



CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 429/2018

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del R. D. 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 7 de mayo de 2018

EL PRESIDENTE,

Una firma manuscrita en tinta azul, que parece ser la del presidente del Consejo de Estado.

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL GOBIERNO.



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 429/2018

SEÑORES:

Romay Beccaría, Presidente
Lavilla Alsina
Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
Herrero y Rodríguez de Miñón
Ledesma Bartret
Aza Arias
Manzanares Samaniego
Fernández de la Vega Sanz
Alonso García
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

La Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 7 de mayo de 2018, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En cumplimiento de una Orden del Presidente del Gobierno de fecha 4 de mayo de 2018, cuya entrada se registró el mismo día a las 14 horas y 30 minutos y en la que se solicita que el dictamen sea emitido antes de las 14 horas del día 7 de mayo, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley .../2018 de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña.

De antecedentes resulta:

PRIMERO. Contenido de la Ley

La Ley .../2018 de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, aprobada por el Parlamento de Cataluña en sesión plenaria celebrada el 4 de mayo de 2018, y





CONSEJO DE ESTADO

publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 70 de esa misma fecha, consta de un preámbulo, dos artículos, una disposición adicional y una disposición final.

El preámbulo comienza señalando que la Ley 13/2008 fue aprobada al amparo de los artículos 67.5 y 68.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que reservan a la ley la regulación del *“estatuto del Presidente de la Generalidad”* y *“la organización, funcionamiento y atribuciones del Gobierno”*.

Seguidamente se explican las razones que han llevado a modificar los artículos 4 y 35 de la Ley 13/2008.

Respecto al primero de estos preceptos, se indica que, a diferencia del artículo 6 de la Ley 13/2008, que regula la suplencia o sustitución del Presidente de la Generalidad en caso de ausencia, enfermedad o impedimento, el artículo 4 de la misma Ley, relativo al procedimiento de investidura del candidato a dicha Presidencia, no prevé la posibilidad de que tales supuestos se produzcan en el momento de su elección, por lo que es necesario reformarlo para *“dar respuesta a análogas situaciones a las que regula el artículo 6 y otras imposibilidades físicas que impidan al candidato presentar oralmente el programa de gobierno ante el Pleno”*.

Por su parte, la modificación del artículo 35 de la Ley 13/2008 tiene como objetivo *“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 reciente legislación de regulación del sector público estatal”*.

De conformidad con lo señalado en el preámbulo, la parte dispositiva de la Ley introduce los cambios indicados.

El artículo primero de la Ley incorpora un nuevo apartado 3 al artículo 4 de la Ley 13/2008 y reajusta la numeración y las referencias de los apartados subsiguientes, que reproduce. El tenor del artículo 4.3 introducido es el siguiente:





CONSEJO DE ESTADO

“En caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato o candidata el día 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 este caso puede presentar el programa y solicitar la confianza de la Cámara por escrito o por cualquier otro medio previsto en el Reglamento”.

El artículo segundo de la Ley introduce unos nuevos apartados 3, 4, 5 y 6 en el artículo 35 de la Ley 13/2008 con la siguiente redacción:

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

4. En las sesiones que celebren los órganos colegiados a distancia, sus miembros podrán encontrarse en diferentes lugares siempre que se asegure por medios electrónicos, considerando también como tales los telefónicos y audiovisuales, la identidad de los miembros o de las personas que los suplan, el contenido de sus manifestaciones y el momento en que éstas 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 videoconferencias”.

5. Lo previsto en el apartado 4 será de aplicación en todo caso a las deliberaciones y decisiones del Gobierno con preferencia a lo establecido en el artículo 28.2 de esta ley, computándose a efectos de quórum tanto la asistencia presencial como a distancia.





6. Cuando los miembros del Gobierno empleen medios telemáticos para despachar los asuntos y ejercer las funciones que les corresponden, se entenderá que no concurre el supuesto de ausencia previsto en los artículos 6.1, 12.1.k, 14.5 y 20 de esta ley.”

La disposición adicional señala:

“El Parlamento de Cataluña, de acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria que le reconoce el artículo 58.1 del Estatuto de Autonomía, ha de hacer las modificaciones del Reglamento que sean necesarias, a iniciar en el término de un mes, para cumplir los requerimientos establecidos por esta ley.”

La disposición final prevé:

“Esta ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña”.

SEGUNDO. Contenido del expediente

A. Obra en el expediente la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 4 de mayo de 2018, por la que se insta al Presidente del Gobierno a que promueva recurso de inconstitucionalidad contra la Ley .../2018 de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, invocando el artículo 161.2 de la Constitución al objeto de que se produzca su suspensión automática y solicitando al Tribunal Constitucional que proceda a la inmediata publicación de la providencia de suspensión y advierta al Presidente del Parlamento y a los demás miembros de la Mesa de su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que suponga ignorar o eludir la suspensión acordada.

La impugnación se fundamenta en vicios de distinta naturaleza:

a) Desde un punto de vista formal se afirma, en primer lugar, que la Ley .../2018 de modificación de la Ley 13/2008 ha sido tramitada a través del





CONSEJO DE ESTADO

procedimiento de lectura única previsto en el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, vulnerando el derecho de participación política de los diputados reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución y el procedimiento legislativo establecido para la aprobación de las leyes de desarrollo básico del Estatuto en los artículos 129 y 130 del mismo Reglamento; y, en segundo término, se dice que la Ley .../2018, al regular en el artículo 4.3 de la Ley 13/2008 el debate de investidura en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato a la Presidencia de la Generalidad, vulnera la reserva reglamentaria en la materia consagrada en los artículos 58 y 59 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

b) En el orden sustantivo se sostiene, de una parte, que la modificación del artículo 4.3 de la Ley 13/2008, para permitir la investidura del candidato a la Presidencia de la Generalidad sin su presencia o intervención en la Cámara en caso de ausencia, enfermedad o impedimento, vulnera diversos preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía y, en particular, el artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que exigen la comparecencia física del candidato en dicho acto; y, de otra, se señala que la utilización de medios electrónicos para la celebración de sesiones y adopción de acuerdos a distancia por parte del Gobierno de la Generalidad, regulada en los nuevos apartados 3, 4, 5 y 6 del artículo 35 de la Ley 13/2008, vulnera el artículo 10 del Estatuto de Autonomía, que sitúa la sede permanente del Gobierno en Barcelona, y los artículos 9 y 14 de la misma norma estatutaria, que circunscriben el ámbito de actuación del Gobierno al territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

B. Con la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros se adjuntan diversos documentos, de entre los que cabe destacar, por su relación con el objeto de la presente consulta, los siguientes:

1. El informe de los Letrados del Parlamento de Cataluña, de fecha 15 de enero de 2018, en el que se aborda, entre otros aspectos, la posibilidad de una investidura a distancia del candidato a la Presidencia de la Generalidad, entendiendo que sería contraria a lo dispuesto en el actual artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que regula dicho debate.





CONSEJO DE ESTADO

2. El dictamen nº 85/2018, de 24 de enero, del Consejo de Estado, en el que ya se dijo que una investidura sin la intervención y presencia del candidato vulneraría no sólo el Reglamento del Parlamento de Cataluña sino, también, el orden constitucional y estatutario que, con fundamento en el derecho de participación política del artículo 23 de la Constitución, obliga a que ese debate se desarrolle de forma personal y presencial.

3. El dictamen nº 1/2018, de 26 de abril, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, emitido en relación con la proposición de Ley de modificación de la Ley 13/2008, que llega a las siguientes conclusiones:

- La modificación de los artículos 4 y 35 de la Ley 13/2008, en los términos propuestos, no reúne los requisitos de naturaleza y simplicidad exigidos por el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para su tramitación y aprobación a través del procedimiento de lectura única; además, como la Ley 13/2008 es una norma de desarrollo básico del Estatuto, debería tramitarse a través del procedimiento legislativo previsto al efecto en los artículos 129 y 130 del mencionado Reglamento.

- La previsión introducida en el artículo 4.3 de la Ley 13/2008, a fin de que, en caso de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato a la Presidencia de la Generalidad, la investidura pueda desarrollarse sin su intervención o presencia en la Cámara, por escrito o por cualquier otro medio reglamentariamente previsto, vulnera la reserva reglamentaria sobre la materia establecida en los artículos 58 y 67.2 del Estatuto.

- La misma previsión contraviene el derecho de participación política de los diputados en el debate de investidura ex artículos 23 de la Constitución y 67.2 del Estatuto, al impedirles discutir con el candidato su programa de gobierno. No obstante, podría tener encaje estatutario una intervención a distancia, en caso de enfermedad o incapacidad -no de ausencia- del candidato, siempre que se utilizaran medios que permitieran interactuar en dicho debate, como los telemáticos, y que se circunscribiera a supuestos tasados y excepcionales.





- La utilización de medios telemáticos para la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos por el Gobierno de la Generalidad, prevista en los nuevos apartados 3 y 4 introducidos en el artículo 35 de la Ley 13/2008, no es con carácter general contraria al Estatuto de Autonomía. Pero, en el caso de que el Presidente o los Consejeros del Gobierno de la Generalidad se encuentren fuera del ámbito territorial de Cataluña, debe entrar en juego el régimen de suplencia o sustitución previsto en el artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía y no cabe, sin incurrir en vicio de inconstitucionalidad, su intervención a distancia: por tal razón, vulnera el orden estatutario la previsión contenida en el apartado 6 de la Ley 13/2008.

C. Se ha incorporado, por lo demás, un informe de la Dirección General de Relaciones con las Comunidades Autónomas y Entes Locales, del mismo contenido y fecha que la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros a que se ha hecho alusión.

Y, en tal estado de tramitación, el expediente fue remitido al Consejo de Estado para dictamen.

I. Objeto y carácter de la consulta

Se somete a consulta el expediente relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley .../2018, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno.

El dictamen se emite con carácter preceptivo, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en *“la impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo a la interposición del recurso”*.





II. Procedimiento de investidura del Presidente de la Generalidad

La Ley .../2018 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 -a juicio del Consejo de Estado- el carácter personal y presencial del acto de investidura (1) y la reserva reglamentaria existente en la materia (2), con independencia de que, además, no se haya seguido el procedimiento legislativo indicado para la aprobación de una norma de esta naturaleza (3).

1. Sobre la vulneración del carácter personal y presencial del acto de investidura

1.1. En los sistemas parlamentarios, la formación de Gobierno se encuentra condicionada a la obtención de la confianza política de los miembros del Parlamento por un determinado candidato.



El otorgamiento de dicha confianza se realiza, en el ordenamiento constitucional español, a través de lo que se conoce como procedimiento de investidura. La investidura del Presidente del Gobierno se encuentra regulada en el artículo 99 de la Constitución, que establece sus trámites esenciales, y en los artículos 170 a 172 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que los desarrolla y precisa. La Constitución no se ocupa, en cambio, del proceso de investidura de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, remitiendo su regulación a sus respectivos Estatutos de Autonomía, todos los cuales han establecido la regla -prevista en el artículo 152.1 de la Constitución para un



CONSEJO DE ESTADO

concreto supuesto de acceso a la autonomía, pero luego generalizada- de que *“deben ser elegidos por la Asamblea, de entre sus miembros”*.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 67 de su Estatuto dispone:

“2. El Presidente o Presidenta de la Generalidad es elegido por el Parlamento de entre sus miembros. (...).

3. Si, una vez transcurridos dos meses desde la primera votación de investidura, ningún candidato o candidata es elegido, el Parlamento queda disuelto 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.”

Esta previsión estatutaria ha sido desarrollada por el artículo 4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, y por los artículos 149 y 150 del Reglamento del Parlamento de Cataluña -de acuerdo con la numeración establecida en el último «texto consolidado» de esta norma reglamentaria, fechado en abril de 2018-, que regulan el procedimiento de investidura del Presidente de la Generalitat desde perspectivas diferentes, aspecto este último sobre el que luego habrá ocasión de entrar en un momento ulterior a propósito de la reserva reglamentaria existente en la materia.



El artículo 4 de la Ley 13/2008, dedicado a la elección del Presidente de la Generalidad, establece los plazos, trámites y mayorías exigibles para su investidura. Su redacción anterior a la modificación introducida por la Ley objeto de impugnación es la siguiente:

“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.



CONSEJO DE ESTADO

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."*

Los artículos 149 y 150 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, respectivamente referidos al debate y a la votación de investidura, regulan -sobre todo el primero de ellos- la forma en que ha de desarrollarse este acto y el modo en que debe producirse la intervención del candidato y los demás diputados.





El artículo 149 del Reglamento señala:

“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.”

Y el artículo 150 del Reglamento señala:

“1. Tras el debate se pasa a la votación. Para que el candidato resulte investido debe obtener los votos de la mayoría absoluta. Esta elección comporta, a la vez, la aprobación del programa de gobierno expuesto.

2. Si el candidato no consigue la mayoría establecida en el apartado 1, puede someterse a un segundo debate y a una segunda votación dos días después; en este caso, para la investidura, basta la mayoría simple.”





1.2. La regulación reglamentaria transcrita exige -como el Consejo de Estado ya señaló en su dictamen nº 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 inmediación- del ejercicio personal del oficio representativo y del correcto funcionamiento de las instituciones parlamentarias”*. Aunque, con los modernos avances tecnológicos, el uso de





CONSEJO DE ESTADO

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 (artículos 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).





CONSEJO DE ESTADO

1.3. La consideración de que la intervención de los diputados en los actos parlamentarios debe desarrollarse de forma personal y presencial se refuerza, en el presente caso, por la propia naturaleza de la sesión de investidura del Presidente de la Generalidad, en la que el candidato debe exponer su programa de gobierno ante el Pleno de la Cámara y solicitar su confianza, en el marco de lo dispuesto en los artículos 67.2 y 3 del Estatuto de Autonomía, dando paso a un debate y votación que constituye una de las más genuinas manifestaciones del derecho de participación política del artículo 23.1 de la Constitución.

Precisamente por ello, el Estatuto de Autonomía de Cataluña no contempla excepción alguna a la intervención personal y presencial en el acto de investidura del diputado propuesto por el Presidente del Parlamento como candidato a la Presidencia de la Generalidad, ni cabe ahora introducirla a través de una norma con rango de Ley o, amparándose en la autonomía parlamentaria, mediante una modificación del Reglamento de la Cámara.

El hecho de que los Estatutos de Autonomía sean, al igual que la Constitución, normas de cabecera destinadas a establecer las reglas básicas del sistema político, y de que, en su aplicación a la institución parlamentaria, tales reglas puedan y deban ser desarrolladas y completadas por las Cámaras, en ejercicio de la potestad de autoorganización, a través de sus propios reglamentos, no autoriza a que, por medio de éstos, se puedan introducir excepciones que desnaturalicen los principios que informan dicha institución ni, por ende, los actos que en ella se desarrollan: en tal sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que tanto *“la autonomía parlamentaria”* como *“las normas que por éstas se dicten en su ejercicio”* se encuentran *“subordinadas y limitadas por la Constitución, cuyas previsiones referidas a la materia parlamentaria delimitan aquella autonomía y deben ser respetadas por las normas reglamentarias que la desarrollen”*; en otras palabras, *“el contenido y alcance de la autonomía reglamentaria de las Cámaras han de ser determinados a partir precisamente de las previsiones del texto constitucional, nunca al margen de ellas”* (Sentencia 234/2000, de 3 de octubre, FJ 11º).





CONSEJO DE ESTADO

El Estatuto de Autonomía de Cataluña ha matizado en algún caso la regla del ejercicio personal y presencial de la condición de diputado: así sucede, en particular, cuando omite la norma contenida en el artículo 79.3 de la Constitución de que el voto es personal e indelegable, abriendo la puerta a que el artículo 95 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establezca la delegación de voto en casos de hospitalización, enfermedad grave o incapacidad prolongada. Pero no contiene previsión alguna que ampare o de la que sea factible deducir que, en supuestos de ausencia, enfermedad o impedimento del candidato a la Presidencia de la Generalidad, la investidura podrá desarrollarse sin su intervención o presencia, presentando su programa de gobierno y solicitando la confianza de la Cámara por escrito o por otros medios, como prevé el nuevo apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008.

El preámbulo de la Ley objeto de impugnación pretende justificar esta regulación aduciendo que el artículo 6 de la Ley 13/2008, dictado en desarrollo del artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía, ya prevé la suplencia o sustitución del Presidente de la Generalidad en caso de ausencia, enfermedad o impedimento. Por tal razón, se estima necesario que tales situaciones sean igualmente contempladas en el procedimiento de investidura del candidato a la Presidencia de la Generalidad regulado en el artículo 4 de la Ley.

El artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía dice así:

“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”.

Este precepto estatutario establece, como principio, que el Presidente de la Generalitat debe ejercer sus funciones de forma personal y presencial, previendo que, en caso de ausencia o enfermedad, sea suplido o





CONSEJO DE ESTADO

sustituido por uno de sus Consejeros. Por tanto, está pensado para regular la suplencia o sustitución del Presidente de la Generalidad una vez haya sido investido y tomado posesión de su cargo y no la del diputado propuesto por el Presidente del Parlamento de Cataluña antes de ser investido como tal. La *ratio* por la que el artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía contempla los supuestos de ausencia o enfermedad del Presidente de la Generalidad, que es la de garantizar la continuidad en el ejercicio de sus funciones, no concurre en el candidato propuesto por el Presidente del Parlamento que todavía no ha sido investido como Presidente de la Generalidad ni ha tomado posesión de su cargo.

Pero es que además -y esto es lo importante para el objeto de la presente consulta- el artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía viene a confirmar que los actos de otorgamiento de la confianza parlamentaria exigen, para su validez, que la persona que solicita dicha confianza comparezca personal y presencialmente en la Cámara: en el inciso segundo de este precepto se mencionan una serie de actos que el Presidente de la Generalidad no puede realizar en caso de "*ausencia*" y, entre ellos, figura el planteamiento de una "*cuestión de confianza*".

La condición de ausente se predica -como es bien conocido- de quien no se encuentra en un determinado lugar. En el caso del Presidente de la Generalidad, ese lugar será aquel en que su presencia sea requerida como requisito de validez de un concreto acto. La determinación de cuál sea ese lugar estará en función del tipo de actuación que deba desarrollarse: con carácter general, el Presidente de la Generalidad tiene la consideración de ausente cuando se encuentra fuera del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña, sea en otro lugar de España o en el extranjero; pero también tendrá dicha condición cuando, aun estando en el territorio de dicha Comunidad, desee realizar un acto que sólo puede llevarse a cabo en un concreto lugar o localidad de ésta: así sucede singularmente con la aludida cuestión de confianza, que, en cuanto se trata de una actuación conducente al otorgamiento o denegación de la confianza de la Cámara, debe sustanciarse en la sede del Parlamento de Cataluña, ubicada con carácter permanente en Barcelona (artículo 10 del





CONSEJO DE ESTADO

Estatuto). En consecuencia, no cabe plantear una cuestión de confianza si el Presidente de la Generalidad se encuentra ausente del Parlamento.

En el sistema parlamentario diseñado por la Constitución, la cuestión de confianza (artículos 112 y 114.1) es uno de los tres mecanismos de otorgamiento y/o retirada de la confianza parlamentaria, junto con la investidura (artículo 99) y la moción de censura (artículos 113 y 114.2).

En la investidura, el candidato propuesto por el Presidente del Parlamento debe solicitar la confianza del Congreso de los Diputados sobre su programa de gobierno. En la cuestión de confianza, el Presidente del Gobierno demanda la confianza de la Cámara sobre su programa de gobierno o una declaración de política general y, si no la obtiene, deberá presentar su dimisión al Rey y tendrá que procederse a la investidura de un nuevo Presidente. La moción de censura, en fin, debe ser presentada por un determinado número de diputados e incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno, que será nombrado como tal por el Rey en el supuesto de que dicha moción prospere.

La naturaleza común a estos tres mecanismos, de suyo obvia, ha sido en todo caso subrayada por el Tribunal Constitucional, al señalar que la confianza parlamentaria *"obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente (...) solo se pierde en los casos expresamente establecidos"*, es decir, *"con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza"* (Sentencia 223/2006, de 6 de julio -FJ 5º-).

En línea con lo que la Constitución establece, el Estatuto de Autonomía de Cataluña contempla, junto a la investidura, las figuras de la cuestión de confianza y de la moción de censura. Todos ellos son actos en los que la persona que solicita la confianza de la Cámara -sea el diputado propuesto para la investidura por el Presidente del Parlamento, sea el Presidente de la Generalidad que plantea la cuestión de confianza, sea el candidato incluido en la moción de censura- debe comparecer personal y presencialmente ante ella.





CONSEJO DE ESTADO

Una manifestación concreta y expresa de este principio consustancial al sistema parlamentario se encuentra, como viene diciéndose, en el mencionado artículo 67.8 del Estatuto, que no admite el planteamiento de una cuestión de confianza en caso de “ausencia” del Presidente de la Generalidad y, por tanto, consagra la regla de la intervención personal y presencial de quien solicita la confianza parlamentaria.

Se trata, en definitiva, de una regla estatutaria -no de una simple convención o costumbre parlamentaria de carácter constitucional- que, por identidad de razón, resulta aplicable al candidato a la Presidencia de la Generalidad incluido en una moción de censura y al diputado propuesto por el Presidente del Parlamento de Cataluña como candidato a la Presidencia de la Generalidad.

No en vano, el Reglamento del Parlamento de Cataluña exige, dentro de este marco estatutario, que tanto la investidura del Presidente de la Generalitat (artículos 149 y 150), como en la moción de censura (artículo 152) y la cuestión de confianza (artículo 153), se desarrollen con la presencia de la persona que demanda la confianza parlamentaria, a saber: el candidato a la investidura, el candidato incluido en la moción de censura y el Presidente de la Generalidad en la cuestión de confianza.

En definitiva, el tenor del artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía, lejos de justificar la posibilidad de que el acto de investidura del candidato a la Presidencia de la Generalidad pueda realizarse sin su intervención o asistencia, evidencia que el otorgamiento de la confianza parlamentaria exige siempre -cualquiera que sea el mecanismo a través del cual se articule- la comparecencia y presencia en la Cámara de quien la solicita.

1.4. El debate de investidura no puede celebrarse, por tanto, en ausencia del candidato. Y la imposibilidad de asistencia del candidato, en razón de una enfermedad, incapacidad o impedimento de naturaleza física, debe en todo caso recibir un tratamiento acorde con la naturaleza personal y presencial del acto de investidura.





A la vista de los razonamientos expuestos en los apartados precedentes, es obligado concluir que el nuevo apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008, introducido por el artículo primero de la Ley .../2018, al prever que la investidura del candidato a la Presidencia de la Generalidad en caso de ausencia, enfermedad o impedimento pueda producirse, sin su intervención o presencia en la Cámara, presentando el programa de gobierno y solicitando la confianza de la Cámara por escrito o por otros medios reglamentariamente previstos, vulnera el artículo 23.1 de la Constitución, el artículo 67.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 149 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en conexión con los demás preceptos mencionados.

2. Sobre la vulneración de la reserva reglamentaria para la ordenación parlamentaria del debate y votación de investidura

2.1. La potestad reglamentaria de las Cámaras legislativas es una de las manifestaciones -acaso una de las más destacadas- de su autonomía institucional, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (Sentencias 234/2000, de 3 de octubre, FJ 12º; 97/2002, de 25 de abril, FJ 5º; 141/2007, de 18 de junio, FJ 7º; y 49/2008, de 9 de abril, FJ 15º, entre otras).

En garantía de esa autonomía, la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía reservan a los reglamentos parlamentarios la regulación de aquellas materias que conciernen a su organización y funcionamiento y establecen un procedimiento específico para su aprobación por las propias Cámaras, al margen del previsto para las leyes, en el que -a diferencia de lo que sucede con éstas- no existe promulgación ni sanción del Rey o del Presidente de la Comunidad Autónoma respectiva.

Los artículos 58 y 59 del Estatuto de Autonomía de Cataluña asumen esta caracterización de los reglamentos parlamentarios: en ellos se reconoce la autonomía del Parlamento de Cataluña y su potestad reglamentaria; se reservan una serie de materias a su regulación, que son todas aquellas que conciernen a la organización y funcionamiento de la Cámara y, en particular, a los derechos y deberes de los diputados y su intervención en

9



CONSEJO DE ESTADO

el ejercicio de sus funciones parlamentarias; y se establece un procedimiento singular de aprobación, en sesión plenaria y con el voto de la mayoría absoluta de los diputados en una votación final sobre el conjunto del texto.

En razón de esta configuración, diseñada para garantizar la autonomía de las Cámaras, los reglamentos parlamentarios se encuentran directamente subordinados a la Constitución y, en su caso, a los Estatutos de Autonomía respectivos. El Tribunal Constitucional ha señalado que *“los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución, siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento”* (Sentencia 101/1983, de 18 de noviembre, FJ 3.A). Por ello, los reglamentos parlamentarios no se encuentran en una relación de jerarquía con las leyes: el principio que articula las relaciones entre unos y otras es el de competencia, siendo así que las leyes no pueden regular las materias reservadas a los reglamentos parlamentarios, ni éstos pueden excederse del ámbito que les es propio. En consecuencia, no pueden tratarse en una ley, sin incurrir en un vicio de inconstitucionalidad, aquellos extremos que se encuentren reservados a los reglamentos parlamentarios, en cuanto expresión de la autonomía de las Cámaras (Sentencia 44/2015, de 5 de marzo, FJ 3º.d).

2.2. A la regulación del procedimiento de investidura del Presidente de la Generalidad confluyen en el momento presente, aunque desde distintos puntos de vista, la Ley 13/2008 y el Reglamento del Parlamento de Cataluña: la primera se ocupa de establecer los plazos, trámites y mayorías exigidos para la investidura; el segundo ordena el desarrollo del debate y la intervención del candidato y los demás diputados en el mismo. Esta distribución normativa en relación con una misma materia -la investidura del Presidente de la Generalidad- se encuentra en la actualidad firmemente asentada, tras una singular evolución que conviene examinar con perspectiva histórica.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre -el denominado «Estatuto de Sau», por el lugar donde se elaboró su anteproyecto-, no contenía reglas sobre el procedimiento de elección del Presidente de la Generalidad. El artículo 36 de esta norma





CONSEJO DE ESTADO

estatutaria se limitaba a señalar en su apartado 2 -por exigencia de lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Constitución- que *“el Presidente será elegido entre sus miembros por el Parlamento”*, disponiendo en su apartado 5 que *“una ley de Cataluña determinará la forma de elección del Presidente”*. El procedimiento de elección del Presidente se encontraba pues reservado a la ley por expresa remisión de un precepto estatutario que no otorgaba margen alguno de actuación al reglamento cameral. El artículo 32.2 del propio Estatuto, por su parte, sólo habilitaba al Reglamento del Parlamento de Cataluña para establecer *“su composición y elección”*, guardando silencio sobre la elección del Presidente de la Generalidad. En este marco estatutario, el artículo 117 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, aprobado en sesión plenaria celebrada el 24 de julio de 1980, previó que *“el nombramiento del Presidente de la Generalidad se hará de acuerdo con lo que establezca la Ley de Cataluña prevista en el apartado 5 del artículo 36 del Estatuto de Cataluña”*. Dos años más tarde, los artículos 50 a 56 de la Ley 3/1982 de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, regularon el procedimiento de investidura, estableciendo los trámites, plazos y mayorías que debían observarse al respecto, en términos muy similares a los del artículo 99 de la Constitución.

Todavía bajo la vigencia del Estatuto de Autonomía de 1979, la reserva estatutaria de ley sobre la forma de elección del Presidente se vio modulada por el Reglamento del Parlamento de Cataluña aprobado en sesión plenaria de 22 de septiembre de 2005. Respetando lo dispuesto en los artículos 50 a 56 de la Ley 3/1982 en relación con los plazos, trámites y mayorías exigidos para la investidura, los artículos 127 y 128 de ese texto reglamentario se ocuparon del debate y votación de investidura desde el punto de vista de la ordenación parlamentaria de tales actos, regulando el modo en que debía iniciarse la sesión y desarrollarse la intervención del candidato y los demás diputados y los turnos de contestación, réplica y contrarréplica de cada uno de ellos, así como el tiempo disponible al efecto.





CONSEJO DE ESTADO

Los artículos 127 y 128 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 2005 abordaron el debate de investidura con un enfoque distinto al de la Ley 3/1982, de forma que el contenido de uno y otra no eran excluyentes sino complementarios.

Con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña actualmente vigente por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, la regulación del procedimiento de elección del Presidente de la Generalidad a través de una ley parecía tocar a su fin. No solo desapareció la reserva de ley sobre la “*forma de elección*” del Presidente, ahora circunscrita por los artículos 67.5 y 68.3 del Estatuto a la regulación del “*estatuto personal*” del Presidente de la Generalidad y a “*la organización, funcionamiento y atribuciones del Gobierno*”, sino que, al mismo tiempo, se reforzó la autonomía organizativa del Parlamento de Cataluña, estableciendo una amplia reserva reglamentaria en el artículo 59.2 del Estatuto, entre otros preceptos.

Además, el propio Estatuto, que sigue siendo lacónico en cuanto a la elección del Presidente de la Generalidad, se preocupó sin embargo de recoger en el artículo 67.3 una de las reglas esenciales de procedimiento de investidura que hasta ese momento sólo estaba prevista -en similares términos- en la Ley 3/1982 y carecía por ello de rango estatutario, a saber, la que impone la disolución automática del Parlamento y la convocatoria de elecciones si transcurridos dos meses de la primera votación de investidura ningún candidato ha obtenido la confianza de la Cámara.

La desaparición de la reserva estatutaria de ley sobre la forma de elección del Presidente de la Generalidad, la elevación a rango estatutario de una regla esencial del procedimiento de investidura y el reforzamiento de la potestad reglamentaria de la Cámara legislativa no significó que, en la práctica, el Reglamento del Parlamento de Cataluña pasase a tener un protagonismo exclusivo en la regulación del procedimiento de investidura, pero supuso el reconocimiento de la necesaria participación que dicho Reglamento debía tener en la ordenación parlamentaria del debate y votación y, en particular, de la intervención del candidato y de los demás diputados en dicho acto, en virtud del principio de reserva reglamentaria establecido en el artículo 59.2 del Estatuto.





De este modo, la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia del Gobierno y de la Generalidad, sigue estableciendo 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, de contenido idéntico al de los artículos 127 y 128 del texto reglamentario aprobado en el año 2005.

El contenido de estos preceptos, que se ha transcrito líneas arriba, 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 encuentra 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.

2.3. 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





CONSEJO DE ESTADO

que el Presidente haya adquirido tal condición. No se incluyen, entre los aspectos sometidos a reserva de ley, la “*forma de elección*” del Presidente a que hacía referencia el artículo 36.5 del Estatuto de Autonomía de 1979.

La circunstancia de que, pese a la desaparición de la reserva estatutaria de ley sobre la forma de elección del Presidente de la Generalidad, la Ley 13/2008 haya seguido regulando los plazos, trámites y mayorías del procedimiento de investidura, no impide observar que, en virtud del principio de reserva reglamentaria establecido -entre otros preceptos- en el artículo 59.2 del Estatuto, la intervención de los diputados y de sus grupos en las sesiones parlamentarias y, en particular, con ocasión del debate y votación de investidura, debe necesariamente regularse en el Reglamento del Parlamento de Cataluña, como de hecho ya lo está, por lo que se refiere a dicho debate, en su artículo 149.

2.4. En conexión con la cuestión examinada se encuentra la disposición adicional de la Ley .../2018, 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, 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.

2.5. En definitiva, el apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008, añadido por el artículo primero de la Ley .../2018, 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



Estatuto. La misma vulneración de la autonomía parlamentaria se aprecia en la disposición adicional de la Ley.../2018.

3. Sobre la vulneración del procedimiento legislativo aplicable a la tramitación y aprobación de la Ley de modificación de la Ley 13/2008

3.1. La tramitación y aprobación de la Ley.../2018 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, omitiendo el previsto para las denominadas «leyes de desarrollo básico del Estatuto».

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.

3.2. En razón de la relevancia de las materias objeto de regulación, la aprobación, modificación y derogación las leyes de desarrollo básico del Estatuto requiere -de acuerdo con su artículo 62.2- el voto favorable de la mayoría absoluta del Pleno del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del texto, frente a la regla general de la mayoría simple.





CONSEJO DE ESTADO

Por el mismo motivo, la tramitación parlamentaria de los proyectos y proposiciones de leyes de desarrollo básico del Estatuto comporta una serie de especialidades respecto del “*procedimiento legislativo común*”, previstas en los artículos 129 y 130 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, entre ellas la posibilidad de constitución de ponencias conjuntas en la comisión competente, con representación de todos los grupos parlamentarios, para la elaboración de las proposiciones de ley; el sometimiento de estas proposiciones a un debate de totalidad; la prohibición de enmiendas a la totalidad, si la proposición lleva la firma de todos los grupos parlamentarios; la devolución del texto a la Ponencia si no se obtiene la mayoría absoluta del Pleno de la Cámara, con la apertura subsiguiente de un nuevo trámite de enmiendas, tras el cual la Comisión deberá emitir un nuevo dictamen que, si consigue el voto favorable de la mayoría absoluta, se considera aprobado y, si no, definitivamente rechazado.

Estas especialidades en la tramitación y aprobación de la ley se orientan a conseguir un elevado grado de acuerdo entre los diferentes grupos parlamentarios en la regulación de unas materias que están estrechamente conectadas con las previsiones estatutarias y que, por ello, gozan de particular importancia en la conformación del sistema autonómico catalán (Sentencias del Tribunal Constitucional 224 y 225/2016, de 19 de diciembre, FJ 3º; 71/2017, de 5 de junio, FJ 4º).

Con estos perfiles, las leyes de desarrollo básico del Estatuto constituyen un tipo normativo similar a las leyes orgánicas contempladas en el artículo 81 de la Constitución en relación con determinadas materias. Los proyectos y proposiciones de ley orgánica deben igualmente tramitarse por “*el procedimiento legislativo común*”, con las especialidades establecidas en los artículos 130, 131 y 132 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y su aprobación requiere también la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.

3.3. La modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia del Gobierno y la Generalidad, no se ha realizado a través del procedimiento previsto para las leyes de desarrollo básico del Estatuto, sino



CONSEJO DE ESTADO

mediante el procedimiento de lectura única regulado en el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo contenido ha sido considerado conforme a la Constitución si se interpreta en el sentido de que la tramitación de una proposición de ley en lectura única ante el Pleno de la Cámara incluye el trámite de presentación y debate de enmiendas (Sentencia del Tribunal Constitucional 139/2017, de 29 de noviembre).

El procedimiento de lectura única se caracteriza por la supresión de las fases de Ponencia y Comisión propias del procedimiento legislativo ordinario, de manera que el proyecto o proposición de ley se somete a un único debate ante el Pleno de la Cámara.

Se trata de un auténtico procedimiento legislativo especial y distinto del procedimiento legislativo común. La reducción de los diversos trámites parlamentarios del procedimiento legislativo ordinario a uno solo, propia del procedimiento especial de lectura única, se justifica en que éste sólo puede aplicarse a aquellos supuestos en que *“la naturaleza de proyecto lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite”* (artículo 138.1 del Reglamento).

En cambio, las leyes de desarrollo básico deben tramitarse y aprobarse de acuerdo con el *“procedimiento legislativo común”* (artículo 129.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña), con las tres lecturas de la Ponencia, la Comisión y el Pleno y con una serie de especialidades que se orientan, aunque no obligan, a buscar que este tipo de leyes sean respaldadas por una amplia mayoría parlamentaria.

3.4. La jurisprudencia constitucional ha admitido, en algunos supuestos sometidos a su consideración, la utilización del procedimiento de lectura única para la aprobación de leyes de naturaleza orgánica, como en la Ley Orgánica 2/2004, de 28 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (Sentencia del Tribunal Constitucional 238/2012, de 13 de diciembre) o en la Ley Orgánica 15/2015, de 16 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la ejecución de las resoluciones del Tribunal Constitucional





CONSEJO DE ESTADO

como garantía del Estado de Derecho (Sentencias del Tribunal Constitucional 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre).

El Tribunal ponderó que en estos casos hubiera existido un trámite de presentación y debate de enmiendas y que las leyes en cuestión hubieran sido aprobadas, de acuerdo con su naturaleza orgánica, por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados. Y, con este punto de partida, no consideró motivo de inconstitucionalidad que las proposiciones de tales leyes orgánicas - figura normativa similar a las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía- no se hubieran tramitado a través del procedimiento legislativo común, con sus tres lecturas, como prevé el artículo 131.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (id. para las leyes de desarrollo básico el Estatuto, artículo 129.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña), admitiendo que, en su lugar, se hubiera utilizado el procedimiento de lectura única, supuesta la concurrencia de los requisitos exigidos a tal fin.

3.5. Asimismo, en relación con los requisitos de la naturaleza del texto normativo o la simplicidad de su formulación exigidos para aplicar el procedimiento de lectura única, el Tribunal Constitucional tiene una reiterada doctrina: en relación con el primero de tales requisitos, ha sostenido que *“la especial relevancia o la trascendencia constitucional de un texto normativo no es incompatible con su tramitación por el procedimiento en lectura única, ni suficiente por sí misma para excluir la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional”*; y respecto al segundo de los requisitos mencionados, ha entendido que concurre cuando la *“estructura, contenido y lenguaje”* del texto normativo son *“comprensibles, sencillos e inteligibles”*, cualquiera que sea la trascendencia, incluso constitucional, de la materia regulada (Sentencias del Tribunal Constitucional 185/2016, de 3 de noviembre, y 215/2016, de 15 de diciembre).

De este modo, el Tribunal Constitucional admitió la aplicación del procedimiento de lectura única a la reforma del artículo 135 de la Constitución (Auto 9/2012, de 13 de enero), así como a las leyes orgánicas ya señaladas



CONSEJO DE ESTADO

(Sentencias 238/2012, de 13 de diciembre; 185/2016, de 3 de noviembre; y 215/2016, de 15 de diciembre).

3.6. Sobre este contexto previo, la propuesta de acuerdo del Consejo de Ministros, siguiendo el criterio del dictamen nº 1/2018, de 26 de abril, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña, invoca, como primero de los motivos formales de impugnación de la Ley .../2018 de modificación de la Ley 13/2008, que su tramitación y aprobación se ha realizado, al margen del procedimiento previsto para la aprobación de las leyes de desarrollo básico del Estatuto establecido en los artículos 129 y 130 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, utilizando el procedimiento de lectura única previsto en el artículo 138 de la misma norma.

El Consejo de Estado aprecia igualmente la existencia de fundamentos jurídicos suficientes para sostener que la aplicación del procedimiento de lectura única para la modificación de una proposición de ley de desarrollo básico del Estatuto vulnera el orden constitucional. Y ello no tanto -o no sólo- porque la naturaleza del texto o la simplicidad de su formulación exigidas por el artículo 138 del Reglamento del Parlamento de Cataluña no concurren en el presente caso, sino porque se ha omitido el procedimiento legislativo común exigido por el artículo 129.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, con las tres lecturas de Ponencia, Comisión y Pleno, y, en su lugar, se ha aplicado el procedimiento de única lectura, en el cual sólo interviene el Pleno.



La jurisprudencia constitucional ha entendido que, aun cuando los reglamentos parlamentarios no se mencionan entre las normas integrantes del bloque de constitucionalidad en el artículo 28.1 de la Constitución, *“no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (artículo 1.1 de la Constitución), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo*



CONSEJO DE ESTADO

sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras" (Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, FJ 1º; doctrina luego reproducida por otras muchas, hasta la Sentencia 155/2017, de 21 de diciembre, FJ 2º).

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.

De cualquier modo, debería darse a este motivo de inconstitucionalidad un tratamiento y una articulación adecuados a su importancia, teniendo en cuenta que en el orden formal es un argumento subsidiario al de la reserva reglamentaria y que ya existe una jurisprudencia en la materia en un determinado sentido (vid. apartados 3.4 y 3.5).

En estos términos, la impugnación de la Ley .../2018 puede fundarse en la omisión del procedimiento legislativo común previsto en el artículo 129.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para la aprobación y modificación de las leyes de desarrollo básico del Estatuto, con las especialidades contempladas en dicho precepto reglamentario y en el inmediato siguiente.





III. Uso de medios telemáticos en la celebración de sesiones y adopción de acuerdos por el Gobierno de la Generalidad

1. En su redacción actual, el artículo 35 de la Ley 13/2008, que consta de dos apartados, ya prevé la utilización de medios telemáticos por el Gobierno de la Generalidad y sus órganos de asistencia y apoyo: en el primero de ellos dispone que *“el Gobierno y los órganos de asistencia y apoyo al Gobierno pueden utilizar, para el cumplimiento de sus funciones, redes de comunicaciones o cualquier otro medio telemático, siempre y cuando se hayan establecido mecanismos que permitan garantizar la identidad de las personas que emiten y reciben las comunicaciones y permitan garantizar la autenticidad de los mensajes, las informaciones y las manifestaciones transmitidos, tanto verbalmente como por escrito”*; y en el segundo añade que *“la comunicación de las decisiones y los acuerdos del Gobierno y el envío de información y documentación al Gobierno pueden realizarse por medios telemáticos, sujetándose a las condiciones que se fijen por reglamento.”*

La Ley .../2018 ha modificado el artículo 35 de la Ley 13/2008, añadiendo unos nuevos apartados 3, 4, 5 y 6:

- El apartado 3 precisa que el Gobierno y el resto de órganos colegiados comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley *“pueden constituir, convocar y celebrar sus sesiones, adoptar acuerdos y remitir actos tanto de forma presencial como a distancia”*.

- El apartado 4 señala que, en las sesiones celebradas a distancia por tales órganos colegiados, sus miembros podrán encontrarse *“en diferentes lugares”* y deberán comunicarse a través de *“medios electrónicos válidos”* -entre los que menciona el correo electrónica, la audioconferencia y la videoconferencia- que garanticen *“la identidad”* de los miembros o personas que los suplan, el *“contenido”* de sus manifestaciones, el *“momento”* en que éstas se producen y *“la interactividad e intercomunicación”* entre ellos en tiempo real.





CONSEJO DE ESTADO

- El apartado 5 dice, que, a efectos de cómputo del quórum del Gobierno, se tendrá en cuenta *“tanto la asistencia presencial como a distancia”*.

- Y el apartado 6 dispone, en fin, que, cuando los miembros del Gobierno despachen los asuntos y ejerzan las funciones que les corresponden por medios telemáticos, *“se entenderá que no concurre el supuesto de ausencia previsto en los artículos 6.1, 12.1.k, 14.5 y 20 de esta ley”*, es decir, que no entrará en juego el mecanismo de suplencia o sustitución previsto en estos preceptos.

2. En el examen de la constitucionalidad de esta regulación debe comenzarse señalando que, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, son varias las normas aprobadas para fomentar el uso de medios telemáticos en las Administraciones Públicas y en los Gobiernos respectivos.

La Ley 40/2015, de 1 de julio, de Régimen Jurídico del Sector Público, procedió -como puede leerse en su preámbulo- *“a la generalización del uso de medios electrónicos”* por parte de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas *“para que éstos puedan constituirse, celebrarse sus sesiones, adoptar acuerdos, elaborar y remitir las actas de sus reuniones”*. Los artículos 17 y 18 de esta Ley, que tienen carácter básico, regulan con detalle el uso de medios electrónicos con los fines indicados por los órganos administrativos colegiados de las diferentes Administraciones Públicas. Estas previsiones no son, sin embargo, aplicables a los órganos colegiados del Gobierno de la Nación y del Gobierno de las Comunidades Autónomas ni a los órganos colegiados de gobierno de las Entidades Locales, de acuerdo con lo previsto en su disposición adicional vigesimoprimerá.

Sin embargo, la Ley 40/2015 no se detuvo, en su propósito de fomentar el uso de medios electrónicos, en el ámbito meramente administrativo, y, *“de acuerdo con el propósito de que la tramitación telemática alcance a todos los niveles del Gobierno”* -dice su preámbulo-, modificó el artículo 9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, disponiendo en su apartado 4 que *“el Secretariado del Gobierno propondrá al Ministro de la Presidencia la*



CONSEJO DE ESTADO

aprobación de las instrucciones que han de seguirse para la tramitación de asuntos ante los órganos colegiados del Gobierno”, las cuales “preverán expresamente la forma de documentar las propuestas y acuerdos adoptados por medios electrónicos” y de “asegurar la identidad de los órganos intervinientes y la fehaciencia del contenido”.

No cabe duda, por tanto, de que el principio que admite la adopción de acuerdos del Gobierno de la Nación por medios electrónicos se encuentra presente en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Y lo mismo sucede en algunas Comunidades Autónomas, como Aragón (artículo 15 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón) o Andalucía (artículo 33.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía), que, en ejercicio de sus competencias sobre la *“organización de sus instituciones de autogobierno”* (artículo 148.1.1ª de la Constitución), admiten la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos por parte de sus respectivos Consejos de Gobierno a través de medios telemáticos.

3. En la Comunidad Autónoma de Cataluña, el artículo 68.3 de Estatuto de Autonomía de Cataluña, en ejercicio de la potestad de autoorganización de las Comunidades Autónomas, atribuye a su Parlamento competencia para regular, mediante una norma con rango de ley, la *“organización”* y *“funcionamiento”* del Gobierno.

Al amparo de este título, la Ley .../2018 puede regular el uso de medios telemáticos para la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos por el Gobierno de la Generalidad, así como los demás aspectos relacionados con esta cuestión. No obstante, el uso de estos medios telemáticos, para ser constitucionalmente lícito, debe estar sujeto a las dos siguientes condiciones:

i) Las sesiones a distancia del Gobierno de la Generalidad deben celebrarse desde Barcelona. El artículo 10 del Estatuto dispone que Barcelona



CONSEJO DE ESTADO

es “la sede permanente del Gobierno”, sin perjuicio de que “pueda reunirse en otros lugares de Cataluña”, de acuerdo con lo que se establezca, respectivamente, en el Reglamento de Cataluña o en la Ley. La utilización de medios telemáticos no se puede traducir en un desplazamiento de dicha sede permanente a un lugar distinto de Barcelona, ni dentro del ámbito territorial de Cataluña -salvo en los casos legal o reglamentariamente previstos-, ni por supuesto fuera de él.

ii) Los miembros del Consejo de Gobierno que no estén en Barcelona sólo podrán participar en las sesiones a distancia si se encuentran dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Como regla general, tales miembros tienen la condición de ausentes -según el razonamiento que se dio en el apartado dedicado al debate y votación de investidura- cuando no están dentro del ámbito territorial en el que pueden ejercer sus competencias, que es el indicado en el artículo 9 del Estatuto. Por tanto, si están en España, pero fuera de territorio catalán, o en el extranjero, resultará de aplicación el régimen de suplencia o sustitución en caso de ausencia previsto en el artículo 67.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y regulado en diversos preceptos de la Ley 13/2008, y, por tal razón, deberán ser sustituidos por los Consejeros que se encuentran presentes dentro del referido ámbito territorial.

4. Los nuevos apartados 3 y 4 del artículo 35 de la Ley 13/2008 no vulneran este marco estatutario: en su formulación abstracta, se limitan a permitir la celebración de sesiones y la adopción de acuerdos a distancia y a establecer las condiciones que deben reunir los medios electrónicos empleados.

Los nuevos apartados 5 y 6 sí incurren, en cambio, en vicio de inconstitucionalidad:

- 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





CONSEJO DE ESTADO

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 y 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 .../2018, 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



CONSEJO DE ESTADO

procedimiento legislativo previsto en los artículos 129 y 130 del Reglamento del Parlamento de Cataluña para las leyes de desarrollo básico del Estatuto.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado es de dictamen:

Que existen fundamentos jurídicos suficientes para impugnar los artículos primero y segundo y la disposición adicional de la Ley .../2018 de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 7 de mayo de 2018
LA SECRETARIA GENERAL,

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL GOBIERNO.