de otra manera, si el precepto en cuestión faculta al Pleno para aprobar la supresión de la intervención del candidato y la sustituye por el consiguiente trámite «por escrito o por cualquier otro medio previsto en el Reglamento», afecta sustancialmente a la caracterización estatutaria y reglamentaria de la institución jurídica, a la vez que perjudica el derecho del resto de los diputados, no únicamente a debatir e interactuar con el candidato con plenas garantías sino también a recibir y percibir directamente su comunicación, verbal y no verbal, del programa de Gobierno y las subsiguientes réplicas que este pueda suscitar.

La mera previsión en el texto de una posible alternativa consistente en la presentación por escrito del programa o por otros medios previstos en el Reglamento, los cuales no son precisados ni regulados ni tienen actualmente

reflejo reglamentario en el correspondiente régimen normativo y de garantías, resulta insuficiente para establecer una normativa que asegure la caracterización del núcleo esencial del procedimiento de elección del presidente de la Generalitat en su triple dimensión estatutaria del más alto representante del sistema institucional catalán, de jefe del Gobierno de la Administración de la Generalitat y de máximo representante ordinario del Estado en Cataluña (art. 67.1 EAC) y que, simultáneamente, preserve los derechos que integran el núcleo de la función representativa de los diputados, entre los cuales, las facultades de iniciativa, propuesta, participación en los debates y votación (art. 23 CE).

En los términos en los que se redacta la norma, se altera gravemente la reglamentación del necesario debate parlamentario, hasta el punto de incidir en uno de los elementos nucleares que hacen reconocible a dicha institución procedimental de máxima trascendencia política, dado que permite la omisión y sustitución de los mismos por otros que no garantizan los principios parlamentarios antes indicados. En definitiva, el contenido del precepto desdibuja el procedimiento de investidura a la vez que vulnera las garantías constitucionales de los diputados en el ejercicio de su función de representación política y, de forma especial, la de aquellos que se sitúan fuera de los márgenes de la mayoría que es susceptible de otorgar su confianza al candidato legítimamente propuesto.

En otras palabras, tal como está redactado el precepto, se sustrae de gran parte de la carga institucional que el Estatuto y el Reglamento del Parlament otorgan al debate de investidura como elemento clave del modelo de relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo e, incluso, del conjunto del sistema de autogobierno catalán en cuanto a la elección del presidente o presidenta de la Generalitat. Y, lo que es más relevante, en los términos en los que se encuentra configurada la propuesta del artículo 4.2, que

desconoce u omite los principios de inmediatez, contradicción y oralidad y sus garantías, se afecta sustancialmente al proceso de conformación de la voluntad política de la Cámara en el procedimiento de otorgamiento de la confianza de los diputados al candidato sobre la base del programa de gobierno que este debe presentar y confrontar.

Y, llegados a este punto del razonamiento, creemos que no está de más recordar que el sistema parlamentario se rige con carácter general y prevalente por la regla de la mayoría, pero, de manera simultánea, debe dar cuidadoso cumplimiento a las normas sustantivas y de procedimiento que garantizan los derechos de la minoría. Y del mismo modo que la mayoría parlamentaria tiene reconocida la facultad y la legitimidad para proponer y otorgar la confianza al diputado o diputada que reúna los requisitos para ser elegido presidente de la Generalitat, el resto de miembros de la Cámara situados en la oposición tienen, en virtud del correspondiente *ius in officium*, el derecho a que se lleve a cabo el preceptivo debate de investidura —y a participar en él—, y que el mismo no se sustancie de cualquier manera o en un formato no regulado por el Reglamento sino de forma completa y con todas las garantías. Las dos vertientes del procedimiento de elección del presidente o presidenta el cual, pese a su aparente naturaleza instrumental, está dirigido a constituir un futuro Gobierno no se limitan a ser puros trámites sino que constituyen un auténtico pilar y a la vez pórtico de la forma parlamentaria de gobierno, que se renueva y afianza al inicio de cada nueva legislatura.

Finalmente, y como último aspecto que examinaremos del precepto, debe indicarse que el último inciso de la propuesta del artículo primero de la Proposición, por el que se establece que «[l]a votación que deniegue la autorización prevista en este párrafo equivaldrá a una votación de investidura a los efectos del apartado 6º de este artículo», es también

patentemente inconstitucional y antiestatutario. Resulta evidente que una eventual votación sobre la adopción de un mecanismo instrumental o procedimental —en el caso que nos ocupa respecto de medios alternativos a la presencia física del candidato— nunca puede equivaler o sustituir a un acto de contenido parlamentario esencial como es la sustanciación efectiva y completa del debate de investidura y la subsiguiente votación. La celebración efectiva de uno o más debates y su votación o votaciones, como requisito previo a la elección del presidente o presidenta de la Generalitat, está prescrita en el Estatuto (art. 67.2 y .3 EAC) y no es susceptible de ser omitida, sustituida o equiparada a ningún otro procedimiento o trámite en virtud de una ley o norma jerárquicamente inferior.

2. Una cuestión diferente y que no debe confundirse con el razonamiento en curso es la de la utilización de medios telemáticos y la participación remota. No cabe duda de que las actuales tecnologías abren nuevas posibilidades y escenarios inimaginables en el pasado e imprevisibles en clave de futuro y, en este sentido, las normas jurídicas deben estar atentas a incorporar las mejoras que contribuyan a la calidad institucional y democrática y refuercen el ejercicio de los derechos fundamentales, entre los que, sin duda, consta y destaca el de la participación política.

De este modo, una regulación que permitiera la intervención remota o a distancia del candidato, pero que a su vez preservara el carácter personalísimo del acto así como el debate y la discusión con los otros diputados, si obedeciera a unas causas objetivas, tasadas y compatibles con el resto del ordenamiento jurídico aplicable a la materia, podría tener encaje en el ordenamiento constitucional y estatutario. Dicha posibilidad adquiriría sentido como consecuencia de alguna condición limitativa que, de manera transitoria, afectara al candidato en el periodo de tiempo acotado que prevé el Estatuto para la elección de presidente o presidenta.

Pero insistimos en que se trataría de una eventual regulación de un supuesto excepcional, respetuoso con el resto del ordenamiento jurídico y que, asimismo, fuera también compatible con la ejecución del acto completo de investidura por parte del candidato o candidata (presentación del programa y debate con la cámara); con las garantías para el pleno desarrollo del *ius in officium* de los diputados durante el debate, y con el ejercicio efectivo subsiguiente del cargo de presidente de la Generalitat por parte del aspirante, en el caso de que obtuviera la confianza parlamentaria para ser escogido.

Seguramente, la casuística que cumpliera dichos requisitos sería muy excepcional y estaría limitada a situaciones de enfermedades o de determinadas incapacidades que, de forma provisional, imposibilitaran al candidato o candidata a la presidencia para el acto de acudir físicamente al hemiciclo durante el periodo de tiempo en que debe producirse el debate y la votación de investidura, es decir, aquel acotado entre la constitución de la Cámara al inicio de una nueva legislatura y el plazo máximo que prevé el Estatuto para la elección del presidente de la Generalitat antes de la disolución de la Asamblea y la convocatoria preceptiva y automática de nuevas elecciones (art. 67.3 EAC). Así, a modo de ejercicio especulativo, se nos ocurre imaginar un caso en el que un candidato o candidata que hubiera sido propuesto por el presidente del Parlament, y en el periodo de los dos meses comprendido entre un primer o precedente Pleno de investidura y la disolución automática de la Cámara, se hallara incurso en una situación de inmovilidad transitoria, incluso sobrevenida, por razón de una enfermedad, accidente o circunstancia natural, que impidiera su presencia física en el hemiciclo pero que, por el contrario, sí que estuviera en plenas condiciones de acometer de forma remota o telemática la presentación del programa de

gobierno y el subsiguiente debate con el resto de miembros de la Asamblea legislativa.

En todo caso, dicha opción solo debería poder estar prevista para los casos que, como acabamos de indicar, pese a responder a la mencionada limitación transitoria, sean compatibles y no contradictorios, desde el mismo momento de ser aceptados y tramitados por esta vía, con la inmediata y subsiguiente capacidad del candidato, si finalmente es escogido por el Pleno en ejercicio de su legítimo derecho estatutario, para tomar posesión y ejercer con plenitud el relevante cargo para el que ha sido votado mayoritariamente, según los términos que establece el Estatuto y la legislación aplicable.

Se trataría, pues, de un supuesto de regulación susceptible de estar previsto, si procede, por el Reglamento del Parlament que, eventualmente, debería concebirse partiendo del carácter de excepción —y, por lo tanto, únicamente para supuestos acotados por causas objetivas y tasadas— a la regla general del carácter presencial y personalísimo del procedimiento de investidura, y debería estar normado con el debido respeto a los principios y normas del derecho parlamentario que contribuyen a la conformación de la voluntad política de la cámara y los derechos *in officium* de los diputados y diputadas ex artículo 23 CE y al resto de normas constitucionales y estatutarias concurrentes en la materia.

En conclusión, retomando el hilo principal de nuestro examen y de acuerdo con la argumentación anteriormente desarrollada, el artículo primero de la Proposición de ley, que añade un nuevo párrafo al artículo 4.2 de la Ley 13/2008, en los términos en que se formula, es contrario al artículo 67.2 EAC y al artículo 23 CE.

3. Finalmente, debemos pronunciarnos sobre las enmiendas 1 y 2 del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, relativas, respectivamente, a la exposición de motivos y al propuesto apartado 2 del artículo 4 LPGG (que en la enmienda pasa a ser el núm. 3, con cambios irrelevantes desde el punto de vista de contenido), cuestionadas expresamente por los diputados del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, aunque no aportan ninguna argumentación específica.

Por su evidente conexión, el parámetro constitucional y estatutario, así como el razonamiento empleado, son exactamente los mismos que acabamos de exponer con motivo del artículo 4.2 de la Ley 13/2008. Además, en el caso de la enmienda 1, a fin de fundamentar la regulación del artículo primero, traslada de forma expresa y al mismo tiempo equivocada el régimen estatutario de suplencia o sustitución en caso de ausencia del presidente o presidenta de la Generalitat (art. 67.8 EAC) al candidato o candidata al mencionado cargo. Y ello es así porque, durante el procedimiento de investidura y antes de obtener la confianza de la Cámara para ser elegido, el candidato no tiene la condición de presidente de la Generalitat, sino únicamente la de diputado del Parlament, puesto que todavía no ha sido votado por la mayoría exigida por la Ley y el Reglamento y, por consiguiente, no ha sido nombrado ni ha tomado posesión del precitado cargo. En consecuencia, las enmiendas 1 y 2 del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya son contrarias al artículo 67.2 y .8 EAC y al artículo 23 CE.

***Quinto. El examen de constitucionalidad y de estatutariedad del artículo segundo de la Proposición de ley y de la enmienda 3, en relación con el régimen de sesiones y de adopción de acuerdos a distancia del Gobierno de la Generalitat***

Tal como hemos anunciado en el fundamento jurídico primero, y sin perjuicio de nuestro pronunciamiento de inconstitucionalidad que afecta a toda la Proposición de ley por razón de la inadecuación del procedimiento parlamentario utilizado (FJ 2), nos corresponde ahora examinar el artículo 35 de la Ley 13/2008 (art. segundo Proposición) y, en concreto, el nuevo párrafo tercero. A continuación, analizaremos también la enmienda que afecta a este mismo artículo al que, como veremos, adiciona nuevos apartados. A tales efectos, y con el fin de resolver las dudas planteadas por las solicitudes, expondremos el orden constitucional y estatutario aplicable a las normas cuestionadas, el cual, de acuerdo con el contenido y finalidad de estas, debe referirse, por una parte, a la convocatoria, régimen de constitución y desarrollo de las sesiones y adopción de acuerdos a distancia en el caso del Gobierno y, por otra, al régimen de suplencia del presidente o presidenta de la Generalitat y de los consejeros o consejeras en caso de ausencia.

1. El artículo segundo de la Proposición de ley, como se ha indicado, introduce un tercer apartado al artículo 35 de la Ley 13/2008, del siguiente tenor literal:

«3. Todos los órganos colegiados previstos en esta ley se pueden constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario. En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán hallarse en diferentes lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerando también [como tales] los telefónicos, y audiovisuales, la identidad de los miembros o personas que les suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que estas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se consideran incluidos entre los medios

electrónicos válidos, el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.»

Los diputados peticionarios del Dictamen, miembros del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, cuestionan de entrada la norma transcrita alegando que permite «la existencia de un Gobierno cuyos consejeros y consejeras puedan no hallarse físicamente en Cataluña». De esta manera, dicen que no es posible que el Parlament ejerza la función de control del Gobierno si a las sesiones correspondientes no asisten el presidente o el resto de miembros del Gobierno y que esta situación sería contraria al derecho de participación política. Por su parte, la solicitud presentada por los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos no hace referencia al artículo segundo de la Proposición de ley que ahora nos ocupa, ni lo critica de forma expresa. Ahora bien, como hemos indicado en el fundamento jurídico primero, con ocasión de la presentación de enmiendas a la norma examinada, los diputados de este Grupo amplían sus críticas a la enmienda 3 y a la regulación que resultaría en caso de ser aprobada. Más adelante nos referiremos a ello.

Antes, sin embargo, de entrar en el análisis concreto del mencionado artículo segundo, debemos efectuar dos precisiones: por una parte, remitiéndonos a lo que hemos apuntado en el primer fundamento jurídico sobre la naturaleza del control de constitucionalidad y de estatutariedad de las leyes y a lo que hemos dicho en ocasiones anteriores (por todos, DCGE 19/2014, de 19 de agosto, FJ 1), debemos tener presente que nuestros dictámenes tienen una naturaleza técnico-jurídica. Esto es, de acuerdo con el marco institucional y jurídico que determina la función de este Consell, las opiniones que podamos emitir constituyen un control jurídico, que no puede ser político ni de oportunidad, conveniencia o de idoneidad técnica. Y no porque ignoremos el contexto fáctico que envuelve actualmente la tramitación de la Proposición

de ley o porque pretendamos sortear o eludir una cuestión altamente sensible, sino porque no nos corresponde pronunciarnos sobre cuáles son las intenciones o finalidad del autor de la norma, su estrategia política o su último propósito. Por la misma razón, tampoco nos corresponde enjuiciar el uso o aplicación que se haga de la futura ley, ya que nos situaríamos en un juicio preventivo de esta que excedería nuestra tarea consultiva.

Y, por otra, de acuerdo con los argumentos que recogen las solicitudes, nos centraremos en el estudio del nuevo artículo 35.3 de la Ley 13/2008 en cuanto a su posible aplicación al Gobierno de la Generalitat y no al resto de órganos colegiados previstos en dicha Ley, como su Consejo Técnico.

2. Una vez ha quedado delimitado el objeto de nuestro pronunciamiento, expondremos el marco constitucional y estatutario que deberemos tener en cuenta a la hora de resolver las dudas de los peticionarios en relación con este concreto precepto de la Proposición de ley.

Lo primero que debe decirse al respecto es que, a diferencia de los órganos colegiados ordinarios de la Administración de la Generalitat, el Gobierno fundamenta su existencia en la propia Constitución y, lógicamente, en el Estatuto, que es la norma que establece los principios básicos de su regulación. Concretamente, el artículo 152.1 CE prevé que, en los estatutos aprobados por el procedimiento al que se refiere el artículo 151 CE —entre los que se encuentra el Estatuto de autonomía de Cataluña—, la organización institucional autonómica se basará, entre otras instituciones, en «un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno».

Por su parte, el Estatuto integra al Gobierno en el sistema institucional de la Generalitat (art. 2.2 EAC) y establece su sede permanente en Barcelona (art. 10 EAC). A partir de aquí, en el capítulo III del título II, bajo la rúbrica «El Gobierno y la Administración de la Generalitat», dedica la sección primera (arts. 68 a 70 EAC) a la regulación del Gobierno como órgano superior colegiado que dirige la acción política y la Administración de la Generalitat y configura lo más esencial o principal de sus funciones, composición, organización (en este caso, con una remisión a una ley específica) y el cese de sus miembros. Además, le atribuye también el ejercicio de la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 68.1 EAC). Seguidamente, en la sección segunda (arts. 71 y 72 EAC), regula, separadamente del Gobierno, los principios de organización y funcionamiento de la Administración de la Generalitat, concebida como la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el Estatuto a la Generalitat (art. 71.1 EAC). Y, por último, el capítulo IV se ocupa de las reglas que rigen las relaciones entre el Gobierno y el Parlament, principalmente del derecho de participación del presidente o presidenta y de los consejeros o consejeras a asistir a las reuniones y comisiones del Parlament y a intervenir en ellas, lo que puede convertirse también en un deber en caso de que sean requeridos (art. 73 EAC); de la responsabilidad política del Gobierno y sus miembros ante la Cámara catalana de acuerdo con la función de control que le corresponde a esta (art. 74 EAC), y de la facultad extraordinaria que tiene el presidente o presidenta, con la previa deliberación del Gobierno, de disolver anticipadamente el Parlament (art. 75 EAC).

Vista la posición institucional preeminente que ocupa, podemos definir al Gobierno como el órgano estatutario que se convierte en el centro del sistema político catalán. Es por esta razón, precisamente, que el artículo 68.3 EAC reserva para una ley específica, de desarrollo básico del Estatuto (art. 62.2 EAC), la regulación de «la organización, el funcionamiento y las

atribuciones». Esta norma es hoy la tantas veces citada Ley 13/2008, precisamente la que la Proposición de ley objeto del presente Dictamen pretende modificar.

Es conveniente retener también que el Gobierno participa de una naturaleza dual o bifronte, en el sentido de que sus competencias son políticas y administrativas. Por ello, como hemos apuntado, el artículo 68 EAC distingue la función política, que deriva de que lo califique de «órgano superior colegiado» que «dirige la acción política», de otra misión de orden jurídico, en cuanto que «[e]jerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria».

En este sentido, deberemos tener en cuenta que el funcionamiento del Gobierno está regido por tres principios básicos: el de *dirección presidencial*, que asigna al presidente o presidenta la competencia para impartir instrucciones y determinar las directrices políticas que deberá seguir el Gobierno y cada uno de los departamentos; el de *colegialidad*, en la medida en que está integrado por un conjunto de personas que contribuyen a formar la voluntad del órgano, y, finalmente, el que podemos denominar *principio departamental*, que otorga al titular de cada departamento una amplia autonomía y responsabilidad en el ámbito de su respectiva gestión.

Por lo que ahora interesa, debe ponerse de relieve que la anteriormente mencionada facultad de dirección, junto con otras funciones constitucionales del presidente descritas en el fundamento jurídico anterior, comportan que este último no se integre en el seno de la Administración autonómica (art. 67.1 EAC). Además, las singularidades que derivan del principio de dirección presidencial deben compaginarse con el hecho de que, al ser el Gobierno un órgano de naturaleza colegiada, sus decisiones se deben adoptar por mayoría simple (art. 29 LPGA) y con un cuórum de presencia mínima (el presidente o presidenta o quien lo sustituya y, al menos, la mitad de los

consejeros o consejeras) para que tengan validez (art. 28.2 LPGG). En este sentido, queremos remarcar que el papel preeminente del presidente desvirtúa en cierta medida la regla de las mayorías. Y ello es así, no lo olvidemos, porque sobre él recae la votación de la investidura y la facultad de proponer y cesar a los consejeros, aparte de que es el único legitimado para llevar a cabo algunos de los actos políticos más destacados del Gobierno, como son el de someterse a una cuestión de confianza o disolver el Parlament.

Respecto a las reuniones del Gobierno, el artículo 10 EAC, al que nos hemos referido, establece que la sede permanente de este órgano es Barcelona, sin perjuicio de que pueda reunirse en otros lugares de Cataluña, de acuerdo con lo establecido por la ley. De esta regla de territorialidad estricta, que, por otra parte, es de aplicación directa y, consiguientemente, no es necesario que la ley reitere, resulta que, para su válida constitución, a efectos de la celebración de sesiones y deliberaciones así como de la toma de acuerdos, las reuniones deben tener lugar en Barcelona, aunque, ocasionalmente puedan llevarse a cabo en otros lugares, si bien siempre en territorio catalán. Y el anterior criterio rige también, si tenemos en cuenta el régimen de ausencia al que después nos referiremos, para las sesiones que se celebren a distancia, en el caso de que los miembros del Gobierno se hallen en lugares diferentes y participen en las mismas por medios electrónicos. Todo ello sin perjuicio de que para la validez de su constitución y consiguiente adopción de acuerdos se exija, además, un concreto cuórum de asistencia.

El régimen de sesiones del Gobierno que se ha descrito se completa estatutariamente con una previsión específica sobre los mecanismos de suplencia y sustitución del presidente o presidenta de la Generalitat. El primero operaría en los supuestos de ausencia o enfermedad y el segundo,

en el caso de cese por incapacidad o defunción. Así, el artículo 67.8 EAC dispone textualmente que:

«[e]l Consejero Primero o Consejera Primera, si lo hubiere, o el Consejero o Consejera que determine la ley suple y sustituye al Presidente o Presidenta de la Generalitat en los casos de ausencia, enfermedad, cese por causa de incapacidad y defunción. La suplencia y la sustitución no permiten ejercer las atribuciones del Presidente o Presidenta relativas al planteamiento de una cuestión de confianza, la designación y el cese de los Consejeros y la disolución anticipada del Parlamento.»

3. A continuación, y a la vista de las consideraciones efectuadas en el apartado anterior, sobre el canon de constitucionalidad y de estatutariedad aplicable al régimen jurídico de las sesiones del Gobierno, debemos analizar ahora si el precepto cuestionado por los diputados se ajusta a él.

A tal efecto debemos recordar nuevamente, aunque sea de forma muy sintética, el contenido del nuevo apartado 3 del artículo 35 LPGG, que incorpora el artículo segundo de la Proposición de ley y que hemos reproducido al inicio del presente fundamento jurídico. Este precepto establece que, a menos que el reglamento interno del órgano respectivo diga expresa y excepcionalmente otra cosa, todos los órganos colegiados previstos en la Ley 13/2008 —entre los cuales, el Gobierno— se pueden constituir, convocar, celebrar las sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia.

Igualmente, de entrada, debemos remarcar que, salvo el inciso «previstos en esta ley», el nuevo artículo 35.3 es una transcripción literal del apartado 1 del artículo 17 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (en lo sucesivo, LRJSP), relativo a las convocatorias y sesiones de los órganos colegiados de las diferentes administraciones públicas. Este

precepto legal, siguiendo el camino previamente trazado por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (disp. ad. primera), normaliza el funcionamiento de los órganos colegiados a través de medios electrónicos, en plano de igualdad con el funcionamiento presencial. Y lo efectúa sin establecer ninguna limitación por razón de la materia ni exigir tampoco que se dé ninguna circunstancia específica. También lo hace así la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña (en lo sucesivo, LRJPAPC) en relación con los órganos colegiados de las administraciones públicas catalanas, cuando afirma que su funcionamiento y las comunicaciones y documentación correspondientes pueden tener lugar de forma presencial, a distancia o mixta, y a través de cualquier soporte, de conformidad con lo establecido por la propia ley (art. 13.2).

Ahora bien, el mencionado artículo 17 y también el resto de preceptos que regulan con carácter general los órganos colegiados que integran las administraciones públicas (arts. 15, 16 y 18 LRJSP), pese a gozar de naturaleza básica (disp. final decimocuarta), no son de aplicación, por mandato expreso de la disposición adicional vigesimoprimera LRJSP, «a los órganos colegiados del Gobierno de la Nación, los órganos colegiados de Gobierno de las Comunidades Autónomas y los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales». Y esto es así, fundamentalmente, porque aquella regulación se dirige a órganos puramente administrativos, que no presentan las características especiales del Gobierno en su condición de órgano político, lo que justifica que, *a priori*, se sustraiga este último de las reglas comunes de los órganos colegiados administrativos ordinarios, entre ellas las del funcionamiento electrónico. En efecto, el Gobierno del Estado, los de las comunidades autónomas y también los de los entes locales, aunque se organizan de forma colegiada en cumplimiento de las funciones que, según ya hemos anticipado, les atribuyen la Constitución y los

respectivos estatutos de autonomía, se rigen por su propia normativa, la cual permite ajustar mejor su funcionamiento a la naturaleza bifronte a la que antes nos hemos referido. De hecho, también la normativa catalana sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas dispone la misma exclusión a la hora de determinar su ámbito de aplicación (disp. ad. segunda LRJPAPC).

Sin embargo, estas diferencias no implican la prohibición absoluta de incorporar alguna de aquellas reglas (entre otras, el funcionamiento electrónico) a la regulación del Gobierno, siempre y cuando, lógicamente, el legislador competente lo crea conveniente y lo efectúe de modo que no desdibuje la naturaleza gubernamental del órgano.

Entrando ya en el contenido sustantivo del artículo segundo de la Proposición de ley, consideramos que no debe haber duda alguna respecto a la posibilidad de que la convocatoria o la remisión de actas se lleven a cabo por medios electrónicos, de forma que los reproches se proyectarían, específicamente, en relación con la constitución, celebración de las sesiones y adopción de acuerdos, cuando sus miembros participen por vía telemática desde diferentes lugares.

Cabe decir, a título indicativo, que el ordenamiento jurídico catalán, actualmente, ya regula la utilización de medios telemáticos respecto del propio Gobierno y sus órganos de asistencia y apoyo (art. 35.1 y .2 LPGG). En efecto, el texto actualmente vigente del artículo objeto del presente Dictamen dispone que el Gobierno y los órganos que le dan asistencia y apoyo «pueden utilizar, para el cumplimiento de sus funciones, redes de comunicaciones o cualquier otro medio telemático, siempre y cuando se hayan establecido mecanismos que permitan garantizar la identidad de las personas que emiten y reciben las comunicaciones y permitan garantizar la

autenticidad de los mensajes, las informaciones y las manifestaciones transmitidos, tanto verbalmente como por escrito». Lo que ahora hace el nuevo apartado 3, que pretende añadirse, es completar esta regulación precisando que, además de la lógica admisión de la convocatoria y la remisión de actas a distancia, la constitución, el desarrollo de las sesiones y la adopción de acuerdos también puedan llevarse a cabo por medios electrónicos.

Igualmente, a modo ilustrativo, resulta oportuno indicar que otras comunidades autónomas se han adaptado a la nueva realidad tecnológica incorporando los medios electrónicos o telemáticos en el funcionamiento de sus gobiernos, posibilitando también la constitución, la celebración de reuniones y la toma de acuerdos a distancia (manteniendo también el cuórum de presencia). Este es el caso, por ejemplo, del artículo 15 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del presidente y del Gobierno de Aragón, que prevé, que «[e]l Gobierno podrá constituirse y adoptar acuerdos mediante el uso de medios telemáticos». Igualmente lo admite el artículo 33 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el cual, después de establecer que «[e]l Consejo de Gobierno podrá utilizar redes de comunicación a distancia o medios telemáticos para su funcionamiento», añade, en el apartado 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».

Llegados a este punto, cabe indicar que es innegable que los medios electrónicos constituyen una herramienta muy útil porque, cuando las circunstancias del caso lo justifiquen y siempre, huelga decirlo, en el marco

de lo jurídicamente lícito, agilizan la actuación del Gobierno. Es decir, en la medida en que debe ser un órgano de funcionamiento continuo, las tecnologías pueden facilitar la toma de acuerdos y, consiguientemente, que el Gobierno pueda actuar en cualquier momento que sea necesario u oportuno.

Ello no significa, sin embargo, que sea imaginable ni constitucional ni estatutariamente admisible que las sesiones a distancia del Gobierno desplacen el régimen general de las sesiones presenciales en la sede permanente de este, la ciudad de Barcelona (art. 10 EAC). En efecto, por su propia naturaleza, este órgano, que debe desarrollar las funciones estatutariamente atribuidas de manera visible, eficaz y próxima a los ciudadanos que gobierna, se rige por la regla de la vigencia del principio de inmediatez. En este sentido, no olvidemos que la razón de ser de la formación de la voluntad colegial es el intercambio de opiniones y la integración de las voluntades individuales que se produce con la deliberación y la participación directa y presencial en las sesiones. Además, el requisito de territorialidad exigido por el Estatuto, y que entendemos que junto con el cuórum de presencia que determina la ley lo es también de válida constitución del Gobierno, es el que aporta seguridad jurídica y determina el juez competente a efectos de una posible impugnación y control de los acuerdos que se hayan adoptado.

Desde otra perspectiva, una situación como la descrita de funcionamiento del Gobierno fuera de Cataluña, acompañada de la circunstancia de que sus miembros no podrían asistir a las reuniones del Parlament, probablemente también comportaría una dificultad añadida para el ejercicio de un aspecto esencial de la función representativa que corresponde a los diputados en la vertiente de control e impulso de la acción política de gobierno (art. 23 CE), a través de las diversas iniciativas parlamentarias previstas en el Reglamento

(arts. 55.2, 71 y 72 EAC y 149 a 157 RPC). No obstante, esta hipótesis constituiría una translación indebida de la norma al ámbito de las relaciones entre el Gobierno y el Parlament que no nos corresponde enjuiciar.

Así pues, efectuadas las anteriores advertencias y sin perjuicio del vicio de antiestatutariedad formal en el que incurre la Proposición de ley objeto de dictamen, según hemos concluido en el fundamento jurídico segundo, entendemos que, en cuanto al fondo de la regulación, el régimen de sesiones del Gobierno a distancia, tal como queda formulado en la norma dictaminada, es respetuoso con el bloque de la constitucionalidad. En efecto, es estatutariamente legítimo e incluso recomendable desde el punto de vista de la política legislativa admitir que en caso de que algún miembro del Gobierno de la Generalitat no pueda estar presente físicamente en las reuniones de este órgano en su sede pueda intervenir a distancia para manifestar sus opiniones y votos. Sin embargo, queremos volver a recordar que esta participación remota se circunscribe a una asistencia no presencial en el ámbito territorial catalán, de forma que excluye la de los miembros que se hallan en situación de ausencia, es decir, los que están fuera de Cataluña, ya que en este caso se aplica el régimen de suplencia previsto expresamente en el Estatuto para el presidente o presidenta de la Generalitat y en la Ley para los otros miembros del Gobierno, al que posteriormente aludiremos, al examinar la enmienda 3.

Y lo anterior sin perjuicio de que, vista la insuficiencia del redactado, por el carácter genérico de la regulación propuesta, deba aprobarse una normativa específica que discipline la forma en la que deben desarrollarse estas sesiones. Es decir, puede articularse el funcionamiento del Gobierno por medios electrónicos siempre y cuando, reglamentariamente, se fijen los criterios que permitan asegurar el contenido de las manifestaciones, el momento en que estas se producen, la interactividad y la intercomunicación

entre sus miembros en tiempo real. Con todo, pese al innegable avance que supone la posibilidad de que los órganos colegiados puedan actuar a distancia, somos conscientes de que el éxito de estas sesiones y de las actuaciones que se deriven estará ligado al hecho de que se puedan llevar a cabo con las garantías mencionadas, lo que dependerá del buen funcionamiento de los medios electrónicos utilizados.

En cuanto al último aspecto mencionado, para finalizar, queremos hacer una consideración respecto a la operatividad y oportunidad de uno de los medios que el precepto que dictaminamos propone como válido para la celebración de las sesiones a distancia: el correo electrónico, que equipara a las audioconferencias y videoconferencias. A nuestro parecer, el correo electrónico no es un medio adecuado para la celebración de las sesiones, ya que no permite mantener la oralidad en el funcionamiento del órgano ni, en su caso, la emisión simultánea de todos los votos, después de la deliberación. Ahora bien, entendemos que, en cambio, sí que puede ser un medio idóneo para preparar y convocar las sesiones y también, lógicamente, para remitir las actas resultantes y otros documentos relacionados.

Las anteriores consideraciones nos llevan a concluir que el artículo segundo de la Proposición de ley, que añade un nuevo apartado 3 al artículo 35 LPGG, no vulnera el Estatuto.

4. A continuación, examinaremos la enmienda 3, que propone modificar el artículo segundo de la Proposición de ley objeto del presente Dictamen.

Para comenzar, hay que aclarar que, aunque literalmente la enmienda indica que añade cuatro nuevos apartados (el 3, el 4, el 5 y el 6) en el artículo 35 LPGG, la alteración que pretende realizar se concreta, *de facto*, respecto del texto de la propuesta inicial, en los apartados 5 y 6, ya que los otros dos son

una mera transcripción del apartado 3 de la Proposición de ley, con dos únicos cambios consistentes en añadir expresamente al Gobierno en el encabezamiento del precepto como destinatario de la norma y en numerar el que inicialmente era el segundo párrafo del apartado 3 como nuevo apartado 4, además de algunas correcciones meramente estilísticas, que en ningún caso afectan a la primera redacción y, por consiguiente, que no hacen variar el contenido del pronunciamiento de estatutariedad que acabamos de efectuar en el apartado anterior de este mismo fundamento jurídico.

Así pues, por los motivos que acabamos de exponer, nos centraremos solo en los mencionados apartados 5 y 6 del artículo 35 LPGG, aunque reproduciremos íntegramente la enmienda 3 para un mejor seguimiento de nuestra argumentación:

«Artículo 2

Se añaden cuatro nuevos apartados, el 3, el 4, el 5 y el 6, al artículo 35 de la Ley 13/2008, con el texto siguiente:

3. El Gobierno y el resto de órganos colegiados comprendidos en el ámbito de esta ley se pueden constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de manera presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario.

4. En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán hallarse en diferentes lugares siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerados también como tales los telefónicos y los audiovisuales, la identidad de los miembros o las personas que les suplan, el contenido de sus manifestaciones, el momento en que estas se producen, así como la interactividad e intercomunicación entre ellos en tiempo real y la disponibilidad de los medios durante la sesión. Entre otros, se consideran incluidos entre los medios electrónicos válidos el correo electrónico, las audioconferencias y las videoconferencias.

5. Lo previsto en el apartado 4 será de aplicación en todo caso a las deliberaciones y decisiones del Gobierno con preferencia a lo establecido por el artículo 28.2, de la presente ley.

6. Cuando los miembros del Gobierno despachen los asuntos y funciones que les corresponde por medios telemáticos se entenderá que no concurre el supuesto de ausencia previsto en los artículos 6.1, 12.1.k, 14.5 y 20 de esta ley.»

Los diputados solicitantes del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar consideran, repitiendo literalmente los mismos argumentos que habían manifestado respecto del texto de la Proposición, que la enmienda en cuestión refuerza, más aún, que se trata de una propuesta encaminada a permitir «la existencia de un Gobierno cuyos consejeros y consejeras puedan no hallarse físicamente en Cataluña». Respecto a los preceptos que podrían resultar vulnerados por el texto de la enmienda, citan una retahíla de hasta diez artículos de la Constitución y del Estatuto, que solo remotamente tienen algo que ver con la materia que incorporan los mencionados apartados 5 y 6.

Por su parte, los diputados del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, aunque avalan que la vigente normativa permita que los miembros del Gobierno utilicen los medios telemáticos en el cumplimiento de sus funciones, sostienen que lo que pretende la enmienda es «la desnaturalización de la esencia de la función ejecutiva 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». Reproche que, como veremos posteriormente, proyectan de manera más específica sobre el apartado 6.

A) Entrando ya en el análisis de las dudas que suscita esta enmienda, y dando por reproducidos los argumentos que sustentan nuestra opinión sobre la adecuación al Estatuto del contenido de la regulación efectuada por el

apartado 3 del texto del artículo 35 inicialmente propuesto (en la enmienda, apdos. 3 y 4), iniciaremos nuestro examen por el apartado 5, que declara que el apartado 4 es de aplicación preferente a lo establecido por el artículo 28.2 LPGG. Cabe recordar que este último precepto dispone que «[p]ara que las deliberaciones y decisiones del Gobierno sean válidas, es preciso que estén presentes el presidente o presidenta de la Generalidad, o quien lo supla, y por lo menos la mitad de los consejeros».

Como ha quedado expuesto, los solicitantes del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar alegan que, en este punto, la enmienda refuerza todavía más el argumento de que pueda constituirse un Gobierno en el que sus miembros no se hallen físicamente en Cataluña. Así parecen deducirlo del hecho de que, como el apartado 5 dice que lo dispuesto en el mismo se aplicará con preferencia a lo prescrito por el artículo 28.2 LPGG, es decir, que para la válida constitución del Gobierno no sería necesaria la presencia del presidente o presidenta ni, al menos, la mitad de los consejeros o consejeras, cabría la posibilidad de que el Gobierno se reuniera por medios electrónicos, hallándose el presidente fuera de Cataluña. En ese sentido, queremos insistir nuevamente en lo que ya hemos descartado al examinar el texto de la Proposición de ley, porque el Estatuto directamente no permite que el Gobierno pueda celebrar válidamente sesiones con la asistencia remota del presidente o presidenta cuando esté fuera de Cataluña, dado que en esta situación debe considerarse ausente y, por consiguiente, sometido al régimen de suplencia previsto en el artículo 67.8 EAC.

Por otro lado, una lectura atenta de ambas normas (arts. 35.5 y 28.2 LPGG) permite concluir que no puede haber una verdadera relación de preferencia de un precepto sobre el otro, habida cuenta de que ni se contraponen ni se excluyen mutuamente, sino que regulan cuestiones diferentes que, ciertamente, más bien se complementan. Así, el artículo 28.2 LPGG fija un

cuórum mínimo de presencia para la válida constitución del Gobierno que la enmienda, en principio, parece considerar que no resulta suficientemente adecuado para aplicarlo a las sesiones del Gobierno a distancia, razón por la cual el artículo 35.5 LPGG, que se ocupa precisamente de este tipo de reuniones, lo excluiría, pero sin fijar, por el contrario, un cuórum propio. De este modo, cabe decir que lo que podría haber regulado la enmienda es la modificación del artículo 28.2 LPGG para adaptarlo mejor a la nueva realidad de las sesiones por medios electrónicos; sin que ello signifique que mantener el sistema de cuórum actualmente vigente no sea también una opción válida. Este último es el criterio que, por ejemplo, han adoptado las dos comunidades autónomas al admitir la modalidad de sesiones a distancia, a las que nos hemos referido anteriormente.

Dicho de otra manera, entendemos que, en buena técnica legislativa y dada la finalidad que persigue, habría sido más apropiado que la enmienda hubiera previsto, simplemente, que para la válida constitución del Gobierno, a efectos de la celebración de reuniones, deliberaciones y adopción de acuerdos, en el cuórum establecido en el tantas veces citado artículo 28.2 LPGG se computa tanto la asistencia presencial como a distancia. Lo anterior, según ya ha quedado expuesto de forma más extensa al examinar el texto inicial del artículo segundo de la Proposición de ley, siempre teniendo en cuenta que en ausencia del presidente, es decir, si se halla fuera de Cataluña, quien deberá presidir el Gobierno será el consejero primero y, si este no ha sido designado, el consejero al que corresponda según el orden de prelación (art. 67.8 EAC).

En consecuencia, por más que esta defectuosa técnica legislativa, que conlleva precisamente la exclusión del único precepto que se refiere al cuórum, podría hacer pensar que no queda legalmente garantizado un mínimo aceptable de representatividad a fin de que los acuerdos o

resoluciones adoptados cuenten con legitimidad democrática, el apartado 5 puede interpretarse en el sentido de que, como cualquier otro órgano colegiado, para la válida constitución del Gobierno es necesario que asistan, en presencia o a distancia (pero siempre estando en Cataluña, por imperativo de los arts. 10 y 67.8 EAC), el presidente o presidenta de la Generalitat, o quien ejerza la suplencia, y al menos la mitad de los consejeros o consejeras.

Por las razones que acabamos de exponer, hay que concluir que la enmienda 3 presentada por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, de modificación del artículo segundo de la Proposición de ley objeto del presente Dictamen, en la parte que añade un nuevo apartado 5 al artículo 35 LPGG, no vulnera el Estatuto. No obstante, recomendamos, por hallarse en vías de tramitación parlamentaria, la reformulación del precepto en el sentido de establecer, de forma expresa, el cuórum necesario para la válida constitución del Gobierno en las sesiones que se celebren a distancia.

B) Nos corresponde ahora examinar el nuevo apartado 6 que la misma enmienda 3 pretende incorporar al artículo 35 LPGG. De acuerdo con el texto que se propone adicionar, referido a la actividad ordinaria del Gobierno, cuando sus miembros despachen por medios telemáticos los asuntos y funciones que les corresponden, no resulta aplicable el conjunto del régimen de suplencia y sustitución que prevé la Ley 13/2008 para los supuestos de ausencia, enfermedad o impedimento y, por tanto, en lo que ahora interesa, excluye la suplencia del presidente o presidenta de la Generalitat (art. 6.1), del consejero primero o consejera primera (art. 14.5), del vicepresidente o vicepresidenta (art. 15.4, que, por cierto, el texto de la enmienda no menciona) o el encargo, a otro consejero o consejera, del despacho ordinario de los asuntos y funciones que corresponden al consejero o consejera, cuando estén ausentes de Cataluña (arts. 12.1.k y 20).

Los diputados, del Grupo Parlamentario Socialistes i Units per Avançar, de manera excesivamente imprecisa y con argumentos que, de hecho, se dirigen exclusivamente a cuestionar el procedimiento de investidura no presencial (que hemos examinado en el FJ 4), se dirigen a este Consell cuestionando si las modificaciones introducidas por las enmiendas a la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008 son compatibles con la Constitución y el Estatuto, o bien, por el contrario, si suponen una posible infracción de los artículos 1, 2.4, 3, 29.1, 38, 60.3 y 62.2 EAC, así como de los artículos 1.2, 2, 9.1, 9.3, 14 y 23.2 CE los cuales, a nuestro parecer, como hemos indicado antes, poco tienen que ver con el contenido de la regulación que propone la enmienda número 3.

Por su parte, los peticionarios del Dictamen, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, consideran, según ha quedado expuesto, que el apartado 6 busca el efecto de excusar la presencia de los miembros del Gobierno, que entienden como debida y esencial, en el ejercicio de sus funciones. En definitiva, alegan que incorpora una excusa general y no causalizada del deber de asistencia y de implicación personal, directa y presencial en el cumplimiento de las funciones del Gobierno. A ello añaden que la regulación que pretende incorporar la enmienda «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».

Por último, reprochan que podría darse el caso de que los miembros del Gobierno «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.».

Con el objeto de dar una respuesta adecuada a los reproches planteados sobre este punto de la enmienda, debemos empezar por referirnos nuevamente al artículo 67.8 EAC, que dispone, según hemos reiterado, que en los casos de ausencia del presidente o presidenta de la Generalitat debe sustituirlo el consejero primero o consejera primera, si existe, o el consejero o consejera que determine la ley. Todo ello, teniendo en cuenta que, como el propio precepto puntualiza, la suplencia no permite ejercer las atribuciones del presidente o presidenta relativas al planteamiento de una cuestión de confianza, la designación y el cese de los consejeros y la disolución anticipada del Parlament.

A lo anterior hay que añadir que, aunque podría sostenerse, tratándose de órganos administrativos ordinarios, que no cabe activar el mecanismo de suplencia si alguno de sus miembros puede despachar los asuntos y funciones que le corresponden por medios telemáticos, lo cierto es que, como ha interpretado el propio Estatuto, dicha afirmación, en contra de lo que pretende la enmienda, no puede trasladarse a los miembros del Gobierno, dada la singular naturaleza bifronte, política y jurídica que este tiene como órgano primordial que integra el sistema institucional de Cataluña. Es decir, la ausencia de la persona titular de la presidencia del Gobierno y, consiguientemente, la necesidad de designar al que ejercerá la suplencia, no es una situación que presente la misma naturaleza ni produzca los mismos efectos que el simple hecho de tener o no la posibilidad de despachar los asuntos y funciones por medios electrónicos. Todo lo contrario, la aplicación del régimen estatutario de ausencia está rodeado de una serie

de cautelas y es imperativa y, como veremos en seguida, está vinculado directamente con el hecho de hallarse fuera de Cataluña.

Efectivamente, es entonces cuando debe designarse un suplente (caso del presidente) o cuando puede encargarse el despacho ordinario de los asuntos y funciones a otro consejero o consejera. Es decir, la relevancia institucional del cargo de presidente de la Generalitat, dado que le corresponde la más alta representación de la Generalitat y ostenta la representación ordinaria del Estado (art. 67.1 EAC), es la que justifica que su ausencia de Cataluña —necesariamente transitoria— tenga una regulación, al menos principal, a nivel estatutario (art. 67.8 EAC). De aquí que, precisamente, el artículo 6.4 de la propia Ley 13/2008 reguladora de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno establezca que la suplencia del presidente o presidenta de la Generalitat se acuerde mediante decreto y se dé cuenta de la misma al Parlament, así como que se publique en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Esta ha sido, sin excepciones, la práctica seguida por el Gobierno de la Generalitat en los casos señalados. Así, si tomamos como muestra, y a título indicativo, los diversos decretos en los que se determina la persona que debe ejercer la suplencia en las funciones de la presidencia de la Generalitat publicados en el DOGC desde el día 2 de abril de 2015 hasta la fecha de emisión del presente Dictamen, observamos que se han aprobado con motivo de la ausencia del presidente durante un periodo determinado de tiempo y, más concretamente, porque se hallaba en el extranjero, como resulta de la Agenda del Gobierno y de la información publicada en los medios de comunicación.

De acuerdo con los razonamientos expuestos, es obvio que el artículo 67.8 EAC vincula al legislador catalán, en el sentido de que no puede pretender

dictar una norma como la que estamos examinando, que excluya directamente de la consideración estatutaria de ausencia el caso en el que el presidente o presidenta de la Generalitat, pese a estar fuera de Cataluña, despache los asuntos de gobierno telemáticamente.

El ejercicio ordinario de las funciones del titular de la presidencia requiere ineludiblemente de su presencia en Cataluña y, si se dan las causas previstas, debe procederse a su suplencia o a la delegación de funciones (art. 67.8 y .9 EAC). Lo mismo cabe decir, *a fortiori*, de los consejeros o consejeras, ya que hay que entender que dicha presencia constituye un principio que les es aplicable como miembros del órgano superior colegiado que dirige la acción política y la Administración de la Generalitat; dicho principio lo recoge, de hecho, el artículo 20 LPGG, al prever que, cuando uno de los consejeros esté ausente, el presidente puede encargar el despacho ordinario de los asuntos y funciones que le corresponden a otro consejero. Ello significa que el funcionamiento a distancia del Gobierno no puede excusar la aplicación de los principios que rigen este tipo de órganos, en especial, el ordinario régimen de sesiones en su sede permanente y la suplencia o encargo de funciones en caso de ausencia. Por añadidura, la admisión del uso de los medios telemáticos para resolver situaciones de ausencia permanente fuera del territorio catalán desdibujaría la propia configuración estatutaria del Gobierno que, para dirigir, conducir y administrar adecuadamente todos los asuntos que pueda suscitar la población de Cataluña, debe poder ejercer ordinariamente las funciones que le atribuye el Estatuto con proximidad territorial y de manera visible para los ciudadanos.

Respecto a la última de las objeciones que plantean los solicitantes, es decir, que el apartado 6 impediría el control directo del presidente y de los consejeros ausentes por parte del Parlament (preguntas, interpelaciones,

mociones y comparencias, por ejemplo), nos remitimos a lo que hemos indicado al examinar el apartado 3 del artículo 35 LPGG, según el texto de la propuesta. Además, cabe recordar que ese trata de una materia reservada al Reglamento del Parlament, que no prevé ni puede prever el texto de la enmienda que se propone.

En consecuencia, por todo lo que se acaba de exponer, debemos concluir que la enmienda 3, presentada por el Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, en el apartado 6 que añade al artículo 35 LPGG, es contraria a los artículos 10 y 67.8 EAC.

Vistos los razonamientos contenidos en los fundamentos jurídicos precedentes, formulamos las siguientes

## CONCLUSIONES

**Primera.** La Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno no cumple los requisitos de naturaleza ni de simplicidad exigidos por el artículo 138 del Reglamento del Parlament para poder ser tramitada y aprobada por el procedimiento legislativo excepcional de lectura única.

Asimismo, la adopción de esta vía también vulneraría los artículos 129 y 130 del Reglamento del Parlament porque el procedimiento de lectura única no es apto para modificar aspectos sustanciales de las leyes de desarrollo básico del Estatuto.

Por lo tanto, la reforma del artículo 35 de la Ley 13/2008, relativo al régimen de sesiones y de adopción de acuerdos del Gobierno, debería tramitarse por el procedimiento previsto para los proyectos y proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto (arts. 129 y 130 RPC), que es también el procedimiento competente, por mandato de la disposición final primera RPC, para la reforma del Reglamento del Parlament y, por tanto, el que corresponde aplicar para la modificación del artículo 4.2 de la Ley 13/2008, relativo al debate de investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, teniendo en cuenta la reserva reglamentaria que lo afecta.

*Adoptada por unanimidad.*

**Segunda.** El artículo primero de la Proposición de ley, que añade un nuevo párrafo al artículo 4.2 de la Ley 13/2008, relativo al procedimiento de investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, regula una materia que está reservada al Reglamento del Parlament y, en consecuencia, vulnera los artículos 58 y 67.2 del Estatuto.

*Adoptada por unanimidad.*

**Tercera.** El contenido del artículo primero de la Proposición de ley, que añade un nuevo párrafo al artículo 4.2 de la Ley 13/2008, relativo al procedimiento de investidura del presidente o presidenta de la Generalitat, vulnera el artículo 67.2 del Estatuto y el artículo 23 de la Constitución. Del mismo modo, las enmiendas 1 y 2, del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, vulneran el artículo 67.2 del Estatuto y el artículo 23 de la Constitución, así como el artículo 67.8 del Estatuto.

*Adoptada por unanimidad.*

**Cuarta.** El contenido del artículo segundo de la Proposición de ley, que modifica el artículo 35 de la Ley 13/2008, relativo al régimen de sesiones y de adopción de acuerdos del Gobierno, no es contrario al Estatuto, ni

tampoco lo es el de la enmienda 3, del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, en la parte que añade un nuevo apartado 5 al mencionado artículo 35. Sin embargo, recomendamos la reformulación de este último apartado en el sentido de aclarar el cuórum necesario para la válida constitución de las sesiones del Gobierno que incorporen medios telemáticos.

*Adoptada por unanimidad.*

**Quinta.** El contenido de la enmienda 3, del Grupo Parlamentario de Junts per Catalunya, en la parte que añade un nuevo apartado 6 al artículo 35 de la Ley 13/2008, relativo a la exclusión del régimen de la ausencia cuando los miembros del Gobierno despachen los asuntos y funciones por medios telemáticos, vulnera los artículos 10 y 67.8 EAC.

*Adoptada por unanimidad.*

Este es nuestro Dictamen, que pronunciamos, emitimos y firmamos en el Palau Centelles en la fecha indicada en el encabezamiento.