



Acuerdo por el que se solicita del señor presidente del Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 2/2018, de 8 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno.

I. El presente Acuerdo tiene por objeto solicitar al Sr. Presidente del Gobierno la interposición de recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra determinados preceptos de la Ley 2/2018, de 8 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno.

II. La Ley objeto del presente Acuerdo procede a la modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, con el objetivo de posibilitar la investidura de un candidato a la presidencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña que no se encuentre presente durante su debate de investidura en la Cámara que debe otorgarle su confianza, así como de permitir la celebración de sesiones de órganos colegiados del Gobierno de la Generalidad de Cataluña a distancia por medios telemáticos.

Sin embargo, la disposición aprobada utiliza una técnica normativa específica, de manera que da una nueva redacción al apartado tercero del artículo 4 de la Ley modificada, introduciendo aspectos relevantes e innovadores –como es el supuesto de permitir una investidura sin la presencia física del candidato-, y reproduciendo los restantes apartados del artículo 4.

Esta técnica normativa determina que, puesto que se plantea la impugnación, entre otras razones, por el procedimiento legislativo tramitado para la modificación de la Ley 13/2008, como posteriormente se expondrá, deba decidirse si impugnar por su tramitación la totalidad de la nueva redacción de un precepto que no incorpora novedades sustantivas respecto de la Ley



modificada o, si por el contrario, se limita la impugnación al nuevo apartado tercero del artículo cuarto, por ser el que modifica realmente el contenido sustantivo del nuevo artículo 4.

Se ha optado, en consecuencia, por limitar la impugnación a los aspectos innovadores introducidos respecto del artículo 4 de la Ley modificada, que se concretan en el nuevo apartado tercero del mismo, por razones de seguridad jurídica y de conservación de la norma en todo aquello que sea susceptible de aplicarse válidamente y de manera conforme a la Constitución. Todo ello sin perjuicio de entender que la impugnación debe extenderse al artículo 2 de la Ley ahora recurrida, por el que se añaden cuatro apartados novedosos al artículo 35 de Ley modificada, así como a su disposición adicional.

Así, la norma impugnada se pronuncia en los términos que se transcriben a continuación:

« *Preámbulo*

Los artículos 67.5 y 68.3 del Estatuto de autonomía establecen que el estatuto del presidente de la Generalidad, por un lado, y la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Gobierno, por otro, deben ser regulados por ley.

Los cambios en el sistema institucional que definió el título II del Estatuto de 2006 determinaron la necesidad de aprobar la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, que derogó la norma análoga anterior, la Ley 3/1982, con la excepción de la regulación transitoria del régimen de incompatibilidades y de las causas de inelegibilidad.

El artículo 6 de dicha Ley 13/2008 regula los mecanismos de suplencia o sustitución del presidente de la Generalidad en caso de ausencia, enfermedad o impedimento durante el ejercicio del cargo, pero no tiene en cuenta la posibilidad de que estos supuestos se produzcan en el momento de la elección del presidente, regulada por el artículo 4, por lo que conviene introducir una modificación en el procedimiento de elección que permita dar respuesta a situaciones análogas a las reguladas por el artículo 6 o a otras situaciones de imposibilidad física que impidan al candidato presentar oralmente el programa de gobierno ante el Pleno.



Por otra parte, conviene ampliar la regulación que hace el artículo 35 de la utilización de medios telemáticos para el cumplimiento de las funciones del Gobierno y de sus órganos de asistencia y apoyo, con el objetivo de adaptar la regulación vigente del funcionamiento de los órganos colegiados comprendidos en el ámbito de la ley, de acuerdo con la normativa europea y con la legislación de regulación del sector público estatal.

Artículo 1. Modificación del artículo 4

Se modifica el artículo 4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, que queda redactado del siguiente modo:

«Artículo 4. Elección

»1. El presidente o presidenta de la Generalidad es elegido por el Parlamento de entre sus miembros, según lo establecido en el Estatuto, en el Reglamento del Parlamento y en la presente ley.

»2. En el plazo de los diez días siguientes a la constitución de la legislatura, o en el plazo de los diez días siguientes al hecho causante de otro de los supuestos en los que corresponda proceder a la elección, el presidente o presidenta del Parlamento, previa consulta a los representantes de los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria, debe proponer al Pleno un candidato o candidata a la presidencia de la Generalidad.

»3. En caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato o candidata en la fecha de la sesión de investidura, el Pleno puede autorizar, por mayoría absoluta, que el debate de investidura se celebre sin la presencia o sin la intervención del candidato o candidata, que en ese caso puede presentar el programa y solicitar la confianza de la cámara por escrito o por cualquier otro medio previsto en el Reglamento.

»4. El candidato o candidata propuesto presenta ante el Pleno su programa de gobierno y solicita la confianza de la cámara. Después de un debate sobre el programa presentado, se procede a la votación. Para que el candidato o candidata resulte investido, debe obtener los votos de la mayoría absoluta. La investidura comporta la aprobación del programa de gobierno.



»5. Si el candidato o candidata no consigue la mayoría absoluta, puede someterse, dos días después, a un segundo debate y a una segunda votación, en la que bastará la mayoría simple.

»6. Si en la segunda votación el candidato o candidata tampoco resulta elegido, se tramita una nueva propuesta, según el procedimiento regulado en los apartados 2, 3, 4 y 5, y así sucesivamente.

»7. Si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura no ha sido elegido ningún candidato o candidata, la legislatura queda disuelta automáticamente y el presidente o presidenta de la Generalidad en funciones convoca de forma inmediata elecciones, que deben tener lugar entre cuarenta y sesenta días después de la convocatoria.»

Artículo 2. Modificación del artículo 35

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

«3. El Gobierno y los demás órganos colegiados comprendidos en el ámbito de la presente ley pueden constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario.

»4. En las sesiones que los órganos colegiados celebren a distancia, sus miembros pueden encontrarse en distintos lugares, siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos y audiovisuales, la identidad de los miembros, y de las personas que les suplan, el contenido de sus manifestaciones y 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 determinado en el apartado 4 es de aplicación en todo caso a las deliberaciones y decisiones del Gobierno con preferencia a lo establecido en el



artículo 28.2, computándose a efectos del cómputo del quorum tanto la asistencia presencial como la participación a distancia.

»6. Cuando los miembros del Gobierno emplean medios telemáticos para despachar los asuntos y ejercer las funciones que les corresponden, se entiende que no se da el supuesto de ausencia a que se refieren los artículos 6.1, 12.1. k, 14.5, 15.4 y 20.»

Disposición adicional. Modificación del Reglamento del Parlamento

El Parlamento de Cataluña, de acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria que le reconoce el artículo 58.1 del Estatuto de autonomía, debe realizar las modificaciones del Reglamento del Parlamento que sean necesarias, a iniciar en el plazo de un mes, para cumplir los requerimientos establecidos por la presente ley.

Disposición final. Entrada en vigor

La presente ley entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Diari Oficial de la Generalidad de Catalunya.»

Del tenor literal del artículo 1, por el que se procede a la modificación del artículo 4 de la Ley 13/2008, puede colegirse sin género de duda que el mismo ocasiona, en lo referido a su nuevo apartado tercero, la infracción de los derechos parlamentarios de los diputados de la Cámara autonómica con el fin de posibilitar la investidura de un candidato que no se encuentra físicamente en la Cámara, cuyos miembros tienen que decidir precisamente sobre tal investidura. El proceso de investidura se encuentra regulado ya en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y está sujeto a reserva por tal norma jurídica y no mediante Ley ordinaria.

Asimismo, en lo relativo al artículo segundo, por el que se modifica el artículo 35 de la Ley 13/2008, podemos anticipar que la modificación tramitada para permitir la celebración de sesiones de órganos colegiados del Gobierno de la Generalidad fuera de la sede permanente, la ciudad de Barcelona, o bien fuera de otros lugares de Cataluña, al habilitar la celebración de sesiones a distancia por medios telemáticos, al margen de la sede establecida y fijada



estatuariamente, es una cuestión que atañe a las exigencias establecidas por el Estatuto de Autonomía, específicamente en su artículo 10, respecto de la organización y funcionamiento del Gobierno. Asimismo, el propio Estatuto prevé que esta cuestión deba regularse precisamente por una Ley de desarrollo básico del Estatuto, como después se expondrá.

En cuanto a la disposición adicional, resulta evidente que no tiene sentido pretender vincular válidamente a la Cámara sobre una reforma del Reglamento del Parlamento autonómico que tiene una tramitación específica distinta y “agravada”, en cuanto más exigente. Constituye en realidad esta disposición adicional una excusa de imposible validez, puesto que su admisión defraudaría el principio de reserva del Reglamento parlamentario, y aun la supremacía normativa del Estatuto de Autonomía y de la propia Constitución en cuanto a la regulación de tal reserva reglamentaria.

Así pues, la Ley objeto del presente Acuerdo vulnera distintos preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña y del Reglamento del Parlamento de Cataluña, así como los artículos 23 y 152 de la Constitución, tal y como se detallará seguidamente.

III. Inconstitucionalidad del nuevo apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno introducido por el artículo 1 de la Ley impugnada, así como de la disposición adicional de la misma.

La Ley impugnada modifica el artículo 4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, introduciendo un nuevo apartado 3 en el que se prevé que, en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato a la Presidencia de la Generalidad el día de la investidura, el Pleno del Parlamento podrá autorizar, por mayoría absoluta, que la sesión se celebre sin la intervención o presencia de éste: en tal supuesto, el candidato podrá presentar su programa de gobierno y solicitar su confianza por escrito o por cualquier otro medio reglamentariamente previsto.

Esta previsión vulnera la Constitución Española, el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Reglamento del Parlamento de Cataluña, dado que infringe el carácter personal y presencial del acto de investidura, la reserva reglamentaria



existente en la materia, así como el procedimiento legislativo indicado para la aprobación de una norma de esta naturaleza.

III.1. Inconstitucionalidad de la reforma operada por infracción del artículo 23 CE.

El artículo 23.2 CE, que reconoce el derecho de los ciudadanos *“a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”*, no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo que la ley disponga (SSTC 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3, y 199/2016, de 28 de noviembre, FJ 3, entre otras).

Ha de recordarse, asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, que se trata de un derecho de configuración legal, por lo que corresponde a los Reglamentos parlamentarios fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios, sin que pueda la Presidencia o la Mesa separarse del cumplimiento del Reglamento, sin perjuicio de que pueda dicho Reglamento modificarse con arreglo a las previsiones establecidas al efecto.

Así, el Tribunal Constitucional ha afirmado en su Sentencia 27/2000, FJ 4, en relación con este precepto, que *“el derecho fundamental del art. 23.2 es un derecho de configuración legal, como inequívocamente se dice en el texto de este precepto, y esa configuración comprende los Reglamentos parlamentarios a los que compete regular y ordenar los derechos y atribuciones que los parlamentarios ostentan; de tal suerte que una vez conferidos dichos derechos por la norma reglamentaria pasan a formar parte del status propio del cargo de parlamentario y sus pretendidas transgresiones pueden ser defendidas ante este Tribunal, al amparo del art. 23.2, y en cuanto contenido del ius in officium que los recurrentes consideran ilegítimamente constreñido”* (SSTC 161/1988, FJ 4; 181/1989, FJ 4; 36/1990, de 1 de marzo, FJ 2; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 5).

A ello añade la Sentencia 139/2017, FJ 4.b), que *“una de las características del precepto constitucional en que se recoge el mencionado derecho fundamental es el amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el*



ejercicio del derecho, si bien su libertad tiene limitaciones que son, de una parte, las generales que impone el principio de igualdad y los derechos fundamentales que la Constitución garantiza, y, de otra, cuando se trata de cargos públicos representativos, la necesidad de salvaguardar su naturaleza (STC 185/1999, FJ 4 a), con cita SSTC 10/1983, FJ 2; 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2). Su calificación como derecho de configuración legal, uno más entre otros, “significa lisa y llanamente que se habilita al legislador, desde la propia Constitución, para delimitar el ámbito del derecho, sin mellar su contenido esencial” (STC 225/1992, de 14 de diciembre, FJ 1). De modo que tanto las normas que establezcan los requisitos y condiciones para el ejercicio del derecho como sus actos de aplicación pueden ser traídos ante este Tribunal no sólo por quiebra de la igualdad, sino por cualquier otro género de inadecuación al contenido esencial del derecho. En otras palabras, “su carácter de derecho de configuración legal no nos puede hacer olvidar que los derechos del art. 23.2 son derechos fundamentales”, debiendo por tanto este Tribunal revisar si ha quedado afectada la integridad de esos derechos, pues de lo contrario, “los derechos fundamentales de configuración legal quedarían degradados al plano de la legalidad ordinaria” (STC 24/1990, FJ 2; doctrina que reitera la STC 71/1994, FJ 6)”.

En el FJ 4.d) de la citada Sentencia se señala que “el Tribunal tiene dicho que cuando se trata de cargos representativos el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en relación con el derecho fundamental de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE). Relación de obligada constatación si se tiene en cuenta que son los representantes, justamente, quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos a la participación en los asuntos públicos, al margen ahora la del carácter directo que el propio precepto garantiza. Se trata de “dos derechos que encarnan la participación política de los ciudadanos en el sistema democrático, en conexión con los principios de soberanía del pueblo y del pluralismo político consagrados en el art. 1 CE”, que se presuponen mutuamente y aparecen “como modalidades o variantes del mismo principio de representación política” [STC 185/1999, FJ 4 c), con cita de las SSTC 119/1985, de 11 de octubre, FJ 2, y 71/1989, de 20 de abril, FJ 3]. De suerte que el derecho del artículo 23.2 CE, así como indirectamente el que el artículo 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en



su ejercicio [SSTC 119/2011, de 5 de julio, FJ 3; 109/2016, FJ 3 a), y 11/2017, FJ 3 a)].”

El Consejo de Estado, en su Dictamen 85/2018, indicó que “es, pues, clara la conclusión de que la intervención en los diferentes debates y trámites y el voto de los parlamentarios constituyen facultades integradas en el contenido esencial del «ius in officium» de la representación parlamentaria, así como que su configuración legal, sea a través de disposiciones constitucionales y legislativas o de reglamentos parlamentarios, trae causa del artículo 23.1 de la Constitución”.

Pues bien, dado que los principios de personalidad e intermediación y participación en el debate son consustanciales al artículo 23 CE, a los propios conceptos de institución parlamentaria y democracia representativa y a la conexión entre los representantes y los electores, no cabe sino afirmar que no es posible la celebración de un debate de investidura respecto de un candidato que no va a concurrir personal ni físicamente a la sede parlamentaria donde va a tener lugar su debate de investidura.

Tanto el Consejo de Estado como los Letrados del Parlamento de Cataluña y el Consejo de Garantías Estatutarias han informado sobre la inconstitucionalidad de una investidura sin la presencia física del candidato en la sesión parlamentaria, como se expone posteriormente al aludir al contenido de los distintos informes.

La modificación operada, que permite que, 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 pueda autorizar, por mayoría absoluta, la celebración del debate de investidura sin la presencia o sin la intervención del candidato o candidata y, a su vez, se permita la presentación del programa y la solicitud de confianza de la Cámara por escrito o por cualquier otro medio previsto en el Reglamento de la misma, resulta claramente inconstitucional, pues ocasiona una infracción del derecho de configuración legal establecido en el artículo 23.2 de la Constitución en un acto de especial trascendencia en una democracia representativa, como es la designación de un candidato para la Presidencia del Gobierno de la Generalidad.



Por las mismas razones resulta inconstitucional la disposición adicional, que ordena la adaptación del Reglamento parlamentario a la Ley tramitada contra el mismo en materia reservada a Reglamento, con lo que se trata de evitar la contradicción entre el Reglamento parlamentario y el contenido de la Ley, y se incurre con ello en inconstitucionalidad, al regularse en el nuevo artículo 4.3 y en la disposición adicional aludidos cuestiones reservadas al Reglamento parlamentario.

III.2. Inconstitucionalidad de la reforma operada por infracción del artículo 152 de la CE, en relación con el Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Reglamento del Parlamento de Cataluña, como parámetros de enjuiciamiento constitucional.

III.2 a) La nueva redacción del artículo 4.3 de la Ley 13/2008 por el artículo 1 de la Ley impugnada, así como la disposición adicional de la misma, infringen el art. 152 de la CE, así como distintos preceptos del Estatuto de Autonomía y del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en cuanto al carácter presencial en el ejercicio de la función parlamentaria.

El artículo 152 CE contempla dentro de la organización institucional necesaria de las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía de este precepto la existencia de una Asamblea representativa, al disponer que *“la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; 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, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”*.

De acuerdo con el anterior precepto, el artículo 55 del Estatuto de Autonomía dispone que *“1. El Parlamento representa al pueblo de Cataluña. 2. El Parlamento ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos de la Generalidad y controla e impulsa la acción política y de gobierno. Es la sede donde se expresa preferentemente el pluralismo y se hace público el debate político”*.



La necesidad de la concurrencia física de los Diputados y el carácter presencial del ejercicio de su función es inherente al propio concepto de Asamblea representativa establecido en el artículo 152 CE y 55 del Estatuto de Autonomía.

Por su parte, el artículo 60.3 del Estatuto de Autonomía recoge la siguiente previsión:

*“3. El Parlamento, para adoptar acuerdos válidamente, debe hallarse reunido **con la presencia de** la mayoría absoluta de los Diputados. Los acuerdos son válidos si han sido aprobados por la mayoría simple de los Diputados presentes, sin perjuicio de las mayorías especiales establecidas por el presente Estatuto, por las leyes o por el Reglamento del Parlamento”.*

Asimismo, el artículo 73 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece:

“Artículo 73.

Funcionamiento

1. El Parlamento celebra sus sesiones en el Palacio del Parlamento, en la ciudad de Barcelona. El Pleno y las comisiones pueden celebrar sesiones en otros lugares de Cataluña, por acuerdo de la Mesa y la Junta de Portavoces.

*2. Los diputados **ocupan el escaño**, en el Salón de Sesiones, de acuerdo con la decisión de la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces.*

3. En el Salón de Sesiones existe un banco especial destinado a los miembros del Gobierno.

4. Tienen acceso al Salón de Sesiones, además de los diputados y de los miembros del Gobierno, los funcionarios del Parlamento en el ejercicio de sus funciones y las personas autorizadas por el presidente o por la Mesa”.

A su vez, el artículo 85.3 del mismo Reglamento establece de manera tajante que *“El orador **puede hablar** desde la tribuna o desde el escaño”.*

Por último, el artículo 4 del citado Reglamento, bajo la rúbrica asistencia, voto y tratamiento institucional, dispone que: “los Diputados tienen el derecho de asistir a todas las sesiones del Parlamento y el **deber de asistir** a todos los



debates y a las votaciones del Pleno y de las comisiones de que son miembros”.

III.2.b.) A mayor abundamiento, los preceptos impugnados a los que este apartado se refiere infringen distintos preceptos del Estatuto de Autonomía y del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en cuanto al carácter personalísimo del desarrollo de la función parlamentaria, y, en particular del debate y votación de investidura.

La preeminencia del Presidente deriva de que es él quien recibe personalmente la confianza de la Cámara, ya que en el acto de investidura se elige a un Presidente, no a un gobierno. En este sentido, los artículos 67 y 68 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, señalan lo siguiente:

“Artículo 67. Elección, nombramiento, estatuto personal, cese y competencias.

1. El Presidente o Presidenta tiene la más alta representación de la Generalidad y dirige la acción del Gobierno. También tiene la representación ordinaria del Estado en Cataluña.

2. El Presidente o Presidenta de la Generalidad es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. Puede regularse por ley la limitación de mandatos.”

Por su parte, la regulación de la suplencia del Presidente de la Generalidad está contenida, en el nivel estatutario, en el artículo 67.8 EAC, que prevé la suplencia exclusivamente en las situaciones de ausencia o enfermedad, y la sustitución en los de cese por causa de incapacidad o defunción. Así, dispone que *“El 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 Generalidad 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”*.

Resulta evidente que el régimen de la suplencia del Presidente constituye una regulación de las situaciones de anormalidad que puedan afectar al titular del órgano, a fin de garantizar así la continuidad de las funciones del órgano como la regularidad de sus actos, pues la investidura del titular del órgano y su



regularidad constituyen uno de los elementos claves de la validez de los actos; se trata, en definitiva, de habilitar el desempeño temporal de las funciones del titular de la Presidencia por otra persona física distinta.

Así las cosas, el Presidente es el titular intuitu personae de la relación fiduciaria que determina el sistema de gobierno parlamentario y no puede ser suplido ni sustituido para plantear la cuestión de confianza, por la sencilla razón de que tiene carácter personalísimo.

Es evidente que no cabe suplencia de quien no es Presidente de la Generalidad, sino candidato a Presidente de la misma, y que no se aplica al mismo en forma alguna el régimen previsto para la suplencia del Presidente, como ha destacado el Consejo de Garantías Estatutarias.

III.2. c) Los anteriores argumentos se refuerzan con la motivación expresada tanto por el Consejo de Estado, en su Dictamen 429/2018, como por el informe emitido por los Letrados del Parlamento de 15 de enero de 2018.

El Consejo de Estado, en su Dictamen 429/2018 ha recalcado que la modificación operada vulnera el carácter personal y presencial del acto de investidura, disponiendo que: *” La regulación reglamentaria transcrita exige - como el Consejo de Estado ya señaló en su dictamen n° 85/2018, de 25 de enero- una intervención personal y presencial del candidato a la Presidencia de la Generalidad en el acto de investidura: no se admite, para tan relevante trámite, que el candidato propuesto por el Presidente de la Cámara pueda estar ausente del debate de investidura, ni que su intervención ante el Pleno de la Cámara pueda realizarse a través de procedimientos - cualesquiera que sean éstos- que eviten su presencia en dicho acto. El candidato a la Presidencia de la Generalidad deberá exponer su programa ante la Cámara e intervenir en el debate de investidura de forma personal y presencial.*

Debe notarse, sin embargo, que el carácter personal y presencial de la investidura no deriva meramente de lo dispuesto en los preceptos reglamentarios examinados, sino que -como el Consejo advirtió ya en aquel dictamen- constituye la consecuencia obligada de las notas con que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Cataluña configuran el oficio representativo y, por ende, los mismos actos en que los parlamentarios



participan: el ejercicio «personal» y «presencial» de la función representativa "es, en el marco del derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución -expresión máxima del principio democrático consagrado en el artículo 1.1 de la Constitución-, un presupuesto básico del funcionamiento que resulta inherente a la propia naturaleza del sistema parlamentario y vincula a la potestad de autoorganización de las Cámaras" .

El ejercicio «personal» de la función representativa -decía el dictamen- es "una exigencia derivada de los propios términos en que se establece la relación de representación entre electores y elegidos, es decir, del mandato representativo conferido a los electores en favor de determinadas personas". De ahí que sean " estas personas, y sólo éstas, las únicas que pueden y deben ejercer el oficio público para el que han sido elegidas".

Y el ejercicio «presencial» -añadía el dictamen- constituye "una garantía -la que proporciona la intermediación- del ejercicio personal del oficio representativo y del correcto funcionamiento de las instituciones parlamentarias" . Aunque, con los modernos avances tecnológicos, el uso de medios de comunicación a distancia es cada día más frecuente, el ejercicio presencial del cargo de parlamentario "sigue siendo -concluía el dictamen- el principio básico del que parten tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en consonancia con lo que es un principio informador de todos los sistemas parlamentarios conocidos".

Pues bien, el Estatuto de Autonomía de Cataluña acoge expresamente la regla de que el cargo de diputado -tal es la denominación estatutaria de los parlamentarios catalanes- debe ejercerse de forma presencial y consagra manifestaciones concretas de este principio: así sucede, en particular, cuando prevé que el quórum exigible para la aprobación de los acuerdos parlamentarios debe computarse sobre los miembros " presentes" (artículo 60.2 del Estatuto, en línea con lo dispuesto en el artículo 79.2 de la Constitución), o cuando, a propósito del derecho de asistencia del Presidente de la Generalidad y de los Consejeros al Pleno y a las Comisiones parlamentarias, asume que las reuniones de estos órganos parlamentarios se desarrollan de forma presencial (artículo 73 del Estatuto, en términos similares a los del artículo 110 de la Constitución).



El carácter «presencial» del ejercicio del oficio representativo y de los actos en que los diputados intervienen, reconocido por los preceptos estatutarios mencionados, presupone por principio un ejercicio «personal» del cargo. La única modulación a esta regla se contempla en relación con el derecho de voto, ya que el Estatuto de Autonomía no recoge la previsión de que "el voto es personal e indelegable" contenida en el artículo 79.3 de la Constitución y, con ello, abre la puerta a la delegación del voto.

En coherencia con lo expuesto, el Reglamento del Parlamento de Cataluña sanciona en múltiples preceptos que la intervención de los diputados en los actos y reuniones parlamentarias es personal y presencial (artículas 4.1, 73.2, 85.3 y 98.3, entre otros), salvo en los casos en que está prevista la delegación de voto (artículo 95.3)."

Por otra parte, el informe de los Letrados del Parlamento de Cataluña, señala que los términos en que están redactados los artículos 149, 152 y 153 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (y en el caso de la investidura, también el artículo 4 de la Ley catalana 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno en su redacción primigenia) ponen de manifiesto que estos debates, con mayor intensidad que otros establecidos por el Reglamento, se organizan "intuitu personae" de manera que sin la participación directa y personal del candidato o del presidente de la Generalidad carecerían de un elemento esencial del procedimiento, sin el cual éste no podría cumplir su función estatutaria y reglamentaria.

Establece el artículo 149 lo siguiente:

"Artículo 149 Debate de investidura

- 1. La sesión de investidura del presidente de la Generalidad se inicia con la lectura, efectuada por uno de los secretarios, de la resolución del presidente del Parlamento en la que propone un candidato a la presidencia. A continuación, el candidato presenta, sin límite de tiempo, el programa de gobierno y solicita la confianza del Pleno. Salvo que el presidente del Parlamento considere oportuno suspender la sesión por un tiempo no superior a las veinticuatro horas, interviene a continuación un representante de cada grupo parlamentario, durante treinta minutos cada uno.*
- 2. El candidato puede hacer uso de la palabra tantas veces como lo solicite. Cuando responde individualmente a uno de los diputados que han intervenido, este tiene derecho a una réplica de un tiempo igual al utilizado por el*



candidato. Si el candidato responde de una manera global a los representantes de los grupos, cada uno de estos solo tiene derecho a una réplica, por un tiempo igual al utilizado por el candidato.

3. Si la respuesta a una réplica comporta la contrarréplica de algún grupo, este dispone de un único turno, no superior a cinco minutos”.

Por su parte, los artículos 152 y 153 tienen el siguiente tenor:

“Artículo 152 Moción de censura

1. La moción de censura debe ser motivada e incluir a un candidato a la presidencia de la Generalidad, que ha de haber aceptado la candidatura. La Mesa del Parlamento califica la moción de censura de conformidad con los requisitos establecidos por la legislación vigente y por el presente reglamento. Una vez admitida a trámite, el presidente del Parlamento debe comunicarlo al presidente de la Generalidad y a los portavoces de los grupos parlamentarios.

2. El presidente del Parlamento convoca el Pleno con la única finalidad de debatir y votar la moción de censura.

3. El debate se inicia con la defensa de la moción de censura, que efectúa, durante treinta minutos, uno de los diputados firmantes de la moción; después, puede intervenir el Gobierno durante treinta minutos. A continuación, sin límite de tiempo, puede intervenir el candidato propuesto para la presidencia de la Generalidad, con la finalidad de exponer el programa político del gobierno que pretende formar.

4. Tras la suspensión establecida por la presidencia, que no puede ultrapasar las veinticuatro horas, puede intervenir un representante de cada uno de los grupos parlamentarios, durante treinta minutos cada uno.

5. El candidato propuesto, el presidente de la Generalidad y los miembros del Gobierno pueden hablar tantas veces como lo soliciten. Si responden individualmente a uno de los representantes de los grupos intervinientes, este tiene derecho a un turno de réplica de un tiempo igual al utilizado por aquellos. Si responden de forma global a los representantes de los grupos, cada uno de estos solo tiene derecho a una réplica, de un tiempo igual al utilizado por aquellos.

6. Si la respuesta a una réplica comporta la contrarréplica de algún grupo, este dispone de un único turno, no superior a los cinco minutos.

7. Los grupos parlamentarios pueden dividir sus turnos de intervención.

8. La presidencia debe anunciar previamente la hora de la votación de la moción, que ha de celebrarse a los cinco días de haber sido presentada la moción originaria en el Registro General del Parlamento.

Artículo 153 Cuestión de confianza



- 1. La cuestión de confianza debe presentarse mediante escrito motivado y debe ir acompañada del correspondiente certificado del Gobierno.*
- 2. Admitida a trámite por la Mesa, el presidente del Parlamento debe comunicarlo a los portavoces de los grupos parlamentarios y convocar al Pleno con la única finalidad de debatir y votar la cuestión de confianza.*
- 3. El debate de la cuestión de confianza se celebra de conformidad con el procedimiento establecido por el artículo 146 para el debate de investidura, con la salvedad de que las intervenciones fijadas para el candidato corresponden al presidente de la Generalidad y a los miembros del Gobierno a quien aquel lo encomiende.*

4. Una vez finalizado el debate, la cuestión de confianza se somete a votación; previamente, la presidencia debe haber anunciado la hora de la votación”.

El artículo 4 de la Ley catalana 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, en su redacción primigenia, establecía lo siguiente:

“Artículo 4 Elección

- 1. El presidente o presidenta de la Generalidad es elegido por el Parlamento entre sus miembros, según lo establecido en el Estatuto, en el Reglamento del Parlamento y en la presente ley.*
- 2. En el plazo de los diez días siguientes a la constitución de la legislatura, o en el plazo de los diez días siguientes al hecho causante de otro de los supuestos en los que corresponda proceder a la elección, el presidente o presidenta del Parlamento, previa consulta a los representantes de los partidos y grupos políticos con representación parlamentaria, debe proponer al Pleno un candidato o candidata a la presidencia de la Generalidad.*
- 3. El candidato o candidata propuesto presenta ante el Pleno su programa de gobierno y solicita la confianza de la cámara. Después de un debate sobre el programa presentado, se procede a la votación. Para que el candidato o candidata resulte investido, debe obtener los votos de la mayoría absoluta. La investidura comporta la aprobación del programa de gobierno.*
- 4. Si el candidato o candidata no consigue la mayoría absoluta, puede someterse, dos días después, a un segundo debate y a una segunda votación, en la que bastará la mayoría simple.*
- 5. Si en la segunda votación el candidato o candidata tampoco resulta elegido, se tramita una nueva propuesta, según el procedimiento regulado en los apartados 2, 3 y 4, y así sucesivamente.*
- 6. Si transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura no ha sido elegido ningún candidato o candidata, la legislatura queda disuelta automáticamente y el presidente o presidenta de la Generalidad en funciones*



convoca elecciones de forma inmediata, que deben tener lugar entre cuarenta y sesenta días después de la convocatoria”.

La modificación aprobada, cuya impugnación se decide, resulta, sin embargo, contraria a los preceptos expuestos.

IV. Inconstitucionalidad de la tramitación en relación con los preceptos impugnados.

IV.1 Inconstitucionalidad por vulneración de la reserva reglamentaria para la ordenación parlamentaria del debate y votación de investidura.

La Ley aprobada, al introducir una nueva modalidad de procedimiento de investidura escrito y sin debate con el candidato, vulnera la reserva de Reglamento parlamentario para regular el procedimiento de investidura, que de modo expreso establece el artículo 58 apartados 2 y 3, y el art. 59.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Bajo la rúbrica “Autonomía parlamentaria”, dispone el artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña:

“1. El Parlamento goza de autonomía organizativa, financiera, administrativa y disciplinaria.

2. El Parlamento elabora y aprueba su reglamento, su presupuesto y fija el estatuto del personal que de él depende.

3. La aprobación y la reforma del Reglamento del Parlamento corresponden al Pleno del Parlamento y requieren el voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del texto”.

Por su parte, el artículo 59.2 prevé que *“El Reglamento del Parlamento regula los derechos y los deberes de los Diputados, los requisitos para la formación de grupos parlamentarios, la intervención de éstos en el ejercicio de las funciones parlamentarias y las atribuciones de la Junta de Portavoces”.*

Así pues, si bien la Ley 13/2008 establece algunos de los aspectos relacionados con la elección, nombramiento, suplencia, sustitución y cese del Presidente o Presidenta de la Generalidad, es el Reglamento del Parlamento de Cataluña el que regula los detalles del debate de investidura y de la votación en sus artículos 146 y 147.

Consecuentemente, si con la modificación aprobada se altera el sistema de elección del Presidente de la Generalidad, de modo que se incide directamente en la forma de investidura y se pretende que ésta no sea solamente presencial, sino por otros medios, resulta evidente que nos encontramos ante



una materia reservada al Reglamento, en lo referido a la forma de la investidura, lo que implica la necesidad de reformar el Reglamento del Parlamento de la Cámara por el procedimiento específicamente previsto para ello en su articulado (artículos 126 y 127 en conexión con la disposición final primera). En este sentido se ha pronunciado el informe de la Secretaria General del Parlamento de Cataluña de fecha 5 de marzo de 2018 y el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de 26 de abril de 2018.

Sin embargo, resulta evidente que la Ley recurrida, a través de su disposición adicional, no puede recoger el mandato dirigido al Parlamento, en cuanto que el mismo “deb[a] hacer las modificaciones del Reglamento del Parlamento que sean necesarias, a iniciar en el plazo de un mes, para cumplir los requerimientos establecidos en esta ley”, ya que dicho mandato resulta contrario a la autonomía parlamentaria anteriormente referida.

De este modo, la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia del Gobierno y de la Generalidad, establece en su artículo 4 los plazos, trámites y mayorías de la investidura en el marco de los artículos 67.2 y 3 del Estatuto, mientras que el Reglamento del Parlamento de Cataluña regula el desarrollo del debate y votación de investidura en sus artículos 149 y 150. El contenido de estos preceptos evidencia que la Ley 13/2008 de la Presidencia del Gobierno y de la Generalidad y el Reglamento del Parlamento de Cataluña se ocupan de aspectos diferentes del procedimiento de investidura, con independencia de los inevitables puntos en común que tienen ambas normas.

De cuanto se lleva expuesto resulta que la intervención del candidato a la Presidencia de la Generalidad en el debate de investidura, y la forma en que debe desarrollarse esta intervención ante la Cámara, no se encontraba regulada en el artículo 4 de la Ley 13/2008 sino en el artículo 149 del Reglamento de Parlamento de Cataluña, y que sólo la Cámara, en ejercicio de su autonomía estatutariamente garantizada mediante la institución de la reserva reglamentaria, puede introducir modificaciones al respecto.

A la vista de estas consideraciones expuestas, la incidencia que los supuestos de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato a la Presidencia de la Generalidad puedan tener en el desarrollo del debate de investidura y en la intervención del candidato es una cuestión que forma parte de las materias



reservadas al Reglamento del Parlamento de Cataluña por el artículo 59.2 del Estatuto de Autonomía.

El nuevo apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008 no puede así ampararse en los artículos 67.5 y 68.3 del Estatuto de Autonomía mencionados en su preámbulo. En estos preceptos se establece una reserva de ley para la regulación del "estatuto personal" del Presidente de la Generalidad y "la organización, funcionamiento y atribuciones del Gobierno", es decir, una vez que el Presidente haya adquirido tal condición. No se incluyen, entre los aspectos sometidos a reserva de ley, la "forma de elección" del Presidente. En conexión con la cuestión examinada se encuentra la disposición adicional de la Ley impugnada, en la que se prevé que el Parlamento de Cataluña "ha de iniciar", en el plazo de un mes, la modificación de su Reglamento para adecuarlo a lo dispuesto en la Ley.

Esta disposición vulnera la autonomía parlamentaria que dice respetar, reconocida en el artículo 58.1 del Estatuto. La relación entre la ley y los reglamentos parlamentarios no se articula sobre el principio de jerarquía, sino sobre el de competencia, y de ahí que una ley no pueda conminar a la Cámara a que ejercite su potestad reglamentaria en determinado plazo y mucho menos a que lo haga en determinado sentido. Asimismo, la previsión contenida en esta disposición constituye un reconocimiento, implícito pero claro, de que la Ley.../2018 invade materias que son objeto de una expresa reserva reglamentaria y que solo pueden ser reguladas, sin condicionamiento alguno por parte de la ley, por el Reglamento del Parlamento de Cataluña.

En definitiva, el apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008, añadido por el artículo primero de la Ley impugnada, vulnera la reserva reglamentaria establecida en el artículo 59.2 del Estatuto de Autonomía y, por ende, la autonomía parlamentaria reconocida en el artículo 58 del mismo.

IV.2 Inconstitucionalidad por la vulneración del procedimiento legislativo aplicable a la tramitación y aprobación de la Ley de modificación de la Ley 13/2008.

La tramitación y aprobación de la Ley de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia del Gobierno y la Generalidad, se ha realizado a través del procedimiento de lectura única.



Son leyes de desarrollo básico del Estatuto -de acuerdo con su artículo 62.2- las que regulan directamente las materias mencionadas en, entre otros preceptos, los artículos 67.5 y 68.3 del propio Estatuto, a saber, el "estatuto del Presidente de la Generalidad" y "la organización, funcionamiento y atribuciones del Gobierno".

La Ley 13/2008 constituye, por su contenido y también por expresa calificación legal, una ley de desarrollo básico del Estatuto. La disposición final primera de la Ley señala que únicamente "las disposiciones adicionales, las disposiciones modificativas y la disposición transitoria segunda no regulan materias de desarrollo básico del Estatuto". El resto de artículos y disposiciones de la Ley 13/2008, entre los que figura el artículo 4 relativo a la elección del Presidente de la Generalidad, son pues normas de desarrollo básico del Estatuto.

En este sentido, en el apartado primero de la Sección tercera del Capítulo II del Reglamento del Parlamento de Cataluña se regula de forma expresa, como especialidad del procedimiento legislativo, los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 62.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la Ley 13/2008 ahora modificada es una ley de desarrollo básico del Estatuto y, por lo tanto, su tramitación debe realizarse por el procedimiento que específicamente prevé el Reglamento del Parlamento de Cataluña para ello. En este sentido, los artículos 129 y 130, reguladores de este procedimiento legislativo de los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en el cual evidentemente se comprenden no sólo la aprobación, sino también la modificación y derogación, por relación inmediata con el art. 62.2 del Estatuto de Autonomía), determinan lo siguiente:

<<Artículo 129. Ponencia redactora

1. Con relación al desarrollo básico de lo establecido por el Estatuto de autonomía de Cataluña, la Mesa del Parlamento, sin perjuicio del régimen general de la iniciativa legislativa establecido por el artículo 111, de acuerdo con la Junta de Portavoces y previa iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados, puede decidir que en estas materias la iniciativa parlamentaria sea ejercida por el conjunto de grupos parlamentarios.



A tal fin, la comisión que designe la Mesa del Parlamento debe constituir una ponencia, con representación de todos los grupos parlamentarios, para que elabore el texto de la proposición de ley en el plazo de tres meses, al término del cual se entiende que decae el encargo, salvo en caso de una prórroga otorgada expresamente. Para publicar la proposición, se sigue lo dispuesto por el artículo 114.

2. El texto elaborado por la ponencia a que se refiere el apartado 1 se tramita por el procedimiento legislativo común. Las proposiciones de ley elaboradas siguiendo este procedimiento deben someterse al debate establecido por el artículo 116 y, si están firmadas por todos los grupos parlamentarios, no pueden ser objeto de enmiendas a la totalidad. La presentación de la proposición de ley debe efectuarse por el diputado designado por la ponencia.>>

<<Artículo 130. Aprobación

1. La aprobación de los proyectos y las proposiciones de ley de desarrollo básico de los preceptos del Estatuto, si este no establece lo contrario, requiere el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto. La votación ha de ser anunciada con antelación por el presidente del Parlamento. Si no se consigue la mayoría absoluta, el proyecto ha de ser devuelto a la comisión. La Mesa del Parlamento ha de abrir un plazo de siete días para que los grupos parlamentarios puedan presentar nuevas enmiendas al conjunto del texto. La comisión ha de emitir un nuevo dictamen en el plazo de un mes.

2. El debate sobre el nuevo dictamen de la comisión ha de ajustarse a las normas que regulan los debates de totalidad. Si en la votación se consigue el voto favorable de la mayoría absoluta, se considera aprobado y, si no, definitivamente rechazado.

3. La modificación y la derogación de las leyes a que se refiere el artículo 129.1 pueden ser tramitadas siguiendo el procedimiento especial indicado por este precepto y, en todos los casos, los proyectos y las proposiciones de ley de modificación y derogación requieren la aprobación por mayoría absoluta en una votación final.>>

En definitiva, el procedimiento para tramitar la modificación de una ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña es el previsto en el apartado primero de la sección tercera del capítulo II del Reglamento del Parlamento de Cataluña, por ser el específicamente regulado para la tramitación de normas de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Cataluña.



En este sentido, conviene traer a colación lo establecido en el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña que, al regular la tramitación de iniciativas legislativas en lectura única, dispone:

<<Artículo 138. Requisitos

1. Un proyecto de ley puede ser tramitado directamente y en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión, si la naturaleza del proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite. La tramitación en lectura única debe ser acordada por el Pleno del Parlamento, a propuesta del Gobierno, de la Mesa del Parlamento, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta.

2. El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los requisitos de habilitación establecidos por el apartado 1.

3. El debate de la iniciativa legislativa en lectura única sigue las normas establecidas para los debates de totalidad; finalmente, el conjunto de la iniciativa se somete a una sola votación. >>

Se debe tener en cuenta que la técnica de la lectura única constituye un tipo de procedimiento de carácter facultativo tendente a agilizar la aprobación de las leyes, caracterizado por la omisión de diferentes trámites en la fase central del iter legislativo común. En concreto, en lugar de las lecturas sucesivas a que se somete el texto, el procedimiento se ve reducido en esencia a dos únicos momentos: el debate de totalidad ante el pleno de la Cámara y la votación única del conjunto del texto por parte de este mismo órgano.

La STC núm. 114/2017, de 17 de octubre de 2017, dictada en el recurso promovido contra la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, denominada «del referéndum de autodeterminación», determinó lo siguiente:

«El Tribunal recuerda, a este propósito, que es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55.1 EAC), representar a la ciudadanía; función que solo se cumple cabalmente si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen, en general, a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras,



aseguran una participación no discriminatoria de unos y otros representantes. Se asegura con ello el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables (STC 109/2016, FJ 5). Lo que está comprometido en los procedimientos legislativos es la correcta formación de la voluntad de las Cámaras; esta podría tal vez no haber variado finalmente, según algunas intervenciones en este debate parlamentario dieron lamentablemente a entender, en el caso de que se hubieran respetado (y no transgredido, como efectivamente ocurrió) los límites jurídicos que ordenan el proceso para el ejercicio de la potestad legislativa. Solo en el respeto a tales procedimientos es constitucional, y por tanto legítima, la voluntad del legislador.»

El Consejo de Estado, en su Dictamen 429/2018 ha señalado sobre este extremo lo siguiente: *<<La omisión del procedimiento legislativo común previsto, con especialidades, para las leyes de desarrollo básico del Estatuto constituye -a juicio del Consejo de Estado- un vicio susceptible de alterar sustancialmente el proceso de formación de la voluntad de la Cámara.*

La existencia de un trámite de presentación y debate de enmiendas y la aprobación por mayoría absoluta del Pleno de la Cámara son circunstancias que no subsanan la omisión de las tres lecturas en Ponencia, Comisión y Pleno, exigidas para que la voluntad de la Cámara se forme de manera reflexiva, en garantía de un mayor acierto en la oportunidad y legalidad de la regulación adoptada.>>

Son relevantes en este sentido los criterios establecidos por la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/2008, de 11 de septiembre de 2008 recaída en el recurso de inconstitucionalidad 5707-2008, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura de un proceso de negociación para alcanzar la paz y la normalización política.



El FJ 5º de la STC 103/2008 señala:

<<5. Por último, enjuiciada la Ley recurrida en relación con sus más graves defectos de inconstitucionalidad, resta por examinar la denuncia de la supuesta inadecuación del procedimiento parlamentario observado en la elaboración de la Ley, debiéndose recordar a este propósito que el proyecto que ha dado lugar a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, ha sido tramitado en lectura única de acuerdo con la especialidad del procedimiento legislativo prevista en el art. 119 del Reglamento del Parlamento Vasco (RPV), reservada para aquellas iniciativas gubernamentales que por su «naturaleza» o su «simplicidad de formulación» consientan ser tramitadas directamente ante el Pleno o ante una Comisión, bien por acuerdo del propio Pleno («a propuesta unánime de la Mesa, oída la Junta de Portavoces» –art. 119.1 RPV), bien a instancia del Gobierno, sin necesidad de autorización de la Cámara, «cuando circunstancias de carácter extraordinario y razones de urgente necesidad lo exijan» y siempre que no se vean afectadas determinadas materias (art. 119.3 RPV). En ambos casos «se procederá a un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del Proyecto a una sola votación» (art. 119.2 RPV).

*(...). Ello vicia de inconstitucionalidad a la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, pues, como acabamos de recordar, **es doctrina constitucional pacífica y reiterada que «las normas constitucionales y parlamentarias que regulan la elaboración de las leyes tienen carácter instrumental respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 CE), de suerte que la “inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras” (STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1)» (STC 97/2002, de 25 de abril, FJ 2). Y tal alteración sustancial se ha producido en el presente caso, en tanto que, con infracción del Reglamento del Parlamento Vasco, se ha impuesto a la Cámara la tramitación de la Ley impugnada a través de un procedimiento en el cual resultan notablemente limitadas las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma, no por acuerdo unánime de la Mesa del Parlamento, sino en virtud de una decisión del Gobierno Vasco.>>***

Por tanto, no se cumplen los presupuestos habilitantes de la lectura única ex artículo 138 TRRPC, cuyo escrutinio, de acuerdo con la doctrina del Tribunal,



debe hacerse caso a caso, y aquí ponderando el carácter unicameral del Parlamento de Cataluña, y el hecho de que el Gobierno no se ha constituido, por lo que no puede participar en el desarrollo de la reforma.

Tampoco concurre el requisito de simplicidad en la formulación. El hecho de que, efectivamente, se haya acudido a una reforma basada en una idea simple, como es replicar el funcionamiento de los órganos administrativos, no equivale a simplicidad de la formulación: antes al contrario, en una cuestión compleja, la intensidad con que puedan aplicarse innovaciones tecnológicas a la función de gobernar, su solución con una formulación tan simple que no valora la diferente naturaleza de la institución, la convierte en más compleja aún, y arroja un texto normativo que provoca tales complejidades que llega, en ocasiones, a la carencia de racionalidad.

En definitiva, consta únicamente en la tramitación de la proposición de Ley que ha llevado a la aprobación de la Ley que se impugna la mención a su carácter de Ley de desarrollo básico del Estatuto en la decisión de votar sobre el conjunto del texto comunicada por el Presidente del Parlamento producida la votación y aprobación del texto y de las distintas enmiendas planteadas, así como la mención en este momento a la exigencia de la mayoría absoluta como requerida para la aprobación de la Ley, al tratarse según declaró el Presidente del Parlamento en dicha ocasión, de una Ley de desarrollo básico del Estatuto. Por tanto, en cuanto no se ha calificado y tramitado la Ley de acuerdo con las previsiones específicas del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el Reglamento del Parlamento de Cataluña en relación con las Leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía, ha de entenderse que la tramitación dada a la misma, en cuanto al artículo 2 se refiere, no ha resultado conforme al bloque de la constitucionalidad, determinando en consecuencia la inconstitucionalidad del precepto en su conjunto. En este mismo sentido, los distintos órganos consultivos del Parlamento de Cataluña que se han pronunciado a lo largo de la tramitación de la proposición de Ley han señalado con toda claridad la inadecuación del procedimiento legislativo aplicado, por entender que resultaba antiestatutario e inconstitucional, como se expone seguidamente.

V. Además del Dictamen 429/2018 del Consejo de Estado, constan en el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña, distintos



informes de los órganos consultivos del Parlamento de Cataluña que se han pronunciado sobre el objeto de la presente impugnación y amparan en todo o en parte los argumentos esgrimidos en el cuerpo del presente Acuerdo, que se exponen en síntesis seguidamente.

V.1 El Consejo de Estado, en el Dictamen 85/2018, de 25 de enero, en el seno del expediente relativo a distintas cuestiones suscitadas por la eventual convocatoria del Pleno del Parlamento de Cataluña para la celebración del debate de investidura, una vez designado el diputado Carles Puigdemont i Casamajó como candidato a la presidencia de la Generalidad, manifestó lo siguiente:

“Desde este planteamiento debe avanzarse en el análisis del caso sometido a consulta, comenzando por recordar que, tanto en España como en los países de nuestro entorno, el ejercicio «personal» y «presencial» de la función representativa es, en el marco del derecho de participación política del artículo 23.1 de la Constitución, un presupuesto básico del funcionamiento de las cámaras legislativas que resulta inherente a la propia naturaleza del sistema parlamentario y vincula a la potestad de autoorganización de las Cámaras.

El ejercicio «personal» de la función representativa es una exigencia derivada de los propios términos en que se establece la relación de representación entre electores y elegidos, es decir, del mandato representativo conferido a los electores en favor de determinadas personas. Son estas personas, y sólo estas, las únicas que pueden y deben ejercer el oficio público para el que han sido elegidas. Una concreta manifestación de este principio, en relación con una de las facultades principales de los representantes parlamentarios, se encuentra en el artículo 79.2 de la Constitución, cuando prevé que "el voto es personal e indelegable". El Estatuto de Autonomía de Cataluña no contiene una previsión semejante, pero asume igualmente la regla de que el cargo de parlamentario debe ejercerse de forma personal, al disponer que el quórum exigible para la aprobación de acuerdos parlamentarios debe computarse sobre "los diputados presentes" (artículo 60.2), pues, en definitiva, el ejercicio presencial del cargo de diputado -al que se refiere este precepto estatutario- presupone siempre su carácter personal. El ejercicio «presencial» de la función representativa se concibe, por su parte, como una garantía -la que proporciona la intermediación- del ejercicio personal del oficio representativo y del correcto funcionamiento de las



instituciones parlamentarias. Aunque, con los modernos avances tecnológicos, el uso de medios de comunicación a distancia es cada día más frecuente, el ejercicio presencial del cargo de parlamentario sigue siendo el principio básico del que parten tanto la Constitución como el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en consonancia con lo que es un principio informador de todos los sistemas parlamentarios conocidos: en tal sentido, el artículo 79.1 de la Constitución prevé que, para adoptar acuerdos, las Cámaras deben estar reunidas con «la asistencia» de la mayoría de sus miembros, y su artículo 79.2 supedita la validez de tales acuerdos a que sean adoptados por la mayoría de los «miembros presentes»; el artículo 60.2 del Estatuto de Autonomía, ya mencionado, se manifiesta en sentido similar.

En este orden constitucional y estatutario, el Reglamento del Parlamento de Cataluña asume y reitera el principio de que los diputados deben ejercer su cargo de forma personal y presencial: así resulta, por una parte, de que el artículo 4.1 del Reglamento disponga, con carácter general, que los diputados tienen "el deber de asistir a los debates y votaciones de Pleno y de las comisiones de las que son miembros", y, por otra, de que el propio Reglamento excepcione el deber de asistencia de los diputados en unos concretos supuestos, lo que no hace sino confirmar la regla de que, al margen de tales supuestos, el oficio público del cargo del diputado debe ejercerse con carácter personal y presencial.

[...]

Los términos en que se expresan estas normas evidencian que el funcionamiento del Parlamento de Cataluña se basa, como es propio de cualquier sistema parlamentario, en el ejercicio personal y presencial del cargo de diputado, con las excepciones que a este principio se establecen en aquéllas. Por ello, al margen de estos supuestos excepcionales, que -por su propia naturaleza- deben ser objeto de interpretación estricta, los actos parlamentarios deben acomodarse, cualquiera que sea su naturaleza, a la indicada regla general del carácter personal y presencial del oficio representativo, sin que, al amparo de la autonomía parlamentaria, pueda lícitamente autorizarse su realización de un modo que no sea personal y presencial so pretexto de que las normas singulares reguladoras de tales actos no lo prohíben de forma expresa.

En el concreto caso del proceso de investidura del Presidente de la Generalidad, los artículos 146 y 147 del Reglamento del Parlamento de



Cataluña, antes transcritos, prevén que el "candidato" propuesto por el Presidente del Parlamento intervenga ante el Pleno del Parlamento, presentando su programa de gobierno y solicitando la confianza de la Cámara, que se entenderá otorgada si, tras la correspondiente investidura, se obtuvieran las mayorías previstas.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña no admite, para este relevante trámite, que el candidato propuesto por el Presidente de la Cámara pueda estar ausente del debate de investidura, ni que su intervención ante el Pleno de la Cámara pueda realizarse por medio de persona interpuesta o a través de procedimientos telemáticos. El candidato a la Presidencia de la Generalidad deberá exponer su programa ante la Cámara e intervenir en el debate de investidura de forma personal y presencial, de conformidad con el principio general que rige el ejercicio de la función representativa por parte de los diputados.

(...). Por tal razón, la sustitución no es posible en aquellos debates o trámites parlamentarios en los que el derecho a hablar o intervenir del diputado deriva de una condición personalísima que sólo él puede desempeñar: así sucede señaladamente en los casos de la sesión de investidura, en la que debe intervenir el "candidato propuesto" a la Presidencia de la Generalidad (artículo 146 del Reglamento); de la moción de censura, en la que debe intervenir el "candidato propuesto" a dicha Presidencia (artículo 148 del Reglamento); y en la cuestión de confianza, en la que sólo pueden intervenir "el Presidente de la Generalidad o los miembros del Gobierno a quien aquel encomiende" (artículo 149 del Reglamento). Confirma esta interpretación el hecho de que en estos trámites sí sea posible, en cambio, la sustitución de los representantes de los demás grupos parlamentarios, precisamente porque la intervención de éstos en el referido debate deriva de su condición genérica de diputado de un determinado grupo parlamentario y no de la personalísima de candidato a la Presidencia de la Generalidad.

El candidato a la Presidencia de la Generalidad debe pues participar personalmente y de forma presencial en la sesión de investidura, exponiendo su programa e interviniendo en el debate "desde la tribuna o desde el escaño", como prevé el artículo 83.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña. En este mismo sentido se manifestaron los Letrados del Parlamento de Cataluña en su informe de 15 de enero de 2018.



De este modo, si los órganos competentes del Parlamento de Cataluña autorizasen de forma expresa que el candidato propuesto pudiera intervenir a distancia, dicho acuerdo vulneraría lo dispuesto en el artículos 146 y 147 del Reglamento y, en consecuencia, incurriría en un vicio de inconstitucionalidad. Y la misma vulneración cabría apreciar en el acuerdo del Pleno de la Cámara que otorgase su confianza en la sesión de investidura a un candidato que no hubiera intervenido presencialmente en el correspondiente debate”.

V.2. El Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña con ocasión de la reforma del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña regulador de los requisitos de la tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única, se pronunció en el siguiente sentido en su Dictamen 2/2017, de 6 de julio:

<<3. La tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única está prevista en el artículo 135 RPC (apdo. quinto de la sección tercera de la cabeza. II, del Título IV), de forma diferenciada para los proyectos (apdo. 1) y las proposiciones de ley (apdo. 2) y como una especialidad del procedimiento, que se caracteriza por la agilización procedimental y la supresión de determinados trámites de la fase central del iter legislativo común. Se trata de una singularidad la aplicación de la que se considera excepcional, en la medida en que resultan limitadas significativamente las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de aprobación de la norma; principalmente, como veremos, el derecho de enmienda, al que hemos hecho referencia antes.

(...)

Tras estas observaciones, que ponen de manifiesto el amplio margen de libertad de los reglamentos parlamentarios a la hora de regular la lectura única, podemos decir, a modo de síntesis, que la modalidad que ahora nos ocupa se caracteriza por la supresión de las sucesivas lecturas que tienen lugar habitualmente durante la tramitación parlamentaria, sustituyéndolas por una única deliberación que se llevará a cabo, como regla general, en el Pleno de la Cámara, seguida de una votación final del texto en este mismo órgano.

Se omiten, pues, las fases del procedimiento legislativo ordinario que se celebran en ponencia (informe) y en comisión (dictamen), que son las que permiten la presentación, el debate y la votación de enmiendas al articulado.

En cuanto al Tribunal Constitucional, ha admitido expresamente la constitucionalidad del procedimiento en lectura única, considerándolo una



modalidad de tramitación que pueden establecer legítimamente los reglamentos parlamentarios. El hecho de que se trate de un procedimiento que limita notablemente las posibilidades de participación de las minorías en el proceso de elaboración de la norma no supone, sin embargo, una restricción desproporcionada, ya que «permite que diferentes manifestaciones de participación y de iniciativa parlamentaria, tanto en los trámites preliminares como en el momento mismo de la decisión final sobre la aprobación o rechazo del Proyecto de Ley, suficientes para satisfacer el contenido esencial de los derechos tutelados por el art. 23 CE ».

En este sentido, primeramente, argumentó que los grupos parlamentarios tienen la oportunidad de formular alegaciones por escrito con relación al contenido de la iniciativa, expresando, en su defecto, las discrepancias mantenidas; que, posteriormente, les corresponde la exposición de su posición política en la intervención oral en el debate, así como de las razones, en su caso, de su disidencia, y, por último, que pueden intervenir en la última decisión de la aprobación o el rechazo del proyecto o la proposición de ley, participando en la votación final (STC 27/2000, de 31 de enero, FJ 6, y, en la misma línea, 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 5, y 238/2012, FJ 4).

Ahora bien, al mismo tiempo, exigió que la decisión de adoptar la tramitación en lectura única respete íntegramente las condiciones reglamentariamente establecidas (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 5, y 238/2012, FJ 4) y que, en definitiva, se haga una aplicación de carácter excepcional.

(...).>>

V.3. Es más, el Consejo de Garantías Estatutarias en nuevo Dictamen 1/2018, de 26 de abril, sobre la Proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, considera inconstitucional la norma aprobada, señalando las siguientes conclusiones [aportamos traducción al castellano únicamente a los efectos del presente Acuerdo]:

“Primera. La Proposición de Ley de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno no cumple los requisitos de naturaleza ni de simplicidad exigidos por el artículo 138 del Reglamento del



Parlamento 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 Parlamento para que 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 las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto (art. 129 y 130 RPC), que es también el procedimiento competente, por mandato de la disposición final primera RPC, para la reforma del Reglamento del Parlamento y, por tanto, lo 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 Generalidad, teniendo en cuenta la reserva reglamentaria que le afecta.

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 Generalidad, regula una materia que está reservada al Reglamento del Parlamento y, en consecuencia, vulnera los artículos 58 y 67.2 del Estatuto.

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 Generalidad, 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 Juntos por Cataluña, vulneran el artículo 67.2 del Estatuto y el artículo 23 de la Constitución, así como el artículo 67.8 del Estatuto.

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, como tampoco lo es el de la enmienda 3, del Grupo parlamentario de Juntos por Cataluña, en la parte que añade un nuevo apartado 5 del citado artículo 35. Sin embargo, recomendamos la reformulación de este último apartado en el sentido de esclarecer el quórum necesario para la válida constitución de las sesiones del Gobierno que incorporen medios telemáticos.



Quinta. El contenido de la enmienda 3, del Grupo parlamentario de Juntos por Cataluña, 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 las funciones por medios telemáticos, vulnera los artículos 10 y 67.8 EAC.”

V.4. Contenido del informe de los Letrados del Parlamento de Cataluña de 15 de enero de 2018 a propósito de la necesidad de presencia física en la sede del Parlamento autonómico del candidato propuesto por el Presidente de la Mesa del Parlamento de Cataluña a la presidencia de la Generalidad.

Es procedente hacer propios de este Acuerdo los argumentos jurídicos recogidos por los Letrados del Parlamento de Cataluña a propósito de la necesidad de presencia física en la en la Cámara autonómica del candidato propuesto a la presidencia de la Generalidad.

Se señala en el mencionado informe de los Letrados del Parlamento de Cataluña lo siguiente:

“2. Naturaleza presencial del ejercicio de la función parlamentaria y supuestos de delegación de voto.

2.1. De acuerdo con el Reglamento y con el que es principio general del funcionamiento de las cámaras legislativas, las sesiones del Parlamento son presenciales. Así se desprende del artículo 4 RPC cuando establece que los diputados tienen el derecho de asistir a todas las sesiones del Parlamento y el "deber" de asistir a los debates y en las votaciones del Pleno y también de las comisiones de las que son miembros. En el caso de las comisiones, el Reglamento permite la sustitución de los diputados que son miembros por otros de su grupo parlamentario, pero esto no es posible en el caso del Pleno porque todos los diputados son miembros. (...)

2.7. Por último, con relación al deber de asistencia presencial inherente al ejercicio de la función parlamentaria, se puede avanzar también, sin perjuicio de un estudio más profundo sobre esta cuestión que pueda encargar la Mesa del Parlamento, que su cumplimiento se hace evidente y excluye la posibilidad de delegación o sustitución de la intervención personal del diputado en determinados debates, cuando se trata de procedimientos parlamentarios que, por su naturaleza o características, dejarían de cumplir, sin este requisito, la función que tienen encomendada de acuerdo con el Estatuto y el Reglamento.



(...)

En los sistemas de régimen parlamentario, dada la relación de confianza y de responsabilidad política que se establece entre el Parlamento y el Gobierno, esta interacción se hace aún más evidente y necesaria y se concreta en varios procedimientos que sirven para construir (o deshacer, en su caso) esta relación y que hacen residir a la persona propuesta para obtener la confianza el peso del debate en los correspondientes procedimientos (investidura, moción de censura, cuestión de confianza). De acuerdo con el Reglamento del Parlamento (art. 146, 149 y 150), se puede apreciar cómo estos debates giran en torno al candidato propuesto por la Presidencia del Parlamento o lo que propone la moción de censura o el propio presidente de la Generalidad cuando es éste el que pide la confianza de la Cámara.

Los términos en que están redactados los artículos 146, 149 y 150 RPC (y en el caso de la investidura también el artículo 4 de la Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno) ponen de manifiesto que estos debates, con mayor intensidad que otros establecidos por el Reglamento, se organizan "intuitu personae" de manera que sin la participación directa y personal del candidato o del presidente de la Generalidad carecerían de un elemento esencial del procedimiento, sin el cual éste no podría cumplir su función estatutaria y reglamentaria.

Es importante remarcar que en este tipo de debate no se trata de verificar actos de mera "ratificación" o "confirmación" de una persona como presidente de la Generalidad o para renovar la confianza, sino de propiciar un "diálogo" entre el candidato y el resto de diputados con la finalidad principal de concitar, mediante la defensa de un programa y el subsiguiente debate, el apoyo necesario para lograr la investidura o para retener la confianza. Son debates de "convencimiento" o de "intención de convencer", al menos, lo que pone de relieve que el procedimiento no es sólo forma, sino también contenido. Porque se trata de procedimientos vertebradores del sistema parlamentario mismo en establecer, a partir de ellos, la relación fiduciaria que los caracteriza.

Y es evidente que en este contexto, más allá de la interpretación gramatical de las normas reglamentarias y legales que ya presuponen la presencia del candidato "ante" la Cámara, hay que tener presente la esencia misma de este tipo de debate y el necesario respeto los derechos inherentes al ejercicio de la función parlamentaria (art. 23 CE). De ello depende el respeto de las reglas



básicas de los procedimientos parlamentarios que hace imprescindible no sólo la asistencia de los protagonistas en el debate, sino también el cumplimiento de lo que caracteriza el debate parlamentario, es decir, la oralidad, la contradicción directa y la garantía del principio de inmediatez para que todos los actores puedan "ver, oír y entender en persona" el desarrollo del debate. Es decir, todo ello sin ningún medio interpuesto ni sustitución de la persona que ha de ser el principal protagonista de acuerdo con la ley y el Reglamento.».

V.5.- El Informe de la Secretaria General del Parlamento de Cataluña de fecha 5 de marzo de 2018. La Secretaria General del Parlamento de Cataluña, emitió informe sobre la tramitación de la proposición de Ley de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, en el cual se señaló lo siguiente [aportamos la traducción al castellano]:

"2. Las condiciones que afectan a la iniciativa legislativa antes de la investidura y de la conformación del Gobierno

2.1. Una de las principales consecuencias de nuestro modelo de investidura, tributo del Parlamentarismo racionalizado, es el establecimiento de un mecanismo de investidura acotado en el tiempo, para que se configure el Gobierno en un plazo breve. Con la consecuencia añadida de que, si esto no es posible, el Parlamento mismo tiene fecha de caducidad y se procederá a nuevas elecciones. La existencia de este mecanismo expresa en el fondo la idea de un Parlamento aún no perfeccionado o normalizado sin la existencia de un Gobierno. En el punto de que esta carencia afecta la misma viabilidad de la institución a corto plazo y, como es lógico, introduce necesariamente elementos de precariedad en el ejercicio de las funciones parlamentarias.

2.2. En cuanto a la actividad legislativa, es evidente que un Parlamento sin Gobierno no está en las condiciones normales para desarrollarla. El hecho de que el Reglamento condicione el procedimiento legislativo ordinario a la existencia de las comisiones legislativas y que éstas sólo puedan ser creadas una vez investido el presidente de la Generalidad (art. 59 RPC), es un claro ejemplo. Como también lo es que sin la existencia del Gobierno no se puede ejercer una de las vías de iniciativa legislativa (la gubernamental) ni tampoco verificar en condiciones óptimas el control del Gobierno sobre las proposiciones de ley por motivos presupuestarios.

Esta situación obliga a que cualquier iniciativa parlamentaria haya de sustanciarse por el procedimiento de lectura única, es decir, por un procedimiento especial que, entre otras consecuencias, supone una limitación



los derechos de los grupos parlamentarios y de los diputados respecto a los establecidos con carácter general, además de que el presupuesto habilitante de este tipo de tramitaciones urgentes requiere que este tipo de iniciativas sean simples y adecuadas por razón de su naturaleza. Además, **no se puede desconocer que con la proposición de ley se pretende modificar una ley de desarrollo básico del Estatuto (EAC) (art. 62.2 en relación con el 67.5 EAC), de forma que, en las actuales circunstancias, no sería posible la iniciativa conjunta que prevé el art. 126 RPC** para este tipo de iniciativas, y que se justifica por la especial trascendencia institucional y política que tienen las leyes de desarrollo básico.

2.3. Por último, con respecto al contenido material del nuevo art. 4 de la proposición de ley de modificación de la Ley 13/2008, nos remitimos a nuestro informe del 15 de enero de 2018 en que se examinaba, entre otras cuestiones, la posibilidad de encajar en nuestro sistema institucional, el margen de la existencia de una previsión normativa explícita, la posibilidad de que la investidura de un candidato a la presidencia de la Generalidad fue hecha en su ausencia. **En este informe nos limitaremos a añadir que esta materia es coincidente con la regulación del debate de investidura respecto los artículos 146 y 147 RPC. Con ello, se quiere poner de relieve la incidencia que la proposición de ley tiene sobre una materia parcialmente reservada a reglamento, y por tanto exigiría una reforma del Reglamento de la cámara de acuerdo con lo establecido en su disposición final primera y los artículos 126 y 127.**

(...)

III CONCLUSIONES

Primera.- Con carácter general, las funciones de la Mesa de calificación y admisión a trámite e iniciativas parlamentarias, abarcan la verificación formal de las mismas, sin inmiscuirse en cuestiones de oportunidad política. Sin embargo, diferentes resoluciones del TC han determinado que las Mesas parlamentarias puedan llegar a inadmitir aquellas iniciativas manifiestamente inconstitucionales o cuando exista un deber específico de impedir o paralizar su tramitación. En este contexto, el ATC de 27 de enero de 2018 conlleva que la investidura propasada del MH Sr. Carles Puigdemont i Casamajó no se pudiera hacer por medios telemáticos o por persona interpuesta, y que, en caso de comparecer personalmente, hubiera de obtener la autorización judicial. Por eso, aunque la proposición de ley se formule con carácter abstracto y general, podría llegarse a inferir, tanto de su contenido material, como del contexto en que se formula y del procedimiento abreviado solicitado para su



tramitación, que se trata de una iniciativa instrumental a fin de no dar cumplimiento a dichas medidas cautelares. (...)

Segunda.- En cuanto a la actividad legislativa, el hecho de que el Reglamento de la cámara condicione su ejercicio ordinario a la existencia de las comisiones legislativas, y que éstas sólo puedan ser creadas una vez investido el presidente de la Generalidad, supone un condicionante a tener en cuenta. Esto conlleva que cualquier iniciativa haya de sustanciarse por el procedimiento de lectura única, que ya de por sí limita los derechos de los parlamentarios, al margen de que la iniciativa tenga que reunir el presupuestos habilitantes establecidos en el art. 135.1RPC. Por otra parte, la proposición de ley pretende modificar una ley de desarrollo básico del Estatuto, con el inconveniente de que, en la situación actual, no sería posible emprender la iniciativa conjunta prevista aunque sea potestativa al art. 126 RPC, y que se justifica por la especial trascendencia institucional y política de este tipo de normas. Desde el punto de vista sustantivo, hay que poner de relieve que el nuevo art. 4 propuesto constituye materia coincidente con la regulación del debate de investidura respecto los artículos 146 y 147 RPC, ya que se trata de una materia, aunque sea parcialmente, reservada a reglamento, por lo que debería llevar inexorablemente a una reforma de esta última norma.

Tercera.- La proposición de ley, en sí misma, no permite apreciar ninguna causa de inadmisión vinculada a la aplicación de las medidas de ejecución forzosa del art. 155 CE en el Parlamento, si bien, como ya se ha dicho, presenta algunos elementos fácticos asociados que permiten establecer presunciones sobre su finalidad instrumental. A estos efectos, hay que tener presente que el presupuesto habilitante de la aplicación del artículo 155 es el de no contravenir el deber de cumplimiento de las resoluciones del TC, lo que condicionaba la admisión a trámite en el momento que fue presentada, especialmente en pretender su tramitación por lectura única, no obstante, la renuncia del candidato MH. Sr. Carles Puigdemont i Casamajó a someterse a un debate de investidura invalida buena parte de estos argumentos de carácter hipotético. Esta misma presunción dejaría de tener todo sentido si su tramitación, además, fuera diferida a un momento posterior a la constitución del Gobierno, ya que las medidas acordadas al amparo del artículo 155 CE habrían dejado de tener vigencia”.

VI. Inconstitucionalidad del artículo 2 de la Ley impugnada.



El Consejo de Garantías Estatutarias ha apreciado con carácter general la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley impugnada, con la excepción de lo referido al nuevo apartado 6 introducido en el artículo 35 de la Ley 13/2008.

El artículo 2 añade cuatro nuevos apartados, del 3 al 6, al artículo 35 de la Ley 13/2008, con el texto siguiente:

«3. *El Gobierno y los demás órganos colegiados comprendidos en el ámbito de la presente ley pueden constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario.*

«4. *En las sesiones que los órganos colegiados celebren a distancia, sus miembros pueden encontrarse en distintos lugares, siempre y cuando se asegure por medios electrónicos, considerándose también tales los telefónicos y audiovisuales, la identidad de los miembros, y de las personas que les suplan, el contenido de sus manifestaciones y 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 determinado en el apartado 4 es de aplicación en todo caso a las deliberaciones y decisiones del Gobierno con preferencia a lo establecido en el artículo 28.2, computándose a efectos del cómputo del quorum tanto la asistencia presencial como la participación a distancia.*

«6. *Cuando los miembros del Gobierno emplean medios telemáticos para despachar los asuntos y ejercer las funciones que les corresponden, se entiende que no se da el supuesto de ausencia a que se refieren los artículos 6.1, 12.1. k, 14.5, 15.4 y 20.»*

En este sentido, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña dispone:
<<Artículo 10. *La capital.*

La capital de Cataluña es la ciudad de Barcelona, que es la sede permanente del Parlament, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, sin perjuicio de que el Parlament y el Gobierno puedan reunirse en otros lugares de Cataluña, de acuerdo con lo que establecen, respectivamente, el Reglamento del Parlament y la ley.>>

La Ley regula una cuestión reservada a Ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía sin cumplir la tramitación parlamentaria establecida al efecto.

Además, desde la perspectiva sustantiva, el artículo 2 impugnado posibilita que el Gobierno y el resto de sus órganos colegiados se puedan constituir, convocar, celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actos tanto de



manera presencial como a distancia, a menos que su reglamento interno recoja expresamente y excepcionalmente lo contrario.

Sin embargo, la Ley no solo prevé la utilización de los medios telemáticos por el Gobierno de manera generalizada y sin otras garantías o limitaciones, sino que introduce otras previsiones esenciales, de modo que 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.

Por tanto, el mero hecho de despachar los asuntos y funciones por medios telemáticos excluye la ausencia, lo que implica que la Ley excluye implícitamente la exigencia de actuar en territorio de Cataluña, prevista específicamente en el Estatuto de Autonomía (artículos 9, 10 y 14 de la misma norma estatutaria), que circunscribe el ámbito de actuación del Gobierno al territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la sustituye por el empleo de medios telemáticos.

Se opera así una modificación contraria al Estatuto de Autonomía de Cataluña, pero también de los medios esenciales del control del poder público previstos constitucionalmente, puesto que la extraterritorialidad de la actuación gubernamental en sentido subjetivo, esto es, que los miembros del Gobierno no deban estar en el territorio de Cataluña para el ejercicio de sus atribuciones ordinarias que no requieran su presencia física fuera del territorio de la Comunidad Autónoma, determinaría que los criterios de enjuiciamiento de su actuación, o que las normas de Derecho Internacional aplicable a la misma pudieran verse alteradas.

Precisamente por ello el Estatuto de Autonomía ha dispuesto claramente que el Parlamento y el Gobierno de Cataluña deben reunirse en el territorio de Cataluña. Una consecuencia natural de estas previsiones es el régimen de la suplencia de aquellos miembros que no puedan encontrarse en la sede del Gobierno o en el lugar señalado del territorio de Cataluña al efecto en una convocatoria determinada. Por tanto, tratar de sustituir el régimen de la suplencia por la utilización de medios telemáticos de manera generalizada desplaza el régimen institucional del propio concepto de Gobierno, llegando este a perder su reconocibilidad social en las líneas características del mismo.

Debe por ello discreparse respetuosamente del criterio del Consejo de Garantías Estatutarias, ya que cualquier regulación de la utilización de los medios telemáticos por el Gobierno deberá cumplir las exigencias de la



garantía institucional de la reconocibilidad social del funcionamiento de la institución, además de observar las exigencias de que el Gobierno, o los órganos colegiados del mismo, deban reunirse en el territorio de Cataluña, como resulta, de manera lógica, de la propia territorialidad inherente a la existencia de la Comunidad Autónoma como tal.

La utilización de medios telemáticos como “sede virtual” del Gobierno, con total desconexión de la exigencia de la presencia física del Gobierno en el territorio de Cataluña para el ejercicio de sus competencias y atribuciones ordinarias que lo requieran, resulta, además de explícitamente disconforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, contraria al principio de territorialidad de las instituciones autonómicas, a la reconocibilidad social de la institución constitucional y estatutaria del Gobierno autonómico, y en fin, a la seguridad jurídica en un ordenamiento que vincula y conecta el funcionamiento de las instituciones autonómicas al territorio al que sirven y en el que actúan también los órganos judiciales y los restantes instrumentos constitucionales de control de la actividad del Ejecutivo autonómico.

El Dictamen 429/2018 del Consejo de Estado, en relación al citado artículo 2 ha señalado lo siguiente:

“- El apartado 5 del artículo 35 de la Ley 13/2008 dispone que, a efectos del cómputo del quórum de constitución del Gobierno previsto en el artículo 28.1 de la misma Ley -el Presidente y la mitad de los Consejeros-, deberán tenerse en cuenta tanto los miembros presentes como los ausentes. Por mandato y en aplicación del principio subyacente en el artículo 67.8 del Estatuto, los miembros del Gobierno ausentes, que son aquellos que se encuentran fuera del ámbito territorial de Cataluña, deben ser suplidos o sustituidos por otros que se encuentren presentes en dicho ámbito. Por tanto, contraviene el orden estatutario que sean tenidos en cuenta a efectos del cómputo del quórum de constitución de unas sesiones a distancia en que no pueden participar.

- El apartado 6 del artículo 35 de la Ley 13/2008, al excluir el régimen de suplencia en la celebración a distancia de las sesiones del Gobierno, vulnera también, y por las mismas razones que acaban de señalarse, el artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña

5. Por lo demás, debe tenerse en cuenta que el artículo 35 de la Ley 13/2008 es una norma de desarrollo básico del Estatuto por expresa calificación legal (disposición final primera) y, pese a ello, la reforma de dicho precepto ha sido aprobada a través del procedimiento de lectura única contemplado en el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, omitiendo el



procedimiento legislativo común de tres lecturas -Ponencia, Comisión y Pleno- previsto en el artículo 129.1 del mismo Reglamento para la tramitación y aprobación de las proposiciones de ley de desarrollo básico del Estatuto, con las especialidades establecidas en dicho precepto reglamentario en el inmediato siguiente.

6. En definitiva, los apartados 5 y 6 del artículo 35 de la Ley 13/2008, introducidos por el artículo segundo de la Ley, son impugnables por vulnerar el régimen de suplencia previsto en el artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía, con independencia de que, por motivos formales, la impugnación deba dirigirse globalmente contra los apartados 3, 4, 5 y 6 del artículo 35 de la Ley 13/2008, que no han sido aprobados a través del procedimiento legislativo previsto en los artículos 129 y 130 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para las leyes de desarrollo básico del Estatuto.”

VII. Conclusión: inconstitucionalidad de los preceptos de la norma objeto del presente Acuerdo.

No puede desconocerse la relevancia del momento en que se ha aprobado la Ley ahora impugnada. Así, la tramitación de una modificación de una Ley de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía o de una reforma del Reglamento del Parlamento exige la constitución de la comisión legislativa competente en cada caso, la cual sólo se puede constituir una vez investido el Presidente de la Generalidad, hecho que todavía no se ha producido, todo ello de conformidad con los artículos 47 y 60 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Asimismo, no se ignora que el plazo para investir Presidente de la Generalidad finaliza el próximo 22 de mayo.

Estos hechos nos permiten afirmar que la modificación operada altera las reglas del juego de la vida parlamentaria en un momento esencial, de forma arbitraria y al margen del procedimiento establecido, con el objetivo de su aplicación a la presente coyuntura, es decir, a un caso específico, en una situación que ha dado ya lugar a distintas resoluciones judiciales en relación con el proceso de investidura para la elección del nuevo Presidente de la Generalidad de Cataluña.

De los términos y argumentos expuestos en el presente Acuerdo se colige, sin género de dudas, que la Ley impugnada adolece de vicios de inconstitucionalidad, puesto que no cumple con los preceptos de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Cataluña y del Reglamento de la



Cámara, tal y como han destacado los servicios jurídicos del Parlamento de Cataluña y el Consejo de Garantías Estatutarias.

Se pretende así que el criterio de la mayoría no cualificada del Parlamento de Cataluña pueda actuar contra las exigencias vigentes del Estatuto de Autonomía y del Reglamento del Parlamento de Cataluña en el proceso de investidura del candidato a la Presidencia de la Generalidad, y que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña pueda actuar contra lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Cataluña en cuanto a su reunión, organización y funcionamiento, por lo que el Gobierno de la Nación, en ejercicio de sus funciones, ha de instar el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad en los términos expuestos en el presente Acuerdo, en defensa del cumplimiento de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, y del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

En su virtud, a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, y de acuerdo con el Dictamen del Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 9 de mayo de 2018,

ACUERDA

1.º Solicitar del Sr. Presidente del Gobierno que promueva recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra el artículo 1, en lo relativo a la nueva redacción del artículo 4.3, el artículo 2 y la disposición adicional de la Ley 2/2018, de 8 de mayo, de la Generalidad de Cataluña, de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, publicada el 9 de mayo de 2018 en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, conforme a los artículos 161 de la Constitución y 31 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional; con expresa invocación del artículo 161.2 de la Constitución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 30 de dicha Ley Orgánica, a fin de que se produzca la suspensión de los preceptos impugnados.

2.º Que se solicite al Tribunal Constitucional que, en la providencia en que se decrete la suspensión de los preceptos impugnados y en la resolución que en su momento se dicte, se ordene la práctica, al amparo del artículo 87.1 LOTC, de su notificación personal al Presidente del Parlamento de Cataluña, don Roger Torrent i Ramió y a los Miembros de la Mesa: don Josep Costa i



MINISTERIO DE LA
PRESIDENCIA Y PARA
LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

Rosselló, don José María Espejo-Saavedra Conesa, don Eusebio Campdepadrós i Pucurull, don David Pérez Ibáñez, don Joan García González y doña Alba Vergés i Bosch. Igualmente se solicita su notificación personal al Secretario General, don Xavier Muro i Bas, y al Letrado Mayor, don Antoni Bayona i Rocamora.

3.º Que se solicite del Tribunal que, en dicha notificación, se advierta al Sr. Presidente del Parlamento de Cataluña y demás miembros de su Mesa de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada. En particular, que se abstengan de iniciar, tramitar, informar o dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, acuerdo o actuación alguna en orden a la ejecución de las previsiones contenidas en los preceptos impugnados, apercibiéndoles de la nulidad radical de tales actuaciones que realicen y de las eventuales responsabilidades, incluida la penal, en las que pudieran incurrir en caso de no cumplir dicho requerimiento.

4.º. En caso de que, a la fecha de practicarse la correspondiente notificación, alguna de las personas anteriormente citadas hubiese cesado o sido sustituida en su cargo, se solicita que la notificación sea practicada a la persona titular del cargo en el momento de la notificación.

5.º Que se solicite al Tribunal Constitucional, para asegurar el mayor conocimiento de la providencia de suspensión, que ordene la publicación inmediata de la providencia de suspensión en el Boletín Oficial del Estado para que alcance conocimiento y eficacia general respecto cualesquiera terceros (art.64.4 LOTC en relación con el primer inciso del art. 77 LOTC).

6.º Que se solicite al Tribunal Constitucional, habida cuenta de la extraordinaria urgencia de las medidas solicitadas, que proceda a cursar las notificaciones con la mayor brevedad posible y por los trámites más inmediatos a su disposición.

ELÉVESE AL CONSEJO DE MINISTROS

Madrid, a 9 de mayo de 2018

LA VICEPRESIDENTA DEL GOBIERNO Y

MINISTRA DE LA PRESIDENCIA

Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

Soraya Sáenz de Santamaría Antón

