



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · cinquè període · número 496 · dimarts 29 d'agost de 2017

TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger

200-00017/11

Termini de presentació d'esmenes subsegüents al Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 3

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de l'aprofitament de l'excedent alimentari

202-00017/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a l'articulat 3

Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social

202-00034/11

Termini de presentació d'esmenes subsegüents al Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries 3

Proposició de llei de creació de l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat

202-00061/11

Tramitació pel procediment d'urgència extraordinària i acord de reducció dels terminis 4

Termini de presentació d'esmenes a la totalitat 4

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre la carretera B-500 al pas per Sant Fost de Campsentelles

250-01094/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes 4

Proposta de resolució sobre la substitució del personal sanitari jubilat i sobre els recursos econòmics als centres d'atenció primària del Consorci Sanitari de Terrassa

250-01095/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes 4

Proposta de resolució sobre les onades de calor als centres escolars

250-01096/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes 5

Proposta de resolució sobre el manteniment del Parc de Bombers del Pont de Suert

250-01097/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes 5

Proposta de resolució de solidaritat amb el Rif

250-01098/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes 5

Proposta de resolució sobre la creació d'una línia de subvencions de l'Institut Català de les Empreses Culturals per a redactar guions per a audiovisuals

250-01099/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes 5

Proposta de resolució sobre els nous protocols de comunicació per a afrontar les vulnerabilitats informàtiques

250-01100/11

Pròrroga del termini de presentació d'esmenes 5

Proposta de resolució sobre l'accés a l'ocupació de les persones amb capacitat intel·lectual límit 250-01101/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre la creació de la Comissió Territorial del Patrimoni Cultural de l'Alt Pirineu 250-01102/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre el manteniment de les línies de P3 a Cambrils 250-01103/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre les mesures per a ampliar els parcs municipals d'habitatges de lloguer social 250-01104/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre la construcció d'un nou centre hospitalari a Tortosa 250-01105/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	6
Proposta de resolució sobre la climatització dels centres educatius de Lleida 250-01106/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre les mesures per a prevenir la malaltia provocada per la «Xylella fastidiosa» 250-01107/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre les subvencions del Departament de la Presidència 250-01108/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre la llengua de signes catalana 250-01109/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
Proposta de resolució sobre els centres de dia per a gent gran 250-01110/11 Pròrroga del termini de presentació d'esmenes	7
3.15. Mocions subsegüents a interpel·lacions	
Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre els reptes de la política de seguretat 302-00182/11 Presentació: GP PPC	8
Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre els mitjans de comunicació catalans 302-00183/11 Presentació: GP Cs	8
Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre la desprotecció social 302-00184/11 Presentació: GP Cs	9
Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre les polítiques d'habitatge 302-00185/11 Presentació: GP CUP-CC	10
4. Informació	
4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries	
Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger 200-00017/11 Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries	13
Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social 202-00034/11 Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries	44

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.01. Projectes de llei

Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger

200-00017/11

TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES SUBSEGÜENTS AL DICTAMEN DEL
CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Termini: 3 dies hàbils (del 30.08.2017 a l'1.09.2017).

Finiment del termini improrrogable: 04.09.2017; 12:00 h.

Acord: Mesa del Parlament, 29.08.2017.

N. de la r.: el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries es reproduïx a la secció 4.75.

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de l'aprofitament de l'excedent alimentari

202-00017/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A L'ARTICULAT

Sol·licitud: GP JS; GP Cs; GP CSP; GP PPC; GP CUP-CC (reg. 66107; 66108; 66110; 66155; 68099).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social

202-00034/11

TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES SUBSEGÜENTS AL DICTAMEN DEL
CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Termini: 3 dies hàbils (del 30.08.2017 a l'1.09.2017).

Finiment del termini improrrogable: 04.09.2017; 12:00 h.

Acord: Mesa del Parlament, 29.08.2017.

N. de la r.: el Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries es reproduïx a la secció 4.75.

Proposició de llei de creació de l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat

202-00061/11

TRAMITACIÓ PEL PROCEDIMENT D'URGÈNCIA EXTRAORDINÀRIA I ACORD DE REDUCCIÓ DELS TERMINIS

Sol·licitud: GP JS, GP SOC, GP CSP (reg. 68156).

D'acord amb l'article 105.4 del Reglament, s'acorda que sigui tramitada pel procediment d'urgència extraordinària sol·licitada pel Grup Parlamentari de Junts pel Sí, el Grup Parlamentari Socialista i el Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot i que els terminis, des de l'inici de la tramitació, siguin reduïts a la meitat dels que són fixats en el procediment d'urgència ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, 29.08.2017.

TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Termini: atesa la tramitació d'urgència extraordinària acordada, 3 dies hàbils (del 30.08.2017 a l'1.09.2017).

Finiment del termini improrrogable: 04.09.2017; 12:00 h.

Acord: Mesa del Parlament, 29.08.2017.

3.10. Procediments que es clouen amb l'adopció de resolucions

3.10.25. Propostes de resolució

Proposta de resolució sobre la carretera B-500 al pas per Sant Fost de Campsentelles

250-01094/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66593; 67809).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre la substitució del personal sanitari jubilat i sobre els recursos econòmics als centres d'atenció primària del Consorci Sanitari de Terrassa

250-01095/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66594; 67810).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre les onades de calor als centres escolars

250-01096/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66595; 67811).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre el manteniment del Parc de Bombers del Pont de Suert

250-01097/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 67812).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució de solidaritat amb el Rif

250-01098/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66596; 67813).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre la creació d'una línia de subvencions de l'Institut Català de les Empreses Culturals per a redactar guions per a audiovisuals

250-01099/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 67814).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre els nous protocols de comunicació per a afrontar les vulnerabilitats informàtiques

250-01100/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 67815).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre l'accés a l'ocupació de les persones amb capacitat intel·lectual límit

250-01101/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66597; 67816).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre la creació de la Comissió Territorial del Patrimoni Cultural de l'Alt Pirineu

250-01102/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs (reg. 66598).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre el manteniment de les línies de P3 a Cambrils

250-01103/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 67817).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre les mesures per a ampliar els parcs municipals d'habitatges de lloguer social

250-01104/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66599; 67818).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre la construcció d'un nou centre hospitalari a Tortosa

250-01105/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66600; 67819).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre la climatització dels centres educatius de Lleida

250-01106/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66601; 67820).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre les mesures per a prevenir la malaltia provocada per la «Xylella fastidiosa»

250-01107/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP Cs; GP JS (reg. 66602; 67821).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre les subvencions del Departament de la Presidència

250-01108/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 67822).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre la llengua de signes catalana

250-01109/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 67823).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Proposta de resolució sobre els centres de dia per a gent gran

250-01110/11

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES

Sol·licitud: GP JS (reg. 67824).

Pròrroga: 4 dies hàbils (del 01.09.2017 al 06.09.2017).

Finiment del termini: 07.09.2017; 12:00 h.

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre els reptes de la política de seguretat

302-00182/11

PRESENTACIÓ: GP PPC

Reg. 68144 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 29.08.2017

A la Mesa del Parlament

Alejandro Fernández Álvarez, portaveu, Esperanza García González, diputada del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre els reptes de la política de seguretat (tram. 300-00198/11).

Moció

El Parlament de Catalunya manifesta l'agraïment sincer i profund de tots els catalans i catalanes als agents del Cos dels Mossos d'Esquadra, així com a la resta d'agents dels cossos i forces de seguretat, per la tasca tan important que desenvolupen per garantir la nostra convivència pacífica i en llibertat.

En aquest sentit, el Parlament encoratja als membres de tots els cossos policials presents a Catalunya a continuar defensant amb la seva actuació la llibertat, la justícia, la igualtat, la legalitat i la seguretat com a valors essencials de la nostra societat democràtica.

Palau del Parlament, 25 d'agost de 2017

Alejandro Fernández Álvarez, portaveu; Esperanza García González, diputada, GP PPC

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre els mitjans de comunicació catalans

302-00183/11

PRESENTACIÓ: GP CS

Reg. 68151 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 29.08.2017

A la Mesa del Parlament

Carlos Carrizosa Torres, portaveu, David Mejía Ayra, diputat del Grup Parlamentari de Ciutadans, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre els mitjans de comunicació catalans (tram. 300-00201/11).

Moció

1. El Parlament de Catalunya palesa la falta de pluralitat, imparcialitat i neutralitat del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals i, a tal efecte, insta el CAC i la CCMA a respectar i fer complir els principis d'actuació de la defensa de la llibertat d'expressió i d'informació, del pluralisme, de la neutralitat i l'honestedat informatives, de l'objectivitat i de la imparcialitat.

2. El Parlament de Catalunya subratlla que els professionals dels mitjans de comunicació públics han de poder treballar amb imparcialitat i neutralitat, la qual cosa és incompatible amb la pressió de les directrius i la propaganda política tendenciosa producte del dirigisme polític.

3. El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a requerir en el contracte-programa de la CCMA, com a mecanisme de transparència i control, que la Defensora de l'Audiència també pugui rebre queixes sobre el compliment dels principis de neutralitat i objectivitat informativa, així com que totes les queixes admeses i el seu degut i fonamentat tractament hagin d'ésser publicats de manera anònima i recollits en la seva memòria.

4. El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a elaborar de forma semestral, per a la seva discussió a la Comissió d'Afers Institucionals del Parlament, un informe sobre les subvencions atorgades pel Departament de la Presidència a mitjans de comunicació públics i privats, tant a entitats catalanes com a entitats ubicades fora de Catalunya, i que inclogui, respecte de cada subvenció, com a mínim la informació següent:

- l'objectiu concret
- el procediment administratiu utilitzat per a atorgar-la
- els criteris tinguts en compte per a atorgar-la
- el desglossament de la quantitat de diners atorgada
- la destinació concreta de cada euro de cadascuna d'elles
- els informes, documents, projectes o memòries d'activitats previs que van presentar cadascuna de les entitats que les han rebut
- els mecanismes de supervisió i avaluació de les diferents subvencions atorgades utilitzats pel Departament de la Presidència
- els informes de supervisió i avaluació de les diferents subvencions atorgades utilitzats pel Departament de la Presidència
- totes les activitats dutes a terme per cadascuna de les entitats que les han rebut.

Palau del Parlament, 28 d'agost de 2017

Carlos Carrizosa Torres, portaveu; David Mejía Ayra, diputat, GP Cs

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la desprotecció social

302-00184/11

PRESENTACIÓ: GP CS

Reg. 68152 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 29.08.2017

A la Mesa del Parlament

Carlos Carrizosa Torres, portaveu, Noemí de la Calle Sifré, diputada del Grup Parlamentari de Ciutadans, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre la desprotecció social (tram. 300-00202/11).

Moció

El Parlament de Catalunya insta el Govern a:

1. Destinar una quantitat no inferior de 250 milions d'euros del Fons de Contingència de 2017 pendent de ser executat a data de 31 d'agost de 2017 als projectes següents:

- a) Finançar la Renda Garantida de Ciutadania.
- b) Revertir el retrocés en l'atenció a la dependència:
 - i. Augmentant el nombre de places residencials, de centres de dia i el nombre i quantia de les Prestacions Econòmiques Vinculades (PEV).
 - ii. Actualitzant les ràtios de personal i millorant els mòduls econòmics.
 - iii. Garantint les millores laborals dels professionals del sector.
 - iv. Eliminant les desigualtats territorials existents en la prestació del servei.

- c) Augmentar l'autonomia personal de les persones amb discapacitat:
- i. Donant compliment a la Moció 28/XI del Parlament de Catalunya sobre polítiques socials, en especial dotant pressupostàriament l'actualització de la Cartera de Serveis Socials i l'aplicació de la Llei 13/2014 d'accessibilitat.
 - ii. Assegurant als Centres Especials de Treball el cobrament del 50% del Salari Mínim Interprofessional per als seus empleats amb qualsevol tipologia de discapacitat física, sensorial, intel·lectual o amb malaltia mental, i el pagament de les Unitats de Suport per a l'Activitat Professional (USAP), segons el que preveu el Reial decret legislatiu 1/2013 pel qual s'aprova el text refós de la Llei general dels drets de les persones amb discapacitat i la seva inclusió social i el Reial decret 2273/1985 pel qual s'aprova el Reglament dels Centres Especials de Treball.
- d) Millorar l'atenció a la infància:
- i. Desplegant i dotant pressupostàriament la Llei 14/2010 dels drets i les oportunitats a la infància i l'adolescència.
 - ii. Presentant un pla calendaritzat sobre la viabilitat tècnica i econòmica per a la reestructuració del Model de Centres del Sistema de Protecció a la Infància i l'Adolescència.
- e) Desplegar la Llei 11/2014 per a garantir els drets de lesbianes, gays, bisexuals, transgènere i intersexuals i per eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia, dotant-la pressupostàriament i oferir una veritable atenció a les víctimes.
2. Destinar l'import de quasi 6 milions d'euros de les partides explícitament previstes pel Govern per repetir el 9-N, finalitat declarada definitivament inconstitucional i antiestatutària pel Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya i el Tribunal Constitucional, per garantir la formació continuada de les persones amb discapacitat intel·lectual, incloent-hi programes específics en el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC).

Palau del Parlament, 28 d'agost de 2017

Carlos Carrizosa Torres, portaveu; Noemí de la Calle Sifré, diputada, GP Cs

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre les polítiques d'habitatge

302-00185/11

PRESENTACIÓ: GP CUP-CC

Reg. 68153 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 29.08.2017

A la Mesa del Parlament

Mireia Boya e Busquet, presidenta, Joan Garriga Quadres, diputat del Grup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre les polítiques d'habitatge (tram. 300-00200/11).

Moció

El Parlament de Catalunya:

1. Mostra la seva preocupació pels efectes negatius que estan provocant l'especulació immobiliària i la utilització d'habitatges per a usos turístics sobre el dret a l'accés a un habitatge digne i creu imprescindible la modificació de la legislació vigent per a minimitzar aquestes pràctiques i la realització de polítiques actives per part del Govern per a posar impediments a aquests usos no socials de l'habitatge, per a augmentar el parc d'habitatge públic de lloguer social i per garantir els drets de les persones residents en habitatges ocupats sense títol habilitant.

2. Es compromet a fer les accions necessàries per recuperar la vigència de totes aquelles lleis o articles aprovats per aquest parlament, en relació a polítiques d'habitatge, anul·lades o suspeses pel Tribunal Constitucional espanyol.

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat de Catalunya a:

3. Aprovar un pla director urbanístic per declarar tot el sòl urbà de Catalunya com a àrea subjecte al dret de templeig i retracte que estipula la llei 18/2007.

4. Modificar les polítiques fiscals per tal de dificultar l'especulació immobiliària i la concentració d'immobles en mans de grans tenidors i facilitar l'accés a l'habitatge de les famílies, acabant amb els avantatges de les societats mercantils i reduint els impostos per a l'habitatge habitual:

a. Rebaixant el tipus de gravamen vigent de l'impost sobre transmissions patrimonials per l'arrendament de finques urbanes de l'actual 0,5% fins al 0% quan aquestes constitueixin l'habitatge habitual.

b. Aplicant una reducció del 10% al 7% en l'impost sobre transmissions patrimonials a totes les persones físiques que comprin un habitatge, quan aquest constitueixi la seva primera llar, en el tram per sota dels 500.000€ de base imposable.

c. Augmentant el tipus de l'impost sobre actes jurídics documentals que s'aplica a les societats mercantils per la renúncia a l'exempció de l'IVA des de l'actual 2,5% fins al 10%, per aconseguir que les empreses paguin l'impost de transmissions patrimonials en comptes de l'IVA, que posteriorment poden recuperar.

5. Destinar l'augment de recaptació produït per l'aplicació del punt 4.c, ja sigui per l'augment en la recaptació sobre actes jurídics documentals o per l'augment en la recaptació de l'impost de transmissions patrimonials per la disminució de societats mercantils que renunciïn a l'exempció de l'IVA, exclusivament a l'adquisició d'immobles per a destinar-los a habitatge de lloguer social.

6. Modificar la llei la Llei 14/2015, del 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits per eliminar l'exempció que actualment permet no pagar aquest impost per als primers 200m² d'habitatges buits de cada propietari i garantir d'aquesta manera que es graven tots els habitatges buits.

7. Augmentar el parc d'habitatge públic adquirit mitjançant la utilització de l'eina del templeig i retracte i a presentar-se directament a les subhastes d'immobles provinents d'execucions hipotecàries i a les subhastes judicials i administratives.

8. No permetre la publicitat en els mitjans públics de comunicació, dependents de la Generalitat de Catalunya, a empreses i fons d'inversió dedicats a la inversió i especulació immobiliària i promoure a través de campanyes de comunicació el caràcter d'ús social que ha de tenir l'habitatge.

9. Fer les modificacions legals i normatives per tal que les llicències d'habitatges per ús turístic deixin de tenir un caràcter indefinit i s'hagin de renovar periòdicament, amb un termini màxim de tres anys.

10. Iniciar les modificacions legals i normatives per tal de fer una moratòria en l'atorgament de noves llicències d'habitatge d'ús turístic en els municipis dins de les àrees de demanda forta i acreditada d'habitatge.

11. Realitzar les modificacions legals i normatives per impedir la venda de sòl d'ús residencial de titularitat pública, sigui de la pròpia Generalitat o d'organismes que en depenguin, i a dedicar-lo exclusivament a la construcció d'habitatges destinats a lloguer protegit.

12. Realitzar les modificacions legals i normatives pertinents per tal que els habitatges d'obra nova i els que resultin de la reconversió d'un edifici antic o obres de gran rehabilitació garanteixin un mínim del 20% de pisos destinats a lloguer social quan aquesta obra excedeixi dels 1.250m².

13. Iniciar els tràmits per a l'expropiació definitiva dels habitatges en mans de la SAREB que estiguin desocupats i que per tant, no compleixen amb el seu ús social.

14. A que en la proposta de Llei d'Arrendaments Urbans (LAU) que ha de presentar inclogui entre d'altres les següents mesures:

a. Introduir mesures de control sobre els preus de l'habitatge de lloguer, amb topalls de preus màxims i limitació dels increments del preu del lloguer entre contractes, ja sigui amb el mateix arrendatari o amb un de nou.

b. Augmentar la durada mínima dels contractes de lloguer.

c. Assegurar la renovació automàtica dels contractes de lloguer en cas de que el llogater així ho desitgi.

15. Elaborar un pla per a la regularització dels habitatges propietat de grans tenidors i ocupats per famílies en situació de vulnerabilitat social a partir de contractes de lloguer social i elaborar també un pla de treball per tal de regularitzar-ne els subministraments bàsics.

16. Realitzar un plànol dels habitatges buits a Catalunya mitjançant el creuament de dades del Cadastre, el Registre de la Propietat i les dades de les empreses subministradores d'aigua i energia. Aquest plànol ha de constituir una foto actualitzada que permeti ubicar els pisos buits i conèixer els seus propietaris i haurà d'estar a disposició de tots els ajuntaments.

Palau del Parlament, 28 d'agost de 2017

Mireia Boya e Busquet, presidenta; Joan Garriga Quadres, diputat, GP CUP-CC

4. Informació

4.75. Dictàmens del Consell de Garanties Estatutàries

Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans i catalanes residents a l'estranger

200-00017/11

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 68146 / Coneixement: Presidència del Parlament, 25.08.2017

A la presidenta del Parlament

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia del Dictamen 9/2017, d'aquest Consell, emès el 24 d'agost de 2017, sobre el Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger.

Atentament,

Barcelona, 25 d'agost de 2017

Joan Egea Fernández, president del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Dictamen 9/2017, de 24 d'agost, sobre el Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger

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

Dictamen

Sol·licitat per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans, respecte del Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger (BOPC 472, de 20 de juliol de 2017).

Antecedents

1. El dia 27 de juliol de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de 26 de juliol (Reg. núm. 5839) en què es comunicava al Consell la Resolució de la Mesa del Parlament del dia 26 de juliol, per la qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger, presentada el dia 25 de juliol de 2017, per més d'una desena part dels diputats del Parlament de Catalunya, del Grup Parlamentari de Ciutadans.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del mateix dia 27 de juliol de 2017, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3, LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent el vicepresident senyor Pere Jover Presa.

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

4. En data 3 d'agost de 2017 es va rebre en el Registre del Consell un escrit de la consellera de Governació, Administracions Públiques i Habitatge, de 2 d'agost, que adjuntava com a documentació complementària un informe elaborat per l'Assessoria Jurídica del mateix Departament, el dia 2 d'agost de 2017 (Reg. núm. 5846).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 24 d'agost de 2017 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Com hem indicat en els antecedents, els diputats sol·licitants demanen el parer d'aquest Consell sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució del Dictamen de la Comissió d'Afers Institucionals sobre el Projecte de Llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger (en endavant, el Projecte de Llei o el Projecte), d'acord amb els articles 16.1.b i 23.b LCGE.

En aquest fonament jurídic resumirem el contingut i la finalitat del Projecte de Llei, exposarem breument el context normatiu en què s'insereix i el tractament de la matèria afectada pel dret comparat (vot electrònic i vot dels ciutadans residents a l'estranger), i sintetitzarem els dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que la norma genera en els peticionaris, així com els arguments que els fonamenten. Finalment, assenyalarem l'estructura que adoptarà el Dictamen per respondre les diverses qüestions plantejades per la sol·licitud.

1. El Projecte de Llei, segons diu el seu preàmbul, es dicta a l'empara del que estableix l'article 56 EAC i en el marc del que disposa la legislació autonòmica sobre l'ús dels mitjans electrònics en l'àmbit de les relacions del ciutadà amb les administracions públiques (Llei 29/2010, de 3 d'agost). En concret, com el seu títol indica, té per finalitat regular el procediment de votació electrònica en favor d'un col·lectiu específic, els catalans residents a l'estranger, que es troba amb dificultats especials a l'hora d'exercir el seu dret de sufragi actiu en les eleccions al Parlament de Catalunya, al Consell General d'Aran i en altres processos electorals i instruments de consulta popular inclosos en l'àmbit de competències de la Generalitat en què la normativa vigent permeti aquesta modalitat de votació (art. 1 i 2).

En aquest sentit, el preàmbul mateix enumera els avantatges que presenta aquesta modalitat de votació (efectivitat de l'exercici del vot, foment de la cultura participativa i augment de la participació en els processos electorals, millora del procés de la gestió i comptabilització dels vots, reducció de les despeses electorals i beneficis mediambientals derivats de la reducció de l'ús de paper) i els referma tot citant exhaustivament el contingut de diversos estudis, informes i recomanacions que s'han elaborat sobre la qüestió, tant per part d'organismes internacionals com estatals. Val a dir que, tot i que el legislador català considera que l'ús dels mitjans electrònics en els processos electorals ja hauria d'estar generalitzat i ésser efectiu en ple segle XXI, reconeix que «hi ha diversos factors de naturalesa legal, tècnica, social i econòmica que dificulten que aquest procediment es pugui implementar immediatament d'una manera global i generalitzada». Entén, però, que l'esmentada circumstància no és un impediment perquè es reguli en favor del col·lectiu esmentat, ja que aquest presenta actualment un nivell molt baix de participació en els comicis electorals. Per dur a terme la dita regulació, el Projecte s'estructura en tres capítols (disposicions generals, funcionament i garanties del procediment), que comprenen setze articles, cinc disposicions addicionals i dues de finals.

L'article 3 del Projecte configura el sistema de votació electrònica dels catalans residents a l'estranger com a modalitat complementària dels sistemes de vot per correspondència i de vot en urna a l'oficina o secció consular previstos a la legislació orgànica (art. 75 de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral gene-

ral, en endavant, LOREG), així com també li atorga caràcter facultatiu o potestatiu per a l'elector respecte de la votació mitjançant papereta, la qual preval en cas de duplicitat de vots. L'article 4 recorda que el procediment que ens ocupa ha de respectar els principis democràtics generals, els drets dels ciutadans i les garanties de la legislació electoral i, tot seguit, concreta aquests principis, que són: la llibertat de vot; la igualtat i la no-discriminació; l'accessibilitat del procediment; el secret i la privadesa per a l'elector i l'acreditació plena de la seva identitat; la integritat, la inalterabilitat i la unicitat del vot; la seguretat tècnica, la robustesa de l'autenticació, la transparència, la publicitat, l'objectivitat, la simplicitat i la comprensibilitat de tot el procés, així com també la verificabilitat global i individual d'aquest i l'auditabilitat.

En compliment dels principis enunciats i per tal de fer-los efectius a la pràctica, l'article 5 estableix un ventall correlatiu de requisits de funcionament que s'han d'observar al llarg de tot el procediment de votació. Seguidament, l'article 6, s'ocupa del procediment per sol·licitar el vot electrònic dels residents absents que viuen a l'estranger que, segons declara, es regeix per la normativa de l'Estat i de Catalunya vigent en la matèria. En aquest sentit, parteix del fet que exerceixen el dret de sufragi actiu els catalans que figuren en el cens dels electors residents absents que viuen a l'estranger (en endavant, CERA) i que així ho han sol·licitat a l'Oficina del Cens Electoral (en endavant, OCE). I d'acord amb l'anterior, als efectes d'habilitar la corresponent plataforma de votació electrònica, preveu que l'OCE trameti a l'òrgan competent de l'Administració electoral catalana tant les dades del CERA com les sol·licituds de vot que els electors li hagin tramès. Els termes d'aquesta necessària col·laboració s'hauran, però, de perfilar en el conveni o protocol que celebrin les institucions concernides. Entre d'altres, l'Estat i la Generalitat poden acordar que en l'imprès oficial facilitat per l'OCE per demanar el vot s'inclogui o s'afegeixi l'opció de votació electrònica a la qual es refereix el Projecte de llei (art. 75.1 i .2 LOREG i art. 6.1, .2 i .3 Projecte). A l'últim, es declara que no regeix per a l'Administració electoral el deure de trametre als electors sol·licitants del vot la documentació necessària per votar mitjançant papereta, quan aquests hagin optat pel sistema electrònic (art. 6.4 Projecte).

En un pas més enllà en aquest procés electoral, l'article 7 estableix les cauteles per garantir que només els electors que han optat pel sistema previst en el Projecte i tenen efectivament el dret a votar, es puguin inscriure de forma autenticada en la plataforma de votació electrònica de l'Administració electoral catalana. Continuant amb el procediment, ja en seu d'aquesta darrera Administració, l'article 8 prescriu quan i com s'ha d'emetre el vot electrònic a través de la dita plataforma, a fi de garantir la identitat de l'elector i de permetre que aquest pugui realment controlar el vot que ha emès, com també que ha estat realment computat (quant a l'obligació de presentar un seguit de documents d'identificació, pot quedar exempt si així ho determinen els convenis o protocols de col·laboració). L'article 9 conté els requisits que ha de reunir la plataforma per assegurar que cada elector vota dins el termini i que ho fa una sola vegada, destacant que totes les fases del procés han de tenir caràcter xifrat. L'article 10 es refereix a la custòdia dels vots i a les mesures de seguretat que haurà d'establir l'Administració de la Generalitat per fer-la possible. Altrament, la integritat del vot, un cop emès i dipositat en l'urna electrònica, s'ha d'acreditar amb el segell electrònic de l'òrgan competent en matèria de processos electorals, en els termes que prevegin els ja citats protocols o convenis de col·laboració. Pel que fa a l'escrutini, l'article 11 regula els passos específics de com s'ha de dur a terme, al mateix temps que l'atribueix a la junta electoral competent per a l'escrutini general, que s'haurà d'haver constituït com a mesa electoral per a l'escrutini dels vots dels electors residents a l'estranger.

Adicionalment, el Projecte afegeix un seguit de garanties específiques, com ara la creació d'un òrgan de supervisió de tot el procediment de votació electrònica, la Comissió de Garanties del Vot Electrònic (art. 12); la previsió del suport continu de

l'Administració de la Generalitat per mitjà dels òrgans o les entitats competents en matèria de seguretat i suport tecnològic (art. 13); l'establiment de la prestació de serveis d'auditoria i de certificació per entitats de titularitat pública o privada designades per l'Administració convocant del procés electoral o consulta (art. 14); la intervenció ineludible de l'òrgan competent de l'Administració de la Generalitat que ha de preservar la protecció de dades personals (art. 15) i el dret dels partits polítics amb representació en l'àmbit territorial afectat, com també de les candidatures que concorren o les organitzacions admeses a l'instrument de consulta, a accedir a la informació tècnica relativa al sistema de votació electrònica (art. 16).

En darrer terme, entre les disposicions addicionals, cal destacar la tercera i la cinquena. Així, la tercera declara que l'Administració de la Generalitat ha de subscriure amb els organismes competents de l'Administració general de l'Estat, l'Administració electoral i l'OCE, els protocols i els convenis de col·laboració que siguin necessaris per implementar el procediment telemàtic previst al Projecte de llei, si més no, en un seguit d'actuacions que es detallen a continuació i que s'esmenten expressament al llarg del seu articulat. Principalment, doncs, les relacions de col·laboració que s'estableixin han de donar sortida als següents aspectes: a) la concreció de les dades de caràcter personal dels electors catalans residents a l'estranger i inscrits al CERA que hagin presentat la sol·licitud de votació electrònica, juntament amb el termini i la forma per posar a disposició de l'Administració electoral catalana totes aquestes dades, com també l'adopció de les mesures de seguretat pertinents per a la seva protecció (art. 6.2 Projecte); b) l'adaptació, si escau, de l'imprès oficial de sol·licitud de vot per tal que incorpori l'opció de vot telemàtic o la tramesa d'un altre d'addicional que prevegi aquesta possibilitat (art. 6.3 Projecte); c) la necessitat o no d'adjuntar els fitxers d'imatge que identifiquin l'elector en el moment d'exercir el seu vot per mitjà de la plataforma de votació electrònica (art. 8.2 Projecte); i d) l'exigència o no del segell electrònic de l'òrgan competent en matèria de processos electorals per garantir la integritat del vot telemàtic (art. 10.2 Projecte). I la disposició addicional cinquena, que preveu que l'elector que opti pel sistema tradicional de votació mitjançant papereta, es pugui descarregar les paperetes electorals i els sobres de votació des de la pàgina web corresponent.

Respecte de les dues disposicions finals, la primera autoritza genèricament el Govern per al desplegament de la llei i la segona declara l'entrada en vigor d'aquesta l'endemà de la seva publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

2. Exposarem a continuació l'estat actual de la qüestió sobre el vot electrònic a la legislació comparada i a l'Estat espanyol, només als efectes del coneixement de les matèries connexes amb l'objecte del Dictamen.

El desenvolupament i la generalització de les noves tecnologies de la informació i del coneixement (les anomenades TICs), i la seva utilització cada vegada més estesa en les relacions dels ciutadans amb els poders públics fan inevitable, a mig termini, la seva incorporació als processos electorals en els estats democràtics. És així com l'anomenat «vot electrònic» adquireix carta de naturalesa en el dret electoral modern, incorporant un concepte ampli i imprecís que inclou una gran varietat de procediments però que presenten un element comú: la substitució de les paperetes i de les urnes electorals per màquines o sistemes electrònics com a mitjà per a l'emissió del vot i per al seu escrutini en les diverses fases del procés.

A grans trets, els procediments esmentats poden ser agrupats en dos tipus. D'una banda, el vot presencial, en què es mantenen els elements que configuren el vot ordinari: l'elector s'ha de personar al col·legi davant la mesa electoral que li correspon, és identificat de forma fefaent i es comprova la seva inscripció al cens, i és proveït d'una targeta amb banda magnètica o dispositiu similar, amb el qual accedeix a una cabina equipada d'un terminal electrònic per emetre el seu vot, normalment a través de pantalla tàctil. El vot és carregat a la targeta, que posteriorment s'introduirà a l'urna electrònica situada a la mesa, en la qual es computarà i s'escrutarà. El

procediment tot just descrit admet diferents variants, com ara les que preveuen la transmissió telemàtica del vot des del terminal a l'urna electrònica i estalvien el seu dipòsit físic, i d'altres similars, sobre les quals no ens estendrem per excedir l'objecte d'aquest Dictamen.

I de l'altra, el vot no presencial o remot, usualment denominat vot telemàtic o simplement vot per internet, en el qual els actes propis de la votació es realitzen en un entorn privat i el vot s'emet utilitzant un terminal igualment privat, sigui o no de propietat de l'elector (ordinador, tauleta, dispositiu mòbil). Aquest vot és posteriorment tramès a través de les xarxes de comunicació a una urna o plataforma digital remota, en què serà custodiat i escrutat amb procediments electrònics, juntament amb els altres vots remesos pel mateix procediment. És imprescindible, doncs, la connexió del terminal a la xarxa, i per la seva pròpia naturalesa aquest procediment requereix mitjans específics i complexos que garanteixin la identificació de l'elector i el caràcter personal i secret del vot, entre altres qüestions. Es tracta del procediment emprat pel Projecte de Llei que dictaminem, tot i que el títol no l'identifica clarament, per la qual cosa limitarem el nostre examen a la modalitat exposada, exclouent l'anàlisi del vot electrònic presencial.

A) Un examen de la situació en el dret comparat, referit substancialment als països de la Unió Europea amb els quals compartim tradicions constitucionals comunes, demostra l'escassa aplicació del vot per internet (entenen per tal una aplicació consolidada, prevista a la llei i a l'abast de tots els electors), i també els problemes de seguretat i de fiabilitat que encara presenta, similars als que afecten el vot per correspondència, així com la desconfiança que genera en l'opinió pública i en les institucions. Pel que fa a la primera qüestió, segons l'Informe de la Junta Electoral Central (en endavant, JEC) de 16 de novembre de 2016, sobre la regulació del vot dels electors espanyols que resideixen o es troben a l'estranger (Acord JEC 261/2016), només Estònia disposa actualment d'aquesta aplicació consolidada, fins al punt que un percentatge gens menyspreable dels electors van votar per internet a les darreres eleccions parlamentàries celebrades el 2015.

Per la seva part, a Suïssa el vot per internet també està previst a les lleis i, amb alts i baixos, ha estat progressivament i àmpliament utilitzat en escrutinis cantonals i municipals, en particular per part dels residents a l'estranger. Així, com es desprèn de les dades de què disposem, s'han desenvolupat diversos mecanismes per a una articulació que garanteixi la seguretat i l'objectiu és que el 2019 dos terços dels cantons tinguin implantat el vot electrònic.

Ultra això, a fi de completar la il·lustració del panorama actual, cal assenyalar que a altres països d'Europa han tingut lloc assajos i aplicacions parcials, però, alhora, han adoptat decisions sobre la no continuïtat de la implementació d'aquesta modalitat de votació. Així, a tall d'exemple i consultades les mateixes fonts, a França, a les eleccions a l'Assemblea Nacional de 2012, els residents a l'estranger van poder votar per internet, però el risc d'atacs cibernètics va suposar que el Govern abandonés els plans d'emprar el vot telemàtic en les eleccions legislatives en aquests casos. A Noruega el vot per internet va ser provat a les eleccions locals de 2011 i a les generals de 2013, però aquestes temptatives es van abandonar l'any 2014 per manca de suport polític. El Regne Unit, per la seva part, va fer unes proves pilot el 2003 que afectaven 1,9 milions d'electors i, finalment, la comissió electoral, l'any 2008, va descartar la seva continuïtat atesa la vulnerabilitat i la manca de garanties que presentava el sistema.

Quant a Alemanya i Holanda, ofereixen també exemples de desistiment de vot electrònic, encara que en ambdós casos no era vot telemàtic per internet sinó vot presencial. No obstant això, entenem que les raons del seu desús són aplicables *mutatis mutandis* al vot per internet, fins i tot amb més raó si considerem els problemes afegits que presenta el seu caràcter remot. Al primer d'aquests països el Tribunal Constitucional Federal va declarar inconstitucional el vot per mitjans electrònics a

determinats col·legis electorals no tant per la fiabilitat i la seguretat del sistema sinó per la manca de transparència en el procediment de control, que el feia incompreensible per als ciutadans sense coneixements tècnics (*BverfG*, 2Bvc 3/07, de 3 de març de 2009). A Holanda, que va permetre aviat el seu ús a la legislació electoral, una auditoria va revelar les errades de seguretat i la possibilitat de manipulació del sistema, de manera que va tornar al sistema electoral basat en paper.

En tot cas, hem de recordar que l'escassa aplicació del vot per internet que deriva de les dades exposades és deguda als problemes de fiabilitat i de seguretat que presenten els sistemes emprats en l'actualitat i no a la naturalesa mateixa del sistema que, sens dubte, representarà un avenç considerable en la participació dels ciutadans en els processos electorals. Així, la Recomanació CM/Rec(2009)1, adoptada pel Comitè de Ministres del Consell d'Europa sobre la democràcia electrònica, de 18 de febrer de 2009, després d'afirmar que «la democràcia electrònica afavoreix la participació dels individus i dels grups», considera que «el vot electrònic a distància accelera els procediments de vot, permet controlar electrònicament l'escrutini, registrar electrònicament els vots, i facilita la participació dels ciutadans que resideixen molt lluny de l'oficina de vot o de les persones amb necessitats específiques» (principi 42).

B) En l'àmbit de la regulació estatal no hi ha cap previsió explícita sobre el vot remot per internet, i les lleis electorals no preveuen aquesta modalitat. L'Informe citat de la JEC, i també l'Informe del Consell d'Estat sobre la reforma del sistema electoral, de 24 de febrer de 2009, van tractar aquesta qüestió. Més concretament, davant les dificultats pràctiques observades en els casos del vot dels electors residents a l'estranger, ambdós proposaven la introducció del vot telemàtic, això sí, sempre respectant un conjunt de garanties i requisits.

Val a dir que sí que es va preveure un procediment de vot electrònic presencial, per tant, amb votació personal al col·legi i mesa electoral corresponent, a les eleccions autonòmiques al País Basc, que a data d'avui encara no s'ha portat a la pràctica, si bé les disposicions legals corresponents no s'han derogat expressament (art. 132 bis i seg. de la Llei 5/1990, de 15 de juny, d'eleccions al Parlament Basc, afegit per la Llei 15/1998, de 19 de juny). Es tractava d'una votació mitjançant urna electrònica, idèntica a la descrita a l'inici d'aquest apartat, establerta de forma complementària a la votació ordinària per papereta i d'ús facultatiu per a l'elector. La pàgina web del Govern Basc, en el seu apartat relatiu al vot electrònic al País Basc, utilitza el passat per definir-lo i es refereix a la necessitat de «dar respuesta a las objeciones, preocupaciones y sugerencias de los partidos políticos con representación en el Parlamento Vasco, que requerían un nuevo sistema que integre en uno sólo los dos procedimientos de voto tradicional y de voto electrónico». De fet, la Llei 11/2015, de 23 de desembre, de cinquena modificació de la Llei d'eleccions al Parlament Basc conté una disposició addicional segona («Testeo de sistemas electrónicos») que habilita el Govern per fer «las pruebas piloto que estime necesarias mediante el empleo de nuevas tecnologías que mejor se adapten al proceso electoral, a fin de evaluar su posible implantación».

A Catalunya, la Llei 4/2010, de 17 de març, sobre consultes populars per via de referèndum regulava un sistema de vot electrònic presencial (art. 56). No obstant això, la declaració d'inconstitucionalitat que ha fet la STC 51/2017, de 10 de maig, ha deixat sense efecte aquest sistema pel que fa a les consultes d'àmbit autonòmic, encara que sí que podria ser utilitzat per a les consultes d'àmbit local, que no van ser objecte d'impugnació.

També el Principat d'Astúries té previst regular el sistema de vot telemàtic per als residents a l'estranger. En concret, a la Proposició de llei en tramitació de reforma de la Llei 14/1986, de 26 de desembre, sobre el règim de les eleccions a la Junta General (BOPA núm. 19.1, de 3 de febrer de 2016), de forma semblant al que fa el Projecte de llei dictaminat, es disposa que per a l'exercici del dret de sufragi pels as-

turians residents fora d'Astúries s'articularà legislativament un sistema de vot electrònic a distància que garanteixi el caràcter universal, lliure, igual, directe i secret (disp. ad. primera).

Ultra això, arreu de l'Estat s'han fet proves pilot sense efectes vinculants, autoritzades per acord de la JEC. La més important de les dites proves es va portar a terme amb motiu del referèndum sobre el Tractat de la Constitució per a Europa (Acord JEC 32/2005, de 25 de gener), realitzada a un municipi de cada província, amb un cens electoral proper als dos milions d'electors, i amb resultats que la JEC qualifica de «no especialment exitosos» i de participació molt escassa.

C) La compatibilitat del vot remot o per internet amb els principis i garanties democràtics que li són inherents ha estat a bastament analitzada per institucions i organismes internacionals especialitzats. Entre aquests convé citar la coneguda Comissió Europea per a la Democràcia pel Dret, del Consell d'Europa (en endavant, Comissió de Venècia) que va elaborar i aprovar l'estudi que fins ara ha estat considerat com el més complet sobre aquesta matèria (*Étude 260/2003, Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les standards du Conseil d'Europe, adopté per la Commission de Venise lors de sa 58e session plénière*, de 12-13 de març de 2004). També ha estat molt esclaridora la Recomanació Rec(2004)11, 30 de setembre, del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, sobre normes jurídiques, operacionals i tècniques relatives al vot electrònic, molt recentment substituïda per la Recomanació CM/Rec(2017)5, de 14 de juny de 2017, sobre les normes relatives al vot electrònic. Finalment, cal fer esment a la Recomanació CM/Rec (2009)1, sobre la democràcia electrònica, abans citada.

En aquests documents es reconeix l'avenç per a la participació democràtica que poden representar les noves tecnologies de la comunicació, i també els problemes de fiabilitat i seguretat que encara existeixen per a la garantia del vot universal, lliure, igual i secret. És per això que recomanen la màxima cautela en la introducció del vot per internet de forma gradual i progressiva, la realització de proves pilot prèvies, l'ús complementari i facultatiu mentre no es resolguin els problemes d'accessibilitat i simplicitat que comporta, i el control exhaustiu de la idoneïtat dels equips i del programari emprat. I, com a conclusió, desaconsellen la seva introducció sense un debat ciutadà previ i un ampli consens polític i social.

3. El vot dels ciutadans residents a l'estranger és, com també hem vist que succeeix en el cas del vot electrònic, una qüestió que ha estat àmpliament tractada des d'una perspectiva legislativa, jurisprudencial i doctrinal pels problemes que planteja. De fet, el seu reconeixement no és un tema pacífic en el marc de les tradicions constitucionals comunes dels estats europeus. Per això ha merescut un Informe adoptat conjuntament per dues institucions consultives del Consell d'Europa, l'abans citada Comissió de Venècia i el Consell de les eleccions democràtiques (*Étude 580/2010, Rapport sur le vote a l'étranger*, de 24 de juny de 2011).

A) Com recorda aquest Informe, el Tribunal Europeu de Drets Humans (en endavant, TEDH) ha acceptat fins a dates molt recents la limitació del dret de sufragi en el cas dels ciutadans residents a l'estranger, basant-se en el fet que aquests ciutadans no coneixen prou bé els problemes del país, i que tampoc resulten afectats directament pels actes i les decisions dels òrgans d'estat conformatos per elecció, entre d'altres raons. Només recentment el TEDH ha iniciat la revisió d'aquesta jurisprudència (STEDH de 8 de juliol de 2010, assumpte *Sitaropoulos i Giakoumopoulos contra Grècia*).

Segons l'Informe citat, la gran majoria dels estats de la Unió Europea reconeixen aquest dret, llevat de Xipre, Grècia i Malta, que ho fan amb limitacions importants, encara que a Grècia està en procés de reconeixement arran de la Sentència del TEDH, abans indicada. En altres estats el sufragi és reconegut només en determinats supòsits. Així, Dinamarca només l'accepta en el cas de residents temporals a l'estranger, i el Regne Unit exigeix una certa presència al país durant els darrers

quinze anys, com també continuar inscrit en el cens d'origen. Per la seva part, Alemanya posa un límit de com a màxim vint-i-cinc anys de residència a l'estranger per gaudir del dret de vot. En aquest país, com a d'altres, les limitacions són diferents segons el tipus d'elecció.

Quant a la forma de vot, trobem diferents modalitats. En la majoria dels casos es fa personalment a les representacions i delegacions diplomàtiques o consulars, a vegades de forma exclusiva (alguns països de l'est d'Europa) i en d'altres de forma alternativa amb el vot per correspondència. També hi ha països en què aquest vot per correspondència és l'únic previst, i a voltes també s'accepta el vot delegat (vot per *procuration*), el vot anticipat i, com vèiem anteriorment, el vot per internet a Estònia i en determinats supòsits a França i Holanda.

L'Informe conclou que, encara que en el moment actual el reconeixement del dret de sufragi dels ciutadans residents a l'estranger no deriva necessàriament «dels principis del patrimoni electoral europeu», sí que recomana als estats l'adopció de mesures que permetin avançar amb aquest objectiu. En aquest sentit, proposa considerar diferents variables, com el tipus de residència a l'estranger (temporal o permanent) i la tipologia d'elecció (local, nacional o europea).

Respecte de la forma de vot, considera que el vot presencial a les representacions consulars o diplomàtiques pot limitar fortament l'exercici del dret de sufragi, en particular quan obliga a desplaçaments considerables. No obstant això, l'Informe entén que aquesta limitació pot estar justificada si es té en compte que altres modalitats (correspondència, internet, vot per procuració) no són segures o fiables, tal com estan implementades actualment.

B) A l'Estat espanyol el vot dels ciutadans residents a l'estranger està regulat per la LOREG, substancialment al seu article 75. Aquesta Llei orgànica va ser objecte d'una reforma important operada per la Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, que va modificar, en la matèria que ens interessa, els articles 2 i 75. D'acord amb les previsions que s'hi contenen, els ciutadans residents a l'estranger són titulars del dret de sufragi en les mateixes condicions que els residents en el territori de l'Estat. No obstant això, hi ha dues limitacions al seu exercici: d'una banda, segons el nou apartat 3 de l'esmentat article 2, no poden exercir-lo a les eleccions locals realitzades per sufragi universal (municipals, cabildos, consells insulars, Consell General de la Vall d'Aran i juntes generals del País Basc). De fet, aquesta norma va ser objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat que va ser resolt per la STC 153/2014, de 25 de setembre, declarant la seva adequació a la Constitució.

I, de l'altra, l'han de sol·licitar mitjançant escrit dirigit a la corresponent delegació provincial de l'OCE (vot pregat), sol·licitud que s'ha d'enviar no més tard del vint-i-cinquè dia posterior a la convocatòria d'eleccions (art. 75.1 LOREG).

La regulació vigent des del 2011 va introduir canvis importants en aquesta matèria. La novetat més substancial és la referida a la forma de votació, afegint al vot per correspondència, únic acceptat fins llavors, el vot presencial en urna a l'oficina o secció consular en què estigui inscrit l'elector, o als locals expressament habilitats a aquests efectes.

No obstant això, la reforma exposada no ha resolt els problemes crònics que afecten el vot dels residents a l'estranger, com posa de manifest de forma detallada l'Informe de la JEC, citat anteriorment.

En vista de l'anterior, la JEC examina la possibilitat d'introduir en aquest supòsit el vot per internet, d'acord amb les consideracions següents:

En primer lloc, la Constitució no preveu expressament el vot per internet però no el prohibeix, com tampoc no ho fa amb el vot per correspondència, que mai ha estat qüestionat. El caràcter personal del vot, exigint per l'article 4.1 LOREG («El dret de sufragi s'exerceix personalment [...]»), no impedeix aquestes opcions de vot no presencial, sempre que s'articulin de forma adequada.

Sí que resulta necessària, en canvi, segons la Junta, una expressa previsió legal, ja que considera que l'aprovació per norma reglamentària comportaria una interpretació forçada del mandat contingut a l'article 75.12 LOREG, el qual atribueix al Govern el desenvolupament, previ informe de la JEC, de la regulació dels criteris i la limitació dels supòsits a què es refereix el precepte, així com també l'establiment d'altres procediments per al vot dels residents absents que visquin en estats estrangers en els quals no sigui possible l'aplicació del que aquell disposa. En aquest sentit, hem d'assenyalar que la Junta reconeix explícitament que el legislador autonòmic és competent per introduir aquesta modalitat de votació en les eleccions a les assemblees legislatives corresponents.

En segon lloc, la JEC afirma que l'ús de mitjans telemàtics per a l'exercici del sufragi actiu persegueix una finalitat constitucionalment legítima i, fins i tot, necessària, ja que d'aquesta manera es fomenta la participació (art. 9.2 CE) i es remouen obstacles que actualment la limiten, de manera que l'elector resident a l'estranger podria equiparar les seves possibilitats de vot amb les que disposen els ciutadans residents en el territori de l'Estat.

No obstant això, en el seu Informe recorda que «[n]o cabe desconocer la complejidad que la introducción del voto por internet entraña, debido a las dificultades de controlar el medio. Los principales problemas pueden ser los ataques informáticos y el intento de manipulación del sistema para favorecer a una de las fuerzas que concurren a las elecciones» (conclusió cinquena). Per aquest motiu, recomana extremar la cautela i establir les garanties tècniques adequades, en la línia de les recomanacions i els informes aprovats pel Consell d'Europa. Així mateix, atesa l'anomenada «bretxa digital», considera necessària la introducció d'aquesta modalitat de forma complementària i voluntària, deixant a l'elector la possibilitat d'optar pel correu ordinari o el vot presencial a l'oficina o secció consular.

Finalment, la JEC entén que la implantació del nou sistema requereix un ampli debat públic, basat en un elevat grau de consens polític i amb la finalitat de reforçar la confiança en el conjunt del sistema electoral.

4. La sol·licitud dels diputats imputa dues targes d'inconstitucionalitat al Projecte de llei objecte de dictamen, amb el benentès que no qüestiona en cap moment, per tractar-se d'un tema de debat polític, «la mayor o menor conveniencia política de la implantación de un sistema de votación telemática» ni tampoc «las condiciones adecuadas y suficientes de seguridad operativa y, por ende, jurídica, exigible con carácter de *lege ferenda*» per aquest sistema.

Dit això, en primer lloc, efectuen una crítica global a la regulació del Projecte perquè consideren que el legislador català no té competències per establir un model de votació per als espanyols residents a l'estranger, en aquest cas telemàtic, alternatiu als dos procediments de votació que estableix el legislador orgànic estatal a l'article 75 LOREG (votació per correu o davant les oficines consulars). D'aquesta manera, entenen que el dit caràcter *alternatiu* «implica *per se* su no ajuste a la normativa básica» i que es fa servir una llei autonòmica per «conculcar la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.1 en relación con la normativa electoral básica».

En segon lloc, de forma concreta i amb poca o escassa fonamentació, plantegen la inconstitucionalitat de l'article 6 del Projecte per infracció del principi de seguretat jurídica atesa la «difícil comprensibilidad de este precepto». Consideren que la «normativa de Cataluña» a què fa esment en el seu apartat 1, pot referir-se «indistintamente a la normativa de la Generalitat y la estatal», al mateix temps que tampoc no es defineix «en un ámbito tan sensible para el ciudadano como es el acceso a un procedimiento que le permita el voto a criterios jurídicamente comprensibles».

5. D'acord amb les consideracions efectuades, configurarem aquest Dictamen en dos ulteriors fonaments jurídics: en el segon, exposarem el marc constitucional i estatutari de competències sobre el règim electoral; en el tercer, d'acord amb aquest paràmetre, resoldrem els dubtes plantejats pels sol·licitants respecte a la hipotètica

vulneració de la competència de l'Estat en matèria de règim electoral general, que atribueixen a la totalitat del Projecte de Llei que dictaminem. Així mateix, tractarem l'allegació sobre la vulneració del principi de seguretat jurídica reconegut a l'article 9.3 CE, que els sol·licitants imputen a l'article 6 del Projecte.

Segon. El marc constitucional i estatutari de competències relatiu al règim electoral

En aquest fonament jurídic, tal com acabem de dir, analitzarem l'ordre constitucional i estatutari de competències en matèria de règim electoral general en el qual s'enquadra el Projecte de Llei que és objecte d'aquest Dictamen. A aquests efectes, començarem amb l'examen de la petició, exposant els dubtes que planteja i els arguments que els sustenten (apt. 1). I, seguidament, descriurem les línies mestres del marc competencial esmentat, tal com deriva de la Constitució i de l'Estatut, fent referència a l'especial posició que ocupa la LOREG i a la jurisprudència constitucional que resulti rellevant (apts. 2 i 3).

1. L'escrit de sol·licitud, després d'examinar les competències de la Generalitat i l'Estat en matèria electoral, allega la «vulneración de la normativa básica electoral». Encara que no s'afirmi explícitament, i com ja hem avançat, de l'argumentació aportada es desprèn que aquesta taxa afecta el Projecte de Llei en la seva totalitat i no a determinades disposicions d'aquest. Tampoc s'expressen dubtes sobre la concreta regulació del vot electrònic que s'hi conté, ni sobre la seva afectació material al dret de sufragi actiu. El vot telemàtic o per internet podria ser una «válida y legítima opción del legislador orgánico», encara que els peticionaris reconeixen la dificultat que hi ha per determinar uns requisits de seguretat operativa i informàtica constitucionalment acceptables en aquesta modalitat de vot. El que qüestionen, doncs, és que la Generalitat sigui competent per legislar sobre aquesta qüestió, sense entrar en la concreta regulació que se'n fa.

Això és així, segons els diputats sol·licitants, perquè la forma de vot dels ciutadans residents a l'estranger, que és allò que regula el Projecte de Llei que dictaminem, és una matèria que està reservada a l'Estat, tal com derivaria de la lectura de l'article 75 LOREG. Aquest precepte estableix un procediment de votació específic, que és diferent del que s'aplica al vot dels ciutadans residents al territori de l'Estat, i que preveu únicament dues modalitats d'emissió, el vot per correspondència i el vot presencial a les oficines o seccions consulars.

L'esmentada regulació és «normativa bàsica», segons els peticionaris, ja que incorpora en aquesta qüestió concreta la determinació de les condicions bàsiques necessàries per garantir la igualtat dels espanyols en l'exercici del dret de participació en els afers públics (art. 23.1 CE), a l'empara d'allò previst a l'article 149.1.1 CE. És per aquesta raó, afegeixen, que la disposició addicional primera, apartat 2, de la LOREG, determina l'aplicació de l'esmentat article 75 a les eleccions autonòmiques, en el nostre cas al Parlament de Catalunya.

A partir d'aquí, consideren que en la mesura que el Projecte de Llei arbitra un procediment diferent, i que és alternatiu als previstos en la «normativa bàsica», comporta una «violación mediata del orden competencial constitucionalmente previsto», amb la qual cosa «se estaría utilizando una ley autonómica para conculcar la competencia estatal prevista en el artículo 149.1.1 en relación con la normativa electoral básica».

Conseqüentment, afirmen que aquesta contradicció amb l'article 75 LOREG comporta la vulneració mediata de l'ordre constitucional, ja que la LOREG ha esdevingut paràmetre de constitucionalitat dels preceptes autonòmics controvertits, consideració aquesta que raonen amb nombroses citacions de jurisprudència constitucional.

2. La Constitució i l'Estatut enuncien els principis i regles que determinen de forma primordial la distribució de competències entre l'Estat i la Generalitat. Algunes d'aquestes previsions no són atributives de competències, com és el cas de l'ar-

ticle 23 CE (dret fonamental de participació en els afers públics), o de l'article 81.1 CE (règim electoral general), però indirectament la reserva de regulació per llei orgànica que prescriuen comporta l'atribució de la potestat legislativa corresponent a l'Estat. En canvi, l'article 149.1.1 CE sí que té naturalesa competencial i, malgrat el que pugui semblar a primera vista, no conté una norma típica de competències compartides (bases estatals i desenvolupament autonòmic), com veurem més endavant. Quant a l'article 152 CE, únicament disposa un mandat sobre la forma d'elecció de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes que hagin accedit a l'autogovern per la via de l'article 151 CE, de manera que només exigeix dos principis molt oberts: el sistema de representació ha de ser proporcional, i s'ha de garantir la representació de les diverses zones del territori, qüestions aquestes que no tractarem pel fet que excedeixen de l'objecte d'aquest Dictamen.

L'Estatut, que també conté un precepte sobre el dret de participació en els afers públics (art. 29), dedica l'article 56 a la regulació de les eleccions al Parlament de Catalunya, encara que són comptades les previsions que afegeixen criteris suplementaris als que conté la Constitució. Entre d'altres, la necessitat d'establir criteris de paritat entre dones i homes per a l'elaboració de les llistes electorals (apt. 3), i la remissió de la regulació del règim electoral a una llei del Parlament de Catalunya, que ha de ser aprovada en una votació final sobre el conjunt del text per majoria de les dues terceres parts dels diputats (apt. 2).

No obstant això, la més significativa característica que presenta el règim electoral de Catalunya, a diferència de la resta de comunitats autònomes és, paradoxalment, la carència de llei electoral pròpia per a la regulació general de les eleccions al Parlament. Per tant, encara regeix la disposició transitòria segona de l'Estatut que, alhora, manté la vigència de la disposició transitòria quarta de l'Estatut de 1979. Aquesta disposició transitòria, com és sabut, determinava de forma provisional quatre circumscripcions provincials, i feia una distribució dels 135 diputats entre elles. I, per a tota la resta, declarava l'aplicació de les normes vigents per a les eleccions al Congrés dels Diputats, llevat de l'atribució a les juntes electorals provincials de les competències que té la JEC a les esmentades eleccions generals.

Com dèiem abans, aquest és un cas únic, especialment significatiu si considerem que a les altres comunitats autònomes que van accedir a l'autonomia per la via de l'article 151 CE o de la disposició transitòria segona CE es va entendre que l'aprovació d'una llei electoral pròpia era una decisió substancial en l'avenç a l'autogovern, i van iniciar els treballs per a la seva aprovació, fins i tot sense esperar la promulgació de la llei prevista a l'article 81.1 CE, la LOREG. Així, el País Basc la va aprovar al novembre de 1983, Galícia a l'agost de 1985 (tot just un més després de la LOREG) i Andalusia al gener de 1986. Totes les altres assemblees legislatives autonòmiques van aprovar també les seves lleis electorals durant els anys següents.

No és aquest un tema sobre el qual nosaltres haguem de pronunciar-nos en l'exercici de la nostra funció consultiva, més encara si no ha estat plantejat pels diputats sol·licitants. Però sí que hem de manifestar l'anomalia que presenta el fet de tractar la constitucionalitat o l'estatutarietat d'un Projecte de llei que en regula un aspecte parcial (la introducció d'una nova modalitat en el vot dels ciutadans residents a l'estranger) en un moment en què el règim electoral català encara es regeix per les regles transitòries de l'any 1979.

3. Tal com succeeix en altres àmbits del nostre ordenament, la Constitució i els estatuts no contenen de forma acabada el marc de distribució de competències en matèria electoral, sinó que cal tenir en compte la legislació i la jurisprudència posteriors per conèixer el seu abast complet. Ja la primerenca STC 38/1983, de 16 de maig (especialment, FJ 2 i 3) va aportar regles importants per a la determinació d'aquest marc, definint el sentit de l'expressió règim electoral general de l'article 81.1 CE. En aquesta definició el Tribunal va aclarir que «general» no és equiparable a «eleccions generals», com pretenien els recurrents, i va utilitzar uns criteris tan expansius que

atribuïa a l'Estat, per exemple, la competència exclusiva en la regulació de les eleccions municipals i a diputats provincials, cosa que, altrament, no deriva necessàriament de les previsions constitucionals dels articles 140 i 141 CE. I, el que encara és més important, aquest caràcter expansiu ha determinat la posició central que s'atorga, en aquest marc, a la llei orgànica prevista a l'article 81.1 CE, la ja esmentada LOREG. Conseqüentment, no és possible delimitar aquest marc sense tenir en compte la funció que la LOREG compleix al seu si.

A) La LOREG regula el règim electoral general i, al mateix temps, és la llei orgànica que conté el desenvolupament directe del dret fonamental de participació en els afers públics (art. 23 i 81.1 CE), així com les condicions bàsiques necessàries per garantir la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici d'aquest dret i en el compliment dels deures que comporta (art. 149.1.1 CE). És, doncs, un autèntic codi electoral, que pretén regular la matèria de forma sistemàtica amb criteris de coherència i de plenitud a través del seu títol primer, que conté disposicions comunes a totes les eleccions realitzades per sufragi universal directe.

En canvi, els altres títols contenen disposicions específiques per als diferents processos electorals: diputats i senadors (títol II), eleccions municipals (títol III), elecció dels cabildos insulars canaris (títol IV), elecció de diputats provincials (títol V) i, finalment, eleccions al Parlament europeu (títol VI).

B) Centrant-nos en allò que interessa als efectes del nostre Dictamen, la LOREG no conté disposicions específiques relatives a les eleccions autonòmiques, que han estat regulades per les respectives lleis de les comunitats autònomes. Però, així i tot, aquestes lleis autonòmiques estan subjectes i han de respectar determinades regles i matèries contingudes a la LOREG, en la mesura que són expressió de la competència exclusiva de l'Estat, abans exposada, i molt particularment de la que deriva de l'article 149.1.1 CE.

Aquesta subjecció i, en general, les relacions entre la LOREG i les lleis electorals autonòmiques, estan regulades a la seva disposició addicional primera i, en allò que interessa als efectes del nostre Dictamen, a l'apartat 2, que determina de forma precisa i detallada els preceptes del títol I que s'apliquen a les eleccions autonòmiques. Aquest mandat significa, entenem nosaltres, que la legislació autonòmica no pot contradir les normes estatals citades o preveure obstacles per a la seva aplicació, ni tampoc modificar-les. Sí que s'accepta, i així resulta de l'examen comparat d'aquesta legislació, la seva reproducció, que molt sovint és necessària per facilitar la sistemàtica i la comprensió normativa, fins i tot textual i semàntica.

El text inicial de l'esmentada disposició addicional, segons la redacció del Projecte de llei, optava per una formulació inversa: determinava les matèries del títol primer que podien ser objecte de regulació per la legislació autonòmica, deixant la resta a la competència del legislador orgànic. Va ser com a conseqüència de les esmenes presentades durant la tramitació parlamentària del Projecte que es va acordar la redacció finalment aprovada, més respectuosa amb les competències autonòmiques, ja que el seu contingut no està taxat per la LOREG, sinó únicament limitat en allò que constitueix reserva de llei orgànica. Així mateix, és més adequada a la naturalesa de la LOREG que, com a llei orgànica, mai no pot tenir un caràcter residual sinó acotat per la matèria que li correspon regular.

Com indicàvem anteriorment, aquesta aplicació general ha estat justificada pel fet que els preceptes afectats regulen matèries que per la seva pròpia naturalesa són reserva de llei orgànica (desenvolupament directe del dret fonamental de participació en els afers públics, d'una banda, i règim electoral general, de l'altra) o expressen la competència exclusiva de l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici de l'esmentat dret fonamental (art. 149.1.1 CE). No obstant això, l'apartat 2 de la disposició addicional primera LOREG no especifica quin d'aquests mandats constitucionals fonamenta l'exigència d'apli-

cació general dels diferents preceptes enumerats, com tampoc no assenyala els que tenen naturalesa de llei orgànica.

La implementació de les regles abans exposades ha conduït a un model de distribució de competències que, malgrat la interpretació expansiva que conté del concepte de règim electoral general, respon a criteris clars i coherents. La distribució material resultant, en les seves línies generals, és la següent.

D'una banda, l'Estat s'ha reservat la regulació de les qüestions que mantenen una relació directa o indirecta amb la garantia de les eleccions lliures, relatives al vot lliure, igual, directe i secret, i al control de la puresa del procés electoral: la regulació del dret de sufragi actiu i passiu; la regulació completa d'una Administració electoral independent i parcialment judicialitzada que garanteix la regularitat del procés; la inscripció, la formació i la rectificació del cens electoral i l'accés a les dades censals, matèria aquesta que s'entén directament connectada amb el dret de sufragi actiu, ja que el cens constitueix un instrument indispensable per al seu exercici (STC 154/1988, de 24 de novembre, FJ 2 i 3); la jurisdicció contenciosa electoral; el finançament i les despeses electorals i, finalment, els delictes electorals. Quant al procediment electoral pròpiament dit, la LOREG permet un marge d'intervenció important al legislador autonòmic, encara que qüestions com la presentació i la proclamació de candidatures, el vot per correspondència i el vot dels ciutadans residents a l'estranger estan previstes amb detall.

Tota la resta pot ser lliurement regulada per la legislació autonòmica, encara que les matèries que presenten més rellevància política són, com és sabut, les relatives a la determinació de les circumscripcions; els criteris per a la concreció del nombre de diputats que s'han d'elegir a cadascuna d'elles; la fórmula electoral; la fixació de barreres per participar en el còmput de vots, i la introducció de tipus específics de vot diferents de la llista tancada i bloquejada, com podrien ser el vot preferencial o el vot únic transferible, entre d'altres. Quant al procediment de votació ordinària (secció XIII, capítol VI, títol primer), el legislador autonòmic també disposa d'un àmbit molt ampli d'intervenció, ja que la LOREG només exigeix l'aplicació de les normes sobre el vot secret, els criteris per determinar el que és vot nul i en blanc, les funcions i l'autoritat del president de mesa i el caràcter de l'escrutini general com a acte únic i públic.

Igualment, pot normar altres assumptes, com és l'establiment de noves causes d'incompatibilitat; la composició i les funcions de la junta electoral de la comunitat autònoma (qüestió aquesta avalada per la STC 154/1988, FJ 6 i 7); les obligacions dels ajuntaments relatives a la campanya electoral; els criteris per a la distribució de temps gratuït als mitjans de comunicació de titularitat pública, els apoderats i els interventors i, finalment, determinacions sobre meses electorals, la forma de votació, l'escrutini a les meses electorals i l'escrutini general. La STC 225/1998, de 25 de novembre, referida a determinats assumptes del règim electoral de les Illes Canàries (circumscripció insular i establiment de barreres de fins al trenta per cent, entre d'altres) demostra l'amplíssim camp d'intervenció de què disposa el legislador autonòmic en aspectes de gran transcendència política.

C) De tot el que acabem d'exposar es desprèn el caràcter determinant i substancial que el legislador orgànic i també la jurisprudència constitucional mateixa han atribuït a la LOREG i, molt particularment, a la seva disposició addicional primera, autèntica clàusula de tancament del sistema.

Posició central aquesta que en gran mesura deriva del fet de regular una matèria, el règim electoral, que és crucial en tot estat democràtic. I també per l'amplíssim consens que va presidir tant la seva elaboració i aprovació inicial l'any 1985 com les modificacions posteriors, d'entre les quals només caldrà recordar l'operada per la Llei orgànica 2/2011, que afecta directament l'objecte d'aquest Dictamen. En termes generals, l'esmentat consens s'ha mantingut en l'elaboració i l'aprovació de les lleis autonòmiques, que sempre han acceptat els mandats continguts a la LOREG.

En general, s'han abstingut de tractar la matèria regulada pels preceptes enumerats a la disposició addicional, encara que també han optat de vegades per reproduir-los totalment o parcial, en la seva literalitat, o amb petits canvis que no afectaven el sentit de la norma. Si exceptuem els problemes produïts inicialment, abans de l'aprovació de la LOREG i de l'establiment del marc constitucional que hem exposat, només en casos comptats aquests canvis han propiciat recursos o qüestions d'inconstitucionalitat, que examinarem tot seguit.

En el pla jurídic la posició central esmentada de la LOREG deriva de la seva consideració com a paràmetre de constitucionalitat de les disposicions autonòmiques controvertides, com ha reconegut en diverses ocasions la jurisprudència constitucional. Examinarem aquesta afirmació amb deteniment, ja que és un element substancial en l'argumentació aportada per l'escrit de sol·licitud.

La STC 154/1988, de 21 de juliol, que va resoldre la impugnació contra determinats articles de la Llei 28/1983, de 25 de novembre, d'eleccions al Parlament Basc (per tant, anterior a la LOREG), va ser la primera en tractar aquest tema (FJ 3). I, el cert és que sempre que el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre la LOREG ha mantingut la posició allà manifestada, autèntica *ratio decidendi* de les seves decisions en aquest assumpte. Així es constata en d'altres decisions més recents, com ara les STC 40/2011, de 31 de març (FJ 4), i 13/2009, de 19 de gener, de manera que aquesta darrera, tot reproduint la dicció literal de la STC 154/1988 (FJ 3), diu amb claredat que:

«Así, por tanto, la normativa dictada por las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia electoral, ha de coheretarse con “las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el art. 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garantizan la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.1 de la Norma fundamental” [...]» (FJ 8)

Això significa que les normes que «prescribe la propia LOREG en su disposición adicional primera, 2, han de aplicarse también a las elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas». Conseqüentment, la LOREG «“deviene así –en cuanto fija las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de sufragio– parámetro de la constitucionalidad de los preceptos autonómicos controvertidos [...]”» (ibídem).

D'acord amb les consideracions exposades, en les comptades ocasions en què s'ha produït el conflicte entre la legislació autonòmica i les normes contingudes a la disposició addicional primera LOREG, el Tribunal ha examinat si realment es produïa aquesta contradicció i, en cas afirmatiu, ha declarat la inconstitucionalitat del precepte autonòmic afectat. Així ho va fer a la STC 154/1988, esmentada, quan va anul·lar les prescripcions que atribuïen al Govern Basc l'elaboració i el manteniment del cens electoral, entre d'altres. En canvi, les dues sentències més recents que hem citat anteriorment no van apreciar contradicció i, per tant, van declarar l'adequació a la Constitució dels articles controvertits de la legislació autonòmica.

Ara bé, una lectura més atenta de les sentències citades, així com la seva anàlisi en el context de la jurisprudència sobre les matèries directament relacionades (reserva de llei orgànica, abast de la competència estatal en el desenvolupament directe dels drets fonamentals, límits a la competència estatal *ex* article 149.1.1 CE) ens permet introduir unes consideracions que precisin i completin el que acabem d'exposar.

Per començar, la LOREG està plenament sotmesa a la Constitució, i almenys en una ocasió el Tribunal s'ha pronunciat sobre aquesta adequació en resoldre un recurs d'inconstitucionalitat contra la reforma operada per la Llei orgànica 2/2011 (STC 153/2014, que es referia precisament al vot dels ciutadans residents a l'estranger). A més, en la determinació que fa del règim electoral general, la LOREG també està sotmesa als estatuts d'autonomia, com ja va recordar la STC 38/1983 (FJ 3), anteriorment citada («el régimen electoral general está compuesto por las normas

electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado [...] salvo las excepciones que se hayan establecido en la Constitución y en los Estatutos»).

En segon lloc, la LOREG és paràmetre de constitucionalitat dels preceptes autonòmics controvertits, però no en la seva totalitat, sinó només «en cuanto fija las condiciones básicas para el ejercicio del sufragio». Amb aquesta expressió s'està referint el Tribunal Constitucional a les normes dictades a l'empara de la competència estatal *ex* article 149.1.1 CE, ja que afegeix immediatament que correspon «a este Tribunal enjuiciar, en cada caso, la medida en que uno u otro precepto estatal responde al ejercicio de la competencia *ex* art. 149.1.1 CE y sin que ello suponga convertir en objeto del juicio de constitucionalidad a unas normas estatales que no han sido impugnadas y que mantienen su presunción de validez» (STC 154/1988, FJ 3 i, en sentit idèntic, STC 13/2009, FJ 8).

És a dir, el Tribunal no renuncia a examinar si la disposició de la LOREG que actua com a paràmetre de validesa realment respon a les exigències i els requisits constitucionalment previstos per a l'exercici de la competència estatal *ex* article 149.1.1 CE, encara que reconegui que el que es decideix en el procés no és la constitucionalitat de la LOREG, sinó la de la llei electoral autonòmica que és objecte de la controvèrsia.

I, així ho ha fet a la doctrina constitucional tot just exposada, que analitzarem amb deteniment més endavant, així com en un altre cas en què es plantejava també la contradicció entre la normativa estatal i l'autonòmica (STC 81/2012, de 18 d'abril), encara que aleshores el problema era diferent, ja que es referia a la regulació catalana de la moció de censura a l'alcalde, i, per tant, no afectava l'aplicació general de l'apartat 2 de la disposició adicional primera LOREG.

Finalment, l'examen efectuat de la disposició de la LOREG que opera com a paràmetre s'ha de fer atenent el que sempre ha sigut un criteri hermenèutic substancial en matèria de drets fonamentals: és a dir, es tracta de cercar sempre la interpretació que sigui més favorable a la plena efectivitat del dret fonamental. La STC 105/2012, d'11 de maig, n'ofereix un exemple important que tractarem a l'apartat 3 del següent fonament jurídic.

Tercer. L'examen de l'adequació constitucional i estatutària del Projecte de llei

A continuació, i d'acord amb el marc constitucional i estatutari de competències que hem exposat, donarem resposta als dubtes plantejats pels sol·licitants. Abans d'això, però, entenem que resulta necessari precisar dues qüestions prèvies.

En primer lloc, els aspectes tècnics sobre la fiabilitat i la seguretat del sistema de vot per internet que preveu el Projecte de llei no seran examinats en el present Dictamen ja que, com dèiem anteriorment, els diputats peticionaris no expressen cap objecció respecte d'aquesta qüestió. A més, entenem que el procediment finalment emprat, tant en allò que es refereix al programari (*software*) com al maquinari (*hardware*), s'adequarà a les exigències establertes per les recomanacions del Comitè de Ministres del Consell d'Europa, i així es desprèn clarament del contingut dels articles 4 i 5 del Projecte (principis d'actuació i requisits), i també del tenor del preàmbul mateix. Per tant, donem per fet que disposarà de garanties suficients per evitar els riscos més greus que poden afectar qualsevol modalitat de votació telemàtica, manifestats de forma general pels organismes estatals i internacionals que han tractat el tema, com poden ser els atacs informàtics que col·lapsin el seu funcionament, o la seva manipulació.

Sí que analitzarem, en canvi, les regles que estableix el Projecte sobre el procediment de votació que tenen relació amb aspectes tècnics (art. 6 a 11), amb la finalitat de comprovar si ofereixen garanties similars a les que conté la LOREG en el vot per correspondència dels ciutadans residents a l'estranger, que és el procediment que més similituds presenta amb el vot per internet. Entre dites regles, resulten d'es-

pecial interès les disposicions relatives a l'habilitació i a la gestió de la plataforma electrònica, que actua com a element central del sistema, i als mecanismes utilitzats per identificar l'elector tant en la inscripció en aquesta plataforma com en l'emissió del vot, a fi de garantir el caràcter personal, lliure, igual i secret del vot.

I, en segon lloc, volem assenyalar que alguns aspectes de l'argumentació emprada per la sollicitud de dictamen no són aplicables a l'assumpte que ara ens ocupa i, per tant, no els tindrem en compte en el nostre raonament. Ens referim a les expressions «marco normativo básico del alcance y competencia estatal», «vulneración de la normativa básica electoral», «régimen electoral básico», i d'altres similars, que també trobem en algun cas a la documentació tramesa pel Govern («caràcter bàsic de l'article 75 LOREG»), que semblen alludir a un criteri de distribució competencial del tipus legislació bàsica (competència estatal) i desenvolupament legal i reglamentari (competència autonòmica). L'extensa citació de les STC 60/1993, 61/1993 i 62/1993, de 18 de febrer, que figura a l'escrit de sollicitud (casos caixes d'estalvi, Cantàbria, Canàries i Aragó, sobre l'abast de la competència estatal *ex* articles 149.1.13 i 14 CE), així ho demostra.

En efecte, la determinació de les competències de l'Estat i de la Generalitat sobre el règim electoral no s'articula d'acord amb l'esmentat criteri, com hem exposat en el fonament jurídic anterior. I, en la part que ara ens interessa, és de fàcil reproducció: la Generalitat disposa de llibertat per determinar tot allò relatiu a les eleccions al Parlament de Catalunya, sense subjecció a cap base estatal que s'hagi de desenvolupar; això sí, ha de respectar els límits derivats de la legislació orgànica estatal dictada a l'empara dels articles 23 CE (desenvolupament directe del dret de sufragi) i 81.1 CE (règim electoral general), i de la competència *ex* article 149.1.1 CE sobre la regulació de les condicions bàsiques necessàries per garantir la igualtat en l'exercici del dret de sufragi. Aquestes darreres, les més rellevants, no són bases en el sentit que té aquesta expressió en altres apartats de l'article 149.1, com semblen suposar els sollicitants, ja que el terme «bàsiques» qualifica l'objecte de la regulació, i no es refereix a la naturalesa de la norma reguladora (per totes, STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 5.b).

Aclarit l'anterior, i a fi de donar resposta a les qüestions que constitueixen l'objecte d'aquest Dictamen, articularem el nostre raonament en dues passes diferenciades i consecutives: en primer lloc, descriurem la norma de la LOREG que actua com a paràmetre de constitucionalitat del Projecte de Llei dictaminat, i analitzarem el seu contingut. I, a continuació, examinarem si el Projecte s'acomoda a la norma estatal indicada o bé la contradiu, i si és possible cohonestar ambdues regulacions, segons expressió del Tribunal Constitucional, utilitzant els criteris emprats per la jurisprudència i les regles d'interpretació usuals en el dret constitucional. Recordem, no obstant això, que la doctrina de què disposem és escassa, i que no hi ha una sola sentència del Tribunal Constitucional que tracti l'assumpte específic que ara ens afecta, relatiu a la regulació autonòmica del vot dels ciutadans residents a l'estranger. Finalment, conclourem el nostre Dictamen en vista de les consideracions expressades, resolent els dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat al·legats.

1. Sobre la primera qüestió, sembla clar que la disposició de la LOREG directament concernida pel Projecte de Llei dictaminat és l'article 75 («[e]xercici del vot per persones que viuen a l'estranger»), integrat a la secció X, capítol VI, títol primer, com també es desprèn de l'escrit de petició. D'aquest mateix parer és també el legislador català, com llegim en el preàmbul del Projecte: «La llei present, que té en consideració la regulació que fa del dret de vot dels ciutadans residents a l'estranger l'article 75 de la Llei orgànica 5/1985, del 19 de juny, del règim electoral general», excloent després qualsevol referència a altres disposicions de la LOREG. A més, segons l'article 3.1 «[l]a regulació present del procediment de votació electrònica té caràcter complementari respecte a la legislació orgànica aplicable en matèria d'exer-

cici del vot per les persones que viuen a l'estranger», frase referida sens dubte a l'article 75 LOREG.

En canvi, no considerem que puguin ésser utilitzades, com a fonament o habilitació competencial del Projecte de llei, les disposicions de la LOREG que regulen la votació ordinària, com és el cas de l'article 86. En efecte, aquest article, que està integrat a la secció XIII («Votació») del capítol VI, preveu únicament el vot dels ciutadans que resideixen en el territori de l'Estat i, a més, en una modalitat presencial: papereta i urna, davant la mesa electoral i amb identificació i comprovació *in situ* de la identitat de l'elector. Res assimilable, doncs, al procediment regulat pel Projecte de llei que dictaminem.

No caldrà reiterar ara les consideracions que fèiem en el fonament jurídic primer sobre aquestes dues modalitats de votació; ens bastarà amb recordar que en el dret comparat europeu i en els informes i les recomanacions aprovades al si del Consell d'Europa, tant el vot dels ciutadans residents a l'estranger com el vot telemàtic presenten problemes propis i requereixen consideracions específiques, que impedeixen la seva equiparació amb el que podríem denominar vot ordinari o presencial.

Substancialment, l'article 75 LOREG conté les següents previsions:

Primera: els electors que desitgin exercir el seu dret de sufragi han de sol·licitar-ho expressament, mitjançant imprès oficial dirigit a l'oficina del cens electoral corresponent (vot pregat). A continuació, l'oficina del cens, una vegada comprovada la inscripció del sol·licitant en el cens dels electors residents-absents (CERA) i la seva identitat, li remet la documentació necessària per tal que pugui exercir el dret de sufragi.

Segona: a partir d'aquest moment, l'elector pot optar per enviar el seu vot per correspondència, o bé per votar de forma presencial a l'oficina o secció consular que correspongui, en urna custodiada per un funcionari consular.

Tercera: finalitzat el termini per a la votació en urna, els sobres dipositats s'envien a l'oficina constituïda a tal efecte al Ministeri d'Afers Exteriors, juntament amb els sobres rebuts per correspondència, per tal que els trameti a les juntes electorals corresponents.

Quarta: el dia de l'escrutini general la junta electoral competent es constitueix com a mesa electoral, amb presència dels interventors; el president introdueix a l'urna tots el sobres rebuts dels residents absents, els escruta i incorpora els resultats a l'escrutini general.

2. Com sabem, aquesta regulació s'aplica en el seus estrictes termes a les eleccions autonòmiques, per mandat de l'apartat 2 de la disposició addicional primera LOREG, la qual cosa vol dir que la legislació autonòmica no pot contradir-la ni tampoc impedir directament o indirecta la seva aplicació. Conseqüentment, en aplicació de la doctrina constitucional exposada en el fonament jurídic anterior (STC 154/1988 i subsegüents), qualsevol norma autonòmica que la contravingui o que imposi obstacles a la seva eficàcia haurà de ser considerada contrària a la Constitució.

L'escrit de sol·licitud denuncia aquesta contradicció i, encara que no ho digui expressament, sembla partir de la idea que l'apartat 2 de l'esmentada disposició addicional primera LOREG determina que la regulació de les matèries que són objecte dels diferents preceptes que es llisten queda reservada a l'Estat i, per tant, vedada a les comunitats autònomes. Concretament, en allò que interessa als efectes del nostre Dictamen, considera que, en la mesura que l'article 75 LOREG estableix dos procediments de vot per als ciutadans residents a l'estranger (vot per correspondència i vot presencial en urna a les dependències consulars), no es pot introduir per a les eleccions al Parlament de Catalunya un nou tipus de votació, com és el vot telemàtic o per internet.

Això és així, llegim a la petició, perquè aquesta modalitat de vot no és complementària de les establertes a la LOREG, com s'afirma a l'article 3.1 del Projecte. Al contrari, s'afirma que ens trobem davant d'un «auténtico procedimiento alter-

nativo», i és aquesta naturalesa alternativa la que «implica *per se* su no ajuste a la normativa básica».

Hem de reconèixer que aquesta argumentació podria ser vàlida si partíssim de la interpretació de l'apartat 2 de la disposició addicional primera que fan els diputats sol·licitants.

És evident que tant el vot dels ciutadans residents a l'estranger com el vot per correspondència, únic vot no presencial previst fins a data d'avui, han presentat molt sovint problemes importants en l'evolució del nostre sistema electoral. El primer, per les dificultats inherents a la seva naturalesa, exposades a l'Informe de la JEC, tantes vegades citat, i el segon, pels perills de frau que comporta i que, de fet, s'han produït en alguna ocasió, cosa que explica en ambdós casos les successives modificacions legals que han sofert en els anys 1992, 1995, 2007 i 2011. Conseqüentment, es podria interpretar que el legislador orgànic ha volgut establir una regulació d'aquestes matèries que sigui uniforme i que s'apliqui en els seus propis termes a tot tipus d'eleccions.

Aquesta interpretació finalista de l'article 75 LOREG, que podem fer extensiva a tota la regulació de la secció X del capítol VI del títol primer (vot per correspondència), sembla confirmada pel fet que, en regular el vot ordinari presencial (art. 84 i seg.), que no presenta els problemes abans indicats, el legislador orgànic ha deixat un amplíssim marge a la normació autonòmica, com havíem vist a l'apartat 3 del fonament jurídic segon.

3. Doncs bé, arribats a aquest punt, entenem que és possible una interpretació diferent del valor que atorga l'apartat 2 de la disposició addicional primera a l'article 75 LOREG. Una interpretació que, tot defensant el més ampli exercici de les competències de la Generalitat en el marc que ofereixen la Constitució i l'Estatut, examini les possibilitats que ofereix l'opció més favorable per a l'exercici i el gaudi dels drets fonamentals, molt particularment quan ens trobem davant un dret, com és el cas present, indispensable per a l'existència de l'estat democràtic de dret.

Aquest principi guiarà molt especialment el raonament que farem a continuació, ja que, més enllà de consideracions formalistes i del necessari respecte a la LOREG com a paràmetre de constitucionalitat, que assumim, la Constitució ha introduït, en paraules del Tribunal Constitucional, «un principio de interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales» (STC 105/2012, anteriorment citada). I ha afegit que:

«[...] Esta consideración general es de especial relevancia en el proceso electoral, en donde se ejercen de manera efectiva los derechos de sufragio activo y pasivo que, por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político, han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable, sin perjuicio del necesario respeto a la legislación electoral y de la diligencia que los partícipes activos en las elecciones han de tener en su actuación para posibilitar un ordenado y fluido proceso electoral» (STC 76/1987, de 25 de mayo, FJ 2; doctrina que reitera la STC 24/1990, de 15 de febrero, FJ 2).» (FJ 7)

Les consideracions exposades són especialment rellevants en el cas que ens ocupa, ja que el vot dels ciutadans residents a l'estranger és l'autèntic punt feble del nostre sistema electoral, tant pels problemes que comporta com per la dificultat de resoldre'ls amb modificacions puntuals del procediment, com recorda la JEC al seu Informe. Les disfuncions allà observades són nombroses: la informació totalment insuficient que reben els electors, els retards en la recepció de la documentació necessària per votar, les limitacions administratives de les oficines consulars, la insuficiència dels marges temporals establerts per la LOREG, etc. Totes elles condueixen a una conclusió general: el sistema no és funcional i s'han d'arbitrar modificacions que permetin la màxima efectivitat en l'exercici del dret de sufragi actiu. I la Junta fa una proposta clara com és la possibilitat d'introduir el vot per internet per tal de facilitar la seva emissió i la participació en el procés electoral, entenent que el legis-

lador autonòmic és competent per fer-ho en les eleccions a les respectives assemblees legislatives.

Tenint en compte aquestes consideracions, iniciarem el nostre raonament argumentant, en primer lloc, la posició contrària que mantenim respecte a la interpretació extensiva de l'apartat 2 de la disposició addicional primera LOREG, que defensen els sol·licitants; i, posteriorment, manifestarem les raons que ens porten a considerar que no hi ha contradicció entre el Projecte de Llei dictaminat i l'article 75 LOREG.

D'acord amb la dicció literal l'apartat 2 de la disposició addicional primera LOREG, «s'apliquen també a les eleccions a assemblees legislatives de comunitats autònomes [...], els següents articles del títol I». Conseqüentment, atès que l'article 75 és un dels inclosos en la llista que s'hi estableix, no hi cap dubte, com ja hem dit, que el Projecte de Llei que examinem no pot contradir la regulació allà continguda ni tampoc obstaculitzar la seva aplicació i eficàcia, sigui quina sigui la fórmula legal emprada.

Però, en canvi, el que no resulta de l'esmentada disposició addicional és que la matèria regulada per aquest article sigui indisponible o estigui vedada al legislador autonòmic. El Tribunal Constitucional mai ha fet afirmacions d'aquest tipus. El que llegim a les sentències que citàvem a l'apartat 3.C del fonament jurídic anterior, que reproduïen literalment el contingut de la STC 154/1988, crucial en aquesta matèria, és quelcom diferent: «la normativa dictada por las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias en materia electoral, ha de coheretarse con “las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el art. 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garantizan la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del art. 149.1.1 de la Norma fundamental”» (per totes, STC 13/2009, FJ 8).

Així, un breu examen d'algunes de les lleis electorals autonòmiques vigents demostra que molt sovint han tractat les matèries regulades als articles inclosos a l'apartat 2 de la disposició addicional primera LOREG, sense que aquest fet hagi produït controvèrsies competencials. Com dèiem anteriorment, en la majoria dels casos es tracta de reproduccions introduïdes per facilitar la comprensió del text d'acord amb criteris sistemàtics, de vegades amb una redacció diferent que no modifica substancialment la norma.

En altres ocasions la llei electoral autonòmica ha anat més enllà, fins al punt de provocar conflictes que han exigit la intervenció del Tribunal Constitucional en exercici de la seva funció de control de la constitucionalitat de les lleis. Ens referim a les STC 13/2009 i 40/2011, anteriorment citades, que van resoldre els recursos d'inconstitucionalitat presentats contra la Llei del Parlament Basc 4/2005, de 18 de febrer, per a la igualtat d'homes i dones, i la Llei del Parlament d'Andalusia 5/2005, de 8 d'abril, de modificació de l'article 23 de la Llei 1/1986, de 2 de gener, electoral d'Andalusia. Aquestes lleis incorporaven previsions sobre els criteris de gènere en la composició de les llistes electorals que, en determinats aspectes, anaven més enllà de la regulació de la LOREG. No obstant això, el Tribunal va fer una interpretació favorable a l'aplicació del dret a la igualtat i va avalar ambdues regulacions autonòmiques, com veurem posteriorment.

També hem de considerar, a títol d'exemple, la regulació del règim d'inelegibilitats, qüestió aquesta rellevant, ja que es tracta d'un límit a l'exercici del dret de sufragi passiu. L'article 6 LOREG conté una amplíssima llista de causes d'inelegibilitat que, pel fet d'estar inclòs a l'apartat 2 de la disposició addicional primera, s'aplica a les eleccions autonòmiques. Però això no ha impedit a les respectives lleis electorals afegir causes addicionals, que, si bé molt sovint estan justificades per l'aplicació dels criteris de la LOREG a la seva pròpia administració territorial, de vegades responen a criteris diferents, com la molt genèrica i indeterminada causa d'inelegibilitat relativa a les «funcions i càrrecs conferits per estats estrangers», que trobem en alguna d'aquestes normatives electorals (a títol d'exemple, les de les Illes Balears,

Galícia, Andalusia o Castella i Lleó i, també, art. 154 LOREG, només aplicable a les eleccions de diputats i senadors). Certament, en els supòsits observats és l'estatut d'autonomia el que habilita aquesta regulació complementària de la LOREG, encara que no sempre és així. Per exemple, l'Estatut de la Comunitat Valenciana no en conté la menor referència, la qual cosa no ha impedit al legislador preveure causes d'inelegibilitat que no estan expressament establertes a l'article 6 LOREG.

Salvant les distàncies, això és el que fa el Projecte de llei que dictaminem. La regulació que conté en res no afecta l'aplicació i la plena eficàcia de les previsions contingudes a l'article 75 LOREG sobre el vot per papereta ni comporta cap contradicció amb aquestes, tant en allò que respecta a la modalitat de vot per correspondència com a la de votació presencial en urna a les dependències consulars. El que fa és establir un nou procediment de vot per internet, que té naturalesa complementària i facultativa respecte al vot per papereta, segons llegim al seu article 3.1.

És complementari, encara que seria més adequada l'expressió «addicional», perquè ambdós procediments tenen plena autonomia i són excloents. És més, el vot per papereta regulat a la LOREG té prevalença sobre el vot per internet, ja que si per error del sistema o de l'elector s'ha produït duplicitat sempre s'escrutarà el vot emès per aquest mitjà, deixant sense efecte el vot emès per internet (art. 3.3). I, és facultatiu, ja que des de l'inici del procediment (art. 6) l'elector ha d'optar expressament i voluntària pel seu exercici, quedant automàticament impossibilitat per utilitzar-lo en el cas de no haver presentat la sol·licitud corresponent.

4. Una vegada hem constatat que el Projecte de llei no contradiu l'article 75 LOREG, ni que tampoc conté previsions que impedeixen o obstaculitzen la seva aplicació, abordem la qüestió més rellevant per el nostre raonament: examinarem si la regulació del vot per internet que s'hi conté, respecta i s'adequa íntegrament als requisits i mandats establerts pel legislador orgànic en l'exercici de la seva competència *ex* article 149.1.1 CE, així com als relatius al desenvolupament directe del dret de participació en els afers públics i a la regulació del règim electoral general, d'acord amb allò previst a l'article 81.1 CE en relació amb l'article 23 CE. A aquest efecte utilitzarem com a paràmetre les regles establertes per l'article 75 LOREG sobre el vot per correspondència que, ateses les seves característiques de vot remot, és l'únic equiparable al vot per internet.

Aquesta és també l'operació de contrastació que ha fet el Tribunal Constitucional en les comptades ocasions en què ha hagut de resoldre controvèrsies similars a la qüestió que ens ocupa. Així ho va fer en els casos resolts per les sentències anteriorment citades, sobre l'obligació d'incorporar criteris de gènere en la composició de llistes electorals (STC 13/2009 i 40/2011). En ambdues resolucions el Tribunal no es va limitar a examinar si realment es produïa l'esmentada contradicció, sinó que prèviament va fer una interpretació constitucionalment adequada de la imposició feta per l'article 44 bis LOREG, quant a les exigències sobre la presència equilibrada d'homes i dones a les llistes electorals, en la mesura que actuava com a paràmetre de la constitucionalitat de la normativa autonòmica controvertida. I després va efectuar l'examen de l'adequació a aquest paràmetre de les normes autonòmiques qüestionades, atenent les previsions constitucionals sobre el valor de la igualtat (p. ex. STC 13/2009, FJ 9, 10 i 11).

A) Una simple lectura de l'article 75 LOREG demostra que no incorpora previsions que puguem considerar integrades en el concepte de règim electoral general que, per molt indeterminat que sigui, conté dos elements defintoris: en el pla formal, són «las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del art. 137 de la CE»; i, en el material, comprèn «lo que es primario y nuclear en el régimen electoral» (per totes, STC 38/1983, FJ 2 i 3). D'acord amb allò previst a l'article 2.3 i a la disposició addicional primera, apartat 2, l'article 75 LOREG no s'aplica a tot tipus d'eleccions.

Conseqüentment, sembla obvi que l'observança d'aquest precepte a les eleccions autonòmiques i la necessària subjecció del legislador català als seus mandats deriven del seu doble caràcter de llei orgànica pel desenvolupament directe del dret fonamental reconegut a l'article 23 CE, i de regulació de les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els ciutadans en l'exercici d'aquest dret (art. 149.1.1 CE).

Pel que respecta al primer dels supòsits expressats, hem de recordar l'abast que el Tribunal Constitucional ha donat a aquesta expressió: «lo que está constitucionalmente reservado a la ley orgánica es “la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas”» (STC 173/1998, de 23 de juliol, FJ 7, que va establir doctrina consolidada en aquesta matèria). En aquest sentit, és evident que l'exigència de sol·licitud prèvia per a l'exercici del dret de sufragi (vot pregat) és un límit que només el legislador orgànic pot decidir, i que s'imposa al legislador autonòmic.

Quant a la competència estatal reconeguda a l'article 149.1.1 CE sabem que no habilita l'Estat per establir «una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate», de manera que «las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, podrán siempre aprobar normas atinentes al régimen jurídico de ese derecho». El que sí pot fer l'Estat, des d'aquesta concreta perspectiva, és regular les condicions que siguin necessàries per a la «garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales» del dret, en el nostre cas el dret de sufragi actiu i passiu (per totes, STC 141/2014, de 11 de setembre, que cita doctrina consolidada, FJ 5.B, i DCGE 5/2015, de 20 d'abril, FJ 5).

B) No és comesa nostra comprovar ara si el legislador estatal s'ha excedit en l'exercici d'aquesta competència a l'hora de regular el contingut de l'article 75, amb el detall i la minuciositat amb què ho fa. Ens limitarem a comparar les seves previsions amb les contingudes al Projecte de llei que dictaminem, tenint en compte la seva funció constitucional, que no és altra que la de garantir la igualtat en l'exercici del dret de sufragi. Aquesta comparació s'ha de fer únicament amb els aspectes referits al vot per correspondència com ja hem dit.

Per tant, confrontarem les dues regulacions per tal de determinar si el Projecte de llei, de forma semblant a com ho fa l'article 75 LOREG per al vot per correu, incorpora les garanties que han de permetre l'emissió d'un vot amb caràcter lliure i secret en condicions d'igualtat. Així, distingirem les quatre grans etapes que preveu aquest precepte en la seva regulació: caràcter pregat del vot, emissió del vot, transmissió i custòdia i, finalment, escrutini a la junta electoral. En aquest acarament, però, no entrarem en la valoració de l'efectivitat dels aspectes clarament tècnics que regula el Projecte de llei per preservar les garanties que, com sabem, han d'envoltar necessàriament la modalitat de votació telemàtica, en la mesura que la seva valoració excediria de la nostra missió consultiva.

Primera: el caràcter pregat del vot significa que les persones que viuen a l'estranger i que estiguin inscrites en el cens dels electors residents-absents (CERA) l'han de sol·licitar expressament mitjançant un imprès oficial tramés a la delegació provincial de l'oficina electoral corresponent, amb el qual s'acompanya la documentació que acrediti la identitat de l'elector. Seguidament, l'oficina del cens, una vegada comprovada la inscripció del sol·licitant en el CERA i la seva identitat, remet la documentació necessària per tal que pugui exercir el dret de sufragi, la qual inclou les paperetes i els sobres de votació, dos certificats idèntics d'inscripció en el cens, i els sobres amb les adreces de la junta electoral competent i les dependències consulars en què està inscrit l'elector (art. 75.1 i .2 LOREG). Per tant, són dos les regles imposades pel legislador orgànic: el vot pregat, com a límit a l'exercici del dret de sufragi que només ell pot determinar; i la comprovació de la inscripció censal, instrument indispensable per a aquest exercici.

Doncs bé, l'article 6 del Projecte de llei no introdueix cap modificació de fons en aquestes previsions, llevat de la necessitat de sol·licitar expressament a l'oficina del cens l'opció pel vot telemàtic (no regeix, però, per no ser necessari en aquest cas, el deure de tramesa dels sobres i les paperetes electorals per a l'oficina del cens, art. 6.4). Per tal d'implementar efectivament aquesta possibilitat, s'hauran d'articular els corresponents mecanismes de col·laboració entre els òrgans competents de l'àmbit de l'Estat (Administració general i electoral, i oficina del cens electoral) i l'Administració de la Generalitat. Així, els protocols o convenis que a aquests efectes se subscriuguin, a l'únic efecte d'habilitar la plataforma de votació electrònica, hauran de concretar com i per quina via l'oficina del cens electoral posarà a disposició de l'Administració de la Generalitat les dades de caràcter personal dels electors catalans residents a l'estranger inscrits en el CERA, que hagin presentat la sol·licitud de votació (incloent les mesures de seguretat d'aquesta comunicació), com també hauran de determinar de quina manera l'oficina del cens oferirà a aquests electors la possibilitat d'efectuar el vot remot (art. 6, apt. 1 a 3 i disp. ad. tercera, lletres *a* i *b*).

Segona: La LOREG permet a l'elector dues modalitats per l'emissió del vot: enviar-lo per correspondència o bé votar de forma presencial a l'oficina o secció consular que correspongui, en urna custodiada per un funcionari consular. En el primer cas, que és el que ara interessa, els sobres de votació s'envien a la dependència consular per correu certificat no més tard del cinquè dia anterior al dia de les eleccions, incorporant el sobre de votació dirigit a la junta electoral corresponent amb les paperetes, juntament amb la certificació censal i la fotocòpia de la documentació que acredita la identitat de l'elector (art. 75.4 LOREG). Aquesta documentació que s'adjunta a les paperetes és la que assegura el caràcter personal del vot i la identitat del votant.

En canvi, en el cas regulat pel Projecte l'elector ha de procedir prèviament a inscriure's en la plataforma de votació electrònica mitjançant la consignació de les seves dades personals un cop acreditada la seva identitat (art. 7) i, fet això, pot exercir el seu dret de sufragi fins a les zero hores del dia immediatament anterior al dia de les eleccions. Per emetre'l, accedirà a la plataforma de votació electrònica des del seu correu electrònic o dispositiu mòbil emprant les credencials assignades per aquesta en el moment de la inscripció, tot adjuntant un fitxer que contingui la imatge dels documents d'identificació de l'elector. Val a dir que el Projecte preveu que en els protocols o convenis a què ja hem fet referència es pugui exceptuar aquesta darrera obligació d'identificació (art. 8.2 i disp.ad. tercera, lletra *c*), al mateix temps que afegeix ulteriors mesures perquè l'elector pugui comprovar i tenir constatació del vot que ha efectuat, com també un seguit de mesures i de requisits tècnics destinats a garantir el secret del vot (art. 8.4 i .5 i art. 9).

És a dir, el Projecte garanteix, almenys amb el mateix nivell d'exigència que ho fa la LOREG per al vot per correspondència, el caràcter personal, lliure i secret del vot, amb semblants procediments d'identificació de l'elector, i amb l'afegit de la utilització d'unes credencials per a l'accés a la plataforma electrònica que només ell coneix. Recordem també l'avantatge que representa el fet de poder votar fins a les zero hores del dia immediatament anterior a les eleccions, mentre que el votant per correspondència s'ha de personar a una oficina de correus del país en què resideix per enviar el seu vot per correu certificat no més tard del cinquè dia anterior al dia de les eleccions.

No obstant això, i per tal de reforçar aquests requeriments sobre la identificació de l'elector, entenem que podrien incorporar-se en el programa d'accés a la plataforma electrònica sistemes d'autenticació múltiple de l'elector, combinant la inserció de les credencials de què disposa amb altres mètodes d'identificació ja coneguts i emprats en activitats diverses.

Tercera: La transmissió del vot i la seva custòdia prèvia a l'escrutini són factors importants per a la garantia del secret i la integritat del vot, i la LOREG preveu que

un cop finalitzat el termini per a la votació en urna, els sobres dipositats s'envien a l'oficina constituïda a tal efecte al Ministeri d'Afers Exteriors, juntament amb els sobres rebuts per correspondència. Aquesta documentació haurà d'ésser acompanyada per acta expedida pel funcionari consular, en la qual han de constar el nombre de sobres rebuts, les certificacions censals aportades i les possibles incidències. Tots els sobres són reenviats de forma urgent a les juntes electorals corresponents (art. 75.8 i .9 LOREG).

Quant al vot electrònic, la custòdia s'encarrega a l'Administració de la Generalitat fins a la data fixada per a l'escrutini, la qual haurà d'adoptar totes les mesures necessàries per garantir la seva integritat. Entre d'altres, mitjançant el segell electrònic de l'òrgan competent en matèria de processos electorals, en els termes que estableixin els ja esmentats instruments de col·laboració que s'hagin subscrit (art. 10.2 i disp.ad. tercera, lletra d).

Certament, aquesta etapa del procediment és l'única que presenta diferències rellevants entre ambdues regulacions, donada la presència d'una plataforma electrònica que rep i custodia els vots i que depèn del Govern de la Generalitat. Entenem que els convenis i protocols de col·laboració abans alludits hauran de ser especialment curosos a l'hora d'acordar aquesta qüestió, encara que al procediment previst per la LOREG també trobem la presència d'una Administració no electoral amb funcions de custòdia dels vots, com són el servei exterior (oficines consulars) i el Ministeri d'Afers Exteriors.

En tot cas, les juntes electorals mantenen íntegrament les seves funcions com a Administració electoral responsable de garantir la transparència i l'objectivitat del procés. En particular, les juntes provincials i central, mentre no s'aprovi la llei electoral de Catalunya, exerceixen les competències previstes a l'article 19 LOREG, resolen les queixes, reclamacions i recursos i dirigeixen en el seu àmbit l'escrutini general.

Quarta: Finalment, els apartats 10 i 11 de l'article 75 LOREG determinen que el dia de l'escrutini general la junta electoral competent es constitueix com a mesa electoral, amb presència dels interventors designats per les candidatures concurrents, i el president introdueix a l'urna tots els sobres rebuts dels residents absents. Immediatament després es cruta aquests vots, i incorpora els resultats a l'escrutini general.

Idèntic procediment i garanties preveu l'article 11 del Projecte, amb els mateixos actors i forma d'actuació. Amb el benentès que aquest darrer conté alguna especialitat, com ara que l'accés a l'urna electrònica s'ha de fer pel president amb les claus que li han estat facilitades per un òrgan de l'Administració catalana, la Comissió de Garanties del Vot Electrònic (art. 11).

A la vista de l'examen comparat que hem dut a terme, podem concloure que el Projecte de llei que dictaminem manté les exigències i els requisits establerts per l'article 75 LOREG per al vot dels ciutadans residents a l'estranger, en la seva modalitat de vot per correspondència. I, per tant, respecta plenament les condicions bàsiques que garanteixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici del dret de participació en els afers públics, regulades a l'esmentat precepte a l'empara d'allò previst a l'article 149.1.1 CE.

D'acord amb els raonaments efectuats i amb la interpretació exposada als apartats 3 i 4 d'aquest mateix fonament jurídic, el Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger, des de la perspectiva competencial del règim electoral general, no vulnera la Constitució ni tampoc l'Estatut.

No obstant això, volem fer les següents recomanacions en l'exercici de la nostra funció consultiva, i sabent que el Projecte de llei que dictaminem encara ha de ser debatut i aprovat pel Ple del Parlament.

En primer lloc, i encara que no ens pertoca pronunciar-nos sobre aspectes tècnics relatius als programes i els mitjans que seran utilitzats per a l'aplicació del vot

per internet, com dèiem a l'inici d'aquest fonament jurídic, sí que considerem necessària, com una mesura mínima de prudència, la realització de proves i de tests previs que demostrin la qualitat dels sistemes electrònics i la seva aptitud per evitar els riscos que poden afectar tot sistema de vot per internet. Ens referim a proves experimentals o pilot, fins i tot en la línia dels denominats tests d'estrès i de simulació d'amenaces, i també a assajos sobre el funcionament real del sistema en el procés electoral, encara que sense efectes vinculants per a la validesa del vot. Aquestes proves, a més, serien molt útils per millorar i perfeccionar aspectes del sistema que encara generen dubtes i, així mateix, podrien contribuir al coneixement per part dels ciutadans d'una modalitat de vot que és nova i desconeguda per bona part d'ells, en el marc del debat públic que hauria de precedir la seva implantació. No oblidem que aquesta ha estat la pràctica generalitzada en els països europeus del nostre entorn com a millor garantia per preservar el caràcter del vot lliure, igual i secret.

En segon lloc, de l'anàlisi comparativa que hem portat a terme es desprèn sense dubtes que les previsions contingudes al Projecte no es podran portar a la pràctica si prèviament no s'han acordat amb l'Administració de l'Estat els convenis i protocols referits a l'article 6 i a les disposicions addicionals segona i tercera. Aquesta necessitat està implícita al contingut del Projecte de Llei, però per tal d'assegurar una millor comprensió del funcionament del sistema i, el que és més important, d'evitar possibles dubtes dels electors sobre el seu abast i el moment en què serà aplicat, recomanem la inclusió d'una disposició que determini amb claredat aquesta circumstància.

5. Finalment, tractarem l'allegació referida a l'article 6 del Projecte de Llei, sobre la «infracció del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE 1978)».

A) Segons llegim a l'apartat 1 de l'article 6 qüestionat pels sol·licitants, «[e]l procediment de sol·licitud de vot per part dels electors catalans inscrits en el cens dels electors residents absents que viuen a l'estranger es regeix per la normativa de l'Estat i de Catalunya vigent en aquesta matèria». Aquest precepte s'està referint, doncs, a la que anteriorment havíem qualificat com a primera etapa del procediment de votació dels ciutadans residents a l'estranger, que estableix la sol·licitud prèvia per a l'exercici del dret de sufragi.

Conseqüentment, les determinacions sobre el dret aplicable que conté aquest article s'han d'entendre referides únicament a les eleccions al Parlament de Catalunya, i no a les altres citades a l'article 2 del Projecte («Àmbit d'aplicació»): en el cas de les eleccions al Consell General d'Aran (apartat 1.b) perquè només poden exercir el dret de sufragi els electors inscrits al Cens d'Espanyols Residents a Espanya (CERE) (art. 2.3 LOREG) i, per tant, no té cap sentit regular el vot dels residents a l'estranger; i, en el cas d'altres processos electorals i instruments de consulta popular en l'àmbit de competències de la Generalitat (apartat 1.c), perquè no comporten l'exercici del dret fonamental de participació en els afers públics (art. 23 CE), de manera que la Generalitat disposa de competència per regular lliurament el seu regim jurídic sense cap subjecció a la normativa orgànica estatal.

B) Pel que fa als retrets dels diputats sol·licitants, l'escrit de petició considera que aquesta disposició «ofrece dudas más que razonables sobre la interpretación de la normativa proyectada, puesto que la normativa de Cataluña puede referirse indistintamente a la normativa de la Generalitat y la estatal, y tampoco se define en un ámbito tan sensible para el ciudadano como es el acceso a un procedimiento que le permita el voto a criterios jurídicamente comprensibles». Conseqüentment, s'afegeix, «la difícil comprensibilidad de este precepto choca frontalmente con el principio constitucional de seguridad jurídica».

C) El principi de seguretat jurídica ha estat tractat pel Tribunal Constitucional en nombroses decisions, entre les quals podem indicar, a títol d'exemple, les STC 27/1981, de 20 de juliol; 46/1990, de 15 de març; 150/1990, de 4 d'octubre, i 234/2012, de 13 de desembre. Per part nostra, el Consell també s'hi ha pronunciat

at extensament, i de forma més recent, als dictàmens 10/2015, d'1 de juliol (FJ 2) i 3/2017, de 9 de març (FJ 2 i 3.4).

Així doncs, no serà necessari en aquest moment l'exposició de l'esmentada doctrina, que donem per reproduïda. Ens bastarà la menció del segon dels dictàmens enunciats en què afirmàvem, citant constant jurisprudència constitucional, que «el principi esmentat s'ha d'entendre com a garantia de la “certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados” (STC 15/1986, de 31 de gener, FJ 2). En altres paraules, que ha de traduir-se en “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación en la aplicación del Derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrer, FJ 5), a més que el legislador, en la seva activitat, ha de perseguir la claredat i no la confusió normativa, és a dir, “debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas” (STC 46/1990, de 15 de març, FJ 4)» (FJ 3.4).

En una línia similar, la nostra doctrina consultiva ha afegit a aquestes consideracions que només es vulnera el principi de seguretat jurídica quan el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generen en els seus destinataris «una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2012, de 10 de gener, FJ 4; 2/2014, de 10 de gener, FJ 4, i, en el mateix sentit, 7/2015, de 4 de juny, FJ 3).

En tot cas no podem oblidar que la seguretat jurídica és un mandat dirigit als poders públics i molt especialment al legislador i, com a tal principi, ha de ser modulad i ponderat tenint en compte els diversos interessos constitucionals que hi conflueixen. Això és així perquè «el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso» (STC 126/1987, de 16 de juliol, FJ 11).

D) Certament, les expressions «normativa de l'Estat» i «normativa de Catalunya» són genèriques i tècnicament inadequades per definir el dret aplicable en un marc de distribució competencial com el que hem exposat al fonament segon d'aquest Dictamen. A més, són innecessàries, ja que tant del context general del Projecte com de les precisions contingudes al preàmbul i a l'articulat (en particular, articles 3, 6 i disposició addicional segona) es desprèn clarament quines són les regles, estatals o autonòmiques, que regeixen aquest procés de sol·licitud prèvia per a l'exercici del vot.

Ara bé, aquestes vaguetats i inadequacions tècniques no comporten *per se* una taxa d'inconstitucionalitat, ja que, com vàrem recordar al DCGE 3/2017, anteriorment citat, la seguretat jurídica no pot ser confosa amb deficiències legislatives. Així, el Tribunal Constitucional ha estimat que el judici de constitucionalitat que li correspon «no lo es de técnica legislativa» (STC 109/1987, de 29 de juny, FJ 3.c, i 195/1996, de 28 de novembre, FJ 3). Com tampoc és la seva missió controlar la perfecció tècnica de les lleis (STC 226/1993, de 8 de juliol, FJ 4), ja que la depuració tècnica de les normes jurídiques és quelcom molt diferent de la seva adequació al bloc de la constitucionalitat (mateixa Sentència, FJ 5, i STC 195/1996, FJ 3).

Dit això, l'expressió «normativa de l'Estat» es refereix, com és obvi, a la legislació orgànica aprovada per les Corts Generals per regular la sol·licitud prèvia de votació exigida als ciutadans residents a l'estranger que, com sabem, es troba a l'apartat 1 de l'article 75 LOREG. Així resulta, a més, del tenor de l'article 3.1 del Projecte i del seu preàmbul, que en conté una citació explícita. Val a dir que l'esmentada disposició de la LOREG serà aplicable en tot cas pels electors que desitgin exercir el seu vot per correspondència o bé mitjançant votació presencial en urna a l'oficina consular. Entenem que aquesta previsió d'aplicació no presenta cap problema de comprensibilitat pels electors, ja que està vigent des de l'any 2011.

Quant a l'expressió «normativa de Catalunya», tampoc hi pot haver dubte sobre el seu abast, i difícilment es pot suposar que es refereix indistintament a la normativa de la Generalitat i a l'estatal, com mantenen els sol·licitants, menys encara quan aquesta última està expressament citada de forma separada. En efecte, en un moment en què encara no ha estat aprovada la llei electoral de Catalunya, aquesta normativa no pot ser cap altra que la continguda al mateix article 6 del Projecte, que als seus apartats 2, 3 i 4 regula la forma en què es realitzarà la sol·licitud per part dels electors que desitgin votar per internet. Aquestes disposicions seran aplicables una vegada s'hagin subscrit els convenis i protocols de col·laboració entre la Generalitat i l'Estat alludits a les disposicions addicionals segona i tercera, que són indispensables per a la implementació del nou sistema de votació per internet.

De fet, aquest procediment de sol·licitud serà pràcticament idèntic a l'establert per l'article 75 LOREG una vegada s'apliqui la previsió de l'article 6.3 del Projecte, de forma que l'imprès oficial de sol·licitud que s'envia d'ofici als electors, i que també estarà disponible a les dependències consulars des del mateix dia de la convocatòria electoral o per via telemàtica, incorporarà expressament l'opció del vot per internet.

Entenem, per tant, que la determinació del dret aplicable inclosa a l'apartat 1 de l'article 6 del Projecte és clara i es desprèn sense dificultats de la regulació que hem exposat. I que, sobretot, no produeix en els destinataris de la norma «una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes» (DCGE 1/2012, FJ 4; 2/2014, FJ 4, i 7/2015, FJ 3), a què ens havíem referit anteriorment.

Qüestió diferent són els problemes de manca d'informació i fins i tot de descoïxement per part dels ciutadans que es puguin produir, i que sovint són inevitables en els casos de reformes i canvis de la normativa aplicable. Aquesta manca de coneixement pot donar-se també en el cas que ens ocupa, més encara si considerem que les previsions que conté el Projecte no seran aplicables immediatament després de la seva entrada en vigor, sinó només quan s'hagin subscrit els protocols i convenis de col·laboració interadministrativa tantes vegades citats. Precisament per evitar situacions com les descrites el Projecte inclou una disposició addicional quarta en la qual es prescriu la realització de campanyes informatives sobre el nou sistema de votació electrònica, les mesures de seguretat aplicades i les garanties establertes per al funcionament del sistema.

Ara bé, res d'això té relació amb el principi de seguretat jurídica que, com sabem, fa referència a les exigències de claredat i no confusió en la mateixa norma jurídica. En aquest sentit, tal com hem vist, l'article 6.1 del Projecte, a l'hora de determinar la normativa aplicable al procediment de sol·licitud de vot per part dels electors residents a l'estranger, no genera confusió ni provoca situacions objectivament incomprensibles per als seus destinataris.

Consegüentment, d'acord amb l'argumentació exposada, l'article 6.1 del Projecte de llei no vulnera el principi de seguretat jurídica incorporat a l'article 9.3 CE.

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

Conclusions

Primera. El Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger no vulnera els articles 23, 81.1 i 149.1.1 CE, en els termes exposats al fonament jurídic tercer, apartats 3 i 4 d'aquest Dictamen.

Adoptada per majoria de set vots a favor i un en contra.

Segona. L'article 6 del Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger no vulnera el principi de seguretat jurídica establert a l'article 9.3 CE.

Adoptada per majoria de set vots a favor i un en contra.

Tercera. Recomanem la incorporació, com a disposició final, d'una previsió que expliciti que l'opció del vot electrònic no serà aplicable ni estarà disponible per als electors fins a la realització de les proves i tests necessaris per garantir el correcte funcionament i la fiabilitat del sistema, així com fins al moment en què s'hagin signat els protocols i convenis de col·laboració regulats a la disposició addicional tercera del Projecte de llei.

Adoptada per majoria de set vots a favor i un en contra.

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

Vot particular que formula el conseller senyor Carles Jaume Fernández al Dictamen 9/2017, emès en data 24 d'agost, a l'empara de l'article 20.2 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, i de l'article 38.2 del Reglament d'organització i funcionament del Consell de Garanties Estatutàries

Mitjançant el present vot particular vull expressar la meua discrepància amb els arguments i la conclusió d'aquest Consell plasmada en el Dictamen sobre el Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger. La raó que em porta a prendre aquesta decisió respon a una consideració estrictament jurídica al entendre que el Dictamen relativitza l'àmbit de distribució competencial previst en l'ordenament jurídic espanyol pel que fa al règim electoral.

1. En efecte, al meu entendre s'ha de partir primerament de les normes constitucionals per analitzar posteriorment com el legislador autonòmic vol desenvolupar la normativa electoral d'acord amb aquelles previsions. La Constitució es refereix al dret de participació política en el seu article 23.1 que assenyala que «[e]ls ciutadans tenen el dret a participar en els afers públics, directament o per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal». Es conjuguen, doncs, les dues clàssiques possibilitats de participació política: la indirecta a través dels processos electorals, i la participació directa que en la Constitució es duu a terme a través de la figura del referèndum en les seves diverses modalitats. Ambdues manifestacions de l'article 23.1 CE són d'aplicació plena al cas que ara ens ocupa, ja que el Projecte de llei objecte del nostre Dictamen estableix en el seu article 2.1 que el procediment de votació electrònica s'aplica a: a) les eleccions al Parlament de Catalunya; b) les eleccions al Consell General d'Aran, i c) els altres processos electorals i instruments de consulta inclosos en l'àmbit de competències de la Generalitat en què es permeti aquesta modalitat de votació d'acord amb la normativa vigent.

Ens trobem davant d'un dret que en la nostra Carta Magna s'eleva a la categoria de «fonamental», qualificació aquesta que porta a no prescindir ni obviar l'article 149.1.1 CE, que estableix la competència exclusiva de l'Estat sobre «[l]a regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals», tot això, per descomptat, estretament relacionat amb l'article 14 CE segons el qual «[e]ls espanyols són iguals davant la llei, sense que pugui prevaler cap discriminació per raó de naixença, raça, sexe, religió, opinió o qualsevol altra condició o circumstància personal o social», referència aquesta última, la de l'article 14 CE, que no pot incloure la diferència quant a la part del territori espanyol en què es resideixi.

Respecte al citat article 149.1.1 CE, cal recordar que ja en el seu moment el Tribunal Constitucional va assenyalar que «[c]onviene, no obstante, señalar que este ejercicio expreso de la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.1 impone a este Tribunal, ya que no la aceptación sin más de la definición que de sí mismas hacen las reglas estatales, sí, cuando menos, la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional» (STC 154/1988, de 21 de juliol, FJ 3). És obvi, en con-

seqüència, que l'article 149.1.1 CE, lluny de ser un precepte sense contingut, és un mandat directe dirigit al legislador estatal per tal que harmonitzi l'exercici dels drets constitucionals evitant diferenciacions que podrien desembocar en discriminacions prohibides en la mateixa Constitució.

2. En atenció a l'objecte del Dictamen del Consell i d'aquest vot particular, les anteriors consideracions són d'aplicació directa al respecte. En efecte, del que es tracta és d'analitzar si el Projecte de Llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger, és a dir, fora del territori espanyol, vulnera o no la Constitució i les seves normes de desenvolupament.

Pel que fa a la possible aplicació en els processos electorals que contempla, cal referir-se a la legislació electoral general que en aquests moments es conté en la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG) en aplicació de l'article 81.1 CE, el qual prescriu que serà llei orgànica la relativa al règim electoral general.

Sobre el particular, cal recordar *ab initio* que el Tribunal Constitucional ja va deixar clar en els seus primers pronunciaments que «[e]l contenido de la Ley Orgánica no se ciñe así al solo desarrollo del artículo 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el artículo 81 ha comprendido en la reserva de la Ley Orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales) corresponde también a la Ley Orgánica» (STC 38/1983, de 16 de maig, FJ 2). És a dir, que «[e]l régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos» (FJ 3).

Apuntat això anterior, el dubte que es planteja, a parer meu, és el de la capacitat de les comunitats autònomes per redactar per si mateixes regulacions electorals. I la resposta és ben clara, en el sentit que les comunitats autònomes tenen competència sens dubte en matèria electoral, però sempre amb els límits derivats de la distribució constitucional de competències i que el Tribunal Constitucional va aclarir inicialment quan va dir que «[p]reservado lo básico y preservada la igualdad, la tesis aquí está apuntando a un ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, que comprenderían junto a la normativa de desarrollo, la potestad reglamentaria y la potestad de ejecución, a salvo aquello que pudiera entenderse reservado al Gobierno de la Nación por exigencias de su contenido básico» (STC 38/1983, FJ 2), i que amb posterioritat va reiterar amb rotunda claredat assenyalant que «[d]e lo anterior se deduce que la Comunidad Autónoma, al ejercer su competencia en materia electoral, ha de tener presente, en primer término, las normas estatales de desarrollo del derecho de sufragio reconocido en el art. 23 de la Constitución, así como las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1 de la Norma fundamental» (STC 154/1988, FJ 3).

En el cas que ara ens ocupa, cal destacar la disposició addicional primera, apartat 2, de la LOREG que, en la redacció donada per Llei orgànica 2/2011, de 28 de gener, disposa que «[e]n aplicació de les competències que la Constitució reserva a l'Estat s'apliquen també a les eleccions a assemblees legislatives de comunitats autònomes convocades per aquestes, els següents articles del títol I d'aquesta Llei orgànica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 i 8; 47.4; 49; 50.1, 2 i 3; 51.2 i 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 i 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 i 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152».

Com s'aprecia, en aquest llistat s'inclou l'article 75 LOREG que es refereix a *l'exercici del vot per persones que viuen a l'estranger*, tot diferenciant les dues possibilitats que se'ls reconeixen, això és, el vot per correu i el vot en urna en aquelles

Oficines o Seccions Consulars en les que estan inscrites o en els llocs que a tal efecte s'habilitin per al seu exercici, redacció aquesta que, com s'ha dit, introdueix la Llei orgànica 2/2011, seguint les instruccions de la Junta Electoral Central segons el punt III del preàmbul de la mateixa Llei orgànica 2/2011. D'acord amb això, el conseller signant d'aquest vot particular manifesta la seva estranyesa quan el Dictamen del Consell expressa que la citada disposició addicional primera, apartat 2, de la LOREG «no especifica quin d'aquests mandats constitucionals fonamenta l'exigència d'aplicació general dels diferents preceptes enumerats, com tampoc assenyalen els que tenen naturalesa de llei orgànica». Al meu entendre, aquesta disposició addicional és l'aplicació combinada de l'article 149.1.1 CE amb relació a l'article 81 CE com a desenvolupament normatiu de l'exercici de l'article 23.1 CE, tenint sempre com a base el principi d'igualtat de l'article 14 CE. Per altra banda, la LOREG no conté cap disposició que privi del caràcter d'orgànica a cap de les seves previsions, per la qual cosa podríem deduir que tot el text de la LOREG té rang de llei orgànica.

No podem prescindir del fet que el Tribunal Constitucional entén la LOREG «como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla [s'entén la Constitució]» (STC 72/1984, de 14 de juny, FJ 5), amb un contingut que «es necesario que contenga por lo menos el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial» (FJ 4). És a dir, aquells preceptes que contenen previsions que entren en el concepte d'allò que és «bàsic» i que per això mateix la seva aplicació ha d'assegurar-se en tots els processos electorals com a garantia de l'efectivitat del principi d'igualtat (*ex art. 14 CE*) a través de la ja esmentada competència de l'Estat recollida en l'article 149.1.1 CE, com molt bé assenyalen el Tribunal Constitucional quan apunta que «[e]s manifiesto, pues, que el legislador orgánico, al adoptar determinadas disposiciones de la LOREG, ha pretendido ejercer la competencia que, en el ámbito electoral, se deriva del art. 149.1.1 de la Constitución, en relación con el art. 23 de la misma. [...] La LOREG deviene así –en cuanto fija las condiciones básicas para el ejercicio de sufragio– parámetro de constitucionalidad de los preceptos autonómicos controvertidos» (STC 154/1988, FJ 3).

Aquesta doctrina del Tribunal Constitucional és a parer meu de màxima importància en vincular l'article 149.1.1 CE amb l'article 23 CE, tenint en compte que «indefectiblemente, dada la naturaleza de derecho de configuración legal que tiene el art. 23 CE, la participación ha de sustanciarse en los términos en que el precepto haya sido desarrollado por el legislador electoral (arts. 53.1 y 81.1 CE), siempre que dicho desarrollo no menoscabe el contenido esencial del derecho fundamental ni infrinja los preceptos constitucionales [...] normativa que no es otra que la dispuesta por el legislador electoral que es a quien corresponde, como ha quedado expuesto anteriormente, la determinación de las condiciones relativas al ejercicio del derecho de sufragio» (STC 153/2014, de 25 de setembre, FJ 3.b). El Tribunal destaca el paper dels drets fonamentals, especialment rellevants en el procés electoral, significant-se que «han de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable, sin perjuicio del necesario respeto a la legislación electoral» (STC 76/1987, de 25 de maig, FJ 2).

En conseqüència, pel que aquí interessa, l'article 75 LOREG és el paràmetre de constitucionalitat per analitzar aquelles disposicions autonòmiques que pretenen incorporar un sistema de votació aplicable als ciutadans espanyols residents a l'estranger al marge dels criteris que s'hi continguin, com és el cas, i en aquest sentit considero que el Projecte de Llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger vulnera l'article 75, així com la disposició addicional primera, apartat 2, de la LOREG, i, amb això, està vulnerant també els articles 14, 23.1, 81.1 i 149.1.1 CE.

3. A major aprofundiment, convé portar a collació en aquest moment per tenir una connexió directa amb l'objecte del Projecte de Llei dictaminat, tot i no ser paràmetre constitucional, la Llei 40/2006, de 14 de desembre, de l'Estatut de la ciutadania espanyola a l'exterior, que estableix en l'article 4.5 que «[p]er facilitar l'exercici del dret de vot dels espanyols residents a l'exterior, s'han de promoure les mesures legals tendents a homogeneïtzar els procediments electorals per a la ciutadania espanyola a l'exterior i s'han d'habilitar els mitjans materials, tècnics i humans necessaris que possibilitin la votació en urna o a través d'un altre mitjà tècnic que garanteixi el secret del vot i la identitat del votant, en eleccions generals, europees i autonòmiques, en les demarcacions consulars, tenint en compte les característiques dels països de residència i el nombre i distribució d'espanyols residents en el país de què es tracti».

Precisament, de la necessària combinació dels preceptes constitucionals i d'aquest marc legal, Catalunya no pot, al meu entendre, articular procediments de votació per als catalans i les catalanes que es trobin a l'estranger, essent com són ciutadans nacionals espanyols, diferents d'aquells que es recullen en l'article 75 LOREG.

És significatiu en aquest sentit l'Acord de la Junta Electoral Central 379/2015, de 26 d'agost, quan en resposta a les propostes elevades a aquesta Junta per la Federació Internacional d'Entitats Catalanes per facilitar el vot exterior (CERA i ERTA) en les eleccions al Parlament de Catalunya, respongué en el punt 1 que «todas las medidas propuestas en relación al voto de los electores residentes de forma permanente en el exterior exigen la modificación del artículo 75 de la LOREG o el ejercicio de la potestad reglamentaria que atribuye al Gobierno el apartado 12 de dicho precepto; y las relativas al voto de los electores residentes temporalmente en el extranjero, la modificación del Real Decreto 1621/2007, regulador de dicho procedimiento. Exceden, en consecuencia, de las competencias de la Administración electoral».

Ha d'indicar-se també que l'esmentat Reial decret 1621/2007, de 7 de desembre, pel qual es regula un procediment de votació per als ciutadans espanyols que es trobin temporalment a l'estranger, estableix en la seva disposició final tercera que aquest Reial decret es dicta a l'empara del que disposa l'article 149.1.1 CE, ja citat sobradament en aquest vot particular, i que li serà d'aplicació allò que disposa l'apartat 2 de la disposició addicional primera LOREG, és a dir, que el referit Reial decret també seria d'aplicació a les eleccions a les assemblees legislatives de les comunitats autònomes.

4. Finalment, encara que sembli una qüestió col·lateral, i sent conscient que l'argumentació que efectuo té una naturalesa preventiva, crec adient referir-me succintament també al possible segon escenari en què es pretén incorporar el procediment de vot electrònic dels catalans residents a l'estranger, que no és altre que el dels «instruments de consulta popular inclosos en l'àmbit de competències de la Generalitat en què es permeti aquesta modalitat de votació d'acord amb la normativa vigent». I això amb el benentès que aquesta previsió forma part de l'article 2 del Projecte de Llei, que regula l'àmbit d'aplicació de la dita norma, i que pot estar afectat per vicis d'inconstitucionalitat, com ho estan els apartats referits a les eleccions autonòmiques o a la Vall d'Aran.

Doncs bé, entenc que el Projecte de Llei dictaminat esdevé inconstitucional si finalment s'aprova tal com està redactat. En efecte, cal tenir present que la STC 31/2015, de 25 de febrer, va declarar inconstitucionals els articles 3.3 en les seves dues primeres frases i 16.4 a .9 de la Llei 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana, i, en conseqüència, només es poden convocar ara per ara consultes sectorials però no consultes generals. Així mateix, la STC 51/2017, de 10 de maig, va estimar íntegrament el recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.

Amb independència de l'àmbit material de les possibles consultes a convocar per la Generalitat, ja s'ha expressat amb anterioritat que la Constitució reserva la figura del referèndum com el procediment per a l'exercici per part dels ciutadans espanyols del dret de participació política directa, essent la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, la llei adequada per complir el requisit de la reserva de llei orgànica exigida en l'article 92.3 CE així com el també requisit genèric de llei orgànica *ex* art. 81.1 en relació amb l'exercici del dret fonamental de participació política de l'article 23.1 CE (STC 103/2008, d'11 de setembre, FJ 3).

Ara bé, cal tenir en compte que l'article 11.1 de la citada Llei orgànica 2/1980 diu textualment que «[e]l procediment de referèndum està sotmès al règim electoral general en el que li és aplicable i que no s'oposi a aquesta Llei». La relació, doncs, entre les dues lleis (LOREG i Llei orgànica 2/1980) és prou evident i la translació a aquesta institució participativa –les consultes– de tot el que he apuntat amb anterioritat crec, com a mínim, que és obligada. I, això sigui dit, sense tenir en compte ni entrar en l'anàlisi de quina o quines qüestions podrien plantejar les autoritats competents per convocar una consulta sectorial que de veritat fos de l'interès també per als ciutadans catalans que estan residint a l'estranger.

5. En conclusió, he de manifestar la meva disconformitat amb el sentit del vot del Consell, i, per això, entenc que el Projecte de llei del procediment de votació electrònica per als catalans residents a l'estranger que ha estat sotmès al nostre Dictamen és contrari a la Constitució (art. 14, 23.1, 81.1 i 149.1.1) i a les normes del seu desenvolupament en matèria electoral, en concret l'article 75 i la disposició addicional primera, apartat 2, de la LOREG.

Barcelona, 24 d'agost de 2017

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

Certifico que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 25 d'agost de 2017

Vist i plau

El president, Joan Egea Fernàndez

Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social

202-00034/11

DICTAMEN DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

Reg. 68200 / Coneixement: Mesa del Parlament, 29.08.2017

A la presidenta del Parlament

Senyora,

D'acord amb l'article 22.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, us trameto, adjunta, còpia del Dictamen 10/2017, d'aquest Consell, emès el 24 d'agost de 2017, sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social.

Atentament,

Barcelona, 28 d'agost de 2017

Joan Egea Fernández, president del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya

Dictamen 10/2017, de 24 d'agost, sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social

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

Dictamen

Sol·licitat pel Grup Parlamentari Socialista i pel Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, respecte del Dictamen de la Comissió de Treball sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social (BOPC 481, de 25 de juliol de 2017).

Antecedents

1. El dia 31 de juliol de 2017 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la presidenta del Parlament, de 28 de juliol (Reg. núm. 5842) en què es comunicava al Consell l'Acord de la Mesa del Parlament del dia 28 de juliol, pel qual, segons el que preveuen els articles 16.1.b i 23.b de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries (LCGE), es va admetre a tràmit la sol·licitud de dictamen sobre l'adequació a l'Estatut i a la Constitució de la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social, presentada el dia 28 de juliol de 2017, pel Grup Parlamentari Socialista i pel Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 3 d'agost de 2017, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, de conformitat amb els articles 23 a 25, apartats 1 a 3 LCGE, va acordar la seva admissió a tràmit, es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent i en va designar ponent la consellera senyora Margarida Gil Domènech.

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

4. En data 7 d'agost de 2017 es va rebre en el Registre del Consell un escrit del secretari general de Treball, Afers Socials i Famílies del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies, on comunicava que no es disposava d'informació ni de documen-

tació complementària en relació amb la matèria objecte de dictamen, pel fet que es tracta d'una «proposició que no ha estat a iniciativa del Govern» (Reg. núm. 5847).

5. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació del Consell, el dia 24 d'agost de 2017 ha tingut lloc la votació i l'aprovació d'aquest Dictamen, d'acord amb el que preveuen els articles 26.3 LCGE i 38 del Reglament d'organització i funcionament del Consell.

Fonaments jurídics

Primer. L'objecte del Dictamen

Com ha quedat exposat en els antecedents, els grups parlamentaris Socialista i de Catalunya Sí que es Pot, a l'empara del que estableixen els articles 16.1.b i 23.b LCGE, sol·liciten el parer d'aquest Consell respecte del Dictamen de la Comissió de Treball sobre la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social (en endavant, la Proposició o la Proposició de llei, indistintament), especialment, sobre els preceptes següents: articles 3.1.a, .b, .c, .d, .h i .2; 14.3.b, disposició transitòria primera, apartats 1 i 2 i disposició transitòria tercera.

En aquest fonament jurídic resumirem el contingut i la finalitat de la Proposició de llei i també efectuarem una breu descripció del context normatiu, català i estatal, en què s'insereix. Tot seguit, alludirem molt breument als preceptes sol·licitats i als dubtes de constitucionalitat i d'estatutarietat que plantegen els peticionaris. A l'últim, donarem compte de l'estructura que adoptarà el nostre pronunciament per tal de respondre adequadament als dubtes esmentats.

1. La Proposició de llei crea l'Agència Catalana de Protecció Social (en endavant, l'Agència), com a organisme autònom adscrit al Departament de la Generalitat competent en matèria de protecció social, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar (art. 1 i 2).

D'acord amb el que preveu el preàmbul, la Proposició de llei opta per un model organitzatiu de protecció social mitjançant el qual «es dona recorregut a un ens unificat i especialitzat en la gestió de prestacions socials de servei, econòmiques i tecnològiques» que no inclou les prestacions sanitàries, la gestió de les quals resideix «en tots els casos en el Servei Català de la Salut, atès el caràcter universal d'accés a la salut» (par. antepenúltim).

Així, seguint amb la dicció del preàmbul, es posa de manifest, d'una banda, la necessitat d'avançar cap a un model de protecció social que entengui el dret a les prestacions socials com un dret vinculat al manteniment de la vida, de manera que el sistema garanteixi el sosteniment de la capacitat econòmica dels ciutadans i sigui un redistribuïdor de riquesa per als qui tinguin dificultats per assegurar-se un projecte vital (apt. cinquè). I, de l'altra, es dona compte de la complexitat administrativa que suposa l'ampli ventall de prestacions socials que es duen a terme a Catalunya a la qual s'han referit diverses iniciatives parlamentàries, demanant actuacions en l'àmbit organitzatiu, com ara la Moció 60/X, de 21 de novembre de 2013, la 119/X, de 12 de juny de 2014 o la 210/X, de 7 de maig de 2015 (apt. novè). La norma s'elabora a l'empara de l'article 150 EAC «fent ús de les competències exclusives d'autoorganització de la Generalitat» (apt. catorzè).

La Proposició de llei conté vint articles estructurats en tres capítols, quatre disposicions addicionals, tres de transitòries, una de derogatòria i quatre de finals.

El capítol I (art. 1 a 5) es refereix a la creació, naturalesa i funcions del nou organisme i estableix els seus principis d'actuació. El capítol II (art. 6 a 13) es dedica a l'organització, composició i règim de funcionament, dels quals en cal destacar, com a òrgans integrants de l'Agència, la presidència (art. 7), el Consell General (art. 8), el Consell Assessor (art. 10), el Consell de Participació (art. 11) i la direcció (art. 13). El capítol III, rubricat «Règim econòmic i jurídic», conté les previsions relatives als mitjans i recursos econòmics de l'Agència (art. 14), el pressupost (art. 15), el patrimoni (art. 16), el règim comptable i de fiscalització (art. 17), el personal (art. 18),

el règim jurídic (art. 19) i una crida a la col·laboració institucional en l'àmbit de les funcions establertes a l'article 3 (art. 20).

Per la seva banda, les disposicions addicionals fixen l'exclusió expressa de la gestió de les prestacions sanitàries per part de l'Agència (primera), el respecte als criteris de paritat en tots els òrgans de governança i direcció (segona), el règim d'incompatibilitats (tercera) i l'especificitat de la gestió de les activitats de valoració mèdica (quarta).

Quant a les disposicions transitòries, es refereixen a la incorporació progressiva de funcions a l'Agència (primera), l'aprovació dels estatuts de règim interior (segona), i el pacte nacional per a la protecció social (tercera). La disposició derogatòria de la Proposició de llei fixa l'abrogació de totes les disposicions de rang igual o inferior que s'hi oposin. A l'últim, les disposicions finals es dediquen respectivament al desplegament reglamentari (primera), les modificacions i habilitació pressupostàries (segona), l'atribució de competències descrites en l'article 3 (tercera) i l'entrada en vigor de la norma al cap de vint dies d'haver estat publicada al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (quarta).

2. Tot i que la Proposició de llei no pretén abordar una regulació substantiva en matèria de protecció social, com es desprèn del seu contingut, que acabem d'exposar, pot ser útil fer una breu al·lusió al marc normatiu català i estatal en el qual la iniciativa legislativa s'integrarà una vegada aprovada, per tal de contextualitzar-la. Avancem aquí que, per les raons que exposarem en el fonament jurídic següent, ens referirem a la normativa pròpia dels àmbits de la seguretat social i l'assistència i els serveis socials.

Pel que fa a l'àmbit de Catalunya, l'actuació pública sobre assistència i serveis socials ha estat profusa i s'ha sustentat en un complet i consolidat sistema de serveis socials. Un examen exhaustiu de l'evolució normativa en aquest àmbit i en el de l'adaptació de l'estructura administrativa al nou model d'organització dels serveis fins a la data d'aquell pronunciament es troba en el Dictamen del Consell Consultiu núm. 279, de 29 de gener de 2007 (F III.3), al qual ens remetem, i del qual només en destacarem, en nom de la brevetat, les lleis 11/2001, de 13 de juliol, d'acolliment familiar per a persones grans, i 13/2006, de 27 de juliol, de prestacions socials de caràcter econòmic, que encara continuen vigents.

L'activitat legislativa iniciada ha tingut continuïtat i n'és un exponent clau l'aprovació de la Llei 12/2007, d'11 d'octubre, de serveis socials, que regula i ordena el sistema de serveis socials amb la finalitat, segons declara, de garantir-hi l'accés universal per fer efectiva la justícia social i promoure el benestar del conjunt de la població (art. 1). El desenvolupament reglamentari dels òrgans de participació ciutadana i associativa i els de coordinació del sistema català de serveis socials previstos a l'esmentada Llei es du a terme a través del Decret 202/2009, de 22 de desembre.

Des de la perspectiva de serveis més específics podem citar la Llei 13/2014, de 30 d'octubre, d'accessibilitat i, finalment, la recent substitució de la Llei 10/1997, de 3 de juliol, de la renda mínima d'inserció, per la nova Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, que entra en vigor el 15 de setembre d'enguany i que regula aquesta renda establerta per l'article 24.3 de l'Estatut «amb la finalitat d'assegurar els mínims d'una vida digna a les persones i unitats familiars que es troben en situació de pobresa, per tal de promoure llur autonomia i participació activa en la societat» (art. 1).

Quant a l'àmbit organitzatiu, a més de les previsions concretes sobre l'atribució de funcions que efectuen les diferents normes substantives a les diverses estructures administratives de la Generalitat, cal fer esment específic a la Llei 3/2015, d'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives i, en concret, a la seva disposició addicional vint-i-cinquena, relativa a la creació de l'Agència Catalana de la Protecció Social, sobre la qual s'ha pronunciat la STC 128/2016, de 7 de juliol, i que va

ser objecte, en fase de tramitació parlamentària, del DCGE 3/2015, de 26 de febrer. Una i altre seran de contínua referència en l'elaboració d'aquest Dictamen.

Pel que fa a l'àmbit estatal i a títol simplement enunciatiu, per l'impacte que té sobre el sistema de serveis socials a Catalunya, podem fer menció de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, dictada a l'empara de l'article 149.1.1 CE (disp. final vuitena) i que va ser objecte del ja esmentat Dictamen del Consell Consultiu núm. 279, com també ha estat aquesta una matèria tractada en els DCGE 13/2012, de 13 de setembre, i 12/2012, de 22 d'agost.

Finalment, i quant a la seguretat social, pel que ara interessa, ens hem de referir al Text refós de la Llei general de la seguretat social, aprovat pel Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre, la regulació del qual és d'aplicació general a l'empara de l'article 149.1.17 CE «excepte els aspectes relatius a la manera d'exercir les competències i a l'organització dels serveis en les comunitats autònomes que, d'acord amb el que estableixen els seus estatuts d'autonomia, hagin assumit competències en la matèria regulada» (disp. final primera). Aquesta norma reconeix el dret a la seguretat social, d'acord amb l'article 41 CE, i fixa un sistema configurat per l'acció protectora en les modalitats contributiva i no contributiva. Sobre diversos aspectes pertanyents a aquest sector s'ha pronunciat el Consell en nombroses ocasions, entre d'altres, en els DCGE 8/2015, de 4 de juny; 10/2014, de 27 de febrer, i 14/2013, de 15 d'octubre.

3. Per tal de completar la configuració de l'objecte del present Dictamen, a continuació sintetitzarem el contingut de la sol·licitud i dels preceptes de la Proposició de llei expressament qüestionats.

Els peticionaris adrecen els seus dubtes al conjunt de la Proposició de llei «com a instrument d'una futura Agència Catalana de Seguretat Social, per possible infracció dels articles 165 de l'EAC i 149.1.17 CE» en la mesura que pot implicar un *ultra vires* del títol competencial que li atribueix el precepte estatutari esmentat, «apropiant-se de l'assumpció de competències en matèria de Seguretat Social de titularitat estatal, segons l'article 149.1.17 CE, sense una prèvia reforma constitucional del règim de distribució competencial o bé un possible traspàs de competències pels mecanismes de delegació que confereix l'article 150.2 CE». No obstant això, la fonamentació de les consideracions anteriors la projecten exclusivament sobre una sèrie de preceptes que sol·liciten explícitament.

Així, l'escrit de petició fa referència a l'article 3, relatiu a les funcions que s'atribueixen a l'Agència, i en concret al seu apartat 1, lletres *a* (desplegament executiu del sistema de protecció social de Catalunya); *b* (gestió de les prestacions que integren els instruments de protecció social); *c* (organització i gestió dels recursos que integren el sistema de serveis socials); *d* (relació amb organismes equivalents i altres administracions públiques per a la col·laboració mútua i gestió de prestacions); *h* (recaptació de tota mena de contribucions, recursos, quotes o altres quantitats que hagin de ser pagades); com també a l'apartat 2 (previsió d'assignació a l'Agència de les altres funcions que el Parlament, el Govern o el departament competent en matèria de protecció social li atribueixin).

Igualment, posen en dubte l'article 14.3.*b* (relatiu als recursos econòmics de l'Agència derivats de l'exercici de la funció recaptadora de les contribucions al sistema de protecció social); la disposició transitòria primera, apartat 1 (determinació mitjançant decret de les funcions que s'han d'incorporar progressivament a l'Agència) i apartat 2 (consideració especial del personal que acrediti experiència en el sistema de seguretat social i de protecció social, a l'hora de dotar-se de personal); així com la disposició transitòria tercera (convocatòria per part del Govern, en un termini màxim de tres mesos, dels agents econòmics i socials per elaborar un pacte nacional per a la protecció social).

Els grups parlamentaris consideren que no només s'incorreria en una infracció constitucional pel que fa a la manca de títol competencial, sinó que també es produiria la contravenció de l'article 126 EAC així com de l'article 9.3 CE, en aquest darrer pel que fa a la vulneració del principi de seguretat jurídica en la mesura que «els ciutadans tenen dret a la certesa en relació no sols a la legislació aplicable, sinó també amb l'administració competent en una determinada matèria».

Els peticionaris critiquen que el legislador opti «per redactats “oberts” en els que els sigui possible l'assumpció de futures competències» com també, en determinats supòsits, «la utilització d'un llenguatge propi d'una Agència de Seguretat Social». Així doncs, tot i que admeten que la Generalitat «és competent per crear, dins de les seves competències, les agències i ens que tingui per necessari i oportú, així com regular la gestió de les seves agències quant a les prestacions que són pròpies de la Generalitat [...] el que no pot pretendre és, a través de les agències que pugui crear, assumir i gestionar competències que no li són pròpies d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'Autonomia».

Tindrem ocasió d'exposar més en detall els retrets que s'efectuen singularment sobre els preceptes, quan analitzem la seva adequació constitucional i estatutària en el fonament jurídic tercer.

A l'últim, i per tal de donar resposta a les qüestions suscitades pels peticionaris, en el fonament jurídic segon exposarem el marc constitucional i estatutari que regeix la matèria de protecció social, per, després, en el fonament jurídic tercer, aplicar-lo als preceptes expressament sol·licitats.

Segon. El marc constitucional i estatutari en matèria de protecció social

1. Un cop determinat l'objecte del Dictamen, procedim a examinar el marc competencial –constitucional i estatutari–, en què se situa la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social, que ens ha de servir de paràmetre per tal de resoldre els dubtes plantejats per la sol·licitud. A aquest efecte serà d'utilitat l'anàlisi de la jurisprudència constitucional i la doctrina del Consell que s'han pronunciat sobre aspectes relatius a la competència en matèria de seguretat social i de serveis socials.

Com ja hem dit, l'objecte de la Proposició de llei és la creació de l'Agència així com la determinació de la composició, l'organització i les seves funcions. Quant a la seva naturalesa, l'Agència Catalana de Protecció Social es configura com un organisme autònom administratiu, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar i d'organitzar-se per dur a terme les funcions que li són pròpies i que actua amb plena autonomia pressupostària i funcional. Pel que fa a la seva adscripció, s'atorga al departament competent en matèria de protecció social.

D'entrada, cal assenyalar que la Generalitat pot crear aquesta entitat pública en virtut de la seva potestat d'autoorganització administrativa prevista a l'article 150 EAC que li atribueix la competència exclusiva sobre: «a) L'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial. b) Les diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa».

Sobre la competència d'organització i d'ordenació de la Generalitat respecte a la seva pròpia Administració, cal recordar l'abundant doctrina d'aquest Consell, que l'ha considerada com el mínim irreductible de l'autonomia política i com «una competència essencial que possibilita l'exercici d'altres competències» i que «inclou les decisions per formar lliurement l'aparell administratiu i, per tant, per establir i configurar els òrgans i les institucions en què s'estructura l'Administració catalana a tots els nivells» (per tots, DCGE 6/2016, d'1 de desembre, FJ 3 i, també, DCGE 17/2010, de 15 de juliol, FJ 2; 24/2015, de 17 de desembre, FJ 2; 5/2017, de 29 de juny, FJ 2 i 8/2017, de 20 de juliol, FJ 4.4).

De la mateixa manera, a parer del Tribunal Constitucional, la més genuïna expressió de l'autonomia política de les comunitats autònomes és la capacitat d'autoorganitzar lliurement la seva administració i les seves institucions, amb respecte als

principis constitucionals, de manera que, en aquest àmbit, les decisions corresponen únicament a aquestes i, en conseqüència, l'Estat ha d'abstenir-se d'intervenir-hi (STC 227/1988, de 29 de novembre, FJ 21.c).

De fet, tant el Consell mateix (DCGE 3/2015, FJ 3.2.D) com el Tribunal Constitucional han reconegut la potestat d'autoorganització en l'específic àmbit de la creació d'una Agència Catalana de Protecció Social. Aquest últim ha afirmat que «es patente que la Generalitat cuenta con competencias para organizar su propia Administración (arts. 71 y 150 EAC)». I li ha reconegut aquesta capacitat organitzativa amb independència del fet que les previsions sobre el model de gestió de les prestacions socials que després atribueixi a l'Agència «se acomoden o no a la Constitución y a las competencias que, en orden a la Seguridad Social y a los servicios sociales, confieren a la Generalitat, respectivamente, los ya citados artículos 165 y 166 EAC» (STC 128/2016, FJ 9).

2. Arribats a aquest punt, en la mesura que, com és sabut, la competència d'autoorganització s'ha de projectar sobre les competències materials pròpies de la comunitat autònoma que l'habiliten per actuar (STC 128/2016, FJ 9.B.c i DCGE 3/2015, FJ 3), cal determinar ara quins són els títols competencials en els quals pot trobar empara la Proposició de llei que estem examinant. Com s'ha constatat, l'Agència porta causa de la disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei 3/2015, sobre la qual, com acabem de veure, es va pronunciar la STC 128/2016.

Atès que l'objecte de la Proposició de llei és la creació d'un organisme al qual se li atribueixen amb caràcter genèric la gestió de les prestacions de protecció social, entenem que aquesta iniciativa legislativa pot incardinar-se, de forma natural, en l'àmbit competencial de la seguretat social (art. 165 EAC) i els serveis socials (art. 166 EAC), que, com veurem tot seguit, són els títols als quals s'ha reconduït l'adopció de mesures incloses en el concepte, més genèric, de «protecció social» o «prestacions socials».

En canvi, hem de rebutjar que la Proposició de llei es pugui emmarcar competencialment en l'article 126.1 EAC relatiu a la competència exclusiva de la Generalitat sobre l'estructura, l'organització i el funcionament de les mutualitats de previsió social no integrades en el sistema de seguretat social. De fet, els sol·licitants no especifiquen les raons que motiven els seus dubtes sobre la vulneració d'aquest precepte ni en fan cap altra referència en el seu escrit. Aquesta circumstància, juntament amb l'evident manca de connexió entre l'article 126 EAC i l'objecte d'aquest Dictamen, ens porta a descartar la presa en consideració de l'esmentat precepte estatutari a l'hora de delimitar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat que ens servirà de referència per donar resposta als dubtes plantejats (sobre aquest article estatutari el Consell va tenir ocasió de pronunciar-se en el DCGE 14/2015, de 22 de setembre, FJ 2).

Fetes les anteriors consideracions i entrant ja en l'anàlisi del concepte de protecció social, hem de començar dient que ni la Constitució ni l'Estatut el defineixen sinó que tan sols inclouen mandats expressos dirigits als poders públics en aquest àmbit d'actuació (p. ex. els articles 39.1 CE i 40.2 EAC, referits a la protecció social de la família) i fan referència als termes de seguretat social i de serveis socials (a la Constitució, «assistència social» –art. 148.1.20– i a l'Estatut, «serveis socials» –art. 166–). El cert és, però, que a la pràctica legislativa més recent, el concepte de protecció social es va imposar fonamentalment per dues raons. La primera és que es tracta d'una concepció cada vegada més emprada en l'àmbit de la Unió Europea i, des d'aquest punt de vista, és recomanable fer servir una terminologia homogènia entre els països que en formen part. Així, el Tractat de Lisboa, que modifica el Tractat de la Unió Europea, en l'apartat de disposicions generals es refereix a les exigències relacionades amb la «garantía de una protección social adecuada». En segon terme, perquè la noció de protecció social és més àmplia i comprèn tots els elements o les diferents fórmules mitjançant les quals els poders públics atenen les diferents situacions

de necessitat de les persones al llarg de la seva vida. En aquest sentit, el Reglament CE núm. 458/2007 del Parlament i del Consell, de 25 d'abril, sobre el sistema europeu d'estadístiques integrades de protecció social (SEEPROS) entén la protecció social com el conjunt de totes les intervencions d'organismes públics o privats destinats a alleugerir a les llars i als individus la càrrega d'un conjunt definit de riscos o necessitats, sempre que no existeixin acords simultanis recíprocs ni individuals (art. 2.b).

Que es tracta d'una matèria en constant evolució, fruit de l'aparició de noves realitats i necessitats a les quals un Estat social ha de fer-hi front, ja ho demostra el fet que l'Estatut de 1979 va incorporar, a l'article 9.25, la competència exclusiva sobre assistència social i, amb la reforma estatutària de 2006, va ser redenominada, amb una dicció més actualitzada, sota l'expressió de serveis socials.

En aquest sentit, el mateix Tribunal Constitucional sosté que la protecció social «tiene un alcance genérico [...] pues, a falta de mayor concreción legal [...], podría[n] serlo ya en el ámbito de la Seguridad Social, ya en el correspondiente a la asistencia social» (STC 128/2016, FJ 9.A).

D'idèntica manera, en el DCGE 3/2015 ja ens havíem pronunciat sobre el fet que, tot i la denominació expressa d'Agència Catalana de Seguretat Social que contenia l'esmena reservada número 429 que s'examinava, a aquest organisme «li serien atribuïdes genèricament competències sobre les “prestacions de protecció social”, de manera que aquesta expressió inclouria tant les que formen part dels serveis socials com les de seguretat social» (FJ 3.2.D), enteses aquestes matèries dins la competència de la Generalitat. En aquest sentit, es va suggerir al legislador que adoptés una intitulació de l'Agència que no induís a cap mena de confusió en les esferes competencials de l'Administració de la Generalitat i de l'Estat.

En definitiva, l'àmbit material de la protecció social, la gestió de la qual la Proposició de llei atribueix a un ens unificat que anomena Agència, pivotaria així sobre dos títols competencials que li corresponen a la Generalitat, en virtut de l'Estatut: la competència compartida sobre seguretat social prevista a l'article 165 EAC i la competència exclusiva sobre serveis socials prevista a l'article 166 EAC.

El Tribunal Constitucional ho ha entès així també en la citada STC 128/2016, quan ha reconduït la regulació per part de la Generalitat en matèria de protecció social a ambdós títols competencials sempre, però, en el primer cas «en el respeto [...] de las [competencias] exclusivas del Estado en orden a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17); precepto este de la Constitución que también prevé que puedan las Comunidades Autónomas ejecutar los servicios de la Seguridad Social». I, en el segon cas, perquè els serveis socials són una competència exclusiva de la Generalitat, sens perjudici de les competències que «el Estado pueda, con arreglo a sus títulos propios ex artículo 149.1 CE, desplegar en este mismo ámbito» (FJ 9.A). En aquest sentit, ha admès una possible intervenció de l'Estat a l'empara de l'article 149.1.1 CE, si bé hom pot dir que ha efectuat una interpretació restrictiva d'aital competència. Així, ha sostingut que no pot actuar com un títol horitzontal que s'introdueixi en qualsevol matèria o sector de l'ordenament ni pot emparar el disseny complet i acabat del règim jurídic que regula, cosa que comporta que aquest títol «no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica». D'aquesta manera, per tal de garantir la igualtat, només pot prestar cobertura «a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce» (STC 239/2002, d'11 de desembre, FJ 10, amb transcripció de la STC 61/1997, de 20 de març, FJ 7.b).

Pel que fa a la competència en matèria de «seguretat social», prevista als articles 165 EAC i 149.1.17 CE, ha estat objecte d'anàlisi per part d'aquest Consell en diversos dictàmens (DCGE 8/2013, de 8 d'agost, FJ 2; 14/2013, de 15 d'octubre, FJ 2.4; 10/2014, de 27 de febrer, FJ 2 i, darrerament, 3/2015, FJ 3) i és per això que en nom de la brevetat ens hi remetem.

Amb tot, és convenient recordar, simplement, que l'article 165 EAC atribueix a la Generalitat, en aquest àmbit, «respectant els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social, la competència compartida, que inclou: a) El desplegament i l'execució de la legislació estatal, llevat de les normes que configuren el règim econòmic. b) La gestió del règim econòmic de la seguretat social. c) L'organització i la gestió del patrimoni i dels serveis que integren l'assistència sanitària i els serveis socials del sistema de la seguretat social a Catalunya. d) L'ordenació i l'exercici de les potestats administratives sobre les institucions, les empreses i les fundacions que col·laboren amb el sistema de la seguretat social, en les matèries a què fa referència la lletra c, i també la coordinació de les activitats de prevenció de riscos laborals que aconsegueixen a Catalunya les mútues d'accidents de treball i malalties professionals. e) El reconeixement i la gestió de les pensions no contributives. f) La coordinació de les actuacions del sistema sanitari vinculades a les prestacions de la seguretat social. 2. La Generalitat pot organitzar i administrar, a aquests efectes i dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries damunt especificades, i exerceix la tutela de les institucions, les entitats i les fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, llevat de l'alta inspecció, que queda reservada a l'Estat».

Així doncs, la competència de la Generalitat sobre seguretat social és compartida amb la de l'Estat (*ex art.* 149.1.17 CE). La jurisprudència constitucional ha anat perfilant aquesta concreta compartició competencial atribuint a l'Estat la legislació bàsica amb l'objectiu de garantir un règim únic i uniforme en el conjunt del territori (STC 197/1996, de 28 de novembre, FJ 5; 275/2000, de 16 de novembre, FJ 4; 14/2004, de 12 de febrer, FJ 12).

Tanmateix, val a dir que, pel que fa al règim econòmic de la seguretat social, l'esmentada compartició tindria una intensitat diferent, ja que inclouria l'exercici de competències executives per part de l'Estat, a fi de preservar els principis d'unitat economicopatrimonial, igualtat i solidaritat financera, per bé que la Generalitat és competent, com hem vist, per a la gestió del règim econòmic de la seguretat social, de conformitat amb l'article 165.1.b EAC.

D'altra banda, tal com es fa palès en el DCGE 3/2015 (FJ 3), abans esmentat, que ahora fa remissió al DCGE 14/2013, les competències estatutàries de la Generalitat en matèria de seguretat social comprenen: «un ampli ventall de facultats de les quals s'exceptuen, igual que ho feia l'article 17.2 EAC 1979, “les normes que configuren el règim econòmic” i “[l]a gestió del règim econòmic de la seguretat social”, matèria, aquesta darrera, en què les potestats de la Generalitat es limiten a l'esfera executiva (STC 195/1996, de 28 de novembre, FJ 10 i 51/2016, de 16 de febrer, FJ 4)».

Precisament, en aquell Dictamen, i quant a la dita esfera competencial, vàrem sostenir que «pel que fa a l'abast de les competències executives de l'article 165.1.a i b EAC, podem afirmar que la Generalitat les té atribuïdes amb caràcter general, especialment si es té en compte que, com hem vist, l'apartat 2 del citat precepte assenyala que podrà organitzar i administrar, dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries exposades en l'apartat 1 (seguretat social), a més d'exercir la tutela de les institucions, entitats i fundacions en matèria de sanitat i seguretat social, i l'Estat es reservarà l'alta inspecció, amb el límit conegut de respectar els principis d'unitat econòmica patrimonial i de solidaritat financera de la seguretat social».

Hem de recordar, quant a l'anàlisi de l'esmentat límit, que la doctrina constitucional ha declarat que les potestats executives autonòmiques només podran estar integrades per aquelles facultats que no comprometin la unitat del sistema o pertorbin el seu funcionament econòmic uniforme, com tampoc qüestionin la titularitat estatal de tots els recursos de la seguretat social o introdueixin directament o indirecta desigualtats en els drets i el compliment de les obligacions dels ciutadans en aquest concret àmbit (STC 7/2016, de 21 de gener, FJ 4).

Pel que fa a la competència en matèria de serveis socials entesos com «el conjunt d'activitats i de programes dedicats a millorar el benestar de les persones i dels grups, o també el d'aquelles activitats d'ajuda humana, tècnica i encara material, demandada per la població en situació de necessitat» (DCGE 13/2012 i 3/2015, recollint doctrina prèvia del DCC núm. 279), cal recordar també que, d'acord amb la previsió de l'article 148.1.20 CE, primer l'article 9.25 de l'Estatut de 1979, amb la denominació d'assistència social, i actualment l'article 166.1 EAC, amb la denominació de serveis socials, l'atribueix en exclusiva a la Generalitat, tot establint que inclou, en tot cas, «a) La regulació i l'ordenació de l'activitat de serveis socials, les prestacions tècniques i les prestacions econòmiques amb finalitat assistencial o complementàries d'altres sistemes de previsió pública. b) La regulació i l'ordenació de les entitats, els serveis i els establiments públics i privats que presten serveis socials a Catalunya. c) La regulació i l'aprovació dels plans i els programes específics dirigits a persones i col·lectius en situació de pobresa o de necessitat social. d) La intervenció i el control dels sistemes de protecció social complementària privats».

En conseqüència, pel que fa als serveis socials, la Generalitat exerceix tant la potestat legislativa plena com la potestat reglamentària i la funció executiva, incloent-hi l'activitat de foment i les actuacions de naturalesa organitzativa, inspectora i sancionadora que porti aparellades (DCGE 13/2012, FJ 2; 3/2015, FJ 3).

Finalment, per acabar l'exposició del paràmetre que ens ha de servir per examinar la constitucionalitat i l'estatutarietat de la Proposició de Llei objecte del present Dictamen, ens hem de referir a la rellevància constitucional que pot tenir la previsió, en una norma legal, d'una eventual o futura assumpció de competències per part d'un organisme com l'Agència Catalana de Protecció Social.

Quant a l'anterior, cal fer menció als esmentats DCGE 3/2015 (FJ 3.2.D) i STC 128/2016 (FJ 9.B.c), els pronunciaments dels quals poden ser d'interès respecte de l'objecte del Dictamen. Ara bé, això amb el benentès que els termes de la disposició allà enjudiciada no són coincidents del tot amb el contingut dels incisos dels preceptes de la Proposició que ara resulten qüestionats, com examinarem més amb detall en el següent fonament jurídic. Cal avançar, però, que la dita disposició, de forma diferent a com ho fa ara la Proposició de Llei, establia que l'estructura de l'Agència havia de preveure la futura o eventual assumpció de les competències que en el moment de l'aprovació i entrada en vigor de la Llei fossin exercides per l'Administració de l'Estat.

Sobre aquest concret mandat legal, el Consell va considerar que alludia a la necessitat de l'Agència, des del punt de vista dels mitjans materials i personals, de fer front a l'eventual circumstància d'assumir, si era procedent, les competències que en aquell moment eren exercides per l'Administració de l'Estat, presumiblement i principal, les relatives a la seguretat social *ex* article 149.1.17 CE. Per aquest motiu, va raonar que «la citada Llei de creació de l'Agència Catalana de Seguretat Social no s'erigeix en la norma per la qual la Generalitat assumirà directament competències corresponents a una matèria de titularitat estatal, ja que, com hem dit, aquesta possibilitat només es pot operar a través dels corresponents mecanismes de transferència o delegació a les comunitats autònomes, mitjançant una llei orgànica *ex* article 150.2 CE» (DCGE 3/2015, FJ 3.2.D).

Per la seva part, el Tribunal descarta, per inconstitucional, la possibilitat que l'estructura de l'Agència s'organitzi o es disposi amb la finalitat d'assumir competències que no són de la Generalitat «lo que supondría, en esta comprensión de la norma, una afirmación competencial, por parte del Parlamento, sobre ámbitos respecto de los que la Comunidad Autónoma no ostenta poder alguno y en relación a los cuales no puede impartir –tampoco en el plano organizativo– encomienda o encargo de ningún género, por más que sea claro que la organización de los servicios o agencias de la Administración autonómica solo compete a la Generalitat en tanto que esa

organización se aplique o proyecte sobre competencias propias, competencias que aquí, sin embargo, se reconocerían como ajenas» (STC 128/2016, FJ 9.B.a).

A criteri seu, l'anterior conclusió no quedaria enervada pel fet que es pogués entendre que aquella eventual assumpció de competències podria fer-se a través de l'article 150.2 CE, ja que «se estarían subrogando en el ejercicio del poder constituyente, sin contar con una expresa previsión constitucional o estatutaria» (FJ 9, amb citació de la STC 132/1998, de 18 de juny, FJ 12).

A partir d'aquí el Tribunal considera que l'única interpretació possible és entendre el precepte «en el sentido de que alude no tanto a competencias que sean, hoy, de titularidad estatal [...] sino al eventual ejercicio por la Administración del Estado, al tiempo de adoptarse esta disposición legal, de algunas funciones en el ámbito de las prestaciones sociales que podrían, sin embargo, reconducirse a las competencias estatutarias de la Comunidad Autónoma, una vez que se proveyera, por ejemplo, a los correspondientes traspasos de servicios». Per tot això conclou que només si les referències a l'assumpció de competències futures s'interpreten en el sentit abans referit, «el precepto no merecería reproche constitucional pues nada hay que objetar a que esta norma de ley disponga que la estructura de la Agencia Catalana de la Protección Social se organice en atención a una eventual asunción de funciones que la Comunidad Autónoma, si así fuera, aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían, sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al Estatuto de Autonomía de Cataluña» (FJ 9.B.c).

Tercer. L'examen de l'adequació a l'Estatut d'autonomia i a la Constitució dels preceptes de la Proposició de Llei sol·licitats

Un cop exposat el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que hem d'aplicar, a continuació examinarem els dubtes que suscita als grups parlamentaris sol·licitants la Proposició de Llei.

1. Abans d'iniciar, però, aquest enjudiciament, és pertinent fer una observació. La petició de dictamen fa uns retrets genèrics relatius a què la redacció de l'esmentada Proposició de Llei pretén configurar-la com a instrument d'una futura Agència Catalana de Seguretat Social. Així, d'una banda, li objecta que s'ha presentat «amb un objectiu deliberadament confós en termes de contingut i també pel que fa al marc competencial». En aquest sentit, segueix afirmant que la Proposició juga amb la indeterminació i amb la confusió entre les competències de l'Estat i de la Generalitat, cosa que podria suposar, afegeix, la infracció dels articles 149.1.17 CE i 165 EAC i afectar també el principi de seguretat jurídica protegit per l'article 9.3 CE. I de l'altra, demana al Consell que es pronunciï sobre «si la redacció actual del text de la Proposició de Llei permetria a l'Agència, amb l'ordenament jurídic actual, la creació d'un títol jurídic d'assumpció de competències en matèria de Seguretat Social».

Respecte d'aquest plantejament s'ha de tenir present que si bé, en un primer moment, els peticionaris semblen situar aquests raonaments «en el conjunt de la Proposició de Llei», el cert és que immediatament aclareixen que «[l]es argumentacions que s'han establert de manera general en l'apartat primer d'aquesta sol·licitud, [...] es proposen incardinar-les d'una manera específica en els continguts establerts en l'article 3, en especial, a les lletres b i c de l'apartat primer i l'apartat segon, així com la lletra b de l'apartat tercer de l'article 14».

Atès, doncs, que més enllà de certes consideracions generals, com hem vist relatives a què la Proposició «juga tota l'estona amb l'ambivalència pel que fa al propi concepte de protecció social» i que «resulta evident, des d'una perspectiva teleològica, que l'esmentada iniciativa legislativa esdevé instrumental per a la consecució d'objectius que van manifestar els seus autors» (en referència a la Resolució del Parlament 1/XI de 9 de novembre de 2015), hem de donar prevalença al fet que els retrets els acaben concretant en el caràcter obert de l'expressió «en cada moment» i d'altres de contingut similar, que es van repetint al llarg de l'articulat. Així, doncs,

abordarem aquells dubtes genèrics a propòsit de l'examen dels preceptes sol·licitats que empen aquesta mena d'expressions.

2. El primer dels preceptes que, a parer dels grups parlamentaris sol·licitants, presenta dubtes de constitucionalitat és l'article 3, relatiu a les funcions de l'Agència Catalana de Protecció Social, respecte del qual qüestionen les seves lletres *a*, *b*, *c*, *d* i *h* de l'apartat primer i també l'apartat segon. El seu tenor literal, en els apartats controvertits, és el següent:

«Article 3. Funcions

1. Són funcions de l'Agència:

a) El desplegament executiu del sistema de protecció social de Catalunya, entès com el conjunt d'elements vinculats a la protecció social que són competència de la Generalitat.

b) Gestionar d'una manera centralitzada les prestacions que integren els instruments de protecció social que en cada moment siguin competència de la Generalitat i els que li atribueix aquesta llei, sens perjudici de les funcions prescriptores dels ens i departaments de la Generalitat amb competència material en els diversos vessants de la protecció social.

c) Organitzar i gestionar els recursos que integren el sistema de serveis socials i els que en un futur li siguin atribuïts.

d) Relacionar-se amb organismes equivalents i altres administracions públiques per a la col·laboració mútua i gestionar les prestacions en què calgui tenir en compte canvis de residència o períodes de carència o d'acreditació transcorreguts en altres contrades.

[...]

h) Recaptar tota mena de contribucions, recursos, quotes o altres quantitats que hagin d'ésser pagades, tant per la via ordinària com per la via executiva, per conceptes relacionats amb la protecció social en el marc de les competències que té atribuïdes en aquesta matèria la Generalitat, sens perjudici que es puguin establir convenis de col·laboració, o participar amb altres ens, per a fer més eficients els processos administratius de recaptació, en especial els relatius a la via executiva.

2. Sens perjudici de les funcions establertes en l'apartat 1, corresponen a l'Agència Catalana de Protecció Social les altres funcions que el Parlament, el Govern o el departament competent en matèria de protecció social li atribueixin per mitjà dels instruments jurídics pertinents en cada cas.»

A) Començarem per la lletra *a* de l'apartat primer, amb relació a la qual, però, l'escrit de sol·licitud no formula cap fonamentació específica. Així, cal assenyalar que tan sols consta referida, juntament amb les altres previsions discutides del mateix article 3, en l'encapçalament que, a forma d'índex, dona inici a l'esmentat escrit, on es limita a afirmar que podria vulnerar l'article 149.1.17 CE (relatiu a les competències de l'Estat en matèria de seguretat social); l'article 150.2 CE (sobre traspàs de competències de l'Estat a les comunitats autònomes mitjançant llei orgànica), així com l'article 165 EAC (sobre les competències de la Generalitat en matèria de seguretat social) i l'article 126 EAC (sobre les competències de la Generalitat en matèria de mutualitats de previsió social no integrades en el sistema de seguretat social). Més enllà d'aquesta referència, no conté, doncs, cap motivació que fonamenti l'al·ludida infracció, ni, com ja s'ha dit, torna a aparèixer esmentada ni enumerada en l'anàlisi posterior ni en la impugnació concreta de les dites previsions.

Sobre aquesta manca de fonamentació, és procedent recordar que l'article 24.2 de la nostra llei constitutiva estableix que la sol·licitud ha d'indicar els preceptes que susciten dubtes d'inconstitucionalitat o d'antiestatutarietat, els de la Constitució o de l'Estatut que s'estimen vulnerats, així com els motius en què es fonamenta. Ara bé, tot i que, en el present cas, com acabem de veure, no es justifica ni es dona raó expressa dels motius en què els peticionaris basen els dubtes de constitucionalitat o

estatutarietat, entenem que és aplicable, almenys en part, la mateixa fonamentació que sustenten respecte de les altres lletres d'aquest mateix precepte.

Aclarit aquest extrem, hem de descartar que es produeixi cap de les vulneracions denunciades. I això és així perquè el mateix precepte defineix, de forma clara i precisa, el sistema de protecció social de Catalunya com el conjunt d'elements vinculats a la protecció social «que són competència de la Generalitat». Se situa, per tant, nítidament i sense cap mena de dubte, en l'àmbit de les competències que avui corresponen a la Generalitat. En síntesi, la literalitat del precepte, que en aquest punt ni tan sols conté una al·lusió a eventuais competències que puguin arribar a correspondre a la Generalitat en un futur, no permet cap altra interpretació que no sigui la de circumscriure «el desplegament executiu del sistema de protecció social de Catalunya» a l'àmbit de la competència compartida sobre seguretat social (art. 165 EAC) i a la competència exclusiva sobre serveis socials (art. 166 EAC), sense afectar, per tant, títols competencials de l'Estat. Tot això sense oblidar que, precisament, l'article 45.2 EAC preveu també l'existència d'un sistema català del benestar concebut, en aquest cas, com el marc en el qual s'ha de promoure la distribució més equitativa de la renda personal i territorial.

L'anterior ens porta a concloure, doncs, que la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de Llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

B) Respecte de les lletres *b* i *c*, els dos grups parlamentaris que sol·liciten el dictamen consideren que incorren en indefinició, ja que, concretant aquí la crítica general que, segons hem vist, feien sobre el conjunt de la Proposició de Llei, sostenen que «no es pot obviar la necessitat de posar en connexió les indeterminacions de concreció que el legislador introdueix en el redactat d'aquestes disposicions [...] amb els objectius que persegueixen els grups promotors». Així, doncs, centren els seus dubtes en el redactat obert d'aquestes lletres i, més concretament, en «si l'Agència Catalana de Protecció Social ha de preveure una eventual assumpció de competències que en el moment de l'entrada en vigor de la Llei exerceixi l'Administració de l'Estat». És a partir d'aquí que al·leguen una possible infracció dels articles 165 EAC i 149.1.17 CE, i també de l'article 126 EAC, el qual, en el fonament jurídic anterior, ja hem refusat integrar en el paràmetre de constitucionalitat i estatutarietat aquí emprat per la seva falta de connexió amb l'objecte del Dictamen.

Dit això, val la pena destacar que, més endavant, la sol·licitud formulada pels dos grups parlamentaris admet, amb citació de la STC 128/2016 (FJ 9), que la formulació de la lletra *b*, en el seu incís «que en cada moment, siguin competència de la Generalitat» i de la lletra *c*, en l'incís final «que en un futur li siguin atribuïts», són constitucionals i estatutàries sempre que se cenyeixin a les funcions i competències establertes en els articles 126 i 165 EAC. Afegeix també, en aquest cas fent citació de la doctrina d'aquest Consell, que una hipotètica ampliació de competències en matèries que pertanyin a l'àmbit material de l'article 149.1.17 CE només és possible per les vies constitucionals establertes actualment en l'article 150.2 CE.

En aquest punt, com tot seguit argumentarem, ja podem avançar que, efectivament, és plenament aplicable a les normes que estem examinant la doctrina elaborada en el nostre DCGE 3/2015 on, en relació amb l'expressió «futura assumpció de competències que actualment són exercides per l'administració de l'Estat», afirmàvem, segons ha quedat dit en el número 2 del fonament jurídic segon, que la Llei de creació de l'Agència, en aquell Projecte denominada «Agència Catalana de Seguretat Social», no és una norma que permeti a la Generalitat assumir directament competències que corresponen a una matèria de titularitat estatal (FJ 3.2.D).

Igualment, és rellevant tenir present la STC 128/2016 (FJ 9.B), citada també pels peticionaris, la qual es refereix, precisament, a la mateixa disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei catalana 3/2015, d'11 de març, que va ser objecte d'aquell Dictamen durant la seva tramitació parlamentària com a projecte de Llei. Concretament, com també hem avançat, el Tribunal Constitucional aleshores va descartar,

per constituir una opció contrària a la Constitució, que l'esmentada disposició, que emprava uns termes semblants als utilitzats ara pels incisos que susciten els dubtes als sol·licitants, possibilités que l'estructura de l'Agència s'organitzés o es disposés sobre àmbits propis de la competència estatal (FJ 9.B.b).

A aquest efectes, hem de recordar que l'apartat 2, primer incís, d'aquella mateixa disposició addicional preveia que l'Agència assumiria dos feixos de competències sobre les prestacions de protecció social: d'una banda, les que en el moment de l'entrada en vigor de la Llei, ja fossin pròpies o transferides per l'Estat, gestionessin diferents departaments del Govern i, d'una altra, les prestacions i les millores que eventualment es decidissin incorporar. Val a dir que aquest incís no va merèixer cap objecció per part del Tribunal Constitucional, ja que va considerar que, tot i que la tècnica legislativa emprada era millorable quant a l'expressió «transferides per l'Estat», es referia a les prestacions exercides en aquell moment per la Generalitat (STC 128/2016, FJ 9.B). En el mateix sentit, molt abans, la STC 239/2002 havia declarat també que les comunitats autònomes tenen competència per establir, amb càrrec a llurs pressupostos, ajuts econòmics addicionals a les pensions no contributives d'invalidesa i jubilació del sistema de la seguretat social. Aquesta Sentència, a més de deixar oberta una possibilitat d'actuació a les comunitats autònomes en aquesta matèria, va originar la modificació de l'apartat 4 de l'article 38 del text refós de la Llei general de la seguretat social, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/1994, de 20 de juny, que actualment es correspon amb les previsions recollides a l'article 42.4 de la vigent Llei general de la seguretat social.

En resum, tal com ha quedat dit en l'exposició del paràmetre que ens ha de guiar en la resolució dels dubtes plantejats per la sol·licitud i com recullen també els mateixos peticionaris, el Tribunal Constitucional va considerar que aquella disposició addicional s'havia d'entendre en el sentit que al·ludeix a l'eventual exercici per l'Administració de l'Estat, en el moment d'adoptar-se la disposició legal, d'algunes funcions relatives a prestacions socials que es podrien reconduir a les competències de la Generalitat, a través, per exemple, dels corresponents traspessos de serveis (STC 128/2016, FJ 9.B.c).

D'acord amb això, el Tribunal va acabar avalant la constitucionalitat de la norma llavors enjudiciada, tot considerant que era possible interpretar-la, sense forçar els seus termes, en el sentit que l'incís «que [...] ejerce la Administración del Estado» es refereix a una eventual assumpció de funcions de la comunitat autònoma catalana que aquesta «aún no ejercería en plenitud, pero que se corresponderían sin embargo con competencias que la Generalitat sí ostenta positivamente conforme al EAC» (FJ 9.B.c).

La doctrina consultiva i constitucional que hem acabat de resumir és plenament traslladable, com dèiem, a les normes que ara estem examinant, tot i que no hi hagi una coincidència exacta en els arguments emprats ni en la redacció que utilitzava el precepte per al·ludir a la possible assumpció de competències futures. Ens referim, concretament, a la interpretació que s'ha de donar a l'incís de la lletra b, «que en cada moment», referit als instruments de protecció social competència de la Generalitat, i a l'incís de la lletra c, sobre els recursos «que en un futur [...] siguin atribuïts» a l'Agència. Això sí, amb el benentès que aquest segon cas com que es refereix a la gestió (econòmica) dels «recursos» de l'Agència, aquella jurisprudència constitucional només podria resultar aplicable remotament, és a dir, en la mesura que es pogués arribar a entendre, cosa que descartem, que inclou recursos procedents de competències que no són de la Generalitat.

Així, doncs, aplicant a les normes que ara estem examinant la mateixa interpretació que va fer aquest Consell i, posteriorment, el Tribunal Constitucional en relació amb les corresponents disposicions addicionals examinades per l'un i l'altre, resulta que, efectivament, el fet que la Proposició creï un ens unificat i especialitzat en matèria de protecció social, li atribueixi la competència material sobre les pres-

tacions que gestiona actualment mitjançant diversos departaments de la Generalitat i li assigni eventualment també funcions que pugui assumir en un futur, no és mereixedor de cap crítica de constitucionalitat ni d'estatutarietat. Això amb el benentès que aquesta assumpció de funcions s'ha de fer, com resulta d'una interpretació constitucional de la norma qüestionada, a l'empara de les que la Generalitat té atribuïdes en els articles 165 i 166 EAC.

En conseqüència, hem de concloure que les lletres *b* i *c* de l'article 3.1 de la Proposició de llei objecte del present examen són respectuoses amb el sistema constitucional i estatutari de distribució de competències.

Arribats a aquest punt, correspon ara abordar el retret de la petició relatiu al fet que podrien incórrer «en la infracció de l'article 9.3 de la CE, pel que fa a la vulneració del principi de seguretat jurídica».

Respecte d'aquesta qüestió, la nostra doctrina consultiva, amb citació de la jurisprudència constitucional corresponent (per tots, vegeu la síntesi efectuada en el DCGE 3/2017, de 9 de març, especialment en el seu FJ 3, al qual, en nom de la brevetat, ens remetem), és, resumidament, que, per tal que aquella es produeixi, ha d'implicar que els destinataris de la norma pateixin una «incertesa raonablement insuperable» que faci imprevisibles els seus efectes (DCGE 10/2015, d'1 de juliol, FJ 2, 8/2017, de 20 de juliol, FJ 2 i, molt recentment, 9/2017, de 24 d'agost, FJ 3.5). Per dir-ho en altres paraules, la nostra orientació com també la del Tribunal Constitucional, en els casos en què s'ha tractat el principi de seguretat jurídica, ha estat reservar la seva vulneració per a supòsits especialment greus, de manera que:

«sólo si en el ordenamiento jurídico en que se insertan, y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica [...]» (STC 96/2002, de 25 d'abril, FJ 5 i 156/2004, de 21 de setembre, FJ 9)

Per tant, haurem de centrar ara la nostra anàlisi de les lletres *b* i *c* examinades en si el caràcter aparentment obert de les expressions que s'hi contenen crea aquesta incertesa inadmissible.

A aquest efecte, hem de començar per recuperar el nostre pronunciament sobre la constitucionalitat d'aquelles expressions des de la perspectiva competencial. En aquest sentit, vam afirmar que res no impedeix que l'Agència Catalana de Protecció Social s'organitzi i es vagi perfilant progressivament en consideració a una possible i futura assumpció de funcions que la Generalitat encara no exerceix plenament, però que li corresponen positivament d'acord amb l'Estatut o bé que se li atribueixin en virtut dels mecanismes constitucionals i estatutaris previstos legítimament amb aquesta finalitat.

En efecte, aquest raonament és determinant per demostrar que les lletres *b* i *c*, qüestionades ara des de la perspectiva de la seguretat jurídica, no constitueixen un supòsit d'indeterminació o de confusió respecte del dret dels ciutadans a la certesa del dret aplicable i a conèixer l'administració competent en cada matèria. I això perquè el fet que la llei pugui atribuir a l'Agència funcions sobre prestacions que actualment gestiona la Generalitat o d'altres que pugui assumir posteriorment en l'àmbit de les seves competències *ex* articles 165 i 166 EAC, forçosament esvaeix qualsevol dubte sobre les competències que corresponen a cadascuna de les administracions i, paral·lelament, també sobre quin sigui el dret aplicable.

És a dir, les expressions de les lletres *b* i *c* qüestionades no es poden considerar normes a través de les quals el legislador català faci una interpretació genèrica i abstracta del sistema constitucional i estatutari de distribució de competències ni que condicionin per al futur les competències de la resta d'institucions generals i auto-

nòmiques de l'Estat (STC 128/2016, FJ 9.B.b, amb citació de jurisprudència anterior consolidada).

Qüestió diferent és que, fruit d'una tècnica legislativa poc adequada, la claredat d'aquestes expressions (ens referim molt especialment a la de la lletra *b*) sigui certament millorable. Ara bé, respecte d'això, hem de recordar que el Tribunal Constitucional ha posat en relleu que els defectes de tècnica legislativa no comporten necessàriament un vici d'inconstitucionalitat i que, en qualsevol cas, no correspon a la jurisdicció constitucional pronunciar-se sobre la perfecció tècnica de les lleis (STC 53/2014, de 10 d'abril, FJ 8 i 236/2015, de 19 de novembre, FJ 5).

En conseqüència, les anteriors consideracions ens porten a concloure que en les lletres *b* i *c* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de Llei no s'aprecia una conculcació del principi de seguretat jurídica.

Això no obstant, en l'exercici de la nostra funció consultiva, i atès que la Proposició de Llei que dictaminem encara ha de ser debatuda i aprovada pel Ple del Parlament, entenem que s'hauria d'eliminar l'incís «en cada moment» de la lletra *b* de l'article 3.1, en nom d'una major claredat en la seva redacció, ja que podria donar a entendre que es refereix a competències respecte de les quals la Generalitat no té poder de disposició. Recomanem també que se suprimeixin les mencions del mateix tipus que es contenen en el preàmbul de la Proposició, atès el valor interpretatiu que aquestes poden tenir, en aquest cas, respecte de l'esmentada lletra *b*. D'aquesta manera, s'evitarà qualsevol possible dubte sobre el sentit de la norma i el seu abast competencial concordant amb l'argumentació de la recent jurisprudència constitucional analitzada.

C) Passant a l'examen de les lletres *d* i *h*, els retrets dels peticionaris se centren, en relació amb la primera, en el fet que determina, segons ha quedat exposat en la reproducció que hem fet d'aquest text legal, que una de les funcions de l'Agència ha de ser la de relacionar-se amb organismes equivalents i altres administracions públiques per a la col·laboració mútua i gestionar les prestacions en què calgui tenir en compte canvis de residència o períodes de carència o d'acreditació transcorreguts en altres contrades. Amb això, la sol·licitud dóna a entendre que s'estarien equiparant les actuacions de l'Agència amb competències pròpies de la seguretat social i, per tant, que es vulnerarien els articles 149.1.17 CE i 165 EAC, l'article 126 EAC així com, en la mesura que també podria provocar indeterminació i confusió, el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE). La mateixa vulneració imputen a la lletra *h*, en aquest cas perquè utilitza termes com «carència», «contribucions», «recursos» o «quotes», que els sol·licitants entenen també que són conceptes que pertanyen a l'àmbit de les «competències pròpies del perímetre de la seguretat social, més que de la protecció social». En resum, al·leguen que estem davant «la utilització d'un llenguatge propi d'una Agència de Seguretat Social» i que, en conseqüència, «estaria fora de les competències de les què disposa la Generalitat si s'entenen referides a les prestacions contributives de la seguretat social».

Quant a la lletra *d*, hem d'assenyalar, ja d'entrada, que no presenta cap objecció d'inconstitucionalitat ni d'antiestatutarietat. I això és així perquè l'únic que s'atribueix a l'Agència és la funció de relacionar-se amb altres institucions i organismes a l'hora d'exercir les seves competències. Resulta evident que aquesta funció és necessària perquè pugui desenvolupar les seves tasques amb eficàcia i desitjable en un marc de col·laboració interadministrativa amb altres entitats que duguin a terme una actuació connectada amb la que és pròpia de l'Agència. En aquest sentit, la norma examinada es pot complementar amb el que estableix l'article 20 de la mateixa Proposició, relatiu a la «Col·laboració institucional» en matèria de protecció social, entre l'Agència, l'Administració de l'Estat i altres administracions dels estats membres de la Unió Europea i organismes internacionals.

En definitiva, es tracta d'una norma que clarament dóna compliment als mandats de coordinació entre les diverses administracions i d'integració de les polítiques pú-

bliques (art. 103.1 CE i 71.3 EAC). Precisament per això mateix, entenem que tampoc vulnera el principi de seguretat jurídica establert a l'article 9.3 CE. És a dir, no hi ha res en la redacció d'aquesta lletra *d* que, des del vessant de la certesa del dret, permeti afirmar que, tal com està configurada, «la seva regulació, impossibilita que els seus destinataris, de manera insuperable, coneguin les conseqüències que es puguin derivar de la seva aplicació» (DCGE 6/2016, FJ 3).

En conclusió, la lletra *d* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

Aquesta conclusió és igualment aplicable a la lletra *h* del mateix article, a la qual tampoc no podem fer cap observació crítica. Així, segons el redactat literal de la norma, la recaptació per l'Agència dels mitjans i recursos a què fa referència es durà a terme «en el marc de competències que té atribuïdes en aquesta matèria la Generalitat», de manera que qualsevol altra interpretació en el sentit que està alludint a competències que no són de la Generalitat no se sosté. D'altra banda, el fet que emprí terminologia habitualment utilitzada en l'àmbit de la seguretat social no implica cap vulneració competencial per si sola. En aquest sentit, és sabut que ambdues matèries, seguretat social i protecció social, estan connectades i presenten zones de confluència i terminologia comuna. A més, les expressions «contribucions», «recursos» i «quotes» són genèriques i aplicables de forma freqüent quan es tracta de regular els mitjans econòmics de qualsevol entitat.

Aquesta mateixa argumentació ens serveix per rebutjar, una vegada més, que el seu redactat i, en particular, les expressions analitzades generin confusió en relació amb la certesa del dret aplicable i, consegüentment, que es produeixi una vulneració del principi de seguretat jurídica.

En conseqüència, la lletra *h* de l'apartat primer de l'article 3 de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

D) A l'últim, els peticionaris objecten també el caràcter genèric de la regulació que conté l'apartat 2 d'aquest mateix article 3 que, en aquest cas, derivaria de l'establiment d'una clàusula de tancament que, segons s'expressa a la sol·licitud, deixa oberta la possibilitat que l'Agència assumeixi altres funcions que el Parlament, el Govern o el departament competent en matèria de protecció social li atribueixin per mitjà dels instruments jurídics pertinents en cada cas. Qüestionen, concretament, el fet que «no determina ni la naturalesa d'aquestes futures funcions, ni quins són aquests instruments jurídics, així com tampoc es deixen clars quins seran els mecanismes d'assumpció d'aquestes futures-possibles competències», cosa que suposaria, afirmen, una infracció dels articles 149.1.17 CE i 165 EAC, així com de l'article 126 EAC. Ho vinculen també a allò que preveu l'apartat 1 de la disposició transitòria primera que, segons segueixen dient, «habilita que l'assumpció de nous títols competencials es duguin a terme de manera progressiva mitjançant decret». Aquesta darrera disposició serà objecte de la nostra anàlisi més endavant, a l'apartat 4 d'aquest mateix fonament jurídic.

Novament, estem davant d'un precepte que, podríem dir, té caràcter neutre, en el sentit que es tracta d'una clàusula de tancament que figura habitualment en les normes atributives de funcions a una determinada entitat o institució. Concretament, en el cas que ara s'examina, està redactada de forma curosa i precisa, ja que conté les diferents vies possibles per les quals es poden assumir aquestes noves funcions de l'Agència segons quina sigui la seva naturalesa (més substantiva, administrativa o purament organitzativa). Així ho diu expressament quan esmenta el Parlament, el Govern o el departament competent i quan es remet a l'instrument jurídic que sigui pertinent en cada cas.

Per tant, l'apartat segon de l'article 3 de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

3. El següent precepte qüestionat, també per presumpta infracció dels articles 149.1.17 CE i 165 i 126 EAC, és la lletra *b* de l'apartat 3 de l'article 14, relatiu als

mitjans i els recursos econòmics de l'Agència Catalana de Protecció Social, la qual disposa que aquests són constituïts per: «b) Els recursos derivats de l'exercici de la funció recaptadora de les contribucions al sistema de protecció social que es puguin definir en el marc de les competències que en cada moment tinguin atribuïdes la Generalitat».

Com en el cas de l'article 3.1, lletra *b*, els sol·licitants consideren que s'empra una fórmula genèrica que deixa la porta oberta a l'assumpció de futures competències, sense determinar els mecanismes jurídics per fer-ho possible i conferint a l'Agència uns mitjans i recursos econòmics, en aquest cas els derivats de la funció recaptadora de les contribucions del sistema de protecció social, definit en el marc de les competències que en cada moment tinguin atribuïdes la Generalitat.

Sobre aquesta qüestió, pel fet que el retret dels peticionaris es projecta sobre l'incís «en cada moment» referit a les competències atribuïdes a la Generalitat, que hem vist que també incorporava la lletra *b* de l'article 3.1 de la Proposició de llei, abans analitzada en l'apartat 2.B d'aquest fonament jurídic, ens remetem a les consideracions allà efectuades i arribem a la mateixa conclusió de constitucionalitat i d'estatutarietat. Ara bé, com hem recomanat allà, reiterem per a aquest precepte el nostre suggeriment de supressió de l'esmentat incís, en nom de la claredat en la seva redacció i en mèrits també d'una més adequada tècnica legislativa.

4. Pertoca ara examinar la disposició transitòria primera, relativa a la incorporació progressiva de funcions a l'Agència, respecte de la qual els grups parlamentaris sol·licitants del Dictamen plantegen dubtes sobre els seus dos primers apartats que, atesa la diversitat de matèries que tracten i els diferents retrets que projecten sobre cadascun d'ells, tractarem de forma separada.

A) Així, l'apartat 1 estableix que: «1. S'han de determinar, per mitjà d'un decret, les funcions que s'han d'incorporar progressivament a l'Agència Catalana de Protecció Social i, si escau, la correlativa supressió o modificació de les unitats administratives afectades».

Els sol·licitants denuncien que amb aquesta norma el legislador habilita perquè l'assumpció de nous títols competencials es pugui dur a terme de manera progressiva mitjançant decret, amb infracció, segons indiquen, dels articles 149.1.17, 9.3 i 150.2 CE, així com també de l'article 55.2 EAC, referit a la potestat legislativa del Parlament. En concret, argumenten que es pot donar el cas que les funcions de l'Agència no acabin en aquelles que s'emmarquen en la norma legal, sinó que derivin també de disposicions de rang inferior a llei que s'escapen del debat, esmena i aprovació de la potestat legislativa del Parlament i s'enquadren més en l'òptica de la potestat reglamentària que té el Govern de la Generalitat. L'anterior, al seu parer, implicaria una greu inseguretat jurídica.

No podem sinó començar per afirmar que aquesta norma no s'està referint a l'assumpció de nous títols competencials. Al contrari, segons la nostra opinió, la interpretació que es deriva de la norma, sense forçar els seus termes, és que es tracta d'una previsió organitzativa amb relació a les funcions que actualment desenvolupa la Generalitat en matèria de protecció social i que ara haurà d'assumir l'Agència. Són dos els indicadors que així ho confirmen: d'una banda, perquè s'atribueix a una norma reglamentària del Govern aquesta tasca de redistribució de funcions, com per altra part, és habitual quan es crea un nou ens que substitueix d'altres anteriors que ja estan exercint algunes d'aquestes funcions. I de l'altra, perquè el precepte al·ludeix a la «correlativa supressió o modificació de les unitats administratives afectades», cosa que indica que les tasques que aquestes tenien assignades passaran a ser exercides per l'aparell administratiu d'altres organismes o entitats, en aquest cas, l'Agència. Així mateix, a tall d'exemple, remarcarem que el Govern de la Generalitat, mitjançant un decret de la presidència, crea i organitza els departaments en què s'estructura la Generalitat, als quals, i amb caràcter general, s'hi troben adscrits els organismes autònoms.

De la mateixa manera, el fet que algunes funcions (recordem que la disposició no es refereix a competències) puguin ser atribuïdes a través d'una norma amb rang de llei i unes altres per via reglamentària no genera cap mena de confusió ni indeterminació del dret aplicable, ni en conseqüència implica cap mena de vulneració de l'article 9.3 CE.

Conseqüentment, l'apartat primer de la disposició transitòria primera de la Proposició de llei no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

B) Finalment, analitzarem l'apartat segon de la disposició transitòria primera. El seu text és el següent:

«2. L'Agència Catalana de Protecció Social, per a dotar-se del personal necessari per a dur a terme les tasques que li són pròpies, ha de tenir en una consideració especial el personal que acrediti experiència en el sistema de seguretat social i de protecció social.»

Els peticionaris del Dictamen fonamenten els seus dubtes en base a l'argument principal que el fet que l'Agència, per dotar-se del seu personal, tingui «en consideració especial» l'experiència professional en el sistema de seguretat social i de protecció social, no constitueix «un supòsit d'excepcionalitat que justifiqui l'incompliment de la regla general de les convocatòries d'oposicions en règim de lliure concurrència». Per aquesta raó, en aquest aspecte, entenen que el redactat de la disposició exposada «no assegura el principi d'igualtat, mèrit i capacitat que ha de regir els processos d'oposició pública en lliure concurrència».

Doncs bé, una vegada hem detallat el contingut de la norma que hem d'examinar i els retrets que suscita, ens pertoca ara identificar el paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat que li és d'aplicació, d'acord amb l'enquadrament competencial que s'hi escau. Sobre aquest darrer aspecte, no hi ha cap mena de dubte que ens hem de situar en la matèria de funció pública, en un sentit ampli, és a dir, en la competència que inclou el règim jurídic d'accés, provisió i carrera professional dels empleats públics.

Tal com vam indicar en el nostre recent Dictamen, amb motiu de les disposicions relatives a les convocatòries als cossos tributaris (DCGE 8/2017, FJ 3), l'accés als llocs de treball del sector públic s'ha de portar a terme amb respecte al contingut del dret fonamental establert en l'article 23.2 CE, segons els principis d'igualtat, mèrit i capacitat que, per la seva banda, són prescrits a l'article 103.3 CE.

D'acord amb aquesta configuració constitucional –que com també indicàvem en el precitat pronunciament és un dels pilars sobre els quals s'edificà l'estat democràtic i de dret contemporani–, la regla general per als processos d'accés a la funció pública és la lliure concurrència per part de tots els ciutadans que compleixin els requisits objectius per participar-hi, entre aquests, el de disposar de titulació acadèmica. Així es preveu en la legislació bàsica i en la de desenvolupament de la Generalitat, és a dir, en l'article 55.1 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, refós pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, i en l'article 42 del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova la refosa en un text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, i en la jurisprudència del Tribunal Constitucional en aquest àmbit.

Una vegada establert molt sintèticament el paràmetre, per a l'ampliació del qual ens remetem a la nostra doctrina continguda en el DCGE 8/2017 (FJ 3), hem d'assenyalar que la Proposició de llei, en el seu article 18, relatiu al «Personal», preveu, en l'apartat 1, que aquest serà integrat pel «personal funcionari i laboral, procedent de cossos de nova creació, de la reassignació de llocs i de l'adscripció de personal provinent d'altres administracions». Així mateix, en l'apartat 3, punt desè, explicita els principis d'«[i]gualtat, mèrit i capacitat en l'accés i la promoció professionals».

Dit això, ara ja ens correspon examinar la disposició transitòria qüestionada. Del seu text, malgrat que s'insereix en el si d'un precepte categoritzat com a transitori, se'n dedueix una norma general respecte del personal que ha de «dotar» l'Agència,

segons la qual es preveu una «consideració especial» per aquell «que acrediti experiència en el sistema de seguretat social i protecció social».

Sobre aquesta formulació, en primer lloc, hem d'indicar que la disposició és redactada recurrent a dos conceptes prou genèrics i imprecisos, quant al seu significat i ús en l'àmbit de la funció pública. El verb «dotar-se», tenint en compte l'article 18 de la mateixa Proposició, pot venir referit tant als processos d'accés a nous cossos i, per tant, al sector públic, com als de provisió administrativa, en les seves diverses modalitats i mecanismes, o d'integració. A banda, també, de poder ser predicat tant del personal del règim funcionarial com del laboral. Quant a aquests àmbits, hem de remarcar que, malgrat que tots ells, en els diferents processos de selecció, han de respectar els principis d'igualtat, mèrit i capacitat, la intensitat de la seva exigència, així com la seva modulació, varia segons es tracti d'un supòsit o altre. Essent exigible, a tall d'exemple significatiu, un nivell de rigor més estricte en el respecte del principi d'igualtat en els processos d'accés que en els mecanismes de mobilitat. Per tant, com es pot comprovar, es tracta d'una configuració complexa i plural, la de les relacions administratives i laborals entre l'ens públic i els seus empleats, que no queda reflectida ni precisada mínimament en la norma en qüestió.

En segon lloc, hem de fer esment a l'expressió clau de la norma, és dir la previsió d'un tracte de «consideració especial» per a un determinat tipus de personal. Abans que res, ens pertoca insistir que aquesta redacció resulta estranya a la terminologia i als conceptes propis de la normativa i del règim jurídic de la funció pública. Així, podem afirmar que es tracta d'un incís de contingut jurídic indeterminat i, més aviat, desconegut i aliè a la tècnica legislativa habitual. Si recorrem al significat ordinari dels mots que l'integren es pot interpretar que el personal que acrediti experiència «en el sistema de seguretat social i de protecció social» comptarà amb una posició d'avantatge en els processos selectius convocats per «dotar» l'Agència. Una possibilitat que, atesa la seva manca de concreció, podria conduir a emparar o atorgar validesa a processos de selecció de naturalesa restringida o a concursos on el pes de la valoració de l'experiència prèvia en aquests dos subsectors esdevingui decisiva en l'accés o l'obtenció dels llocs de treball.

Sobre l'apreciació de l'experiència en proves de personal, en el nostre DCGE 8/2017 precitat, ja vam recordar que aquesta és susceptible de ser tinguda en compte en certes circumstàncies i amb determinades limitacions. Res no obsta perquè les corresponents bases de les convocatòries de selecció, cas per cas, la prevegin com un element puntuable, sempre que manifesti una connexió clara i directa amb les funcions del lloc a desenvolupar i se situï en la fase de concurs, amb un pes limitat i proporcionat d'acord amb els paràmetres que la jurisprudència ha anat consolidant.

Qüestió molt diferent és l'establiment d'una regla general, com la que preveu l'apartat 2 de la disposició transitòria primera, en virtut de la qual la circumstància de comptar amb una determinada experiència en els subsectors de la seguretat i la protecció social comporta una posició d'avantatge i, fins i tot, de prevalença en totes i cadascuna de les convocatòries de personal que es duguin a terme per dotar de personal a l'Agència, sense la possibilitat que les bases específiques, en cada cas, la puguin ignorar o contradir, atesa la seva consignació amb rang legal que li confereix una supremacia normativa d'abast general.

D'acord amb això, aquest Consell considera que el contingut que es desprèn de manera natural de la literalitat de la disposició no és una mera i vàlida opció del legislador en la concreció de les polítiques de personal de l'Agència sinó que constitueix una veritable i alhora il·legítima norma constrictiva del dret fonamental d'accés i promoció en condicions d'igualtat a la funció pública, tal com exigeix l'article 23.2 CE. Així, si l'Agència ha de convocar oposicions o processos de selecció per proveir els seus llocs de treball, ho ha de fer seguint la regla general de la lliure concurrència, evitant establir preceptivament i amb caràcter general, una norma de prevalen-

ça o de prioritat, en seu legal, per motiu d'una experiència prèvia en un determinat subsector del servei públic.

En conseqüència, l'apartat segon de la disposició transitòria primera de la Proposició de llei vulnera el dret constitucional garantit a l'article 23.2 CE.

5. El darrer precepte qüestionat és la disposició transitòria tercera, segons la qual: «El Govern, en un termini màxim de tres mesos, ha de convocar els agents econòmics i socials per a elaborar un pacte nacional per a la protecció social que afronti els reptes a curt i mitjà termini en matèria de protecció social a Catalunya i estableixi les bases del sistema català de protecció social».

Hem de començar advertint, però, que la sollicitud es limita simplement a alludir a una possible vulneració dels articles 149.1.17 CE i 165 EAC, sense explicitar cap argument que ho fonamenti. Tanmateix, com abans hem fet respecte de la lletra *a* de l'article 3.1, que incorria en una mancança semblant, entenem que és possible una interpretació de l'article 24.2 de la nostra llei constitutiva favorable al dret dels grups peticionaris a sol·licitar dictamen i, per això, procedirem al seu examen.

Així doncs, situada la vulneració denunciada en l'àmbit competencial, per una pretesa contravenció de les competències de l'Estat en matèria de seguretat social, hem d'afirmar, ja d'entrada, que l'elaboració d'un pacte nacional que permeti fer front als reptes en matèria de protecció social i que, alhora, estableixi les bases del sistema català de protecció social, entra, de ple, en l'àmbit de les competències de la Generalitat.

Així ho confirma, d'altra banda, l'article 3.1.a d'aquesta mateixa Proposició de llei, que hem examinat al principi d'aquest mateix fonament jurídic, en l'apartat 2, lletra A, quan defineix el sistema de protecció social de Catalunya «com el conjunt d'elements vinculats a la protecció social que són competència de la Generalitat». És a dir, cenyit, com és evident que ho està, a les competències estatutàries, el mandat de convocar els agents econòmics i socials per elaborar «el pacte nacional per a la protecció social» no pot ser objecte de cap censura jurídic-constitucional. Com tampoc hi ha res a objectar a què l'esmentat pacte estableixi les bases del precitat sistema, ja que, per mandat constitucional, ho haurà de fer «en el respeto [...] de las [competencias] exclusivas del Estado en orden a la legislación básica y al régimen económico de la Seguridad Social (art. 149.1.17 CE)» (STC 128/2016, FJ 9.A).

De fet, una previsió semblant, la relativa a «la planificació estratègica del futur model de gestió de les prestacions socials a Catalunya», a la que es referia l'apartat 3 de la tantes vegades citada disposició addicional vint-i-cinquena de la Llei 3/2015, d'11 de març, ha estat recentment avalada pel Tribunal Constitucional (STC 128/2016, FJ 9.C). Ho ha fet, però, aclarint –en el cas que ens ocupa això no serà necessari perquè resulta de la mateixa definició del sistema català de protecció social prevista a l'article 3.1.a de la Proposició– que no es pot afectar el model de gestió de les prestacions de la seguretat social, perquè entra plenament en la legislació bàsica sobre aquesta institució (art. 149.1.17 CE). Així doncs, res permet afirmar que el pacte nacional vagi més enllà de les prestacions amb finalitat assistencial, respecte de les quals, sense cap mena de dubte, la Generalitat n'és del tot competent (STC 128/2016, FJ 9.C).

Les anteriors consideracions ens permeten concloure que la disposició transitòria tercera no vulnera la Constitució ni l'Estatut.

6. Passem tot seguit a donar a resposta la petició dels sol·licitants de dictamen relativa a què aquest Consell es pronunciï sobre «si la redacció actual del text de la proposició de llei permetria a l'Agència, amb l'ordenament jurídic actual, la creació d'un títol jurídic d'assumpció de competències en matèria de Seguretat Social».

Per donar resposta a aquesta petició, n'hi haurà prou amb què ens remetem a l'anàlisi que hem fet dels preceptes respecte dels quals els peticionaris plantejaven dubtes competencials, molt especialment la lletra *b* de l'apartat primer de l'article 3 i la lletra *b* de l'apartat tercer de l'article 14 de la Proposició de llei objecte del pre-

sent Dictamen. Allà, amb citació de la jurisprudència constitucional que ho avala, hem afirmat que les referències a les «prestacions que en cada moment siguin competència de la Generalitat» s'han d'entendre emmarcades en les competències que la Generalitat té atribuïdes a l'empara dels articles 165 i 166 EAC.

De fet, és la mateixa resposta negativa que ja vàrem donar en el nostre DCGE 3/2015 (FJ 3.2.D), on, com ja ha quedat exposat, afirmàvem que la llei de creació de l'Agència Catalana de Seguretat Social (aleshores ni tan sols en fase de tramitació parlamentària) no és una norma que hagi de permetre a la Generalitat assumir directament competències que pertanyen a l'Estat. Aquesta és una possibilitat, dèiem també en aquell pronunciament, que només pot articular-se a través de la transferència o delegació de competències a la Generalitat en els termes previstos a l'article 150.2 CE.

I el mateix hem de concloure ara, un cop examinat el concret contingut de la Proposició de llei de creació de l'Agència Catalana de Protecció Social i havent determinat, com hem fet, que aquesta tan sols habilita l'Agència per assumir competències que són de la Generalitat de Catalunya (STC 128/2016, FJ 9.B).

En conclusió, la Proposició de llei no pot crear, ni entenem que el seu redactat creï, un títol jurídic d'assumpció de competències en matèria de seguretat social que actualment siguin de titularitat estatal.

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

Conclusions

Primera. L'apartat segon de la disposició transitòria primera de la Proposició de llei de l'Agència Catalana de Protecció Social vulnera l'article 23.2 CE.

Adoptada per unanimitat.

Segona. La resta de preceptes examinats de la Proposició de llei no són contraris a l'Estatut ni a la Constitució. No obstant això, per raons de tècnica legislativa, considerem convenient la modificació del redactat dels articles 3.1.b i 14.3.b de la Proposició de llei en el sentit de suprimir els incisos «en cada moment», així com les referències del mateix tipus que es contenen en el preàmbul, d'acord amb els raonaments exposats en el fonament jurídic tercer, apartats 2.B i 3.

Adoptada per unanimitat.

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

Àlex Bas Vilafranca, conseller secretari del Consell de Garanties Estatutàries,

Certifico que el present exemplar és còpia autèntica de l'original, el qual és a l'arxiu al meu càrrec.

Barcelona, 28 d'agost de 2017

Vist i plau

El president, Joan Egea Fernández
