



TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2533-2018 interpuesto por el presidente del Gobierno contra los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno: art. 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado tercero del art. 4 de la Ley 13/2008; art. 2; y disposición adicional. Ha sido ponente el magistrado don Antonio Narváez Rodríguez.



I. Antecedentes

1. Con fecha 9 de mayo de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno, representado por el abogado del Estado, contra los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo (en lo sucesivo, la Ley 2/2018), de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno (en adelante, la Ley 13/2008), que se han indicado en el encabezamiento. En la demanda se hizo invocación expresa del art. 161.2 CE, a fin de que se produjera la suspensión de los preceptos impugnados.

2. El recurso se fundamenta en los siguientes argumentos:

A) El abogado del Estado comienza enmarcando la ley impugnada en el contexto de las actuaciones del Parlamento de Cataluña que precedieron a la aprobación de esta ley y, en concreto, en el intento de investidura del diputado Sr. Puigdemont i Casamajó (Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, núms. 3 y 6, de 23 y 26 de enero de 2018), que determinó la presentación del procedimiento de impugnación de disposiciones autonómicas formalizado, también por el presidente del Gobierno, ante este Tribunal con el núm. 492-2018, que ha sido resuelto por medio de STC 19/2019, de 12 de febrero.

Considera el abogado del Estado que, bajo la apariencia de una adaptación a la legislación administrativa, la ley impugnada configura un “régimen de un imposible gobierno a distancia”. Así, entiende que se trata de una excusa, sin contenido real, para ocultar la finalidad instrumental de la modificación, que es “burlar el procedimiento de investidura reglamentario” y eludir las medidas cautelares adoptadas en el ATC 5/2018, de 27 de enero y en el Auto 49/2018, de 26 de abril, que admitió a trámite la indicada impugnación de disposiciones autonómicas.

Alude, a continuación, a la figura de la suplencia prevista en el art. 67.8 EAC y art. 6 de la Ley 13/2008 para señalar que no guarda la más mínima similitud de razón con la situación del candidato a la investidura, prueba de lo cual es que, ni la suplencia, ni la sustitución permiten el planteamiento de la cuestión de confianza, la designación o cese de los consejeros o la disolución anticipada de la legislatura. Si no cabe ser suplido para plantear la cuestión de confianza, menos aún puede concebirse para la investidura, dado que el presidente es titular *intuitu personae* de una relación fiduciaria con el Parlamento que es de carácter personalísimo.



Algo similar ocurre con la modificación propuesta para habilitar un funcionamiento a distancia del Gobierno de Cataluña, eliminando con carácter general el deber de asistencia de sus miembros y la exigencia de un *quorum* mínimo de asistencia presencial y sin establecer unas causas que pudieran justificar la utilización de un régimen de funcionamiento diferente del ordinario. Descarta que la normativa europea o la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, invocados en el preámbulo de la Ley 2/2018, puedan servir de justificación o precedente para la modificación indicada, que “encubre el propósito de permitir a fugados asistir telemáticamente a las sesiones del Gobierno de la Generalitat”.

En particular, aduce que el Reglamento de funcionamiento de la Comisión Europea no prevé las reuniones a distancia. Al contrario, su art. 5 dispone la obligación de los miembros del colegio de Comisarios de asistir a aquellas. Únicamente, el art. 12 prevé un procedimiento excepcional escrito y sin sesión para propuestas concretas, por el que podrá hacerse constar el acuerdo de los miembros de la Comisión sobre una iniciativa que emane de uno o varios de aquellos, siempre que haya obtenido la aprobación de las Direcciones Generales directamente interesadas y el dictamen favorable del Servicio Jurídico. Además, todo miembro de la Comisión podrá solicitar, durante el procedimiento escrito, que la propuesta sea sometida a debate, para lo que enviará al presidente una solicitud motivada en ese sentido, precisándose, por último, que las propuestas adoptadas se recogerán en una nota diaria de la que se dejará constancia en el acta de la reunión de la Comisión más inmediata.

En sentido similar, la Ley 50/1997 del Gobierno, tras la modificación de su art. 9.4 por la disposición final tercera, apartado 6, de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, no prevé sesiones del Consejo de Ministros a distancia como régimen de funcionamiento general. Tan solo establece que el Secretariado del Gobierno propondrá al Ministro de la Presidencia la aprobación de las instrucciones que han de seguirse para la tramitación por medios electrónicos de asuntos ante los órganos colegiados del Gobierno y los demás previstos en el apartado segundo del art. 9.

Por último, dentro del apartado introductorio, enfatiza que se trata de una ley de caso único, que no respeta la imagen estatutaria de las instituciones que regula ni la propia territorialidad de la Comunidad Autónoma y cuya tramitación se ha ultimado desoyendo las recomendaciones del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. Acerca de esto último, pone de manifiesto que, tras la emisión de dicho dictamen, en el que se afirmaba que la



proposición de ley vulneraba la autonomía parlamentaria y la reserva de reglamento parlamentario, en lugar de retirar el texto de la proposición, se introdujo por enmienda la disposición adicional, por la que se prevé que el Parlamento, en el plazo de un mes, deba iniciar la modificación de su Reglamento “para cumplir los requerimientos” establecidos en la ley.

B) Entrando en cada una de las impugnaciones, sostiene que el nuevo apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008, introducido por el art. 1 de la Ley 2/2018, vulnera diversos preceptos constitucionales, estatutarios y del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) cuando prevé que, en caso de ausencia, enfermedad o impedimento, la investidura del candidato a la presidencia de la Generalitat pueda producirse sin su presencia o intervención en el Parlamento, presentando el programa de gobierno y solicitando la confianza de la cámara por escrito u otros medios reglamentariamente previstos.

a) Así, alega, en primer lugar, que el precepto indicado quebranta la reserva a favor del Reglamento del Parlamento establecida en el art. 59.2 EAC y, por ende, la autonomía parlamentaria reconocida en el art. 58 EAC. Recuerda que la relación entre la ley y el Reglamento del Parlamento es de competencia, no de jerarquía, por lo no puede aquella regular materias reservadas a este. Además, la modificación se refiere al núcleo esencial del procedimiento parlamentario, la fase de exposición del programa, debate y votación de investidura, que se desarrolla íntegramente en el seno de la cámara, por lo que no arroja dudas sobre su incardinación en los procedimientos parlamentarios sometidos a reserva del Reglamento parlamentario. Por otro lado, el Estatuto no contiene ninguna reserva de ley ordinaria en esta materia que permita exceptuar este procedimiento de la reserva reglamentaria. Por último, la modificación impugnada incide en el *ius in officium* del resto de diputados, al eliminar su derecho de debatir con el candidato, como aprecia el propio dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias.

b) En segundo lugar, señala que la ley ha sido aprobada por un procedimiento de lectura única, sin observancia de los preceptos que regulan el procedimiento especial para la reforma del Reglamento y sin cumplimiento de los presupuestos a que el art. 138 RPC sujeta la validez de dicho procedimiento, por lo que ha alterado de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de la cámara catalana. El abogado del Estado detalla las particularidades que reviste la reforma del RPC, que no son compatibles con el procedimiento seguido en este supuesto. Se ha llevado a cabo, en su opinión, una reforma encubierta del RPC en virtud de una ley aprobada por el procedimiento de lectura única. Cita un informe de los letrados del Parlamento sobre los requisitos que exige la modificación del RPC, para la que siempre se ha creado una



ponencia conjunta, salvo casos concretos en los que ha habido unanimidad. Alega que el procedimiento debido es el previsto en los arts. 129 y 130 RPC (por remisión de la disposición final primera del mismo), sin que pueda aducirse como excusa para el procedimiento seguido que todavía no se hayan constituido las comisiones legislativas.

Además, a su juicio, ni siquiera se respetan los requisitos exigidos en el art. 138 RPC para aplicar el procedimiento de lectura única, es decir que lo aconseje la naturaleza del proyecto o proposición y la simplicidad de su formulación ya que, por una parte, la naturaleza del proyecto exige que se siga el procedimiento especial citado; y, por otra, la formulación del art. 4.3 de la ley impugnada dista de ser sencilla, al incorporar elementos inéditos en nuestro Derecho parlamentario como la ausencia del candidato, con presentación del programa por escrito y debate sin su presencia en la cámara.

Añade que la disposición adicional de la Ley 2/2018, al conminar a la reforma del Reglamento para cumplir con lo dispuesto en ella, vulnera, a su vez, la autonomía parlamentaria. Dicha disposición supone un reconocimiento abierto de que se ha infringido la reserva parlamentaria, debiendo declararse inconstitucional por conexión.

C) Refiriéndose ya al fondo de la regulación controvertida, aduce que, por el carácter personal y presencial del ejercicio de su función, la necesidad de concurrencia física de los diputados es inherente al propio concepto de asamblea representativa, como cuerpo colegiado de iguales, establecido en los arts. 152 CE y 55 EAC. Así se desprende, también, de lo dispuesto en el art. 60.3 EAC y en los arts. 4, 73 y 149 RPC.

a) En concreto, la necesidad de concurrencia física en el acto de investidura del candidato a presidente de la Generalitat se deriva de los arts. 152 CE y 67, 68 y 74 EAC, resultando tal presencia necesaria para asegurar el derecho de los miembros del Parlamento de confrontar con el candidato su programa político, como parte esencial del *ius in officium* consagrado en el art. 23 CE y como nota característica del Parlamento, en cuanto órgano deliberante. La demanda razona que, sin presencia del candidato, no cabe hablar de debate real ni de respeto al núcleo esencial de las funciones representativas de los demás diputados, como tampoco de la formación adecuada de la voluntad de la cámara.

El abogado del Estado argumenta que, cuando el art. 67.8 EAC excluye la posibilidad de plantear la cuestión de confianza en los casos de suplencia y sustitución del presidente, nombrar o destituir consejeros o disolver el Parlamento, viene a confirmar que quien solicita la



confianza de la cámara debe comparecer personalmente ante ella. Cita el dictamen del Consejo de Estado, según el cual, en general, cuando el presidente de la Generalitat está fuera de Cataluña y, en particular a efectos de la cuestión de confianza, cuando está fuera de la sede parlamentaria, su situación es de ausente y en tal caso no cabe plantear la cuestión de confianza y, menos aún, la investidura.

b) Alude, a renglón seguido, a la importancia del binomio candidato-programa, sobre los que debe deliberar la cámara de forma inescindible. La exposición del programa y el debate posterior son elementos esenciales del Derecho parlamentario, tanto estatal como autonómico, a tenor de todos los reglamentos parlamentarios. El debate político, que es clave para la libertad y pluralidad, no es posible sin inmediatez, que exige la presencia física del candidato. El debate de investidura busca propiciar un diálogo entre el candidato y el resto de diputados para concitar, mediante la defensa de un programa y el subsiguiente debate, el apoyo necesario para lograr la investidura. Es –añade– un debate de “convencimiento” o de “intención de convencer”.

La demanda no considera válidos ninguno de los motivos que plantea la norma impugnada para regular la investidura no presencial. La enfermedad o impedimento del candidato deberían llevar a modificar la fecha del Pleno, por cortesía parlamentaria o, en última instancia, a buscar un candidato que pueda asistir al mismo. Menos fundamento puede tener, si cabe, la ausencia no cualificada que se ofrece como justificativa de la modificación, teniendo en cuenta que no hay un deber público superior que el de asistir a las sesiones parlamentarias, máxime si se quiere recabar la confianza de la cámara.

c) La posibilidad de investir a un ausente carece de entendimiento racional alguno, por lo que es puramente arbitraria y nos conduce a una imagen completamente deformada de la representación, además de lesionar gravemente el art. 23 CE, dado que impide a los diputados contrastar dialécticamente con el candidato y su programa.

Aunque el art. 85 RPC prevé la sustitución en el uso de la palabra de un diputado, lo que en ningún modo está previsto es la sustitución en la palabra del candidato a la investidura, en el sentido de actuar por cuenta de éste. La sustitución de que trata el art. 85 RPC no supone hablar en nombre del sustituido, sino que sea otro diputado del grupo parlamentario el que exprese la posición de éste. En la regulación del debate de investidura no cabe lo anterior, ni tampoco el otorgamiento de una delegación ni de un poder de representación.



El debate de réplicas y contrarréplicas que configura el art. 149 RPC no sería posible con la modificación legislativa introducida. El sustituto que lee el programa de investidura, lo que ya es contrario al RPC, no podría cambiar ni una sola letra porque si lo hace ya no sería imputable al candidato sustituido, con lo que ya no se estaría votando el programa de éste. La réplica del sustituto ya es inimaginable, pues, para replicar, no podría innovar en nada lo escrito. En este estado de cosas, la regulación de un debate así es irracional y, por ende, arbitraria (STC 90/2009, de 20 de abril, FJ 6).

Concluye este apartado descartando, por inconcebible, que la mayoría pueda investir a un candidato sin respetar el derecho de la minoría a debatir con él, lo que afecta al núcleo de su función representativa parlamentaria y tiene especial relevancia de cara a la legitimidad democrática de la elección.

D) En cuanto al art. 2 de la Ley 2/2018, que añade los apartados 3, 4, 5 y 6 al art. 35 de la Ley 13/2008, por los que se regulan las reuniones no presenciales del Gobierno y sus órganos delegados y de apoyo, vulnera el procedimiento debido, de acuerdo con los arts. 62.2, 67.5 y 68.3 EAC, en relación con los arts. 129 y 130 RPC. Asimismo, se alega la vulneración de los arts. 2, 137, 148 y 152 CE en relación con los arts. 9, 10, 14, 67 y 68 EAC.

a) Aduce que la modificación de la Ley 13/2008 no se ha realizado a través del procedimiento previsto para las Leyes de desarrollo básico del Estatuto a las que se refiere el art. 62.2 EAC, las cuales deben tramitarse y aprobarse de acuerdo con el “procedimiento legislativo común” (art. 129.1 RPC), con las tres lecturas de la Ponencia, la Comisión y el Pleno.

Así, dado que la modificación introducida por el art. 2 de la Ley 2/2018 afecta a la organización y funcionamiento del Gobierno de la Generalitat, la Ley estaría sujeta a las exigencias previstas en el EAC para las Leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. Exigencias que son desarrolladas en el RPC, que excluye el procedimiento de lectura única para tal tipo de leyes. Por tanto, de acuerdo con el escrito de interposición, la aprobación de la norma impugnada, mediante el procedimiento de lectura única regulado en el art. 138 RPC, es inconstitucional por haber omitido el uso del procedimiento legislativo común previsto en el art. 129.1 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. En todo caso, tampoco concurrirían los requisitos de naturaleza y simplicidad que exige el RPC para tramitar una iniciativa por lectura única.



b) Por otra parte, argumenta que el nuevo régimen de Gobierno no presencial, con posibilidad de participación remota desde fuera de Cataluña, que se establece en los apartados impugnados, se opone a los arts. 137 y 152 CE y 68.1 EAC en relación con el art. 10 EAC. De acuerdo con el escrito de interposición, la identidad o imagen maestra del Gobierno definida en el Estatuto responde al órgano deliberante y decisorio, de dirección política, que se reúne y delibera presencialmente en Barcelona o, si lo permite la Ley, en otros lugares de Cataluña. El art. 10 EAC, al establecer la sede permanente y el lugar de reunión del Gobierno, incluye referencias tan expresas al elemento físico y territorial que no pueden desconocerse.

Además, la habilitación expresa para ejercer el cargo desde fuera de Cataluña vulnera el carácter territorial de la Comunidad Autónoma que establecen los arts. 9 y 14 EAC, en conexión con el art. 137 CE. El abogado del Estado señala, asimismo, que el ejercicio ordinario de las funciones del titular de la presidencia requiere ineludiblemente su presencia en Cataluña y, si se dan las causas previstas, debe procederse a su suplencia o delegación de funciones, de acuerdo con lo dispuesto por los arts. 67.8 y 67.9 EAC.

Para finalizar, argumenta que no cabe el ejercicio extraterritorial del poder político autonómico. La norma impugnada llegaría a permitir el ejercicio de la dirección política de la comunidad incluso desde fuera del territorio de soberanía española, en clara contravención de las normas elementales del Derecho Internacional Público. Al respecto, alega que un Estado no puede ejercer su poder de ninguna forma en el territorio de otro Estado, con cita de la Sentencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional de 7 de septiembre de 1927, en el asunto del vapor "Lotus" (Francia vs. Turquía). Si el Reino de España no puede desarrollar funciones que impliquen ejercicio de poder político fuera de su territorio, menos aún podrán hacerlo sus Administraciones territoriales.

Concluye su escrito interesando que se dicte sentencia declarando inconstitucionales y nulos los preceptos impugnados.

3. Por providencia de 9 de mayo de 2018, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.



Con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma, se suspendió el plazo para que el Gobierno de Cataluña pudiera personarse y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el art. 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Gobierno autonómico.

Asimismo, se tuvo por invocado el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados.

En la propia providencia se acordó, conforme al artículo 87.1 LOTC y de acuerdo con lo pedido por la parte recurrente, su notificación con las advertencias también interesadas, cuyo detalle figura en el texto de la misma providencia (“Boletín Oficial del Estado” núm. 113, de 9 de mayo de 2018). Conforme al artículo 87.2 LOTC se recabó el auxilio jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña para realizar las notificaciones, requerimientos y apercibimientos acordados. Se acordó, por último, publicar esta resolución en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

4. Por escritos registrados en este Tribunal los días 21 y 24 de mayo de 2018, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos de las mesas de las cámaras de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Mediante escrito registrado el 23 de mayo de 2018, la letrada del Parlamento de Cataluña comunicó el acuerdo de dicha cámara de personarse en el proceso y solicitó una prórroga del plazo para formular alegaciones; petición a la que accedió el Pleno del Tribunal mediante providencia de esa misma fecha, prorrogándole en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

6. Una vez perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, mediante providencia de 5 de junio de 2018, el Pleno del Tribunal alzó la suspensión del plazo para que el Gobierno de Cataluña se personara y formulara alegaciones, ofreciéndole un plazo de quince días a tal efecto.

7. La letrada del Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones por medio de escrito presentado el 14 de junio de 2018, en el que interesaba la desestimación del recurso con base en los razonamientos que se resumen a continuación.



A) Comienza argumentando que el recurso tiene carácter preventivo, incompatible con la naturaleza abstracta del recurso de inconstitucionalidad. Deducir lo anterior de las referencias de la demanda a que, con la modificación legal, se pretende investir como presidente a un “fugado”. Recuerda al respecto la doctrina constitucional según la cual el juicio de constitucionalidad no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes estén llamados por el ordenamiento jurídico a su aplicación.

B) En cuanto al fondo de la controversia, niega el carácter personalísimo del acto de investidura que aduce la demanda. Distingue entre acto personal o *intuitu personae* y acto personalísimo, alegando que solo el otorgamiento de testamento tiene este carácter y que incluso la jurisprudencia permite que el testador exprese su última voluntad valiéndose de un abogado o mandatario. El plus de los actos personalísimos tiene que atribuirse por ley, no puede presumirse si la norma no lo establece expresamente, lo que no hace, ni el EAC ni tampoco el RPC, para la investidura. Cuestión distinta, insiste, son los actos personales, rasgo que se predica de gran número de actuaciones, que no impiden utilizar instrumentos como el mandato, la representación o el apoderamiento.

a) La letrada del Parlamento entiende que el acto de investidura es personal, no personalísimo. Es un acto que requiere la presencia del candidato, pero esa presencia puede ser mediata, sin perder por ello el carácter personal. A este respecto niega que, frente a la interpretación del abogado del Estado, la norma impugnada prevea la suplencia o sustitución en la investidura. Regula, en cambio, una participación personal, pero a distancia o mediante un poder especial. Por esta razón, no cabe la analogía con el art. 6 de la Ley 13/2008, ni con el art. 67.8 EAC.

Añade que la investidura no es un acto unilateral sino complejo, integrado por varias fases: lectura de la propuesta del candidato; presentación del programa de gobierno y solicitud de confianza; intervención de cada grupo parlamentario, con réplicas y contrarréplicas; y, por último, elección. Es la mayoría parlamentaria la que hace posible la elección, es decir, un concierto de voluntades.

b) A continuación, incide sobre la importancia de las nuevas tecnologías para facilitar la participación a distancia, con cita de la Directiva 2000/31/CE, sobre determinados aspectos de la sociedad de la información, transpuesta mediante la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico, así como de las leyes 39/2015, de 1 de



octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Menciona también las leyes 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y 2/2009, de 11 de mayo, del presidente y del Gobierno de Aragón, que permiten su uso para las reuniones de los respectivos gobiernos autonómicos.

Las normas anteriores, expresamente referidas a las reuniones del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de Aragón, configuran una participación a distancia que se computa como presencial, de forma que, en las actas de las reuniones que se celebran a distancia, conforme a las normas citadas, quienes participan a distancia se consideran presentes, por lo que, a efectos de *quorum*, ambas formas de participación computan por igual. Así pues, no cabe confundir presencia a distancia o participación a distancia con el supuesto de ausencia.

Proyectando lo anterior sobre la investidura del presidente de la Generalitat, las nuevas tecnologías permiten una “presencia a distancia”, o bien una presencia mediata a través de un apoderamiento especial, todo ello con las garantías que establezca el RPC.

c) Por lo que se refiere a la reserva material de RPC que habría sido vulnerada, afirma que a la ley no le está vedada ninguna materia, existiendo numerosos ejemplos de regulación por ley de cuestiones parlamentarias, práctica que ha ido incrementándose con el paso del tiempo. Advierte que es frecuente que una ley remita a los Reglamentos de las cámaras la regulación de ciertos detalles previstos en ella, citando el ejemplo de la disposición adicional octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, según la cual los Reglamentos del Congreso, el Senado y las asambleas legislativas autonómicas deberán regular la aplicación concreta de las disposiciones de la ley.

Descendiendo al caso aquí planteado, considera que ya con la aprobación de la Ley 13/2008 se optó por regular mediante ley ordinaria la elección, el estatuto del presidente y la organización y funcionamiento del Gobierno. Por tanto, el argumento de la demanda sobre la reserva reglamentaria no es nuevo y ya quedó zanjado con la aprobación de la Ley 13/2008, cuyo art. 1 dispone que su objetivo es regular, entre otras cuestiones, la elección del presidente de la Generalitat. Luego si tal solución legislativa fue aceptada en 2008, no tiene sentido considerar ahora infringida la reserva del RPC, al regular una situación excepcional que podría impedir al candidato asistir al Pleno. Si la ley puede regular la elección ordinaria del presidente, también puede prever la elección excepcional.



d) En cuanto al procedimiento de lectura única que se ha seguido para aprobar la Ley 2/2018, incide en que el mismo no excluye, en el caso del Parlamento catalán, dos trámites que aquí se han cumplido: el de enmiendas, tanto a la totalidad como al articulado, y el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias. Además, al considerarse una norma de desarrollo básico del Estatuto, se incluyó en el Pleno una votación del conjunto de la ley.

A mayor abundamiento, cita diversos precedentes en los que el Tribunal Constitucional ha admitido este procedimiento para leyes, no solo ordinarias, sino también orgánicas e, incluso, para la modificación de la Constitución. Menciona también el precedente de la modificación del art. 135 RPC, que fue enjuiciada por la STC 139/2017, de 29 de noviembre, en la que se consideró que la admisión de enmiendas es lo que podía marcar la diferencia para determinar si era posible el procedimiento indicado. Enfatiza que, en el Parlamento de Cataluña, el procedimiento de lectura única goza de unas garantías que no se contemplan en los de otras asambleas legislativas, particularmente la indicada posibilidad de presentación y debate de enmiendas, con lo que el *ius in officium* de los diputados queda preservado. Niega, por último, que se hayan vulnerado los arts. 129 y 130 RPC, por no admitir dicho procedimiento para leyes de desarrollo básico del Estatuto.

C) Para terminar, el escrito de la letrada del Parlamento apela a la presunción de constitucionalidad de las leyes, recordando que, en caso de duda, cabe que este Tribunal establezca la interpretación de la norma que considera conforme con la Constitución. Reclama, asimismo, que el Tribunal aplique la regla de autocontrol o *selfrestraint*, actuando con la máxima deferencia hacia el Parlamento autonómico.

En consecuencia, con lo expuesto, solicita la desestimación del recurso y que sea declarada la constitucionalidad de la Ley 2/2018, de 8 de mayo, interesando por otrosí el levantamiento de la suspensión.

8. Por medio de escrito registrado el 21 de junio de 2018, el abogado de la Generalitat de Cataluña evacuó el traslado conferido para alegaciones en providencia de 5 de junio anterior, manifestando que, de acuerdo con las indicaciones superiores recibidas y en atención a que la norma impugnada tuvo su origen en una proposición de ley, considera oportuno remitirse globalmente al escrito de alegaciones formulado por la representación letrada del Parlamento de Cataluña. Asimismo, por otrosí, da por reproducidos los motivos expuestos por la letrada parlamentaria para solicitar el levantamiento de la suspensión, sin aguardar al plazo de cinco meses que prevé el art. 161.2 CE.



9. El Pleno del Tribunal, por providencia de 22 de junio de 2018, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de la letrada del Parlamento de Cataluña y del abogado de la Generalitat y, en cuanto a la solicitud que formulan por otrosí, oír al abogado del Estado para que en el plazo de cinco días expusiera lo que estimara procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión. Mediante escrito presentado el 5 de julio de 2018 el abogado del Estado evacuó el traslado anterior, interesando el mantenimiento de la suspensión.

10. Por ATC 97/2018, de 18 de septiembre, se acordó mantener la suspensión de los preceptos impugnados.

11. Por providencia de 26 de marzo de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 27 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. *Objeto del recurso.* El presidente del Gobierno interpone un recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno: art. 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado tercero del art. 4 de la Ley 13/2008; art. 2, que añade cuatro nuevos apartados (del 3 al 6) al art. 35 de la Ley 13/2008; y la disposición adicional, que insta la modificación del RPC para incorporar, en el plazo de un mes, las modificaciones que sean necesarias para cumplir con los requerimientos establecidos por la nueva ley. Al recurso se oponen la letrada del Parlamento y el abogado de la Generalitat, que solicitan su íntegra desestimación.

2. *Precisiones previas.* Antes de abordar el enjuiciamiento que se nos demanda hemos de realizar algunas consideraciones preliminares:

a) En primer término, el recurso del presidente del Gobierno comienza atribuyendo a la Ley 2/2018 el propósito de investir al diputado fugado Sr. Puigdemont, tras el intento frustrado del 30 de enero de 2018. Alega que, pese a que la ley se haya redactado en términos generales, “sus preceptos solo son verdaderamente inteligibles en el contexto de su verdadero propósito, instrumental y fraudulento, y resultan carentes de toda finalidad legítima y sentido racional en un examen abstracto”.



Acerca de esta denuncia general de la demanda, debemos recordar que estamos ante un recurso de inconstitucionalidad y que, en este tipo de procedimientos, el Tribunal “garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las Leyes, disposiciones o actos impugnados” (art. 27.1 LOTC). Se trata de un control “en abstracto” de la norma recurrida, desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho y también de un control “objetivo”, pues las reglas controvertidas han de ser enjuiciadas en atención a su propio sentido. En definitiva, el control que se lleva a cabo en este proceso constitucional es jurídico, no político, ni de oportunidad, como tampoco de calidad técnica o de idoneidad. De modo que las intenciones o finalidades del autor de la norma, su estrategia política o su propósito último no constituyen objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas o principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control [entre otras, SSTC 128/2016, de 10 de agosto, FJ 5 A) a); y 90/2017, de 5 de julio, FJ 2]. Como hemos expresado recientemente “las intenciones políticas no pueden ser juzgadas por este Tribunal” (STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 3).

b) Por su parte, la letrada del Parlamento de Cataluña aduce que la demanda es preventiva, lo que juzga incompatible con el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad. Así lo demuestra –alega– la apelación que hace el abogado del Estado al contexto político y a la intención que persigue la norma impugnada.

Este reproche tampoco puede acogerse. El objeto de este proceso no es, ni puede ser, la aplicación que en un futuro se haga de los preceptos impugnados (por todas, SSTC 110/2011, de 22 de junio, FJ 3 y 31/2010, de 28 de junio, FJ 2). Tampoco es tal cuestión lo que el recurso plantea. Su objeto es el tenor de los arts. 1 (y por conexión la disposición adicional) y 2 de la Ley 2/2018, en la medida en que, respectivamente, habilitan la investidura del presidente de la Generalitat sin su presencia en el Parlamento y permiten el funcionamiento a distancia del Gobierno autonómico. El recurso imputa a tales previsiones vulneraciones reales y efectivas de la Constitución, del Estatuto de Autonomía y del Reglamento del Parlamento de Cataluña. De ser así, la ley incurriría en una inconstitucionalidad actual y efectiva, no meramente hipotética y futura [por todas, STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 d)]. Así pues, debemos descartar que las impugnaciones formuladas en la demanda sean preventivas.

3. *Consideraciones generales sobre la Ley 2/2018.* Antes de adentrarnos en el análisis pormenorizado de los preceptos de la Ley 2/2018 que son impugnados es preciso realizar algunas



consideraciones generales sobre el alcance y significado de la reforma operada por la Ley 2/2018 en el contenido de la precedente Ley 13/2008.

A este respecto, es necesario señalar que, *ab initio*, las modificaciones legales producidas en la normativa catalana sobre la presidencia de la Generalitat y del gobierno de Cataluña han de ser analizadas en su conjunto y enjuiciadas a partir de un mismo contexto, sin perjuicio de que, más adelante, debamos proceder al examen individualizado de sus preceptos, para, de ese modo, dar respuesta a las pretensiones de las partes personadas en este proceso.

Pues bien, el nuevo régimen jurídico dispuesto por la Ley 2/2018 configura un sistema legal en el que el candidato o la candidata a presidir la Generalitat de Cataluña puede obtener la investidura sin haber comparecido personalmente ante el Pleno de la Cámara o sin haber intervenido ante aquel, para defender su candidatura y su programa ante los grupos parlamentarios, toda vez que esta cámara legislativa, por mayoría absoluta de sus miembros, puede autorizar que el debate de investidura se celebre en las condiciones indicadas y pueda resultar elegida la persona candidata. Del mismo modo y en esa línea de continuidad, también la Ley 2/2018, de reiterada cita, diseña un régimen de funcionamiento del Gobierno y de los demás órganos colegiados regulados en la Ley 13/2008, que permite que puedan “constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas” de forma presencial o a distancia, colocando, como regla general, ambas posibilidades situadas en un plano de alternatividad, de tal manera que lo excepcional sea lo que, de modo expreso, “recoja” en sentido “contrario” el “reglamento interno” correspondiente. Es decir, será dicho reglamento interno el que, como excepción, exprese los concretos actos del gobierno o de sus órganos colegiados que deban ser realizados de una u otra forma, quedando, como regla general, la de la libre discrecionalidad para optar por una u otra forma de actuación.

En el sistema parlamentario representativo diseñado por la Constitución de 1978, el Parlamento, en cuanto órgano colegiado elegido por los ciudadanos, constituye el pilar central sobre el que se asienta todo el conjunto arquitectónico del Estado de Derecho. A partir de esta consideración inicial, existe una relación fiduciaria que vincula a cada gobierno con la cámara correspondiente, generando una responsabilidad política de aquél respecto de ésta que impregna las diferentes actuaciones en que se manifiesta aquel vínculo de relación y que se plasma en diversos instrumentos recogidos en la Constitución (arts. 108 y ss), en los Estatutos de Autonomía y, también, en los reglamentos de las diferentes cámaras legislativas. En el caso de autos, el Parlamento de Cataluña controla e impulsa la acción política y de gobierno (art. 55.2



EAC), el presidente y los consejeros responden políticamente ante el Parlamento (art. 74.1 EAC) y la cámara catalana puede requerir al Gobierno información sobre cualquier extremo, así como “requerir su presencia en el Pleno y en las Comisiones” (art.73.2 EAC).

Pues bien, este marco de relación de confianza que debe existir entre gobierno y cámara legislativa, con las consiguientes facultades de control parlamentario sobre la acción que aquel desarrolle, no se cohonestaría con una regulación que permite celebrar una sesión de investidura de la presidencia de la Generalitat en la que el candidato o candidata no comparezca o no intervenga ante la cámara para obtener la confianza de ésta y, efectuada su designación de esta manera así como constituido el Gobierno, pueda éste decidir discrecionalmente cómo deba desarrollar su labor colegiada, teniendo la posibilidad de optar, de modo general, por la forma de actuación no presencial.

El régimen jurídico así diseñado configura, de una parte, un sistema de relación entre el gobierno y la cámara que parte de un acto inicial en el que la confianza que el parlamento deposita en la persona propuesta como candidata no está presente o no interviene en el Pleno de investidura y ya ha declarado este Tribunal que “una comparecencia telemática no equivale a una comparecencia presencial... el procedimiento parlamentario, expresión de la democracia misma, exige interacción entre presentes” [STC 19/2019, de 12 de febrero, FJ 4 B), b)]. De otro lado, la actuación del gobierno, que toma decisiones colegiadas, previa deliberación y debate entre sus miembros, tampoco resulta compatible con un régimen jurídico que le puede permitir, de modo general y según su libre decisión, celebrar sus sesiones plenarias a distancia y por vía telemática, sin contacto personal entre todos o con algunos de sus miembros.

Esta primera aproximación a la problemática constitucional sobre el nuevo régimen jurídico establecido en la Ley 2/2018, así como la inicial puesta en consideración sobre los aspectos que aquella regula, anticipa una inicial valoración de conjunto que no se corresponde con la especial relevancia que, en un régimen democrático de derecho, tiene, de una parte, el vínculo de relación entre la cámara legislativa y el presidente del gobierno al que aquélla da su confianza. Y, de otro lado, tampoco resulta compatible con el funcionamiento del propio gobierno, que dirige la acción política, la Administración que tiene a cargo, así como la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 68.1 EAC). No obstante, lo hasta ahora expuesto requiere, como se ha anticipado, de un análisis particular y pormenorizado de los diferentes preceptos impugnados que se ofrece en los siguientes fundamentos jurídicos para valorar si se ajustan al bloque de constitucionalidad.



4. *Examen de la alegada inconstitucionalidad del art. 1 de la Ley 2/2018 (investidura no presencial del presidente de la Generalitat).*

El art. 1 de la Ley 2/2018 introduce un nuevo apartado, con el núm. 3, en el art. 4 de la Ley 13/2008, renumerándose los subsiguientes, cuya redacción no cambia. El nuevo apartado tiene el siguiente contenido:

“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.”

Esta modificación guarda conexión con la disposición adicional de la Ley 2/2018, que establece:

“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.”

Como se ha expuesto con detalle en los antecedentes, la demanda considera que la modificación no respeta la reserva a favor del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC) y que, además, se ha aprobado por medio del procedimiento de lectura única, sin que concurren los presupuestos exigibles para ello. En cuanto al fondo, sostiene que la necesidad de concurrencia física en la investidura del candidato a presidente de la Generalitat se deriva de los arts. 152 CE y 67, 68 y 74 EAC, resultando necesaria para asegurar el derecho de los miembros del Parlamento a confrontar con el candidato su programa político, como parte esencial del *ius in officium* consagrado en el art. 23.2 CE.

Por su parte, la letrada del Parlamento de Cataluña, a cuyas alegaciones se remite el abogado de la Generalitat, argumenta que el acto de investidura es personal, no personalísimo, y que la presencia del candidato, aun siendo exigible, puede ser mediata, a distancia o con un poder especial, resaltando el papel de las nuevas tecnologías para hacer esto posible.

a) La cuestión de fondo que suscita esta concreta impugnación es si, para celebrar la sesión de investidura, el candidato a la presidencia de la Generalitat debe comparecer de forma presencial ante la cámara. Este interrogante ha sido despejado por la STC 19/2019, de 12 de



febrero, recaída en la impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) núm. 492-2018, promovida por el Gobierno de la Nación en relación con las resoluciones del presidente del Parlamento de Cataluña de 22 y 30 de enero de 2018. En aquella sentencia este Tribunal ha afirmado que “[n]i la Constitución ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña establecen expresamente que el candidato a la presidencia de la Generalitat deba comparecer de forma presencial ante la cámara para poder celebrar la sesión de investidura” pero “[e]sta exigencia, sin embargo, se encuentra implícita en estas normas. Así lo imponen, por una parte, la naturaleza parlamentaria de este procedimiento y, por otra, la propia configuración del procedimiento de investidura” (FJ 4).

En efecto, según explicamos en la citada resolución:

(i) Como regla general y salvo excepciones que estén debidamente justificadas en la salvaguarda de un bien constitucional necesitado de mayor protección, el cargo público de carácter representativo ha de ejercerse de forma personal, sin que sea susceptible de delegación. La intervención delegada de un tercero “rompe el vínculo entre representantes y representados y afecta por ello al derecho que se consagra en el art. 23.1 CE”. En este sentido, aunque el precepto constitucional que establece el carácter personal e indelegable del voto de diputados y senadores únicamente resulta aplicable, de modo directo, al Congreso de los Diputados y al Senado (art. 79.3 CE), la regulación que contiene constituye, en realidad, la proyección singular a las cámaras estatales de una exigencia constitucional más amplia, conforme a la cual el ejercicio de las facultades de representación política no puede ser objeto de delegación, exigencia ésta que, al ser inherente al derecho fundamental reconocido en el art. 23.1 CE, resulta igualmente aplicable a los parlamentos autonómicos [STC 19/2019, FJ 4, A), a)].

(ii) La naturaleza particular de los órganos colegiados representativos, singularmente de los parlamentos, exige, asimismo, que las funciones propias del cargo se ejerzan de forma presencial, pues “la formación de la voluntad de las cámaras solo puede realizarse a través de un procedimiento en el que se garantice el debate y la discusión –solo de este modo se hace efectivo el pluralismo político y el principio democrático– y para ello es esencial que los parlamentarios asistan a las sesiones de la cámara”. En la decisión de votar influyen circunstancias muy diversas, que pueden verse determinadas por “la interrelación directa e inmediata entre los representantes”. Por ello, sólo la actuación presencial garantiza “que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal”. No hay más excepción para esta regla general “que la que pueda venir establecida en los reglamentos



parlamentarios respecto a la posibilidad de votar en ausencia cuando concurren circunstancias excepcionales o de fuerza mayor y, para ello, será necesario que el voto realizado sin estar presente en la cámara se emita de tal modo que se garantice que expresa la voluntad del parlamentario ausente y no la de un tercero que pueda actuar en su nombre”. La presencia personal es, además, una exigencia que no se circunscribe únicamente a los parlamentarios, alcanzando igualmente a quienes sean llamados a comparecer ante la cámara. De este principio general que exige la presencia de los parlamentarios y de los comparecientes son concreta expresión los arts. 79 y 110 CE, los arts. 60.3 y 73.2 EAC y los arts. 4.1 y 85.3 RPC [FJ 4, A), b)].

(iii) El acto de investidura del candidato a la presidencia de la Generalitat exige, en todo caso, la intervención personal y presencial de éste. La Constitución configura un sistema de gobierno parlamentario para la organización institucional de las CC.AA. (art. 152.1 CE), Existe, por ello, una indudable analogía entre el acto de investidura del presidente del Gobierno de la Nación (art. 99.2 CE) y el del presidente de un Consejo de Gobierno autonómico, encontrándonos también, en este segundo caso, ante una “investidura programática”, tendente a establecer “una relación fiduciaria entre el ejecutivo y la asamblea” [FJ 4, B)]. En la medida en que, como hemos declarado *supra*, a través del acto de investidura el parlamento deposita su confianza en la persona del candidato, y no en su programa de gobierno (que tiene valor instrumental), el acto de investidura requiere la intervención personal de aquél. Resulta “esencial en este procedimiento que sea el candidato propuesto quien defienda ante el Parlamento su programa, pues solo mediante su intervención en este acto los diputados pueden contar con los elementos de juicio necesarios para otorgarle o no su confianza. La intervención del candidato en la sesión de investidura es un elemento imprescindible para que la Cámara pueda formar correctamente su voluntad. No cabe, por tanto, que otro diputado pueda sustituirle ni actuar en su nombre en este procedimiento. El artículo 67.8 EAC expresa este principio al establecer que la moción de confianza no puede plantearla quien sustituya o supla al presidente, lo que conlleva que la solicitud de la confianza parlamentaria ha de hacerse de forma personal” [FJ 4, B), a)]. La intervención ha de ser, además, presencial. Los medios telemáticos no pueden “garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de investidura”, pues la celebración del acto en una doble sede implica la merma de la capacidad de interacción, resintiéndose tanto el más espontáneo y fluido desarrollo del debate como la plenitud de los elementos de juicio de quienes han de emitir su voto [FJ 4, B), b)].



(iv) La intervención personal y presencial del candidato cumple, por último, una “función simbólica” en la ritualidad inherente a un sistema parlamentario, pues “hace visible la diferente posición institucional en la que se halla el candidato en relación con el Parlamento al hacer patente la posición de sometimiento a la voluntad del pueblo de Cataluña en la que se encuentra el aspirante a presidir la Generalitat” (FJ 5).

La citada STC 19/2019, FJ 5, concluye, por todo ello, que “una investidura en la que el candidato no compareciera presencialmente ante la cámara para solicitar su confianza sería contraria al bloque de la constitucionalidad al vulnerar los principios que derivan del art. 99.2 CE y en el caso examinado también del art. 67 EAC y del art. 149 RPC, pues, aunque estas normas no establezcan expresamente el carácter presencial de la investidura, esta exigencia es inherente a la naturaleza de este procedimiento”.

Asimismo, la precitada STC 19/2019 ha apreciado la vulneración del art. 23.2 CE, toda vez que “[l]a celebración de este debate en ausencia del candidato privaría a este procedimiento de los elementos necesarios para que pudiera cumplir su finalidad –aportar a la cámara elementos de juicio necesarios para que pueda valorar si el candidato merece o no su confianza– y por esta razón, al afectar a una garantía necesaria para asegurar el correcto ejercicio de la función representativa, vulneraría el derecho de los diputados a ejercer su cargo público sin perturbaciones ilegítimas y de conformidad con lo previsto en la ley y en los principios constitucionales (SSTC 10/2018, de 5 de febrero, FJ 5, y 27/2018 de 5 de marzo, FJ 5), lo que conllevaría, también, la lesión del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE (SSTC 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3; 40/2003, de 27 de febrero, FJ 2; 1/2015, de 19 de enero, FJ 3; 10/2018, de 5 de febrero, FJ 3; y 27/ 2018 de 5 de marzo, FJ 3, entre otras muchas)” (STC 19/2019, FJ 6).

b) El nuevo apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008, introducido por el art. 1 de la Ley 2/2018, admite que la sesión de investidura se lleve a cabo sin la presencia o sin la intervención del candidato. A la vista de la doctrina recién expuesta, a la que ahora hemos de remitirnos en su totalidad, la iniciativa legislativa aprobada vulnera los arts. 23 y 99.2 CE, el art. 67 EAC y el art. 149 RPC. Por tanto, el precepto impugnado es inconstitucional y nulo. Por conexión, también lo es la disposición adicional, ya que prevé la modificación del Reglamento del Parlamento para regular una investidura no presencial, que es contraria a la Constitución y al Estatuto.



La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos enjuiciados hace innecesario el análisis del motivo que alega el abogado del Estado en su demanda, relativo a haber sido aprobada la Ley 2/2018 por el procedimiento de lectura única.

5. *Examen de la alegada inconstitucionalidad del art. 2 de la Ley 2/2018 (reuniones a distancia del Gobierno de la Generalitat).*

El art. 2 de la Ley 2/2018 introduce cuatro nuevos apartados en el art. 35 (“Medios telemáticos”) de la Ley 13/2008, con la siguiente redacción:

“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.”

A) En primer lugar, el abogado del Estado denuncia que la Ley 2/2018 se ha tramitado por el procedimiento de lectura única, lo que, a su juicio, vulnera el art. 62.2 EAC, que excluye de este procedimiento las leyes de desarrollo básico del Estatuto, entre las que se encuentra la que “debe regular la organización, el funcionamiento y las atribuciones del Gobierno” (art. 68.3 EAC). Además, entiende que no concurren los requisitos referidos a la naturaleza del proyecto y la simplicidad de la formulación. Por su parte, los letrados del Parlamento y la Generalitat de Cataluña alegan que el procedimiento seguido es plenamente respetuoso con la doctrina



constitucional, dado que se han podido presentar y debatir enmiendas, con lo que se ha preservado el *ius in officium* de los diputados (art. 23.2 CE).

a) En relación con esta impugnación, debemos recordar que sobre las decisiones parlamentarias referidas al acortamiento de los trámites y plazos del procedimiento legislativo – entre ellas las derivadas de la tramitación por el procedimiento en lectura única– este Tribunal tiene declarado que: “(i) no está constitucionalizado ningún procedimiento legislativo abreviado para la tramitación de proyectos normativos caracterizados por la urgencia, salvo una regla temporal para la tramitación en el Senado de los proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados (art. 90.3 CE), por lo que dicha regulación queda, entonces, encomendada a los reglamentos de las cámaras [STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e)]; (ii) que una reducción del tiempo de tramitación no priva a las cámaras del ejercicio de su función legislativa, ya que incide sólo sobre su cronología, ni tiene por qué traducirse en merma alguna de los principios constitucionales que han de informar el procedimiento legislativo en cuanto procedimiento de formación de voluntad del órgano (STC 234/2000, de 3 de octubre, FJ 13); (iii) que una decisión de estas características debe tener una aplicación tal que afecte por igual a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en evitación de que se ocasione un tratamiento desigual o discriminatorio (ATC 35/2001, de 23 de febrero, FJ 5); y (iv) que tal reducción del tiempo de tramitación sólo podrá llegar a tener relevancia constitucional cuando su alcance sea de tal magnitud que haya alterado, no de cualquier manera, sino de forma sustancial, el proceso de formación de la voluntad de una cámara, habiendo afectado, en consecuencia, al ejercicio de la función representativa inherente al estatuto del parlamentario [SSTC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 10 e); y 44/2015, de 5 de marzo, FJ 2]” (STC 143/2016, de 19 de septiembre, FJ 3).

Descendiendo al caso aquí planteado, el procedimiento legislativo seguido para la modificación de la Ley 13/2008 ha sido el previsto en el art. 138 RPC (“tramitación de las iniciativas legislativas en lectura única”), que dispone lo siguiente:

“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, o a propuesta 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 supuestos habilitantes establecidos en el apartado 1.

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

En la STC 139/2017, de 29 de noviembre, se ha enjuiciado dicho precepto reglamentario, llegando a la conclusión de que es conforme a la Constitución si se interpreta en el sentido de que su silencio en torno al trámite de enmiendas no significa que lo excluya, dado que es una fase preceptiva y necesaria del procedimiento legislativo (FJ 8).

b) En cuanto a la naturaleza del texto normativo o la simplicidad de su formulación que exige el art. 138 RPC, al enjuiciar este precepto, este Tribunal ha mantenido que “ni la relevancia o trascendencia constitucional de un texto normativo, ni su repercusión pública, ni su complejidad material, ni, en fin, la existencia de una variedad de criterios técnicos ni políticos sobre el mismo son incompatibles con la utilización de este procedimiento parlamentario, al que no le está vedada materia alguna, incluida la reforma constitucional. Asimismo, hemos referido la simplicidad de la formulación de la iniciativa legislativa no a su especial relevancia o trascendencia en el ordenamiento jurídico, sino a la comprensión, sencillez e inteligibilidad de su estructura, contenido y lenguaje” [STC 139/2017, FJ 7, con cita de las SSTC 129/2013, de 4 de junio, FJ 10; 153/2016, de 22 de septiembre, FJ 3 c); 185/2016, FJ 5 c), y 215/2016, FJ 5 c)].

A la vista de la citada doctrina y del contenido del precepto impugnado no cabe entender vulnerado el art. 23.2 CE, ni tampoco el art. 138 RPC, por el hecho de que se haya aprobado mediante el procedimiento legislativo de lectura única, pues (i) en lo que se refiere a su contenido, el precepto se limita a incorporar cuatro nuevos apartados al art. 35 de la Ley 13/2008 para equiparar las reuniones a distancia con las reuniones presenciales del Gobierno de la Generalitat; (ii) se ha cumplido con el trámite de enmiendas, tanto a la totalidad como al articulado; (iii) se han respetado las demás garantías de procedimiento previstas en el art. 138 RPC, en particular las relativas a la iniciativa para optar por este tipo de procedimiento, y (iv) la ley ha sido aprobada por mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto de la misma, tal y como se prevé para las “leyes de desarrollo básico del Estatuto” en el art. 130.1 RPC. Por tanto, la tramitación de la modificación del art. 35 de Ley 13/2008 se ha ajustado a la doctrina constitucional aplicable.



B) Una vez descartada la inconstitucionalidad por razón del procedimiento legislativo seguido, hemos de analizar ahora, desde una perspectiva material, la impugnación del contenido de los nuevos apartados que introduce el art. 2 de la Ley 2/2018 en el art. 35 de la Ley 13/2008.

a) El preámbulo de la ley justifica la modificación en que “conviene ampliar la regulación que hace el art. 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”.

Al respecto, aunque en ningún caso constituyen parámetro de su constitucionalidad, conviene aclarar que la previsión general de reuniones a distancia del Gobierno no encuentra fundamento en los precedentes que cita el preámbulo: (i) en cuanto a la normativa europea, el Reglamento interno de la Comisión Europea [C (2000) 3614, Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 8 de diciembre de 2000] establece, como regla general de funcionamiento, la reunión presencial. Así se desprende de su art. 4 a), en conexión con los preceptos que regulan otros procedimientos, que son siempre excepcionales, quedando supeditados a que concurran determinados requisitos; por ejemplo, en el caso del procedimiento escrito, a que se haya obtenido el acuerdo previo de las Direcciones Generales interesadas, el dictamen favorable del Servicio Jurídico y que ningún miembro solicite que se debata presencialmente (art. 12); (ii) por lo que se refiere a la legislación sobre sector público estatal, la disposición adicional vigésimo primera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, exceptúa de sus normas relativas a los órganos colegiados (entre ellas el art. 17 sobre medios telemáticos) precisamente al Gobierno de la Nación, a los Gobiernos de las comunidades autónomas y a los gobiernos de las entidades locales.

Tampoco puede este Tribunal acoger las alegaciones de la letrada del Parlamento de Cataluña, en orden a la defensa de la constitucionalidad del precepto impugnado, sobre la base de que, según refiere, otras normas legales autonómicas que cita expresamente en su escrito (art. 33 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía; y arts. 15 y 18 de la Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón) regulen la utilización, por parte del gobierno correspondiente, de las redes de comunicación a distancia o los medios telemáticos para la celebración de sus sesiones: (i) por una razón de orden formal, en la medida en que no puede extenderse este Tribunal en el presente recurso al enjuiciamiento de



otras normas no impugnadas, pues, como ya declarara la temprana STC 86/1982, de 23 de diciembre, FJ 5, “el recurso de inconstitucionalidad no lo establecen en la Constitución y en la Ley Orgánica como una vía de impugnación que pueda dirigirse de manera indiscriminada contra un bloque de legalidad o contra una parte del sistema normativo o del Ordenamiento, sino que el recurso se dirige al enjuiciamiento de textos legales y de fórmulas legislativas determinadas; en definitiva, nuestra decisión ha de circunscribirse, pues, a la valoración de constitucionalidad de la Ley impugnada”. Y (ii), de orden material o sustantivo, toda vez que el precepto de la ley catalana ahora impugnado presenta una singularidad que no viene recogida en el texto de las otras dos normas autonómicas con las que la parte pretende compararla y es que, al aspecto en común que dichas normas pudieran tener con la impugnada, esto es la posibilidad de celebración de reuniones en las que no estén presentes en el mismo lugar todos o algunos de los miembros de los Consejos de Gobierno respectivos, a través de la utilización de medios telemáticos, la norma catalana añade los términos “salvo que su reglamento interno recoja expresa y excepcionalmente lo contrario”, singularidad la citada que va a ser objeto de nuestro enjuiciamiento en los siguientes apartados de este fundamento jurídico.

b) A partir de la anterior consideración preliminar y centrado ya el objeto de enjuiciamiento en los nuevos apartados incorporados al art. 35 de la Ley 13/2008, hemos de comenzar por el apartado 3 de aquel precepto, cuyo objeto es permitir que el Gobierno de la Generalitat pueda “constituirse, convocar y celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir actas tanto de forma presencial como a distancia, salvo que su reglamento interno recoja expresamente y excepcionalmente lo contrario”.

Nos corresponde examinar en qué medida esta previsión general de que el Gobierno de la Generalitat celebre sesiones, tanto de forma presencial como a distancia, respeta su naturaleza como órgano colegiado de dirección política, según lo configuran la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Al respecto, los arts. 97 CE y 1.1 de la Ley estatal 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno le atribuyen a éste la dirección de la política interior y exterior del Estado, así como de la Administración civil y militar, amén de otras funciones que también vienen especificadas en aquellos preceptos. El Gobierno asume, pues, una doble función directiva, política y administrativa, que ha sido puesta de relieve, de modo reiterado, por la doctrina de este Tribunal (por todas, la STC 222/2006, de 6 de julio, FJ 8). Y esta dual función directiva se predica, tanto del Gobierno de la Nación como de los ejecutivos autonómicos y también se extiende a los



ministros y a los consejeros que integran el poder ejecutivo de las comunidades autónomas. Unos y otros deben participar en las deliberaciones y adoptar sus decisiones de forma colegiada, pues son, por un lado, titulares de un departamento (ministerio o consejería) pero, por otro, también son miembros del Gobierno correspondiente, en tanto órgano colegiado que así lo es.

A imagen del art. 97 CE y, en desarrollo del art. 152.1 CE, el Consejo de Gobierno autonómico tendrá “funciones ejecutivas y administrativas”, según prescribe el art. 68.1 EAC, que define al Gobierno de la Generalitat como “órgano superior colegiado que dirige la acción política y la Administración de la Generalitat” y “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes”.

El art. 68.1 EAC es objeto de desarrollo por el art. 26 de la Ley 13/2008, que incluye, entre las atribuciones del Gobierno, las de: i) dirigir la acción política y la Administración de la Generalitat, en el marco de las directrices establecidas por el presidente; ii) aprobar los proyectos de ley y presentarlos al Parlamento, en particular, los Presupuestos de la Generalitat; iii) dictar decretos legislativos y decretos leyes; iv) ejercer la potestad reglamentaria, cuando no esté atribuida expresamente al presidente o a los consejeros; v) dar o negar la conformidad a la tramitación de proposiciones de ley que puedan implicar aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios; vi) acordar los nombramientos de los altos cargos de la Generalitat, cuando no corresponda al presidente; vii) participar en la designación de miembros de órganos constitucionales y organismos económicos y sociales del Estado; viii) ejercer la iniciativa de reforma del Estatuto de Autonomía; e ix) interponer recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia.

El carácter deliberativo de las sesiones del Gobierno es consustancial a la naturaleza de las decisiones que se adoptan en aquellas. Además, es requisito para el ejercicio de determinados actos de especial trascendencia política que corresponden exclusivamente al presidente del Gobierno, “previa deliberación del Consejo de Ministros”, como el planteamiento de la cuestión de confianza (art. 112 CE) o la propuesta al Rey de disolución de las Cortes y la convocatoria de elecciones (art. 115 CE); trasunto de los cuales son el art. 44.1 de la Ley 13/2008, conforme al cual “[e]l presidente o presidenta de la Generalitat, previa deliberación del Gobierno, puede plantear al Parlamento una cuestión de confianza sobre su programa, sobre una declaración de política general o sobre una decisión de excepcional trascendencia”; y el art. 75 EAC, que atribuye al presidente autonómico la facultad de disolver el Parlamento “previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad”.



6. De cuanto acabamos de exponer se infiere la singularidad del Gobierno como órgano colegiado, lo que excluye que se le puedan trasladar, sin más, las reglas generales sobre uso de medios telemáticos previstas para los órganos colegiados “administrativos”, como hace la norma impugnada. Habrá actuaciones, como la remisión de la documentación preparatoria, las convocatorias o las actas, en las que el uso de medios telemáticos por el Gobierno no plantee ninguna objeción desde la óptica constitucional. En cambio, para aquellas otras que constituyen el núcleo de su función, como es la forma de celebrar las sesiones, deliberar y adoptar acuerdos, la conclusión no puede ser la misma.

A) Ya en el fundamento jurídico cuarto nos hemos remitido a la STC 19/2019, en la que se concluyó que una investidura en la que el candidato no comparezca presencialmente ante la cámara es contraria a la Constitución, al Estatuto y al Reglamento del Parlamento de Cataluña pues, aunque estas normas no establezcan expresamente el carácter presencial de la investidura, se trata de una exigencia inherente a la naturaleza de este procedimiento. Lo que allí razonábamos sobre la deliberación, debate, discusión y adopción de acuerdos, resulta también aplicable a las decisiones del Gobierno.

a) En efecto, si el ejercicio de determinadas competencias se confía a un órgano colegiado es para que sean varias personas quienes se corresponsabilicen de la decisión y que, antes de ser adoptada esta, se haga por los miembros un previo turno de exposición de los diversos puntos de vista, mediante el intercambio de opiniones, pareceres y enfoques. Si el debate previo no fuera esencial para la adopción de decisiones colectivas, las sesiones del órgano colegiado se podrían sustituir por la comunicación al presidente del criterio individual de cada miembro sobre cada asunto del orden del día, computándose luego el resultado final.

El debate y deliberación previa, ínsitos a toda decisión colegiada, y la forma en que se desenvuelve, es tanto más relevante cuanto mayor importancia revisten las funciones del órgano en cuestión. En un sistema democrático de Estado de Derecho, junto a las del órgano parlamentario, son las decisiones que se adopten por el Ejecutivo, las que mayor repercusión tienen en la vida cotidiana de los ciudadanos. La Constitución, en referencia al Gobierno de la Nación, dispone que “[e]jerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria” (art. 97 CE); y en el ámbito constitucional de sus competencias, también cualquier Gobierno autonómico ejerce las funciones ejecutivas y la potestad reglamentaria que les son propias, tomando decisiones colegiadas para cuyo recto desempeño no es indiferente que el debate sea presencial o a distancia.



En la citada STC 19/2019 hemos insistido en la importancia que reviste la interrelación directa e inmediata en los procesos deliberativos, “pues solo de este modo se garantiza que puedan ser tomados en consideración aspectos que únicamente pueden percibirse a través del contacto personal” [FJ 4 A) b)]. En particular, hemos advertido que el contraste de opiniones y argumentos entre personas que se hallan en lugares distintos no permite percibir las intervenciones espontáneas, los gestos o reacciones –la denominada comunicación no verbal– de la misma forma que en una reunión presencial. La separación física no permite conocer todo lo que está sucediendo en el otro lugar, por lo que el debate puede no discurrir de la misma manera y cabe que la decisión no se decante en el mismo sentido. Por avanzados que sean los medios técnicos que se empleen, una comparecencia telemática no puede considerarse equivalente a una comparecencia presencial [FJ 4 B) b)].

Así las cosas, verificábamos que, más allá de la actividad parlamentaria, “[l]a actuación de forma presencial es, por tanto, necesaria para que los órganos colegiados, en general, puedan formar debidamente su voluntad” [FJ 4 A) b)].

b) En segundo término, en la STC 19/2019, FJ 5, constatábamos, por un lado, que la presencia de los parlamentarios en un determinado lugar permite asegurar que no puedan ser perturbados en el ejercicio de sus funciones y, por otro, al mismo tiempo, sirve para hacer la institución visible frente a la ciudadanía.

Ambas razones se predicán también del Gobierno. El ejercicio de sus funciones, sin temor a interferencias externas, la propia seguridad de sus miembros, la libertad con que deban afrontar su participación en los debates y deliberaciones y el secreto que deben preservar respecto de estas pueden no quedar protegidas en una reunión a distancia con las mismas garantías que en una presencial.

c) Lo expuesto es corroborado a la vista de lo que disponen las normas sobre ausencia de los miembros del Gobierno; normas que ratifican que la regla general es la del ejercicio presencial de sus funciones. Tanto para el presidente (art. 67.8 EAC) como para el resto de miembros del Gobierno (arts. 14.5, 15.4 y 20 de la Ley 13/2008) se establece que, en caso de ausencia (así como por enfermedad o impedimento), deberán ser suplidos por quienes la norma así lo indique para cada caso. Además, en lo que atañe al presidente, dada su posición preeminente en el ejecutivo autonómico, la necesidad de suplencia se reviste de especiales formalidades. Así, desarrollando el art. 67.8 EAC, el art. 6.4 de la Ley 13/2008 dispone que: (i) se acordará



formalmente por decreto; (ii) del que se dará cuenta al Parlamento; y (iii) se publicará en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”. Tal es el caso del Decreto 257/2018, de 30 de noviembre (DOGC de 5 de diciembre de 2018), que reguló la suplencia del presidente de la Generalitat con ocasión de encontrarse fuera de Cataluña entre los días 5 y 8 de diciembre de 2018.

Dado que la ausencia no es sino la falta de presencia allí donde esta es necesaria, la previsión de que otro miembro del Gobierno supla al ausente es señal inequívoca de que las reuniones del Gobierno de la Generalitat, en general, tienen que ser presenciales. Solo en circunstancias de fuerza mayor o para preservar valores constitucionales superiores, cabría excepcionar dicha norma general, con sujeción en todo caso a estrictas reglas que salvaguarden el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden.

B) Pues bien, proyectando los razonamientos precedentes sobre la norma impugnada, observamos que el nuevo apartado 3 del art. 35 de la Ley 13/2008 equipara completamente las reuniones presenciales y a distancia (por medios telemáticos), pues solo “expresa y excepcionalmente” podrá el reglamento interno excluir estas. Por tanto, según la norma impugnada, la excepción es que el Gobierno no pueda reunirse a distancia, cuando la regla que hemos inferido de la naturaleza de este órgano, plasmada en concretos preceptos del bloque de la constitucionalidad, es que tal forma de constituirse y celebrar sesiones debe ser la excepción, motivada por circunstancias cualificadas y con las oportunas garantías.

La norma recurrida no fija ninguna condición, limitación o restricción para la celebración de sesiones a distancia, sino que prevé absoluta libertad al respecto, por lo que, en su aplicación, podría darse la circunstancia extrema de que todas las sesiones del gobierno de la Generalitat pudieran celebrarse a distancia, si el reglamento interno no opusiera excepciones. El texto de la norma permite, en efecto, que el presidente y todos o algunos de sus miembros se incorporen a las sesiones del Gobierno de la Generalitat aunque se hallen simultáneamente en diferentes lugares, dentro o fuera del ámbito territorial de Cataluña o incluso de España, pudiendo adoptar como criterio generalizado de celebración el de las sesiones a distancia, a través de los medios telemáticos que se citan en el precepto.

Al no reservar la participación telemática a casos justificados, excepcionales y con las oportunas garantías, sino, por el contrario, asimilar indiscriminadamente la reunión a distancia con la presencial, se desconoce el principio subyacente al art. 97 CE y, en el caso examinado, al



art. 68.1 EAC, en conexión con los arts. 10 y 67.8 EAC, conforme al cual el recto ejercicio de las funciones que corresponden al Gobierno exige que sus reuniones sean, en general, presenciales.

En consecuencia con lo razonado, en cuanto se refiere a la constitución, celebración de sesiones y adopción de acuerdos por el Gobierno, el nuevo apartado 3 del art. 35 de la Ley 13/2008, es contrario al art. 68.1 EAC, en conexión con los arts. 10 y 67.8 EAC. Por ello, deben declararse inconstitucionales y nulos los términos “constituirse”, “y celebrar”, así como “adoptar acuerdos”. En cambio, ninguna tacha merece la previsión de que para “convocar” y “remitir actas” se empleen medios telemáticos, dado que se trata de funciones puramente documentales que no implican deliberación ni toma de acuerdos.

7. A partir de la conclusión anterior, debemos examinar el resto de apartados que, relacionados con el apartado 3, se incorporan al art. 35 de la Ley 13/2008.

a) Comenzando por el nuevo apartado 4, se aplican al Gobierno, sin matiz alguno, las previsiones sobre medios telemáticos utilizables en las sesiones a distancia, incluso aquellos, como el correo electrónico, que no permiten la oralidad. Con ello confirma que responde a la misma finalidad que el apartado 3, cuyos incisos “constituirse”, “y celebrar”, así como “adoptar acuerdos” hemos considerado inconstitucionales y nulos. Toda vez que este apartado 4 tiene por objeto regular específicamente las “sesiones a distancia”, sin el carácter excepcional que necesariamente deben tener, debe declararse igualmente inconstitucional y nulo.

b) Por su parte, el apartado 5 del art. 35 de la Ley 13/2008 se vincula con el art. 28.2 de la misma Ley que, al regular el *quorum* exigible para las deliberaciones y decisiones del Gobierno, exige para su validez “que estén presentes el presidente o presidenta de la Generalitat, o quien lo supla, y por lo menos la mitad de los consejeros”. El nuevo apartado permite que, a tal efecto, se compute “tanto la asistencia presencial como la participación a distancia”. Por tanto, se inscribe en la decisión del legislador autonómico de equiparar plenamente las reuniones presenciales y a distancia, que ya hemos tachado de inconstitucional y nulo el apartado que así preveía esta circunstancia.

Como aduce el abogado del Estado, el art. 67.8 EAC establece que, cuando el presidente de la Generalitat está ausente (es decir, no presente), debe ser suplido por el consejero primero o, si este cargo no hubiera sido nombrado, por el consejero que determine la ley (art. 6.1 de la Ley 13/2008). La misma regla establece la citada ley para el consejero primero (art. 14.5), el vicepresidente (art. 15.4) y los consejeros (art. 20). Así pues, el Estatuto y la ley son taxativas



acerca de la obligación, que no facultad, de nombrar un suplente en caso de ausencia. Lo cual es, nuevamente, manifestación del principio, inmanente al Gobierno, de que sus reuniones deben, por regla general, celebrarse de forma presencial.

Por tanto, a efectos del *quorum* requerido para las reuniones del Gobierno, no cabe computar a los miembros ausentes, salvo excepciones cualificadas. Por ello, visto el carácter absoluto e incondicionado con el que asimila la participación presencial y a distancia, el apartado 5 es inconstitucional y nulo por las mismas razones que los apartados 3 y 4 anteriores.

c) Finalmente, el apartado 6 del art. 35 prevé que “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 arts. 6.1, 12.1.k, 14.5, 15.4 y 20”.

La norma se refiere de forma genérica a “despachar los asuntos y ejercer las funciones que les corresponden” lo que comprende todas las atribuciones, tanto del presidente como del resto de miembros del Gobierno, incluida la participación en sus sesiones, deliberaciones y decisiones, para las que ya hemos indicado que la presencia es necesaria, salvo en circunstancias de fuerza mayor o para preservar valores constitucionales superiores, con sujeción en todo caso a estrictas reglas que salvaguarden el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden.

En contraste, este apartado excluye en todo caso la necesidad de nombrar un suplente en los supuestos de ausencia, nuevamente sin establecer causa, motivo ni garantía de ninguna clase. Por ello, se debe declarar inconstitucional y nulo por contravenir el art. 68.1 EAC, en conexión con los arts. 10 y 67.8 EAC.

8. Al tener esta Sentencia “plenos efectos frente a todos” (arts. 164.1 CE y 38.1 LOTC), no procede acceder a lo pedido por la parte actora en orden a su notificación personal a determinadas autoridades y cargos públicos de la Generalitat. Sí procede, en virtud de lo dispuesto en el artículo 87.1 LOTC, declarar que subsiste el deber de esas autoridades y cargos públicos, expresado en la providencia de 9 de mayo de 2018 (antecedente tercero de esta Sentencia), referido ahora a impedir o paralizar cualquier iniciativa que pudiera suponer ignorar o eludir el fallo de esta Sentencia (en sentido similar, SSTC 90/2017, de 5 de julio, FJ 13; y 114/2017, de 17 de octubre, FJ 7).



FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido

1º Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1 y 2 y la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno. En su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes preceptos de la Ley 2/2018:

- Art. 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008.
- Art. 2, en cuanto a los términos “constituirse”, “y celebrar” y “adoptar acuerdos” del nuevo apartado 3 que introduce en el art. 35 de la Ley 13/2008; y en cuanto a los nuevos apartados 4, 5 y 6 que incorpora al citado precepto.
- Disposición adicional.

2º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid a veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.