



# BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XII legislatura · tercer període · número 240 · divendres 18 de gener de 2019

## TAULA DE CONTINGUT

---

### 1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

#### 1.10. Acords i resolucions

Resolució 214/XII del Parlament de Catalunya, relativa a l'Informe de fiscalització 5/2018, sobre l'Oficina Antifrau de Catalunya, corresponent a l'exercici del 2015  
256-00006/12  
Correcció d'errades de publicació (BOPC 231) 5

### 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 per a la igualtat de tracte i la no-discriminació  
200-00006/12  
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat 6

Projecte de llei d'ordenació del litoral  
200-00007/12  
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat 6

##### 3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de modificació de la Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires  
202-00011/12  
Pròrroga del termini per a proposar compareixences 6

Proposició de llei d'espais agraris  
202-00026/12  
Propostes d'audiència d'organitzacions, grups socials i experts presentades pels grups parlamentaris 6  
Acord de la Comissió sobre les audiències proposades 8  
Tinguda de les compareixences d'organitzacions, grups socials i experts 8  
Termini de presentació d'esmenes a l'articulat 9

Proposició de llei sobre el garantiment de la neutralitat política en l'àmbit de l'ensenyament  
202-00029/12  
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat 9

Proposició de llei de redacció d'un text refós de les disposicions legals en matèria de tributs cedits per l'Estat  
202-00031/12  
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat 9

Proposició de llei per la qual s'autoritza la delegació legislativa per a refondre la normativa legal vigent en matèria de tributs cedits  
202-00032/12  
Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat 10

### **3.01.03. Decrets llei**

Decret llei 8/2018, del 20 de desembre, pel qual s'autoritza la creació de 750 places del Cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del Cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya

203-00008/12

Decret llei dictat pel Govern de la Generalitat

10

Decret llei 1/2019, del 8 de gener, de necessitats financeres del sector públic, en matèria de funció pública i tributària en pròrroga pressupostària

203-00009/12

Decret llei dictat pel Govern de la Generalitat

13

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

#### **3.10.25. Propostes de resolució**

Proposta de resolució sobre l'impuls de la implantació de la finestra única empresarial a Barcelona

250-00438/12

Esmenes presentades

17

Proposta de resolució sobre el foment del model de formació professional dual

250-00495/12

Esmenes presentades

18

### **4. Informació**

#### **4.45. Composició dels òrgans del Parlament**

##### **4.45.10. Comissions específiques creades pel Reglament o per lleis**

Composició de la Comissió de la Sindicatura de Comptes

412-00005/12

Elecció del vicepresident

19

##### **4.45.12. Comissions específiques de seguiment**

Composició de la Comissió de Polítiques de Joventut

411-00002/12

Elecció del secretari

19

##### **4.53. Sessions informatives, compareixences i audiències**

###### **4.53.15. Sessions informatives i compareixences d'autoritats, de funcionaris i d'altres persones**

Compareixença de Pau Villòria i Sistach, viceconseller de la Presidència per al Desplegament de l'Autogovern, davant la Comissió d'Investigació sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya

357-00172/12

Substanciació

19

Compareixença de Joan Vintró i Castells, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, davant la Comissió d'Investigació sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya

357-00190/12

Substanciació

20

##### **4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional**

###### **4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya**

Recurs d'inconstitucionalitat 3410/2017, interposat per la defensora del poble, contra la disposició addicional 21 de la Llei 4/2017, del 28 de març, dels pressupostos de la Generalitat per al 2017

381-00012/11

Sentència del Tribunal Constitucional

20

Recurs d'inconstitucionalitat 5284/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 15/2017, del 25 de juliol, de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya

381-00022/11

Sentència del Tribunal Constitucional

36

**4.87.30. Altres procediments davant el Tribunal Constitucional**

Procediment relatiu a la Impugnació de disposicions autonòmiques 4039/2018, promoguda pel Govern de l'Estat, contra els apartats 1 a 5 de la Moció 5/XII del Parlament de Catalunya, sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional

385-00002/12

Sentència del Tribunal Constitucional

63

**4.89. Propostes d'iniciativa legislativa popular**

Proposició de llei de modificació de la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya

202-00035/12

Obertura de la tramitació

79

**4.90. Règim interior**

**4.90.10. Càrrecs i personal**

Nomenament d'un funcionari interí

Acord

81

**4.90.15. Contractació i encàrrecs de gestió**

Contractació del subministrament i la posada en funcionament d'un sistema d'emmagatzematge centralitzat i de còpies de seguretat per als sistemes d'informació corporatius del Parlament de Catalunya a títol d'arrendament amb opció de compra

620-00006/11

Successió de l'empresa adjudicatària

82

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 presentats al Registre General del Parlament.

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](http://www.parlament.cat)

1. Tramitacions closes amb text aprovat o closes en la formulació

1.10. Acords i resolucions

**Resolució 214/XII del Parlament de Catalunya, relativa a l'Informe de fiscalització 5/2018, sobre l'Oficina Antifrau de Catalunya, corresponent a l'exercici del 2015**

256-00006/12

CORRECCIÓ D'ERRADES DE PUBLICACIÓ (BOPC 231)

Al BOPC 231, pàgina 28.

On hi diu:

«2. El Parlament de Catalunya insta el Govern a:

»a) Seguir les recomanacions de la Sindicatura de Comptes que recull l'Informe de fiscalització 5/2018, sobre l'Oficina Antifrau de Catalunya, corresponent a l'exercici del 2015.»

Hi ha de dir:

«2. *El Parlament de Catalunya encomana als seus òrgans competents i a l'Oficina Antifrau que segueixin les recomanacions de la Sindicatura de Comptes que recull l'Informe de fiscalització 5/2018, sobre l'Oficina Antifrau de Catalunya, corresponent a l'exercici del 2015.»*

On hi diu:

«b) Demanar a la Sindicatura de Comptes que elabori un informe de fiscalització de l'Oficina Antifrau de Catalunya de l'any 2010 al 2016.»

Hi ha de dir:

«3. *El Parlament de Catalunya demana a la Sindicatura de Comptes que elabori un informe de fiscalització de l'Oficina Antifrau de Catalunya de l'any 2010 al 2016.»*

---

### 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 per a la igualtat de tracte i la no-discriminació**

200-00006/12

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP Cs (reg. 26131).

Pròrroga: 1 dia hàbil, i última.

Finiment del termini: 18.01.2019; 10:30 h.

---

#### **Projecte de llei d'ordenació del litoral**

200-00007/12

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP CatECP; GP Cs (reg. 25916; 26132).

Pròrroga: 1 dia hàbil, i última.

Finiment del termini: 18.01.2019; 10:30 h.

---

##### 3.01.02. Proposicions de llei

#### **Proposició de llei de modificació de la Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires**

202-00011/12

PRÒRROGA DEL TERMINI PER A PROPOSAR COMPAREIXENCES

Sol·licitud: GP JxCat; GP Cs (reg. 25888; 26133).

Pròrroga: 1 dia hàbil.

Finiment del termini: 18.01.2019; 10:30 h.

---

#### **Proposició de llei d'espais agraris**

202-00026/12

PROPOSTES D'AUDIÈNCIA D'ORGANITZACIONS, GRUPS SOCIALS I EXPERTS  
PRESENTADES PELS GRUPS PARLAMENTARIS

Admissió a tràmit: Mesa de la CARPA, 16.11.2018

##### *Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar*

Proposta d'audiència en comissió d'una representació d'Unió de Pagesos amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00062/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de l'Associació Agrària de Joves Agricultors amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00063/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00064/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de l'Institut Agrari Català Sant Isidre amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00065/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de la Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00066/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de la Federació de Municipis de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00067/12).

*Grup Parlamentari de Ciutadans*

Proposta d'audiència en comissió d'una representació d'Unió de Pagesos amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00078/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00079/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de l'Associació Joves Agricultors amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00080/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de l'Institut Agrícola Català de Sant Isidre amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00081/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de l'Associació d'Empresaris Agraris amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00082/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació del Col·legi Oficial d'Enginyers Tècnics Agrícoles i Forestals de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00083/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de la Secció de Dret Administratiu del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00084/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de la Secció de Dret Civil del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00085/12).

*Grup Parlamentari Republicà, Grup Parlamentari de Junts per Catalunya, Grup Parlamentari de Catalunya en Comú Podem*

Proposta d'audiència en ponència d'una representació de la Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00096/12).

Proposta d'audiència en ponència d'una representació d'Unió de Pagesos amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00097/12).

Proposta d'audiència en ponència d'una representació de Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00098/12).

Proposta d'audiència en ponència d'una representació del Centre de la Propietat Forestal amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00099/12).

Proposta d'audiència en ponència d'una representació de Boscat - Federació Catalana d'Associacions de Propietaris Forestals amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00100/12).

Proposta d'audiència en ponència d'una representació del Consorci Forestal de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00101/12).

Proposta d'audiència en ponència d'una representació del Col·legi d'Enginyers Tècnics Agrícoles i Forestals de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00102/12).

**Compareixences d'organitzacions, grups socials i experts acordades en Ponència**

Compareixença en ponència d'una representació d'Unió de Pagesos amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00001/12).

Compareixença en ponència d'una representació de l'Associació Agrària de Joves Agricultors amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00002/12).

Compareixença en ponència d'una representació de Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00003/12).

Compareixença en ponència d'una representació de l'Institut Agrari Català Sant Isidre amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00004/12).

Compareixença en ponència d'una representació de la Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00005/12).

Compareixença en ponència d'una representació de la Federació de Municipis de Catalunya i de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00006/12).

Compareixença en ponència d'una representació de l'Associació d'Empresaris Agraris amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00007/12).

Compareixença en ponència d'una representació del Col·legi Oficial d'Enginyers Tècnics Agrícoles i Forestals de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00008/12).

Compareixença en ponència d'una representació del Centre de la Propietat Forestal amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00009/12).

Compareixença en ponència d'una representació de Boscat - Federació Catalana d'Associacions de Propietaris Forestals amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00010/12).

Compareixença en ponència d'una representació del Consorci Forestal de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00011/12).

**Propostes d'audiència d'organitzacions i grups socials rebutjades**

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de la Secció de Dret Administratiu del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00084/12).

Proposta d'audiència en comissió d'una representació de la Secció de Dret Civil del Col·legi de l'Advocacia de Barcelona amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 352-00085/12).

TINGUDA DE LES COMPAREIXENCES D'ORGANITZACIONS, GRUPS SOCIALS I EXPERTS

*El dia 11 de desembre de 2018*

Compareixença en ponència d'una representació d'Unió de Pagesos amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00001/12).

Compareixença en ponència d'una representació de la Federació de Cooperatives Agràries de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00005/12).

Compareixença en ponència d'una representació del Centre de la Propietat Forestal amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00009/12).



Compareixença en ponència d'una representació de Boscat - Federació Catalana d'Associacions de Propietaris Forestals amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00010/12).

Compareixença en ponència d'una representació del Consorci Forestal de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00011/12).

*El dia 15 de gener de 2019*

Compareixença en ponència d'una representació de l'Associació Agrària de Joves Agricultors amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00002/12).

Compareixença en ponència d'una representació de l'Institut Agrari Català Sant Isidre amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00004/12).

Compareixença en ponència d'una representació de l'Associació d'Empresaris Agraris amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00007/12).

Compareixença en ponència d'una representació de Joves Agricultors i Ramaders de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00003/12).

Compareixença en ponència d'una representació de la Federació de Municipis de Catalunya i de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00006/12).

Compareixença en ponència d'una representació del Col·legi Oficial d'Enginyers Tècnics Agrícoles i Forestals de Catalunya amb relació a la Proposició de llei d'espais agraris (tram. 353-00008/12).

#### TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A L'ARTICULAT

Termini: atesa la tramitació d'urgència acordada, 8 dies hàbils (del 21.01.2019 al 30.01.2019).

Finiment del termini: 31.01.2019; 10:30 h.

---

#### **Proposició de llei sobre el garantiment de la neutralitat política en l'àmbit de l'ensenyament**

202-00029/12

#### PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP Cs; GP JxCat (reg. 26134; 26139).

Pròrroga: 1 dia hàbil, i última.

Finiment del termini: 18.01.2019; 10:30 h.

---

#### **Proposició de llei de redacció d'un text refós de les disposicions legals en matèria de tributs cedits per l'Estat**

202-00031/12

#### PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP JxCat (reg. 26140).

Pròrroga: 1 dia hàbil, i última.

Finiment del termini: 18.01.2019; 10:30 h.

---

**Proposició de llei per la qual s'autoritza la delegació legislativa per a refondre la normativa legal vigent en matèria de tributs cedits**

202-00032/12

PRÒRROGA DEL TERMINI DE PRESENTACIÓ D'ESMENES A LA TOTALITAT

Sol·licitud: GP Cs; GP JxCat (reg. 26135; 26141).

Pròrroga: 1 dia hàbil, i última.

Finiment del termini: 18.01.2019; 10:30 h.

---

3.01.03. Decrets llei

**Decret llei 8/2018, del 20 de desembre, pel qual s'autoritza la creació de 750 places del Cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del Cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya**

203-00008/12

DECRET LLEI DICTAT PEL GOVERN DE LA GENERALITAT

Reg. 25266 / Coneixement: Mesa del Parlament, 15.01.2019

Acord: La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el dia 15 de gener de 2019, ha pres coneixement del Decret llei 8/2018, del 20 de desembre, pel qual s'autoritza la creació de 750 places del Cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del Cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya, publicat al DOGC núm. 7776, i ha manifestat que el termini de 30 dies perquè el Parlament el controlï pel procediment que estableix l'article 155 del Reglament del Parlament s'inicia el dia 31.12.2018.

**A la Mesa del Parlament**

Víctor Cullell i Comellas, secretari del Govern de la Generalitat de Catalunya,

**Certifico:**

Que en la sessió del Govern de la Generalitat del dia 20 de desembre de 2018, s'ha pres, entre d'altres, l'acord que es reproduïx a continuació:

«A proposta del conseller d'Interior, s'aprova la iniciativa SIG18INT1601 Projecte de decret llei pel qual s'autoritza la creació de 750 places del cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya.»

I, perquè així consti, lliuro aquest certificat a Barcelona.

**Decret llei 8/2018, de 20 de desembre, pel qual s'autoritza la creació de 750 places del cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya**

**El president de la Generalitat de Catalunya**

Sia notori a tots els ciutadans que el Govern ha aprovat i jo, d'acord amb el que estableix l'article 67.6.a) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, promulgo el següent

**Decret llei**

**Exposició de motius**

Les polítiques de contenció de la despesa que l'Administració de la Generalitat de Catalunya va haver d'aplicar en exercicis pressupostaris anteriors, atesa la conjuntura econòmica d'aquell moment, han limitat de manera notòria l'aprovació d'ofertes d'ocupació pública per a la incorporació de personal nou a l'Administració de la Generalitat durant un llarg període de temps.

Aquesta situació ha incidit especialment en l'àmbit de la seguretat i de les emergències, atès que s'han vist afectades tant la plantilla de la Policia de la Generalitat - Mossos d'Esquadra com la plantilla del cos de Bombers de la Generalitat per la manca d'incorporacions de nous efectius. Així, s'ha generat un dèficit estructural en aquestes plantilles que col·loca aquests cossos en una situació significativament deficitària d'efectius que fa inajornable la creació de noves places i l'aprovació immediata d'una oferta parcial d'ocupació pública per a una prestació adequada dels serveis públics de seguretat i d'emergències.

Davant d'aquesta realitat, cal procedir amb urgència a la creació de noves places del cos de Mossos d'Esquadra, amb l'objectiu de reforçar-lo fins a assolir el nombre d'efectius acordat per la Junta de Seguretat de Catalunya l'any 2006, i del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya per cobrir les mancances estructurals que arrossega i que estan recollides en el Pla estratègic 2017-2022, agreujades per l'envelliment del cos. En aquest context, existeix també la necessitat d'estabilitzar l'ocupació temporal de places de l'escala de suport del cos de Mossos d'Esquadra.

La situació pressupostària actual és la de pròrroga de la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, formalitzada mitjançant la Instrucció 1/2017, de 12 de desembre, conjunta de la Direcció General de Pressupostos i la Intervenció General, per la qual s'estableixen els criteris d'aplicació de la pròrroga dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, mentre no entrin en vigor els del 2018, per la qual cosa les dotacions i crèdits previstos són els que consten a l'esmentada Llei 4/2017, de 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

La Llei 6/2018, de 3 de juliol, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018, regula a l'article 19 l'oferta d'ocupació pública i, concretament, a l'apartat setè del precepte esmentat s'atribueix el caràcter de legislació bàsica, entre d'altres, als apartats u i sis.

L'apartat u de l'article 19 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, permet una taxa de reposició d'efectius per a determinats sectors del 100 per cent, entre els quals inclou el personal dels serveis de prevenció i extinció d'incendis (article 19.u.3.G). Així mateix, l'apartat u.5 de l'article 19 permet una taxa de reposició d'efectius del 115 per cent en relació amb els cossos de policia autonòmica.

Pel que fa a l'apartat sis de l'article 19 de la Llei 6/2018, de 3 de juliol, estableix que «la taxa de reposició d'un o diversos sectors o col·lectius prioritars es podrà acumular en altres sectors o col·lectius prioritars. A aquests efectes es consideren prioritars, per a totes les administracions públiques, els sectors i col·lectius enumerats a l'article 19, apartats u.3 i u.5. Igualment, la taxa de reposició dels sectors no prioritars es pot acumular en els sectors prioritars».

L'article 5 de la refosa en un Text únic dels preceptes de determinats textos legals vigents a Catalunya en matèria de funció pública, aprovat pel Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, atribueix al Govern de la Generalitat la competència per aprovar l'oferta d'ocupació pública, i l'article 25 del mateix text determina que el Govern pot autoritzar l'aprovació successiva d'ofertes parcials d'ocupació pública dins el mateix exercici pressupostari, per tal de garantir el funcionament adequat dels serveis.

Per tal que el Govern pugui aprovar aquesta oferta parcial d'ocupació pública, es procedeix a l'acumulació de les taxes de reposició d'efectius corresponents a altres sectors o col·lectius a les taxes del cos de Mossos d'Esquadra i del cos de Bombers, com a sectors que s'han de cobrir amb caràcter prioritari d'acord amb la classificació que fa l'article 19, apartat sis, de la Llei 6/2018, de 3 de juliol. En aquest sentit, la creació de 750 places del cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya s'ajusta a les taxes de reposició esmentades, té la cobertura pressupostària necessària i esdevé una necessitat imperiosa a la qual cal donar compliment de manera inajornable abans de la finalització de l'any 2018.

A la vista del marc normatiu bàsic estatal fixat per la Llei 6/2018, de 3 de juliol, i del Decret legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, i per tal de donar cobertura amb caràcter d'urgència als llocs dels cossos de seguretat i d'emergències de la Generalitat de Catalunya, el Govern ha de procedir a l'aprovació de la corresponent oferta parcial d'ocupació pública per al 2018 en relació amb les places necessàries per donar cobertura a les necessitats esmentades.

Aquest Decret llei ha d'entrar en vigor el mateix dia en què es publiqui, per raó de la matèria i de la seva especial urgència.

Per tot això, en ús de l'autorització concedida a l'article 64 de l'Estatut d'autonomia, a proposta del conseller d'Interior, del vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda, i del conseller de Polítiques Digitals i Administració Pública, i d'acord amb el Govern.

#### **Decreto:**

##### **Article 1. Creació de 750 places del cos de Mossos d'Esquadra i 250 places del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya, per a l'any 2018**

S'autoritza la creació de 750 places del cos de Mossos d'Esquadra, de la categoria de mosso/a de l'escala bàsica, i 250 places del cos de Bombers de la Generalitat de Catalunya, de la categoria de bomber/a de l'escala bàsica, per a l'any 2018, que comptaran amb l'adequada dotació pressupostària.

##### **Article 2. Oferta parcial d'ocupació pública per a l'any 2018**

El Govern ha de procedir a l'aprovació de l'oferta parcial d'ocupació pública per a l'any 2018 de les places necessàries per donar cobertura a les necessitats urgents manifestades.

#### **Disposicions finals**

##### **Primera. Autorització al departament competent en matèria d'economia i finances**

S'autoritza el departament competent en matèria d'economia i finances a realitzar les modificacions pressupostàries necessàries per al compliment del que s'estableix en aquesta norma.

##### **Segona. Entrada en vigor**

Aquest Decret llei entra en vigor el mateix dia de la seva publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

Per tant, ordeno que tots els ciutadans als quals sigui aplicable aquest Decret llei cooperin en el seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals pertochi el facin complir.

Barcelona, 20 de desembre de 2018

Joaquim Torra i Pla, president de la Generalitat de Catalunya; Pere Aragonès i Garcia, vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda; Miquel Buch i Moya, conseller d'Interior; Jordi Puigneró i Ferrer, conseller de Polítiques Digitals i Administració Pública

#### **Antecedents del Decret llei**

1. Text del Decret llei.
2. Memòria justificativa.
3. Informe jurídic.
4. Informe de la Direcció General de Funció Pública.

*N. de la r.: Els antecedents del Decret llei poden ésser consultats a l'Arxiu del Parlament.*

**Decret llei 1/2019, del 8 de gener, de necessitats financeres del sector públic, en matèria de funció pública i tributària en pròrroga pressupostària**

203-00009/12

DECRET LLEI DICTAT PEL GOVERN DE LA GENERALITAT

Reg. 25462 / Coneixement: Mesa del Parlament, 15.01.2019

Acord: La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el dia 15 de gener de 2019, ha pres coneixement del Decret llei 1/2019, del 8 de gener, de necessitats financeres del sector públic, en matèria de funció pública i tributària en pròrroga pressupostària, publicat al DOGC núm. 7785, i ha manifestat que el termini de 30 dies perquè el Parlament el controlï pel procediment que estableix l'article 155 del Reglament del Parlament s'inicia el dia 11.01.2019.

**A la Mesa del Parlament**

Víctor Culler i Comellas, secretari del Govern de la Generalitat de Catalunya,

**Certifico:**

Que en la sessió del Govern de la Generalitat del dia 8 de gener de 2019, s'ha pres, entre d'altres, l'acord que es reproduïx a continuació:

«A proposta del vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda, s'aprova la iniciativa SIG19VEH0013 Projecte de decret llei de necessitats financeres del sector públic, en matèria de funció pública i tributària en pròrroga pressupostària.»

I, perquè així consti, lliuro aquest certificat a Barcelona, el 9 de gener de 2019.

**Decret llei 1/2019, de 8 de gener, de necessitats financeres del sector públic, en matèria de funció pública i tributària en pròrroga pressupostària**

**El president de la Generalitat de Catalunya,**

Sia notori a tots els ciutadans que el Govern ha aprovat i jo, d'acord amb el que estableix l'article 65 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, promulgo el següent

**Decret llei**

**Exposició de motius**

La manca d'aprovació dels pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2019 ha comportat la situació de pròrroga pressupostària, en concret de la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017.

Vist que l'article 33 del text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre, estableix que, si per qualsevol motiu l'1 de gener el pressupost no està aprovat, es considerarà prorrogat automàticament el de l'any anterior en els seus crèdits inicials fins a l'aprovació i la publicació dels nous al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*; Conseqüentment, mentre es mantingui la situació de pròrroga pressupostària en l'exercici 2019 i, sense perjudici del marc legal que comporta la situació de pròrroga, s'han d'adequar en primer lloc determinades necessitats financeres.

Aquestes situacions financeres que necessitin endeutament públic per al seu equilibri han de ser autoritzades per una norma amb rang legal, d'acord amb el text refós de la Llei de finances públiques de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2002, de 24 de desembre.

D'altra banda amb caràcter general, en període de pròrroga pressupostària no és possible l'aprovació d'ofertes d'ocupació pública, atès que la pròrroga afecta les normes pressupostàries que no tenen vigència indefinida com és el cas de l'habilita-

ció per aprovar ofertes d'ocupació pública i, a més, el principi d'annualitat de l'oferta d'ocupació pública està vinculat directament a l'annualitat dels pressupostos, atès que s'oferien places vacants que prèviament han estat dotades pressupostàriament. Tanmateix, en determinades condicions i amb l'habilitació prèvia de la normativa expressa, es poden aprovar ofertes d'ocupació pública, d'acord amb la pràctica seguida per diverses administracions públiques.

Finalment, mitjançant el Decret llei 6/2018, de 13 de novembre, relatiu al tipus de gravamen aplicable a les escriptures públiques que documenten l'atorgament de préstecs o crèdits amb garantia hipotecària, es van suprimir les lletres *a* i *d* de l'article 7 de la Llei 21/2001, de 28 de desembre, de mesures fiscals i administratives.

Com que en l'actualitat es realitzen promocions d'habitatges declarats protegits que queden exclosos del règim general d'exempció previst per als habitatges de protecció oficial, es creu necessari mantenir el tipus reduït del 0,1% d'actes jurídics documentats que grava les escriptures que documenten l'adquisició d'habitatges protegits.

Atesa la situació plantejada i, d'acord amb article 38 de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, el Govern, davant la necessitat extraordinària i urgent que pot suscitar la situació de pròrroga esmentada, pot dictar disposicions legislatives provisionals, sota la forma de decret llei, en els termes de l'article 64 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya;

La norma del decret llei és un recurs extraordinari del Govern i, per tant, se n'ha de fer un ús prudent i limitat a les situacions que realment mereixen la consideració d'urgents i convenients. Aquest Decret llei conté tres articles i una disposició final. L'article 1 dona resposta a les necessitats financeres inajornables de determinades entitats del sector públic, i es considera adient preveure l'autorització dels avals que siguin necessaris per al 2019, l'article 2 conté determinades previsions en matèria de processos selectius i l'article 3 manté vigent la tributació per actes jurídics documentats en relació a l'adquisició d'habitatges protegits que es va deixar sense efecte el Decret llei 6/2018 de 13 de novembre, per tal de no incrementar la càrrega tributària.

A proposta del vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda i del conseller de Polítiques Digitals i Administració Pública i amb la deliberació prèvia del Govern,

#### **Decreto:**

##### **Article 1. Previsions en matèria financera**

1.1. S'autoritza el Govern, en les condicions i els termes que fixa la Llei 4/2017, del 28 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2017, des de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei i, mentre es mantingui la situació de pròrroga pressupostària al llarg del 2019, perquè faci ús d'operacions d'endeutament en qualsevol modalitat, amb la limitació que el saldo viu no superi l'autoritzat per la Llei esmentada, incrementat pels imports que derivin dels programes d'endeutament que s'aprovin en aplicació de la normativa d'estabilitat pressupostària.

1.2. En el cas de les entitats del sector públic de la Generalitat, només es poden preveure noves operacions d'endeutament per l'import necessari per cobrir les amortitzacions previstes dins de l'exercici 2019, de manera que no s'incrementa el saldo viu de l'endeutament a 31 de desembre de 2018, llevat dels casos següents:

a) El Consorci Hospitalari de Vic, que pot augmentar el seu deute per l'import que derivi del procés d'integració de la Fundació Hospital Sant Jaume de Manlleu en el Consorci per mitjà de l'aportació d'actius i passius, fins a un màxim de 6.427.280,96 euros.

b) L'entitat de dret públic que assumeixi la prestació dels serveis públics de salut a la ciutat de Reus i la seva àrea d'influència, que pot augmentar el seu deute per



l'import que es derivi de l'assumpció dels passius financers derivats de la construcció de l'Hospital Universitari Sant Joan de Reus, fins a un màxim de 62.700.000 euros.

1.3. S'autoritza el Govern, des de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei i, mentre es mantingui la situació de pròrroga pressupostària al llarg del 2019, a autoritzar els avals següents:

a. S'autoritza el Govern a prestar l'aval, durant l'exercici del 2019, a les operacions de préstec o bestretes reemborsables concedides per l'Administració General de l'Estat al Parc Científic de Barcelona, en virtut de les convocatòries dirigides a parcs científics i tecnològics fetes des de l'any 2000. L'import màxim d'aquest aval és de 52.500.000 euros.

b. S'autoritza el Govern a prestar avals fins a una quantia màxima global de 25.000.000 d'euros, en garantia de les operacions financeres que subscriuguin les cooperatives amb secció de crèdit inscrites en el Registre General de Cooperatives. Aquestes operacions financeres han de tenir com a objecte el retorn a llurs titulars dels fons dipositats a les seccions de crèdit, sempre que els socis hagin acordat la baixa de la secció de crèdit corresponent abans de formalitzar l'aval. Aquest aval cobreix com a màxim el 75 % de l'operació de finançament, i els membres del consell rector de la cooperativa n'han de garantir, en tot moment, el percentatge complementari, ampliant aquestes garanties als socis de la cooperativa i a la cooperativa mateixa, si així ho determina l'entitat que atorga el finançament en funció del risc de cada operació.

c. S'autoritza el Govern a prestar l'aval a Circuits de Catalunya, SL, enfront del contracte promotor amb Formula One World Championship Limited (FOWC), per tal de garantir el pagament dels drets contractuals per a l'organització dels grans premis de la Fórmula 1 dels anys 2019 i 2020. Per a l'any 2019 l'import màxim d'aquest aval no pot superar els 24.155.104,38 dòlars americans més l'increment de preus d'acord amb l'IPC dels Estats Units d'Amèrica publicat al mes d'octubre de 2018. Per a l'any 2020 l'import màxim d'aquest aval no pot superar l'import final del 2019 més l'increment de preus d'acord amb l'IPC dels Estats Units d'Amèrica publicat al mes d'octubre de 2019.

d. S'autoritza el Govern a prestar l'aval a favor de les entitats del sector públic de la Generalitat que formen part de l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei davant de qualsevol instància, en el marc de les actuacions de comprovació i inspecció de l'impost sobre el valor afegit que duu a terme l'Agència Estatal de l'Administració Tributària. L'import màxim d'aquest aval no pot superar els 50.000.000 d'euros.

e. S'autoritza el Govern a prestar l'aval, durant l'exercici del 2019, a les operacions de préstec o bestretes reemborsables concedides per l'Administració General de l'Estat al Consorci Parc de Recerca Biomèdica de Barcelona, en virtut de les convocatòries dirigides a parcs científics i tecnològics fetes des de l'any 2000. L'import màxim d'aquest aval és de 7.500.000 euros.

f. S'autoritza l'Agència de Gestió d'Ajuts Universitaris i de Recerca (AGAUR) a prestar l'aval, durant l'exercici 2019, a favor de les entitats financeres que hagin signat el corresponent conveni de col·laboració i en garantia del risc dels préstecs formalitzats per estudiants universitaris per finançar l'import de la matrícula universitària. L'import màxim d'aquest aval no pot superar els 6.000.000 d'euros.

g. En el cas de modificació, refinançament o substitució d'operacions d'entitats de dret públic i societats mercantils totalment participades per la Generalitat, amb aval de la Generalitat o sense, s'autoritza el Govern a atorgar l'aval de la Generalitat a les operacions que es produeixin resultants de les modificacions, el refinançament o la substitució.

h. S'autoritza el Govern a prestar l'aval davant els òrgans de l'Administració Tributària estatal, fins un màxim de 12.000.000 d'euros, per tal de garantir els fracci-

onaments, ajornaments o suspensió dels actes de gestió tributària en relació amb la constitució de drets de superfície i drets d'arrendament lligats als mateixos.

1.4. S'autoritza el Govern, des de l'entrada en vigor d'aquest Decret llei i, mentre es mantingui la situació de pròrroga pressupostària al llarg del 2019, a autoritzar les garanties següents:

a. S'autoritza el Govern a prestar garantia, durant l'exercici 2019, fins a una quantia màxima global de 50.000.000 d'euros, a favor de l'Institut Català de Finances (ICFF) per a l'atorgament de préstecs pel foment del comerç i el desenvolupament del sector industrial. A aquest efecte el Departament d'Empresa i Coneixement ha de tenir formalitzat un conveni amb l'ICF per constituir un fons de garantia amb càrrec als pressupostos del Departament d'Empresa i Coneixement.

b. S'autoritza el Govern a prestar garantia, durant l'exercici 2019, fins a una quantia màxima global de 13.000.000 d'euros, a favor de l'ICF per a l'atorgament de préstecs pel finançament a pimes i autònoms de les empreses agràries, agroalimentàries, forestals i del sector de la pesca i l'aqüicultura de Catalunya. A aquest efecte el Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació ha de tenir formalitzat un conveni amb l'ICF per constituir un fons de garantia amb càrrec als pressupostos del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació.

c. S'autoritza el Govern a prestar garantia, durant l'exercici 2019, fins a una quantia màxima global de 11.795.814,40 d'euros, a favor de l'ICF per a l'atorgament de préstecs pel finançament de les empreses de l'economia social de Catalunya. A aquest efecte el Departament de Treball, Afers Socials i Famílies ha de tenir formalitzat un conveni amb l'ICF per constituir un fons de garantia amb càrrec als pressupostos del Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.

d. S'autoritza el Govern a prestar garantia, durant l'exercici 2019, fins a una quantia màxima global de 3.497.767 d'euros, a favor de l'ICF per a l'atorgament de préstecs pel finançament de projectes culturals. A aquest efecte el Departament de Cultura ha de tenir formalitzat un conveni amb l'ICF per constituir un fons de garantia amb càrrec als pressupostos del Departament de Cultura.

#### **Article 2. Oferta d'ocupació pública i promoció professional**

1. S'autoritza l'aprovació d'ofertes d'ocupació pública conformades amb les vacants dotades en el pressupost prorrogat sempre que la provisió de les quals es consideri inajornable i prioritària per al funcionament correcte dels serveis públics i de conformitat amb el que s'estableix sobre limitacions derivades de les taxes de reposició establertes a la normativa bàsica aplicable.

2. Durant l'exercici 2019, el Govern ha de facilitar la promoció professional dels funcionaris públics de l'Administració de la Generalitat, d'acord amb la disposició addicional tretzena de la Llei 4/2017, de 28 de març.

3. Les previsions d'aquest article en cap cas poden comportar un increment dels crèdits de despeses de personal prorrogades.

#### **Article 3. Previsions en matèria tributària. Escripcions d'adquisició d'habitatges protegits**

Amb efectes del 16 de novembre del 2018, el tipus de gravamen d'actes jurídics documentats que grava els documents notariais d'adquisició d'habitatges declarats protegits és del 0,1%.

#### **Disposició final**

Aquest Decret llei entra en vigor el mateix dia de la seva publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.



Per tant, ordeno que tots els ciutadans als quals sigui d'aplicació aquest Decret llei cooperin al seu compliment i que els tribunals i les autoritats als quals pertoquei el facin complir.

Barcelona, 8 de gener de 2019

Joaquim Torra i Pla, president de la Generalitat de Catalunya; Pere Aragonès i Garcia, vicepresident del Govern i conseller d'Economia i Hisenda; Jordi Puigneró i Ferrer, conseller de Polítiques Digitals i Administració Pública

#### **Antecedents del Decret llei**

1. Comunicat al secretari del Govern, art. 38.2 Llei 13/2008
2. Text del Decret llei aprovat en la sessió del Govern de 8.1.19
3. Informe justificatiu previst a l'article 38.3 de la Llei 13/2008, de data 12.11.18
4. Informe jurídic de l'Assessoria Jurídica del Departament de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, de data 7.1.18

*N. de la r.: Els antecedents del Decret llei poden ésser consultats a l'Arxiu del Parlament.*

---

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

3.10.25. Propostes de resolució

#### **Proposta de resolució sobre l'impuls de la implantació de la finestra única empresarial a Barcelona**

250-00438/12

ESMENES PRESENTADES

Reg. 23876 / Admissió a tràmit: Mesa de la CEC, 15.01.2019

GRUP PARLAMENTARI DE JUNTS PER CATALUNYA, GRUP PARLAMENTARI REPUBLICÀ (REG. 23876)

#### **Esmena 1**

GP de Junts per Catalunya, GP Republicà (1)

*De modificació del punt 2*

*2. Elaborar un pla per a la implantació electrònica dels tràmits encara no disponibles a través de la plataforma en línia de la FUE, degut a l'aplicació de l'article 155, que permeti aconseguir tenir disponibles en aquest canal el 80% dels tràmits durant l'any 2019 i el 20% restant finalitzar-se durant l'any 2020, prioritzant aquells procediments que tenen més impacte i volum en relació al sector d'activitat i/o al volum d'empreses afectades.*

---

## **Proposta de resolució sobre el foment del model de formació professional dual**

250-00495/12

### **ESMENES PRESENTADES**

Reg. 25136 / Admissió a tràmit: Mesa de la CEC, 15.01.2019

GRUP PARLAMENTARI DE JUNTS PER CATALUNYA, GRUP PARLAMENTARI REPUBLICÀ (REG. 25136)

#### **Esmena 1**

GP de Junts per Catalunya, GP Republicà (1)

*De modificació del punt 1*

*1. Continuar treballant amb els agents econòmics, socials, sindicats i patronals, per reforçar l'aposta per part de la pròpia administració i s'acordin els objectius que permetin impulsar el model de FP Dual.*

#### **Esmena 2**

GP de Junts per Catalunya, GP Republicà (2)

*De modificació del punt 3*

*3. Impulsar el treball de les xarxes territorials per desenvolupar la FP Dual per continuar amb el procés d'evaluació i adequació al mercat laboral d'aquest model de forma periòdica, tenint en compte i amb la previsió de demanda de perfils tècnics a nivell territorial.*

---

#### 4. Informació

##### 4.45. Composició dels òrgans del Parlament

##### 4.45.10. Comissions específiques creades pel Reglament o per lleis

#### **Composició de la Comissió de la Sindicatura de Comptes**

412-00005/12

##### ELECCIÓ DEL VICEPRESIDENT

La Comissió de la Sindicatura de Comptes, en la sessió tinguda el dia 18 d'octubre de 2018, d'acord amb els articles 49.2 i 50.1 del Reglament del Parlament, i a proposta del Grup Parlamentari Republicà, ha elegit vicepresident el diputat Francesc Viaplana Manresa en substitució de la diputada Noemí Llauredó Sans.

Palau del Parlament, 18 d'octubre de 2018

El secretari de la Comissió, Antonio Espinosa Cerrato; el president de la Comissió, Ferran Roquer i Padrosa

---

##### 4.45.12. Comissions específiques de seguiment

#### **Composició de la Comissió de Polítiques de Joventut**

411-00002/12

##### ELECCIÓ DEL SECRETARI

La Comissió de Polítiques de Joventut, en la sessió tinguda el dia 23 d'octubre de 2018, d'acord amb els articles 49.2 i 50.1 del Reglament del Parlament, i a proposta del Grup Parlamentari Republicà, ha elegit secretària la diputada Anna Erra i Solà en substitució de la diputada Anna Geli i España.

Palau del Parlament, 23 d'octubre de 2018

La secretària de la Comissió en funcions, Montserrat Macià i Gou; el president de la Comissió, Ignacio Martín Blanco

---

##### 4.53. Sessions informatives, compareixences i audiències

##### 4.53.15. Sessions informatives i compareixences d'autoritats, de funcionaris i d'altres persones

#### **Compareixença de Pau Villòria i Sistach, viceconseller de la Presidència per al Desplegament de l'Autogovern, davant la Comissió d'Investigació sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya**

357-00172/12

##### SUBSTANCIACIÓ

Compareixença feta en la sessió 3 de la Comissió d'Investigació sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya, tinguda el 15.01.2019, DSPC-C 144.

---

**Compareixença de Joan Vintró i Castells, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, davant la Comissió d'Investigació sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya**

357-00190/12

SUBSTANCIACIÓ

Compareixença feta en la sessió 3 de la Comissió d'Investigació sobre l'Aplicació de l'Article 155 de la Constitució Espanyola a Catalunya, tinguda el 15.01.2019, DSPC-C 144.

---

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

**Recurs d'inconstitucionalitat 3410/2017, interposat per la defensora del poble, contra la disposició addicional 21 de la Llei 4/2017, del 28 de març, dels pressupostos de la Generalitat per al 2017**

381-00012/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 25317 / Coneixement: Mesa del Parlament, 15.01.2019

**Tribunal Constitucional**

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

**En nombre del rey**

la siguiente

**Sentencia**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 3410-2017, interpuesto por la Defensora del Pueblo contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por medio de sus respectivas representaciones procesales. Ha sido Ponente el Magistrado don Alfredo Montoya Melgar, quien expresa el parecer del Tribunal.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal con fecha 30 de junio de 2017, la Defensora del Pueblo interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.

a) El precepto impugnado, por su carácter meramente organizativo, excedería del contenido tanto necesario como eventual de una ley de presupuestos. Efectivamente, el instrumento normativo que contiene la disposición impugnada por la recurrente

es la Ley 4/2017, de 28 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para 2017, ley a la que el artículo 134 CE atribuye una función constitucionalmente definida (ordenar la previsión de los ingresos y habilitar los gastos para el concreto ejercicio económico). El escrito repasa la jurisprudencia constitucional que ha afirmado que esta función de la Ley de presupuestos prevista en la norma fundamental para el Estado, es también aplicable a las leyes que aprueben los presupuestos de las Comunidades Autónomas (SSTC 116/1994, de 18 de abril; 108/2015, de 28 de mayo). Tanto los preceptos del Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 212 EAC), como de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 21.2), como la Ley de finanzas públicas de Cataluña (texto refundido aprobado por Decreto Legislativo 3/2002, de 24 de diciembre) y el propio Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 128 a 131), avalan esta natural extensión.

El contenido de la disposición adicional vigésima primera no cumpliría las condiciones exigibles para ser incluido en una norma de carácter presupuestario al no tener relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto ni ser complemento necesario para la mayor inteligencia o la mejor y más eficaz ejecución del presupuesto, y en general de la política económica del Gobierno. Del tenor de la disposición resulta que el régimen de reposición de efectivos del personal docente universitario en Cataluña debe realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia previsto en el «Plan Serra Húnter». El precepto tendría carácter meramente organizativo respecto del personal docente de las universidades públicas de Cataluña, lo que en modo alguno guarda relación con el contenido propio –esencial o eventual– de una Ley presupuestaria.

Como se detalla en el escrito de recurso, la disposición impugnada no cuantifica ni limita la tasa de reposición del personal al que se refiere –límite y cuantificación que derivará para cada universidad de las normas básicas estatales correspondientes y del objetivo de estabilidad presupuestaria que tenga fijado– sino que impone a todas ellas el deber de que la reposición de efectivos para el año 2017 se realice mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del «Plan Serra Húnter». El precepto que se cuestiona tiene que ver no con la política presupuestaria o económica sino con las políticas propias de la Comunidad Autónoma relativas al personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña. A juicio de la recurrente, se pretende a través del mandato que contiene el precepto incrementar la presencia en esas universidades de personal académico contratado en detrimento del personal funcionario docente de los cuerpos estatales, lo que, si bien podría considerarse una reestructuración administrativa, quedaría igualmente fuera de los límites materiales de las leyes de presupuestos.

b) Además del motivo anterior, referido al instrumento normativo utilizado por el Parlamento de Cataluña, la recurrente aduce un segundo motivo de inconstitucionalidad: el precepto vulneraría el contenido esencial de la autonomía universitaria que el artículo 27.10 CE reconoce con remisión a la ley.

La Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de universidades (LOU), en su artículo 2.2 determina que el contenido esencial de la autonomía universitaria comprende, entre otras facultades y competencias, «la selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades» [apartado e)] y «el establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo» [apartado i)]. Estas facultades y competencias, junto con las demás del artículo 2.2 de la LOU, integran, en términos positivos, el contenido esencial de la autonomía universitaria, habiéndose asumido su valor como parámetro de constitucionalidad en las SSTC 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 183/2011, de 21 de noviembre, FJ 6; 87/2014, de 29 de mayo, FJ 7, y 176/2015, de 22 de julio, FJ 5, como antes se hiciera para el precepto equivalente de la Ley Orgánica de reforma universitaria en las SSTC

106/1990, de 6 de junio, FJ 8; 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3, y 155/1997, de 29 de septiembre, FJ 2, tal y como recuerda este Tribunal en la Sentencia 44/2016 (FJ 4).

El mandato imperativo que se contiene en la disposición impugnada tendría un doble efecto atentatorio contra la autonomía de las universidades públicas de Cataluña. Por una parte, restringe severamente su potestad de selección de personal académico y, en consecuencia, la de establecer y modificar sus relaciones de puestos de trabajo; y, por otra parte, convierte en obligatoria la participación de las universidades públicas de Cataluña en el «Plan Serra Húnter» para proceder a la reposición de sus efectivos de personal docente e investigador, al menos para la mayoría de estos, a lo largo de 2017. Si, como argumenta la recurrente, las plazas deben reponerse mayoritariamente mediante las previsiones del «Plan Serra Húnter» –lo que incluye sus mecanismos de selección– y este solo tiene por objeto plazas de profesores contratados –como establece la Ley catalana 3/2016, de 15 de diciembre, de prórroga del «Plan Serra Húnter»– entonces se impide, mayoritariamente, la provisión de plazas a través de las figuras funcionariales de profesor universitario (esencialmente profesor titular de universidad y catedrático de universidad), constriñendo así las opciones de las universidades catalanas en la configuración de sus plantillas.

Por todo ello, suplica la recurrente se declare la inconstitucionalidad del precepto impugnado.

2. Mediante providencia de 18 de julio de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Defensora del Pueblo contra la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidencias, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidencias, con el mismo objeto. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. El día 5 de septiembre de 2017 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirigió al Tribunal personándose en el proceso y manifestando su intención de no formular alegaciones.

4. Con fecha 11 de septiembre de 2017 se registran sendos escritos de la Presidenta del Congreso de los Diputados y del Presidente del Senado comunicando al Tribunal el acuerdo de las respectivas Mesas de las Cámaras de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

5. Con fecha 19 de septiembre de 2017, se registra escrito mediante el cual el Abogado de la Generalitat, con objeto de oponerse al recurso de inconstitucionalidad núm. 3410-2017, formula las alegaciones que resumidamente se exponen.

a) Pese a que el recurso se refiere de forma general al conjunto de la disposición adicional vigésima primera de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña, la misma contiene dos regulaciones diferenciadas separadas en apartados por dos números. A juicio de la Generalitat, los motivos de inconstitucionalidad que refiere la recurrente afectan solamente al primero de los apartados (número 1) y nada se contiene en el escrito rector respecto del segundo. Por ello, la correcta delimitación del objeto del recurso exigiría excluir de la impugnación dicho apartado segundo sobre el que no se ofrece soporte argumentativo alguno.

b) Junto con lo anterior, argumenta el Letrado de la Generalitat que la disposición impugnada responde al contenido eventual de un instrumento normativo como es la Ley de presupuestos. El escrito de la Generalitat concuerda con la recurrente tanto sobre los límites materiales a las leyes de presupuestos, para lo que se aporta

como refuerzo la doctrina de las SSTC 152/2014, de 25 de septiembre y 217/2013, de 19 de diciembre, como sobre la aplicabilidad de la doctrina a las leyes presupuestarias autonómicas (STC 108/2015, de 28 de mayo). En lo que se discrepa, en cambio, es que el contenido de la disposición adicional no guarde relación con los ingresos y gastos presupuestarios

El precepto impugnado tiene relación directa con la partida presupuestaria 422 (subpartida 449.0011) de la Secretaria d'Universitats i Recerca (dotada con 11,5M €) por la que se autoriza el gasto correspondiente a la financiación del 50 por 100 del coste de cada contrato docente que se acoja al programa Serra Húnter. Además, se argumenta que una similar previsión en relación a la tasa de reposición de efectivos de las universidades públicas se contiene igualmente en el artículo 19.2 [letra j)] de la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, cuyo tenor literal establece que «dentro del límite de la tasa de reposición correspondiente a los cuerpos de catedráticos de universidad y de profesores titulares de universidad y a los profesores contratados doctores previsto en el párrafo anterior, cada Universidad estará obligada a destinar, como mínimo, un 15 por 100 del total de plazas que oferte, a la incorporación, en aquella categoría para la que esté acreditado, de personal investigador doctor que haya finalizado el programa Ramón y Cajal y haya obtenido el certificado I3».

Por ello, la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, contendría una correspondiente regulación de la tasa de reposición de efectivos en las universidades públicas, de forma análoga a como lo hace la Ley 3/2017, de 27 de junio, de presupuestos generales del Estado para el año 2017, suponiendo ambas un contenido eventual de las leyes de presupuestos. La inclusión de la disposición adicional 21.1 en la Ley de presupuestos generales de Cataluña de 2017, responde a la concreción de aspectos relativos a la ejecución de la partida presupuestaria relativa al «Plan Serra Húnter», a cuyo cargo deberá financiarse el 50 por 100 de determinados contratos de reposición de efectivos en las universidades públicas de Cataluña. Presenta, por tanto, una conexión directa con los gastos previstos en los presupuestos de la Generalitat, a la vez que actúa como vehículo director de la política económica propia, ya que marca prioridades en la ejecución del presupuesto que vinculan tanto al Gobierno como a los órganos administrativos autonómicos. En consecuencia, cumple con los requisitos señalados por la jurisprudencia constitucional para que dicha inclusión resulte constitucionalmente correcta, como contenido eventual aceptable en la Ley de presupuestos, de manera que ninguna objeción puede formularse desde esta perspectiva.

c) La Generalitat de Cataluña argumenta igualmente en relación a la invocación del principio de seguridad jurídica que hace el escrito de la recurrente como uno de los motivos que justifican los límites materiales a las leyes de presupuestos. A juicio del Letrado autonómico, una regulación como la impugnada se contenía ya en la Ley 2/2015, de 11 de marzo, de presupuestos para la Generalitat de Cataluña para el 2015 y en la Ley 1/2014, de 27 de enero, que hace lo propio para 2014. Se estaría pues ante una reiteración normativa en las últimas leyes de presupuestos en lo que a la reposición de efectivos del personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña se refiere. De ello se desprendería que la cuestión de la regulación legal de la tasa de reposición del personal universitario en Cataluña se ha venido regulando de manera estable en los últimos años y confiriendo seguridad jurídica a quien estuviera interesado en conocer la regulación legal catalana. No habría pues con la disposición que se impugna una modificación sustantiva del régimen legal anterior en el sentido de la STC 238/2007, de 21 de noviembre.

d) Finalmente, el Letrado de la Generalitat argumenta en relación a la no vulneración del derecho fundamental a la autonomía de las universidades, que considera un derecho fundamental de configuración legal que permite la introducción de límites en ejercicio de la política universitaria de los poderes públicos. Y lo hace,



después de repasar varios pronunciamientos constitucionales al respecto (SSTC 183/2011, de 21 de noviembre, y 44/2016, de 14 de marzo), sobre la base de un triple argumento.

En primer lugar, considera que la participación de las universidades en el «Plan Serra Húnter» se hace de manera voluntaria. Lo demuestra el hecho de que todas las universidades públicas catalanas participen del programa y tengan convenios suscritos con la Generalitat a tal efecto, convenios que representan un instrumento consensuado en el que se reflejan los acuerdos y decisiones comunes. Según el Letrado, la coparticipación voluntaria de los agentes que intervienen en el «Plan Serra Húnter» y su actuación coordinada no pueden ser consideradas lesivas para la autonomía universitaria.

En segundo lugar, el objetivo del plan –mejorar la calidad universitaria favoreciendo la contratación de personal de excelencia académica– es una política desarrollada legítimamente por la Generalitat y compartida por el Consejo Interuniversitario de Cataluña (regulado en el título VI de la Ley 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña).

En tercer lugar, la regulación del «Plan Serra Húnter» no compromete el límite de personal contratado que impone el artículo 48.4. LOU. En este precepto se determina que el conjunto del personal docente e investigador contratado (medido en equivalencia de tiempo completo) no podrá superar el 49 por 100 del total de personal. El efecto de la aplicación del programa no tiene –ni podría tener– como consecuencia la reducción de este umbral de 51 por 100 de personal funcionario. Para ello, se aportan estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para el año académico 2015-2016, donde Cataluña se sitúa en un 56,70 por 100 de personal docente e investigador funcionario.

Por todo ello, concluye el Letrado de la Generalitat que la aplicación del «Plan Serra Húnter» respeta la autonomía de las universidades para la selección del personal académico ya que no resulta ni exclusiva ni excluyente de otras vías de selección (personal funcionario o personal contratado) fuera del plan.

Finaliza el Abogado de la Generalitat solicitando que se dicte sentencia desestimatoria.

6. El día 19 de septiembre de 2017 se registra en este Tribunal el escrito mediante el cual el Letrado del Parlamento de Cataluña formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 3410-2017, que resumidamente se exponen.

a) La disposición adicional vigesimoprimera hace referencia a operaciones de personal que tienen un impacto directo en el estado de gastos y en el conjunto del plan financiero del Gobierno. En concreto, prevé una norma programática –no un mandato imperativo como afirma la parte actora– para llevar a cabo la ejecución del presupuesto. Por ello encaja dentro de aquellos aspectos conexos o complementarios que se pueden incluir en la ley de presupuestos, aunque no sea un aspecto nuclear del presupuesto, entendido como la expresión cifrada y cuantificada de unas obligaciones que podrán reconocerse y unos derechos que pueden liquidarse.

b) La disposición adicional vigesimoprimera no conculca la autonomía universitaria en materia de contratación de personal, pues aunque la misma se afirma como un derecho fundamental, se trata de un derecho de configuración legal cuya concreción ha de ser regulada por los poderes públicos estatales y autonómicos según sus respectivos ámbitos de competencias. La autonomía universitaria no implica, por tanto, una total independencia de los poderes públicos, ni el ejercicio de un derecho ilimitado. El legislador puede regularla de la manera que estime más conveniente dentro del marco de la Constitución. En concreto, esta autonomía tiene límites derivados del principio constitucional de igualdad (de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) y de la necesidad de coordinación de las universidades y de su financiación [STC 26/1987, FJ 4 a)], si bien ello no autoriza, en ningún caso, al legislador para introducir limitaciones o sumisiones que la conviertan en una mera



proclamación teórica, de manera que debe ser respetado el «contenido esencial» que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 CE (por todas, STC 106/1990, FJ 6).

Dicho lo anterior, se afirma que la cuestión de la selección de personal conforma uno de los elementos esenciales del derecho a la autonomía. O lo que es lo mismo, que las universidades pueden, en virtud de su autonomía contratar personal, ya sea funcionario o contratado en régimen laboral. El Letrado vincula el ejercicio de una u otra opción a la disponibilidad de los recursos para contratar. Además indica que el artículo 172.2 letra e) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) establece que corresponde a la Generalitat de Cataluña la competencia compartida en lo relativo a la regulación del régimen del profesorado docente e investigador contratado y funcionario. Además, el artículo 172.1 f) EAC establece que «la financiación propia de las universidades» corresponde a la Generalitat, que tiene plena capacidad para «fijar la afectación de sus recursos a las finalidades de gasto que decida libremente», de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 203.1 EAC, relativo a los recursos que integran la financiación de la Generalitat. Igualmente, con respecto a la coordinación universitaria, el artículo 172.1 a) EAC prevé la competencia exclusiva de la Generalitat sobre «la programación y la coordinación del sistema universitario catalán en el marco de la coordinación general». Y de ello se deduce que la disposición adicional recurrida no afecta a la naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas de profesorado (STC 26/1987).

c) Finalmente, se argumenta que la norma contenida en el precepto impugnado no impone imperativamente la utilización del «Plan Serra Húnter», sino que simplemente lo prefigura como la vía principal, pero no la única, para proceder a la reposición de personal. Al hablar de la «mayoritariamente», y no «exclusivamente» –adverbio que se reconoce hubiera entrado en contradicción con la autonomía universitaria y con la regulación actual a nivel de personal aplicable a las universidades públicas– se puede entender que nos encontramos ante una norma que establece un objetivo (no exclusivo), pero que necesita para llevarse a cabo la realización de operaciones jurídicas posteriores para hacerla efectiva (por un lado, los convenios con las universidades y, por otro, la convocatoria de las plazas). Según el Letrado del Parlamento, con la disposición adicional vigésima primera la Generalitat solo intenta vehicular una parte de las contrataciones de personal a través de una figura contractual –personal contratado laboral– sin excluir las figuras estatales ni otros tipos de contratación. De todo ello se desprende que cabría una interpretación conforme del precepto que sería constitucional si se entendiera en el sentido de que no impide contratar fuera del «Plan Serra Húnter» una parte de los efectivos de personal que han de ser objeto de reposición.

Finaliza su escrito el Letrado del Parlamento de Cataluña solicitando que se declare que la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para 2017, se ajusta plenamente a la Constitución.

7. Por providencia 18 de diciembre de 2018 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 de dicho mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad, planteado por la Defensora del Pueblo, tiene por objeto la impugnación de la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, por vulneración de los artículos 9.3 y 27.10 CE, así como el artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (EAC), y el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. Para las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de

la Generalitat los preceptos impugnados son, sin embargo, plenamente conformes con la Constitución y el Estatuto.

2. La disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, establece lo siguiente:

«Disposición adicional 21. Plan Serra Húnter

1. De acuerdo con las competencias de la Generalitat en materia de universidades, establecidas por el artículo 172 del Estatuto de Autonomía, y al efecto de garantizar las políticas propias relativas al personal docente e investigador de las universidades públicas de Cataluña, la reposición de efectivos para el año 2017 debe realizarse mayoritariamente en el marco de la contratación de personal académico de excelencia del Plan Serra Húnter, en el que participan todas las universidades públicas.

2. La autorización de las convocatorias corresponde al departamento competente en materia de universidades, a petición de la universidad, y previa acreditación de que la oferta de los contratos no afecta al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos para la universidad correspondiente, ni de otros límites fijados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, u otra normativa básica estatal. La convocatoria de contratos debe efectuarse respetando el límite porcentual de la tasa de reposición aplicable en el año 2017 a las universidades públicas».

Como puede fácilmente apreciarse, el precepto regula, en sendos apartados, dos aspectos del llamado Plan Serra Hunter. En el primero de ellos se determina una política de personal docente e investigador de las universidades públicas que afecta a la tasa de reposición de 2017 (100 por cien de los efectivos) y que deberá realizarse mayoritariamente mediante un instrumento: el «Plan Serra Húnter». En el segundo, se establecen normas relativas a la competencia para la convocatoria de los contratos que resulten de la ejecución de ese Plan y su afectación al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria establecidos en cada una de las universidades correspondientes, así como de otros límites fijados por la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Si bien la recurrente impugna de manera global ambos apartados, alega la Generalitat que el objeto del recurso debe inadmitirse parcialmente y circunscribirse al primero de ellos, puesto que nada se alega sobre el segundo. El argumento no puede acogerse, pues el apartado segundo tiene una conexión lógica de sentido con el primero, ya que se regulan aspectos de unas convocatorias derivadas de lo establecido en el apartado primero. Por ello, en caso de una eventual declaración de inconstitucionalidad del apartado primero, el sentido del segundo quedaría comprometido. Además de ello, la alegada vulneración de los artículos 134 CE y 9.3. CE afecta al conjunto de la disposición, pues refiere al instrumento normativo por el que se vehicula el mismo. En otras palabras, si lo que se argumenta es la inidoneidad constitucional de una ley de presupuestos como instrumento de tal regulación, deberá contemplarse la disposición en su conjunto, con referencia, pues, también a los marcados objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, como así lo hace el propio escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña.

Por ello, se procederá al examen de la disposición adicional vigésima primera en su totalidad.

Junto con lo anterior, al objeto de clarificar la pervivencia del objeto del recurso, se constata que, pese a tratarse de una Ley de presupuestos para el año 2017, y por ello limitada temporalmente a esa anualidad presupuestaria, por aplicación de lo dispuesto en los artículos 21.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA), y artículo 33 del texto refundido de la Ley de finanzas públicas de Cataluña, aprobado por Decreto legislativo 3/2002, de 24 de diciembre, al no haberse aprobado un nuevo presupuesto a fecha

1 de enero de 2018, se considerará prorrogado automáticamente el del año anterior. Por ello, a la fecha del enjuiciamiento de este recurso, la Ley del Parlament de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, es aplicable, al no haber sido derogada por otra posterior.

Finalmente, conviene también precisar que el presente recurso no se dirige a impugnar por vicio de inconstitucionalidad la figura misma del «Plan Serra Húnter» –que viene funcionando desde el año 2003–, sino a la concreta previsión de la disposición adicional vigésima primera de la mencionada Ley 4/2017 para el año 2017. Ello no impide, al objeto de ofrecer una mejor comprensión del contexto normativo completo del presente recurso, que se describan a continuación algunas de las características de este plan de contratación de profesorado.

3. Por acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 1 de agosto de 2003, se aprobó el «Plan Serra Húnter», dando cumplimiento de este modo a la previsión del apartado 3 de la disposición final segunda de la Ley de universidades de Cataluña (Ley 1/2003, de 19 de febrero). Según esa disposición, «[p]ara promover las nuevas figuras contractuales permanentes de profesorado, la Generalitat debe elaborar y dotar presupuestariamente un plan que establezca en doce años la creación de 400 contratos de catedrático contratado y 800 de profesorado agregado, a razón aproximada de 100 contratos de catedrático o profesor agregado por año, contratos que debe cofinanciar en el 50 por 100. Estas aportaciones, adicionales al incremento indicado por el apartado 2, deben ser incluidas cada año en los presupuestos de la Generalitat, a partir de los presupuestos de 2003». No consta la publicación en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña» del texto de dicho acuerdo de Gobierno de 1 de agosto de 2003. A partir de ese momento, se vienen firmando convenios de colaboración entre la Administración autonómica y las universidades públicas para dar efectivo cumplimiento a dicho plan. Se trata de un programa dirigido a fomentar la contratación de personal docente e investigador de excelencia en las universidades públicas catalanas, que contempla medidas para promover las figuras de catedrático contratado y profesor agregado. Según indica la información institucional disponible, durante el periodo 2003-2010, se han formalizado contratos con 428 profesores permanentes. En la segunda fase, que se despliega durante el periodo 2012-2020, el Plan prevé la incorporación de unos 500 nuevos profesores. La vinculación del personal con la universidad lo será siempre en condición de personal contratado no funcionario. En la actualidad, se ofertan las categorías de profesor lector *tenure-eligible*, profesor agregado permanente, catedrático *tenure-eligible* y catedrático permanente. Mediante este Plan, la secretaría de Universidades e Investigación financiará, en función de las disponibilidades presupuestarias, la mitad del coste de cada una de las contrataciones «Serra Húnter», así como la mitad del incentivo que pueda corresponder. Se prevé que, de común acuerdo entre la universidad y la dirección académica del Plan, se pueda pactar una retribución adecuada a los méritos específicos de la persona ganadora del proceso de selección y al grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, o se adjudique una ayuda para establecerse en la universidad correspondiente.

El Plan fue objeto de modificación por la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de acompañamiento a los presupuestos de la Generalitat. En la actualidad, el Plan ha sido objeto de prórroga mediante la Ley 3/2016, de 15 de diciembre, y consta la existencia de un acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 16 de mayo de 2017 («Plan Serra Húnter» de profesorado contratado para el periodo 2016-2020). De acuerdo con la disposición final primera, apartado 2, de la Ley 3/2016, de 15 de diciembre, el desarrollo del «Plan Serra Húnter» se debe articular mediante un convenio de colaboración que deben formalizar el consejero del departamento competente en materia de universidades y las universidades públicas catalanas. Ninguno de estos instrumentos es objeto de publicación en el «Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña». El artículo 233 de la Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas,

financieras y del sector público, modifica la anterior Ley, de modo que su artículo único establece ahora que el «Plan Serra Húnter» se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2020, con efectos desde el 1 de enero de 2016.

La novedad que se produce a partir de 2014 (Leyes 1/2014, de 27 de enero y 2/2015, de 11 de marzo, ambas de presupuestos de la Generalitat de Cataluña), que es objeto de impugnación por vez primera en este recurso y que se reproduce en la disposición adicional impugnada en el presente proceso, es la imposición normativa de la utilización mayoritaria del «Plan Serra Húnter» para la contratación de personal docente e investigador de las universidades públicas en Cataluña a la hora de cubrir su tasa de reposición de efectivos.

El Plan contiene algunas diferencias fundamentales respecto del régimen de incorporación de los funcionarios docentes universitarios común u ordinario. En primer lugar, como hemos dicho, la vinculación entre universidad y docente lo será siempre en régimen de contratación laboral, produciéndose así una opción en favor de la laboralización de la función pública docente universitaria. En segundo lugar, las comisiones de selección de los candidatos se componen de cinco miembros nombrados por el rector con la particularidad de que el presidente debe ser consensuado de común acuerdo entre la universidad convocante y la Generalitat y que dos de los cuatro restantes miembros son propuestos también por el Gobierno autonómico. La composición de las comisiones, pues, ya no depende de lo que se disponga en los Estatutos de cada universidad, sino de la específica previsión del Plan. En tercer lugar, existen algunas singularidades propias más: la acreditación nacional obtenida a través de la ANECA (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación) es un indicador de calidad, pero todos los candidatos que opten a la contratación deben obtener la acreditación de la AQU (Agencia per la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya, que podría considerarse la homóloga autonómica a la agencia estatal). También, las pruebas orales deben desarrollarse preferentemente en lengua inglesa.

4. Las partes no controvierten la existencia de límites constitucionales a los contenidos que son susceptibles de regularse por las leyes de presupuestos, pero sí discrepan, en cambio, sobre la posibilidad de considerar como posible contenido de una ley de presupuestos el que es objeto de la disposición adicional impugnada.

Pese a lo anterior, y aunque las partes puedan estar de acuerdo en la existencia de tales límites, el Tribunal no puede obviar que el artículo 134 CE regula un instrumento normativo estatal –la ley de presupuestos del Estado– y que como regla general, dicha disposición constitucional no resulta aplicable, sin más, a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas (STC 99/2018, de 19 de septiembre, FJ 5). Al contrario, «los límites al contenido posible o eventual de la ley de presupuestos derivados del artículo 134.2 CE son... de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma» (STC 108/2015, de 28 de mayo. FJ 3). Además del citado precepto constitucional –artículo 134 CE– conforman el bloque de constitucionalidad necesario para el juicio que efectúa el Tribunal en este proceso, el artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 21.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA).

La cuestión de los límites que se derivan del artículo 134.2 de la Constitución, en los procesos constitucionales en los que resultaba controvertido el contenido posible de una ley de presupuestos autonómica, ha sido examinada en otros procesos anteriores que implicaban a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad aplicable a la institución presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Así lo hemos hecho en el caso de las Comunidades Autónomas de Aragón (STC 174/1998, de 23 de julio, FJ 6), Cantabria (STC 130/1999, de 1 de julio, FJ 5), La Rioja (STC 180/2000, de 29 de junio, FJ 5), Islas Canarias (STC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 6), País Vasco (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 6), Madrid (STC 202/2003, de 17

de noviembre, FJ 10); de Castilla-La Mancha (STC 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3) y, finalmente, de la Comunidad Valenciana (SSTC 7/2010, de 27 de abril, y 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 3 y 4). En todos estos casos, al contener una cláusula similar a la del artículo 134.2 CE tanto la Ley Orgánica 8/1980, de financiación de las Comunidades Autónomas (art. 21.1), como todos los Estatutos de Autonomía enjuiciados, hemos llegado a la conclusión de que del bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma puede deducirse un principio general: la adecuación del contenido de la ley de presupuestos autonómica «a la función institucional que le es propia, sin que puedan incluirse en ella normas que no guarden relación directa con el programa de ingresos y de gastos o con los criterios de la política económica en que se sustentan, o que no sean un complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto» (SSTC 174/1998, FJ 6, y 130/1999, FJ 5)«.

En definitiva, los límites al contenido posible o eventual de la ley de presupuestos derivados del artículo 134.2 CE son, pues, de aplicación a las leyes de presupuestos de las Comunidades Autónomas siempre que haya una identidad sustancial en las normas que integren el bloque de la constitucionalidad aplicable a la Comunidad Autónoma«(STC 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3). El examen del artículo 212 del Estatuto de Autonomía de Cataluña permite establecer una relación de simetría con el artículo 134, en sus apartados 1, 2 y 7 CE, que hace posible extender la aplicabilidad de la doctrina general de este Tribunal sobre la cuestión de los límites a las leyes presupuestarias, también para este caso.

5. Expuesto lo anterior, la primera argumentación que debemos examinar es la relativa a la adecuación de la disposición impugnada para regular la materia de la que trata. En los ya abundantes pronunciamientos constitucionales al respecto, se establece que, por sus especiales características de tramitación y contenido, una ley de presupuestos no puede contener cualquier clase de normas, sino solo aquellas relativas a la ordenación de los ingresos y gastos del Estado o la Comunidad Autónoma. En la STC 152/2014, de 25 de septiembre, [FJ 4 a)] se efectúa una recapitulación de nuestra doctrina sobre los límites de las leyes de presupuestos, partiendo de las SSTC 9/2013, de 28 de enero, FFJJ 3 y 4; 86/2013, de 11 de abril, FFJJ 4 y 5; 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b), y 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5.

De acuerdo con esta doctrina, el contenido de la Ley de presupuestos está constitucionalmente delimitado, en tanto que norma de ordenación jurídica del gasto público *ex* artículo 134 CE. La Constitución establece la reserva de un contenido de ley de presupuestos, lo que significa que la norma debe ceñirse a ese contenido y también que este solo puede ser regulado por ella (STC 9/2013, FJ 3). Ese contenido va referido de forma principal al contenido propio o «núcleo esencial» del presupuesto, integrado por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos para un ejercicio económico, así como por las normas que directamente desarrollan y aclaran los estados cifrados, esto es, las partidas presupuestarias propiamente dichas. Este contenido es esencial porque conforma la identidad misma del presupuesto, por lo que no es disponible para el legislador. Adicionalmente, las leyes de presupuestos pueden albergar lo que hemos denominado “contenido eventual” o no necesario, integrado por aquellas normas que, sin constituir estrictamente una previsión de ingresos o habilitación de gastos, guardan “una relación directa con los ingresos o gastos del Estado, responden a los criterios de política económica del Gobierno o, en fin, se dirigen a una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto” (por todas, con cita de anteriores, STC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4).

Como dijimos en nuestra STC 152/2014, de 25 de septiembre, FJ 4, a), «[p]ara determinar si [una norma] tiene cabida en una ley de presupuestos, por ser admisible como contenido eventual, “es necesario que guarde una conexión económica –relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno– o presupuestaria –para una mayor inteligencia o mejor



ejecución del presupuesto–” [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 a); con cita de las SSTC 274/2000, de 15 de noviembre, FJ 4; 109/2001, de 26 de abril, FJ 5; 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4; 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; 9/2013, de 28 de enero, FJ 3 b), y 206/2013, de 5 de diciembre, FJ 2 b)]. Sólo si se cumplen las citadas condiciones es posible justificar “la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la ley de presupuestos generales, no contenga más disposiciones que las que corresponden a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)” [STC 76/1992, de 14 de mayo, FJ 4 a)]. En consecuencia, si bien la ley de presupuestos puede ser un instrumento para una adaptación circunstancial de las distintas normas, no tienen en ella cabida las modificaciones sustantivas del ordenamiento jurídico, a menos que estas guarden la suficiente conexión económica (relación directa con los ingresos o gastos del Estado o vehículo director de la política económica del Gobierno) o presupuestaria (para una mayor inteligencia o mejor ejecución del presupuesto)».

Y el mismo pronunciamiento constitucional procede a una ejemplificación –positiva y negativa– respecto de algunos supuestos relativos al régimen jurídico de la función pública que ya han sido sometidos al examen constitucional. Así, pueden incluirse en una ley de presupuestos: medidas que tengan como finalidad y consecuencia directa la reducción del gasto público (STC 65/1990, de 5 de abril, FJ 3); normas de incompatibilidad de percepción de haberes activos y de pensiones, o su aumento (STC 237/1992, de 15 de diciembre, relativa al incremento de retribuciones salariales para el personal al servicio de las Administraciones públicas); así como la creación de un complemento retributivo para determinados cargos públicos (STC 32/2000, de 3 de febrero); o la sujeción al derecho privado de la red comercial de la entidad pública empresarial Loterías y Apuestas del Estado [STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 5 e)].

No ocurre lo mismo, sin embargo, con medidas como las relativas a los procedimientos de acceso de los funcionarios sanitarios locales interinos a la categoría de funcionarios de carrera (STC 174/1998, de 23 de julio, FFJJ 6 y 7), a la provisión de los puestos de trabajo del personal sanitario (STC 203/1998, de 15 de octubre, FFJJ 3 a 5), a la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del cuerpo nacional de Policía (STC 234/1999, de 16 de diciembre, FFJJ 4 y 5) o a los requisitos de titulación necesaria para acceder al cuerpo superior de auditores del Tribunal de Cuentas (STC 9/2013, FJ 3), así como, en general, las normas típicas del derecho codificado u otras previsiones de carácter general en las que no concurra dicha vinculación (STC 86/2013, FJ 4; con cita de las SSTC 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4; 74/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y 9/2013, FJ 3). Lo mismo sucede, sin ánimo de agotar los ejemplos, con supuestos como la exclusión de los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora en materia de subvenciones [STC 152/2014, FJ 6 e)] o la regulación de los requisitos generales para el ingreso en los centros docentes militares de formación [STC 152/2014, FJ 6 f)], así como las condiciones para la obtención del subsidio de desempleo a los liberados de prisión condenados por la comisión de delitos de terrorismo (STC 123/2016, FJ 3).

Según hemos detallado en los antecedentes, para la recurrente el precepto impugnado tendría carácter meramente organizativo respecto de la contratación de personal docente de las universidades públicas de Cataluña, lo que en modo alguno guardaría relación con el contenido propio –esencial o eventual– de una Ley presupuestaria. Tampoco se trata de fijar la tasa de reposición de efectivos –lo que sí tendría un impacto directo sobre el capítulo de gasto en materia de personal–, sino de determinar la utilización de una específica modalidad de contratación («Plan Serra Húnter») para proveer las plazas docentes e investigadoras cuya reposición haya de garantizarse en los centros de enseñanza superior universitaria en Cataluña. Para la

Generalitat, se trata de una regulación que afecta a los criterios de política económica del Gobierno catalán, por tanto en conexión directa con los gastos previstos en los presupuestos. Para el Letrado del Parlament, en cambio, la inclusión de la disposición controvertida, aunque no sea un aspecto nuclear del presupuesto entendido como expresión cifrada y cuantificada de unas obligaciones que podrán reconocerse y de unos gastos que pueden liquidarse, puede justificarse como complemento necesario para comprender y ejecutar mejor el presupuesto.

La limitación por el legislador de la tasa de reposición de efectivos es una técnica de contención del gasto en materia de personal que se ha venido utilizando en numerosas leyes de presupuestos generales del Estado y que suele referirse a las vacantes de empleos fijos dentro del sector público. Esta política de personal basada en la limitación por el legislador de la tasa de reposición de efectivos –más allá de otras consideraciones– tiene un innegable impacto en la política presupuestaria. Ya sea su objetivo la eficiencia o la contención del gasto, puede considerarse como expresión de una determinada política económica. En la STC 82/2017, de 22 de junio hemos recordado (FJ 4), con cita de la STC 34/2013, que, en ejercicio de su competencia para establecer las bases de la planificación de la actividad económica general *ex* artículo 149.1.13 CE, el Estado «puede limitar decisiones de la Administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4 y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5)».

En el supuesto de la disposición impugnada, aunque no estemos propiamente ante una restricción a la contratación derivada de una limitación a la tasa de reposición de efectivos en las universidades catalanas sino ante la implantación de un modelo de provisión de plazas de personal docente e investigador basado principalmente en la contratación laboral, en lo que ahora interesa, lo cierto es que estamos ante una disposición que contribuye a la mejor inteligencia del presupuesto por cuanto supone una contribución del 50 por 100 de los recursos económicos para cada contratación aportados directamente por la dotación presupuestaria del Plan recogida en la partida presupuestaria 422 (4490011) de la Ley 4/2017, que la disposición ahora impugnada contribuye a explicar. Por ello, debe entenderse que la disposición controvertida queda comprendida dentro de los límites materiales a las leyes de presupuestos.

Las plazas docentes universitarias cuya provisión se sujete a las prescripciones del «Plan Serra Húnter» se contratan con financiación que procede directamente del presupuesto de la Comunidad Autónoma, para lo que existe una específica dotación presupuestaria, mientras que el resto de plazas –hasta agotar la tasa de reposición– se financia genéricamente con las transferencias generales que la Administración autonómica efectúa a sus universidades públicas. De este modo se constata la existencia de una conexión directa con el presupuesto. Por otro lado, la disposición impugnada no altera el régimen jurídico del «Plan Serra Húnter», lo que confirma su carácter presupuestario, puesto que impone un régimen de contratación para las universidades públicas para el ejercicio 2017, y ello con la finalidad determinada de aplicar la dotación presupuestaria prevista, con lo que, también desde esta perspectiva, existe una conexión con la ejecución del presupuesto.

Por ello, al entenderse que la disposición controvertida queda comprendida dentro de los límites materiales a las leyes de presupuestos que impone el ordenamiento constitucional, la alegada utilización inconstitucional del instrumento normativo que contiene la disposición adicional vigésima primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 4/2017, de 28 de marzo, de presupuestos de la Generalitat de Cataluña para el año 2017, no puede ser acogida.

6. Entrando a analizar el siguiente motivo del recurso, cabe reiterar que el «Plan Serra Húnter» se presenta como un instrumento de la política universitaria propia del Gobierno de Cataluña. No cuestiona la parte recurrente a este respecto la com-

petencia autonómica para el desarrollo de un modelo propio de sistema universitario de educación superior (STC 87/2014, de 29 de mayo), o en general de organización de su administración pública (STC 236/2015, de 19 de noviembre) que encuentra natural acomodo en el artículo 172 EAC y en la propia Ley catalana 1/2003, de 19 de febrero, de universidades de Cataluña. Todo ello, en el marco de la Ley Orgánica 6/2001 de universidades (LOU), declarada norma básica, entre otras, en la reciente STC 176/2015, de 22 de julio. Lo que pone en duda la Defensora del Pueblo es que la disposición impugnada respete la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada (art. 27.10 CE).

En la STC 44/2016, de 14 de marzo se efectúa una delimitación constitucional de los contenidos de la autonomía universitaria. La autonomía universitaria ha sido vinculada, desde la STC 26/1987, de 27 de febrero –primera en que se define el contenido del artículo 27.10 CE–, a la garantía de la libertad académica, que está integrada por las libertades de enseñanza, estudio e investigación, frente a las injerencias externas (en este sentido se pronuncian después las SSTC 55/1989, de 23 de febrero; 106/1990, de 6 de junio, y 187/1991, de 3 de octubre). En el fundamento jurídico 4 de la STC 26/1987, de 27 de febrero, se afirma indubitablemente su carácter de derecho fundamental «por su reconocimiento en la Sección Primera del capítulo segundo del título I, por los términos utilizados en la redacción del precepto, por los antecedentes constituyentes del debate parlamentario que llevaron a esa conceptualización y por su fundamento en la libertad académica que proclama la propia LRU», línea consolidada posteriormente en las SSTC 55/1989, de 23 de febrero; 130/1991, de 6 de junio; 187/1991, de 3 de octubre, y 156/1994, de 25 de abril.

Se establece, asimismo, que la autonomía universitaria es la «dimensión institucional de la libertad académica que garantiza y completa su dimensión individual, constituida por la libertad de cátedra. Ambas sirven para delimitar ese “espacio de libertad intelectual” sin el cual no es posible “la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura” [art. 1.2 a) LRU] que constituye la última razón de ser de la universidad. Esta vinculación entre las dos dimensiones de la libertad académica explica que una y otra aparezcan en la Sección de la Constitución consagrada a los derechos fundamentales y libertades públicas, aunque sea en artículos distintos: la libertad de cátedra en el artículo 20.1 c) y la autonomía de las universidades en el artículo 27.10» (STC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4). En síntesis, se reconoce que el contenido esencial de la autonomía universitaria, definida como derecho fundamental, está integrado por los elementos necesarios para asegurar el respeto de la libertad académica.

A partir de la definición de la finalidad del derecho fundamental constitucionalmente reconocido, nuestra doctrina ha reiterado que se trata de un derecho de configuración legal. Ello significa, de un lado, tal y como se establece en el fundamento jurídico 2 de la STC 55/1989, de 23 de febrero, que «el legislador puede regularla en la forma que estime más conveniente, si bien siempre dentro del marco de la Constitución y del respeto a su contenido esencial», no pudiendo, por tanto, «rebasar o desconocer la autonomía universitaria introduciendo limitaciones o sometimientos que la conviertan en mera proclamación teórica, sino que ha de respetar “el contenido esencial” que como derecho fundamental preserva el artículo 53.1 CE». Pero también significa, por otro lado, que «una vez delimitado legalmente el ámbito de su autonomía, la universidad posee, en principio, plena capacidad de decisión en aquellos aspectos que no son objeto de regulación específica en la ley (en el mismo sentido se pronuncian, entre otras, las SSTC 187/1991, de 3 de octubre, FJ 3; 130/1991, de 6 de junio, FJ 3, y 103/2001, de 23 de abril, FJ 4).

Dentro del anterior marco conceptual, el legislador estatal básico ha desarrollado en el artículo 2.2 LOU, como antes lo hiciera en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de reforma universitaria (LRU), el derecho a la autonomía universitaria, determinando que este comprende, por lo que a este proceso aquí in-



teresa: e) La selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades y; i) El establecimiento y modificación de las relaciones de puestos de trabajo.

También en la STC 44/2016 de 14 de marzo, antes citada, nos pronunciamos sobre la autonomía universitaria como expresión de su autogobierno, de auto-regulación, de autonomía financiera y de capacidad para desarrollar una línea docente e investigadora propia. En ese marco, la concreción de la carrera del cuerpo docente e investigador ocupa una posición central, en la medida en que es la universidad, dentro de los márgenes que le concede la ley al determinar las condiciones de acceso a los cuerpos docentes universitarios en el marco de los límites que se derivan del artículo 23 CE, la que establece y modifica sus plantillas y tiene capacidad de selección y promoción del personal docente e investigador (en relación con la Ley Orgánica de reforma universitaria, pero siendo trasladable el argumento a la ley actualmente vigente, STC 215/1991, de 14 de noviembre, FJ 4).

De dichos pronunciamientos puede, en definitiva, destacarse que, aun estando como estamos, ante un derecho de configuración legal, el legislador ha de respetar el núcleo esencial de libertad de las universidades a la hora de seleccionar a su personal docente, teniendo siempre presentes las exigencias derivadas de otros derechos fundamentales como, en lo que ahora importa, el derecho a acceder en condiciones de igualdad a la función pública del artículo 23 CE y las exigencias del propio servicio público de educación superior que las universidades prestan.

7. Para la recurrente, el establecimiento de un determinado instrumento (el «Plan Serra Húnter») como vía mayoritaria de reposición de efectivos docentes e investigadores de las universidades catalanas supone, como ya se ha adelantado, una vulneración de la autonomía de las universidades constitucionalmente reconocida. Las defensas letradas tanto del Parlamento como de la Generalitat no niegan que la regulación combatida produzca una tal afectación de la autonomía aunque, sin embargo, argumentan que se trata de una restricción de carácter voluntario.

Es innegable y no precisa de mayor elaboración, puesto que no se cuestiona por las partes recurridas, que la imposición normativa de una vía de acceso a la función docente –los contratos laborales contemplados en el «Plan Serra Húnter»– como forma mayoritaria de cubrir la tasa de reposición, supone una limitación a la libertad de las universidades de configurar sus plantillas y seleccionar su personal.

a) Con independencia del carácter voluntario de los convenios entre las universidades y la Generalidad, es evidente la imposición normativa que se produce en la disposición adicional controvertida cuando obliga a que la reposición de efectivos (que incluye las plazas de funcionarios docentes e investigadores) se haga mayoritariamente a través del Plan y, por ende, mediante el uso de contratación laboral. Por virtud de la disposición adicional impugnada, las universidades catalanas no pueden sustraerse a este tipo de política de personal. Por tanto, no se trata de una participación voluntaria en un Plan acordado sino de una opción del legislador sobre la que las universidades no pueden disponer. La afirmación del escrito del Letrado de la Generalitat según la cual «si alguna (universidad) decidiera separarse, la citada disposición adicional vigésima primera, apartado primero, no le sería de aplicación, ya que carecería de sentido» no puede compartirse.

De hecho, si se examina el tenor literal de la disposición adicional impugnada, puede apreciarse cómo el legislador utiliza la frase «la reposición de efectivos para el año 2017 debe realizarse» donde la conjunción verbal «debe realizarse» supone indubitadamente una obligación imperativa. Ni siquiera se recurre al más tenue futuro imperativo «se realizará», sino a la rotunda imposición de un deber legal. En realidad, como se ha expuesto anteriormente, podría afirmarse que la política universitaria contenida en el «Plan Serra Húnter» se torna de voluntaria a obligatoria a partir de la Ley de presupuestos de 2014 y que ello se reproduce idénticamente en la

Ley 4/2017, de 28 de marzo objeto del presente examen. Esta afirmación se refuerza si se comparan los términos de la redacción actual con el anterior acuerdo de Gobierno de 3 de julio de 2012 («Plan Serra Húnter» período 2012-2015). Allí se estableció que el Plan tenía como objetivo «fomentar la contratación de personal docente e investigador altamente cualificado en las universidades públicas catalanas que se acojan al Plan». Por ello, no puede compartirse el razonamiento acerca del carácter voluntario o meramente programático del contenido de la disposición recurrida.

El Letrado del Parlament reconoce igualmente la afectación a la autonomía universitaria, pero considera que la misma no es absoluta, pues consiente un margen de maniobra suficiente a las universidades. En su escrito, afirma textualmente que «la norma no impone imperativamente la utilización del «Plan Serra Húnter», y simplemente lo prefigura como una vía principal, pero no la única, para proceder a la reposición de personal. Al hablar de mayoritariamente, y no de exclusivamente, adverbio que hubiera entrado en contradicción con la autonomía universitaria y con la regulación actual a nivel de personal aplicable a las universidades públicas –se puede entender que nos encontramos ante una norma programática, emanada de los poderes de coordinación de las universidades públicas catalanas que detenta la Generalitat». Sin embargo, una imposición normativa consistente en contratar al personal docente mayoritariamente a través de un determinado cauce, no por el hecho de referirse a la mayoría de las contrataciones y no a todas, deja de ser una imposición.

Nuevamente, hemos de reiterar que, con la obligación de acudir en la mayor parte de los casos a un determinado Plan que, a su vez, conlleva la contratación laboral imperativa para reponer docentes e investigadores de las universidades catalanas (tanto contratados como funcionarios) se afecta el derecho de esas universidades a configurar su relación de puestos de trabajo como estimen conveniente y a decidir la forma en que desean seleccionar a su personal, de manera que se limita su autonomía.

b) Dicho lo anterior, procede enjuiciar si la limitación descrita es admisible dentro del margen constitucional de configuración legal del derecho a la autonomía universitaria.

Por lo que hace a nuestra doctrina en materia de potestad de configuración de las plantillas, esto es, en relación con el establecimiento y modificación de sus relaciones de puestos de trabajo [art. 2.2 i) LOU], hemos dicho que esta facultad tiene una relación directa con la selección de personal docente e investigador, en la medida en que esta solamente se producirá una vez que de la configuración de la plantilla se derive la liberación de determinados puestos de trabajo, o la necesidad de crear nuevos puestos de trabajo en régimen laboral o con vinculación funcional. A este respecto, la STC 156/1994, de 25 de abril, estableció que no atentaba contra el derecho a la autonomía universitaria el establecimiento, por parte del Real Decreto 2360/1984, de un límite mínimo de catedráticos y profesores titulares a tiempo completo, necesario para crear un departamento (FJ 3). Esta forma de condicionar la configuración de las plantillas fue considerada por nuestra doctrina como un límite aceptable a la autonomía universitaria.

En efecto, la disposición recurrida incide en la facultad reconocida en el artículo 2.2 e) LOU relativa a la «selección, formación y promoción del personal docente e investigador y de administración y servicios, así como la determinación de las condiciones en que han de desarrollar sus actividades», como integrante de la autonomía de las universidades. La STC 26/1987, de 11 de febrero, afirmó expresamente «la naturaleza estrictamente académica de la selección y formación de plantillas del profesorado universitario» [FJ 12.5 a).

Sin embargo, también hemos afirmado que «este reconocimiento de que la selección del personal docente e investigador por cada universidad es uno de los ámbitos comprendidos en el contenido esencial de su derecho fundamental a la autonomía universitaria no se comporta como un límite absoluto que haga imposible cualquier

intervención legislativa en ese ámbito. Y así, en el fundamento jurídico 4 a) de la STC 26/1987, que es donde resolvimos que la autonomía universitaria en nuestro sistema se reconoce como un derecho fundamental y donde perfilamos los contornos que delimitan su contenido esencial, precisamos que “naturalmente que esta conceptualización como derecho fundamental con que se configura la autonomía universitaria no excluye las limitaciones que al mismo imponen otros derechos fundamentales (como es el de igualdad de acceso al estudio, a la docencia y a la investigación) o la existencia de un sistema universitario nacional que exige instancias coordinadoras; ni tampoco las limitaciones propias del servicio público que desempeña y que pone de relieve el legislador en las primeras palabras del artículo 1 LRU y, en este punto, subrayamos estas importantes limitaciones: otros derechos fundamentales, la existencia de un sistema universitario nacional y el servicio público, referidas al momento histórico –1987– en que la Sentencia se publica» (STC 87/2014, de 29 de mayo, FJ 6).

Esa intervención legislativa se realiza de forma compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La Generalitat de Catalunya ostenta base competencial para la regulación del régimen del profesorado, tanto contratado como funcionario, de las universidades de forma compartida con el Estado y dentro del marco del respeto a la autonomía universitaria [art. 172.2, letra e) EAC].

En la STC 87/2014, de 29 de mayo, este Tribunal se pronunció acerca de la capacidad del legislador autonómico para imponer determinadas condiciones en la composición de las comisiones de selección de profesorado de las universidades vascas. Allí se estableció que «la determinación legislativa que enjuicamos incide en la esfera sobre la que se proyecta el núcleo esencial de la autonomía universitaria constitucionalmente garantizada, concretado en las SSTC 26/1987, de 27 de febrero, FJ 4; 55/1989, de 23 de febrero, FJ 2; 106/1990, de 6 de junio, FJ 6; 156/1994, de 23 de mayo, FJ 2; 47/2005, de 3 de marzo, FJ 5; 206/2011, de 19 de diciembre, FJ 5, y 131/2013, de 5 de junio, FJ 8 b), pero está constitucionalmente justificada porque en el ámbito material afectado, junto a los intereses peculiares de la comunidad universitaria, concurren intereses generales derivados de que la enseñanza superior se conforme en nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público» (FJ 10).

De este modo, se ha considerado constitucionalmente legítima cierta restricción legislativa a la autonomía universitaria que puede basarse en exigencias del servicio público de educación superior. De igual modo, la STC 131/2013, de 5 de junio, FJ 8 b), consideró que no se desconocía la autonomía universitaria porque los artículos 50 a 52 LOU impusieran a las universidades la selección de su personal docente contratado de entre quienes contarán con evaluación positiva emanada de un órgano externo a aquellas, en la medida en que este requerimiento está orientado a «asegurar la calidad del profesorado» y, en consecuencia, su idoneidad.

La autonomía universitaria exige, por principio, que el proceso de contratación del personal docente corresponda a las universidades, pero no impide eventuales limitaciones que, sin afectar al principio, puedan preverse en la legislación de las Comunidades Autónomas en atención a la mejor satisfacción de las aspiraciones de calidad del servicio público de enseñanza universitaria cuya organización tienen en gran parte encomendada. Así, cada Comunidad Autónoma puede optar por una política de personal docente universitario con mayor o menor presencia de personal contratado, sin que corresponda al ámbito propio del juicio de constitucionalidad pronunciarse sobre el mayor o menor acierto de esas políticas o del grado de satisfacción de los objetivos pretendidos.

La opción del legislador autonómico por un modelo universitario con vinculaciones laborales y no funcionariales tiene un límite máximo básico en el artículo 48.4 de la LOU que con carácter general impone la siguiente limitación: «El personal docente e investigador contratado, computado en equivalencias a tiempo completo, no podrá superar el 49 por 100 del total de personal docente e investigador de la univer-

sidad.» Con ello se reconoce: (i) que las universidades pueden desarrollar un modelo de personal docente universitario propio con el indicado peso máximo de la contratación laboral; (ii) que el número de los docentes contratados no podrá superar al de los funcionarios. Según los datos que constan en las estadísticas de personal universitario del Ministerio de Educación Cultura y Deportes, para el curso académico 2015/16, el porcentaje de peso de personal contratado (medido en equivalencia de tiempo completo) es en Cataluña del 43,30 por 100. Cataluña presenta, junto con otras Comunidades Autónomas (País Vasco y Castilla-La Mancha), un alto grado de vinculación no funcionarial sobre el total de los efectivos docentes. Ello contrasta con otras (Asturias) donde el personal docente e investigador apenas representa un 25,20 por 100 del total. Existe una notable disparidad en los datos territorializados por Comunidades Autónomas, lo que demuestra una diversidad de modelos universitarios que es compatible con un modelo estatal coordinado.

La previsión contenida en la disposición controvertida es constitucional siempre que no exceda el límite contemplado con carácter básico en el artículo 48.4 LOU; y no es desproporcionada puesto que afecta solo a la tasa de reposición de efectivos y, dentro de esta, a la mayoría de las vacantes y se reconduce al ámbito de personal académico de excelencia del «Plan Serra Húnter», dentro del cual las universidades son libres de seleccionar a los candidatos que estimen, lo que se manifiesta compatible con derecho a la autonomía de las universidades en los términos reconocidos en nuestra doctrina constitucional, por cuanto no excluye otros métodos de contratación y encuentra amparo en los objetivos generales de política educativa basados en el fomento de la excelencia e internacionalización de la universidad catalana.

#### **Fallo**

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «*Boletín Oficial del Estado*».

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

---

#### **Recurs d'inconstitucionalitat 5284/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra la Llei 15/2017, del 25 de juliol, de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya**

381-00022/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 25319 / Coneixement: Mesa del Parlament, 15.01.2019

#### **Tribunal Constitucional**

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

**En nombre del rey**

la siguiente

## Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5284-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. El 31 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña. El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se produjera la suspensión de la aplicación de la Ley 15/2017.

El recurso se basa en los motivos que, sucintamente, se exponen a continuación:

El Abogado del Estado comienza señalando que se recurre la Ley 15/2017 en su conjunto en atención no solo a la asunción de competencias estatales por parte de la Agencia, sino también a la unidad de sentido de la Ley por su carácter de «estructura de estado». La impugnación tiene un motivo fundamentalmente competencial, en cuanto la Ley vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública del artículo 149.1.29 CE, dentro de la cual se integra la ciberseguridad, en conexión con las competencias estatales en materia de defensa y telecomunicaciones.

La norma impugnada parte de una concepción de la ciberseguridad, como materia integral, de modo que entiende que la Generalitat de Cataluña tiene competencias al tratarse, según dice, de una materia que afecta al régimen de autoorganización (art. 150 EAC), la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas (art. 140.7 EAC) y la competencia exclusiva en materia de comercio electrónico conforme al artículo 121.1 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

De acuerdo con esa concepción, la Ley 15/2017 establece una completa regulación de la ciberseguridad en todos sus ámbitos y en todo el territorio de Cataluña. El precepto central de la norma es el artículo 2 que define el objeto y funciones de la Agencia de Ciberseguridad, siendo el resto meramente instrumentales para la creación de esa Agencia o para adaptar su creación a la actual organización administrativa de la Generalitat. La inconstitucionalidad de la Ley en su conjunto deriva, no solo de constituir una «estructura de estado», sino también de tener un objeto y asumir unas funciones que inciden, al interpretarlas conjuntamente, en la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública conforme al artículo 149.1.29 CE, en conexión con las atribuciones estatales en materia de defensa, telecomunicaciones y régimen general de comunicaciones. El artículo 2, después de definir como objeto de la Agencia «garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña» (art. 2.1), fija como su finalidad «la ejecución de las políticas en materia de ciberseguridad» (art. 2.2) para desglosar en cuatro apartados lo que se entiende por ejecución. A su vez, el apartado 3 del artículo 2 dispone que la Agencia «para la ejecución de los objetivos» puede ejercer sus funciones en relación con las personas físicas y jurídicas situadas en Cataluña y establecer la colaboración necesaria con los prestadores de servicios de la sociedad de la información y de comunicaciones electrónicas que actúen o tengan infraestructuras en Cataluña. El artículo 2.4 desglosa las funciones que asume la Agencia para el cumplimiento de sus objetivos, entre las que se destaca por su relevancia, el apartado f). El artículo 2.5 desarrolla las funciones de la Agencia en el ámbito de la Generalitat, aludiendo específicamente la demanda al apartado b) que atribuye competencia a la Generalitat para «informar preceptiva-



mente» de las disposiciones normativas estatales sobre ciberseguridad, sin que ninguna competencia autonómica pueda sustentar esta atribución.

La demanda analiza a continuación las competencias del Estado en materia de seguridad pública del artículo 149.1.29 CE y su relación con los títulos competenciales estatales en materia de defensa y de telecomunicaciones. Así indica que el artículo 149.1.29 CE atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de seguridad pública y dentro de ella se integra la ciberseguridad. No se discute que la Generalitat pueda ejercer determinadas funciones en el ámbito de la ciberseguridad, referida a su autoprotección, pero la Ley 15/2017 obvia las competencias estatales afectadas por la norma, en tanto que la ciberseguridad es uno de los aspectos imprescindibles a tener en cuenta a la hora de configurar la estrategia en materia de seguridad nacional. De hecho, diversas normas estatales se refieren a esta cuestión, como la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas; la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, o la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Igualmente, se ha de tener en cuenta que las infraestructuras de telecomunicaciones pueden constituir infraestructuras críticas, ámbito al que se refiere la STC 128/2016.

El Abogado del Estado recuerda la doctrina constitucional en torno a la delimitación de competencias en materia de seguridad pública (cita STC 86/2014) y concluye que es doctrina consolidada del Tribunal Constitucional que esta es una competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, FJ 5). Sin embargo, estima que las funciones atribuidas a la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña desbordan el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Alude específicamente al artículo 2.4 f) que atribuye a la Agencia la función de «Investigar y analizar tecnológicamente los ciberincidentes y ciberataques sobre infraestructuras tecnológicas, sistemas de información, servicios de tecnologías de la información y la comunicación o la propia información en los que la Agencia intervenga por razón de su competencia». Señala el Abogado del Estado que este precepto fue considerado inconstitucional por el propio Consejo de Garantías Estatutarias, cuando se pronunció en relación con el texto de la ley en fase de proyecto. El Consejo valoró que el objeto de estas funciones de respuesta forma parte de manera clara de las policiales de preservación de la seguridad pública, que sobrepasan las que corresponden a la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, ya que la potestad de investigar y analizar los ciberincidentes y ciberataques, se proyecta sobre hechos que son constitutivos de delitos informáticos, y permite entender que va más allá de la capacidad de respuesta en el orden técnico y organizativo ante estas situaciones.

Para el Abogado del Estado es notorio que, en un campo novedoso y en plena expansión como es el afectado por la ciberseguridad, no cabe sostener que la intervención pública en materia de seguridad se limite al ámbito penal. De hecho, si se trata de sancionar conductas antijurídicas, la ciberseguridad operará también como bien jurídico protegido en las infracciones administrativas que se establezcan para preservarla. Pero es evidente que la ciberseguridad no puede tener solo esta dimensión punitiva, sino que debe existir también una intervención pública promotora de la ciberseguridad y tendente a prevenir cualquier quiebra o peligro para la misma, en tanto que bien jurídico de relevancia esencial en la sociedad de la información. Por lo tanto, el artículo 2.4 f) excede los límites competenciales autonómicos por cuanto el contenido de esta atribución se enmarca en las funciones estatales sobre seguridad pública relativa a la capacidad de investigar y analizar ciberataques e incidentes informáticos, sean o no delito.

A continuación, el Abogado del Estado plantea los motivos por los que a su parecer, la Ley en su conjunto resulta inconstitucional. Destaca que la Ley 15/2017 establece, en su artículo 2.1, que «la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña tiene

por objeto garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña, entendida como la seguridad de las redes de comunicaciones electrónicas y de los sistemas de información». Esta previsión se considera inconstitucional pues es susceptible de afectar a infraestructuras situadas fuera del territorio catalán; afecta también a las competencias estatales ya reseñadas, y específicamente a aquellas que se refieren a la protección de la seguridad nacional y las telecomunicaciones. La Ley 15/2017 atribuye a la mencionada agencia el ejercicio de amplias funciones en materia de ciberseguridad, sin que contenga ningún mandato ni previsión de coordinación y colaboración con los organismos, estrategias, planes y autoridades nacionales. Esta conclusión se ve reforzada si se atiende a las especificaciones de los apartados siguientes de este artículo 2. El Abogado del Estado alude específicamente a los apartados 2 y 3, así como, citando el dictamen del Consejo de Estado, a los artículos 2.4, letras b), e) y f) y 2.5, letras a) y d) y, finalmente, al artículo 2.5 b), al que ya había hecho referencia anteriormente.

Las consideraciones anteriores de la demanda se completan con una referencia a la Agencia de Ciberseguridad como «estructura de estado». A tal efecto, se destaca la relación teleológica que la Ley 15/2017 guarda con otras leyes catalanas aprobadas poco después y que se enmarcan dentro del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por la Generalitat en su propósito declarado de construir estructuras de Estado con virtualidad sustitutoria de las actualmente vigentes en el sistema estatal. Además de la doctrina de la STC 52/2017, de 10 de mayo, se citan las Leyes 17/2017, de 1 de agosto, del código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat, y 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia de protección social de Cataluña, ambas impugnadas ante el Tribunal Constitucional, que ha admitido a trámite los recursos mediante providencias de 12 de septiembre y 17 de octubre de 2017.

Concluye la demanda señalando que la Ley 15/2017 está redactada en unos términos ambiguos, incluye algunas previsiones que podrían entenderse indistintamente aplicables dentro del orden de distribución de competencias diseñado por la Constitución de 1978 o al margen de él, pero tampoco oculta que la Agencia que crea dicha Ley constituye, en su propio ámbito, una estructura organizativa idónea para actuar de forma autónoma en un eventual Estado catalán independiente. Su creación, de hecho, se encuentra prevista en el «Informe sobre la seguridad interna e internacional de Cataluña», elaborado por el ya mencionado Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, que tiene por objeto analizar los principales retos y actuaciones de Cataluña en el ámbito de la seguridad interna e internacional durante el periodo de transición nacional y, más concretamente, los primeros meses de construcción de un eventual nuevo Estado catalán.

2. Por providencia de 28 de noviembre de 2017, el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y, en su representación y defensa, por el Abogado del Estado, contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña; dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se suspendió el plazo para que el Gobierno de Cataluña pueda personarse y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerza las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Asimismo, se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 de

la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de la Ley impugnada, desde la fecha de interposición del recurso –31 de octubre de 2017– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el «*Boletín Oficial del Estado*» para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno de Cataluña y Parlamento de Cataluña. Finalmente, se acordó publicar la incoación del recurso en el «*Boletín Oficial del Estado*» y en el «*Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*».

3. Mediante escrito registrado el día 7 de diciembre de 2017, la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se persona en el procedimiento y ofrece su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Senado por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el día 13 de diciembre.

4. Por escrito registrado el día 15 de diciembre de 2017, el Letrado del Parlamento de Cataluña se personó en el procedimiento y solicitó una prórroga por el máximo legal, siendo atendida dicha petición por providencia de este Tribunal de 16 de diciembre de 2017, por la que se prorrogó en ocho días más el plazo concedido por la anterior providencia de 28 de noviembre.

5. Las alegaciones del Parlamento de Cataluña, interesando la desestimación del recurso, se registraron en este Tribunal Constitucional el día 15 de enero de 2018.

Defiende en primer lugar que se trata de un recurso preventivo incompatible con el principio de presunción de constitucionalidad de la ley. El recurso de inconstitucionalidad se dirige indiscriminadamente contra toda la Ley, sin hacer selección alguna de sus preceptos a efectos de impugnación. Esta falta de criterio selectivo «sorprende aún más cuando observamos que, aunque el objeto y las funciones de la Agencia se concentran prácticamente en un único precepto (el art. 2), se trata de un precepto notablemente amplio y extenso cuya lectura nos permite observar también la distinta naturaleza de algunas de las funciones de la Agencia y las consecuencias que ello debería suponer a los efectos de los diferentes títulos competenciales que hay que considerar para resolver adecuadamente el presente recurso». Por otra parte, el recurso tiene interés en destacar que su fundamentación jurídica es esencialmente competencial por cuanto considera que la Ley vulnera la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE).

Sin embargo, se evidencia claramente que la impugnación obedece al carácter de «estructura de estado» que, a juicio del recurrente, tiene la Agencia creada por la Ley impugnada. Se trata de un juicio de valor sobre el riesgo que podría suponer la creación de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, porque la misma pudiera ser utilizada en el futuro como una «estructura de estado». Juicio preventivo o prospectivo que no tiene cabida en el marco de un recurso de inconstitucionalidad, sobre todo cuando se admite que las previsiones de la ley pueden desarrollarse dentro del sistema de distribución de competencias. Estas consideraciones deben ponerse en relación con las exigencias mínimas que la jurisprudencia constitucional ha establecido para la viabilidad de un recurso de inconstitucionalidad, que tienen que ver con la naturaleza de dicho recurso, con su finalidad no preventiva y con el principio de constitucionalidad de las leyes. La aplicación de lo anterior lleva necesariamente a la conclusión de que el presente debate no puede ser influido de ninguna manera por juicios de valor sobre las intenciones del legislador o por la voluntad de obtener declaraciones preventivas para ponerse a cubierto de eventuales aplicaciones inconstitucionales de la norma. Por el contrario, la resolución del recurso ha de fundamentarse solo en el contraste objetivo de la ley impugnada con la Constitución en el contexto competencial que le corresponde y sin olvidar el juego del principio de presunción de constitucionalidad de la ley.

El Letrado del Parlamento de Cataluña sostiene a continuación que, dado el carácter genérico e impreciso de la impugnación, el recurso tampoco cumple con la carga que tiene el recurrente de argumentar y fundamentar de manera suficiente los



motivos que lo sustentan. Las alegaciones del recurso se centran en lo dispuesto en el artículo 2, precepto que presenta diversos contenidos que no pueden ser tratados bajo una única perspectiva, es decir, sin tomar en consideración las distintas finalidades a las que responden las también distintas atribuciones que la ley confiere a la Agencia. Se trata, en cualquier caso, de funciones de distinta naturaleza y con implicaciones competenciales más complejas que la relativa a la seguridad pública, que constituye la única base de la impugnación. Por tanto, una impugnación global de la ley debería tenerlo en cuenta y obligar al recurrente a fundamentar jurídicamente las razones por las cuales se impugnan todas las atribuciones de la Agencia, sin excepción o matiz alguno derivados de su diferente naturaleza y sin que se haga un contraste mínimamente argumentado entre los contenidos del artículo 2 de la Ley con las reglas de reparto competencial, para así justificar la vulneración que se denuncia, lo que solo se hace respecto a dos puntos concretos del artículo 2, la letra f) del apartado 4 y la letra b) del apartado 5. Por ello, la representación procesal del Parlamento de Cataluña entiende que los fundamentos del recurso «adolecen de los mínimos exigibles por la jurisprudencia constitucional en cuanto a la obligación de precisar los motivos de la impugnación y de fundamentar, de forma pormenorizada, las razones de la supuesta inconstitucionalidad». La conclusión es que «más allá de la motivación concreta que se hace respecto de la letra f) del apartado 4 del artículo 2, no existe en el recurso ningún análisis mínimamente detallado de los motivos que podrían justificar la inconstitucionalidad de todas las demás funciones de la Agencia. Respecto de las demás funciones de la Agencia solamente se aportan, a modo de comodín y en contraposición a lo que exigiría el análisis de cada caso en concreto, los argumentos genéricos e imprecisos que antes se han expuesto. La gravedad de este defecto procesal es tal que por este solo motivo la mayor parte del recurso debería ser rechazada».

Se argumenta a continuación que la ley impugnada tiene cobertura en las competencias que la Constitución y el Estatuto de Autonomía atribuyen a la Generalitat. En especial, en las competencias en materia de autoorganización y régimen jurídico, seguridad pública y telecomunicaciones. El recurso parte del principio que la ciberseguridad queda circunscrita al título competencial en materia de seguridad pública, aunque admite que pueda también conectarse con las competencias estatales en materia de defensa y telecomunicaciones. Aun aceptando la tesis de que la competencia principal es la seguridad pública, en este ámbito material la Generalitat tiene reconocidas competencias que amparan la ley impugnada y también hay otros títulos competenciales que dan cobertura a la Ley, entre los que hay que señalar de manera especial los relativos a la organización de la administración de la Generalitat o a las funciones ejecutivas sobre las telecomunicaciones. La ciberseguridad tiene un marcado carácter instrumental que le permite proyectarse sobre distintos ámbitos materiales y cumplir también diversas funcionalidades. Puede identificarse con la defensa o la seguridad nacionales en los supuestos de mayor gravedad y con la seguridad pública cuando se trata de la protección ordinaria de las redes y las infraestructuras de telecomunicaciones. Pero también puede proyectarse sobre otros planos, como es el caso de la administración electrónica, que abarca la organización de medios y previsión de medidas de protección de la administración y la protección de los derechos de los ciudadanos cuando se relacionan con la Administración por medios electrónicos.

La misma legislación estatal que se cita en el recurso reconoce a las Comunidades Autónomas facultades en materia de ciberseguridad, especialmente sobre la capacidad para organizar medios y dar respuesta a actuaciones que puedan comprometer la seguridad de las redes y de los sistemas de información. El Letrado del Parlamento de Cataluña destaca que se trata de una norma de alcance marcadamente organizativo, como evidencia su contenido y la naturaleza de los objetivos y funciones que se atribuyen a la Agencia de Ciberseguridad. Desde ese punto de vista, es

indiscutible que la ciberseguridad de sus redes y sistemas de información y comunicación constituye una competencia que forma parte de la capacidad de autoorganización de la Generalitat y que resulta indisociable de su régimen jurídico y de los aspectos procedimentales. Dicha conclusión también se desprende de determinadas normas estatales como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público, o la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, o de la normativa específica en la materia (Ley 11/2017, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y Real Decreto 3/2010, de 8 de enero). De dichas normas estatales se infieren dos conclusiones: la primera es la imbricación existente entre la ciberseguridad con la organización y el funcionamiento de las administraciones públicas, dado que los sistemas electrónicos forman parte del operativo normal de actuación pública y su seguridad es tema que atañe a todas ellas; la segunda es que la normativa estatal reseñada es una normativa básica dictada al amparo del artículo 149.1.18 CE que, como tal, presupone que las Comunidades Autónomas disponen de la capacidad necesaria para adaptarla y desarrollarla en su propio espacio a partir del ejercicio de sus competencias. De acuerdo con el artículo 150 b) EAC, la Generalitat tiene competencia exclusiva para determinar las diversas modalidades organizativas e instrumentales para la actuación administrativa. Y, de acuerdo con el artículo 159.1 y 2 EAC, corresponden a la Generalitat, respectivamente, la competencia exclusiva sobre los medios necesarios para ejercer sus funciones administrativas y la competencia compartida de desarrollo de las bases estatales en materia de régimen jurídico y de procedimiento administrativo. Estas dos competencias darían cobertura a la creación de la Agencia de Ciberseguridad y a buena parte de sus funciones.

El contenido de las actividades que puede comprender la ciberseguridad tiene especial relación con la preservación de la seguridad pública. El recurso centra la controversia competencial sobre esta cuestión y entiende que existe una competencia exclusiva del Estado, derivada del artículo 149.1.29 CE, que integra la ciberseguridad, en conexión con otras competencias, como las de defensa o las de telecomunicaciones. De esa reconducción de la ciberseguridad a la materia de seguridad pública, el recurso deduce la inexistencia de competencia alguna de la Generalitat para intervenir en la misma, ni siquiera mediante un instrumento con funciones ejecutivas como es la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña. El Letrado autonómico destaca que, en esta materia, el ámbito competencial correspondiente a la creación de las policías autonómicas comporta no solo una referencia orgánica, sino también funcional que incluye, además de la organización de la policía autonómica y del ejercicio de las funciones o servicios policiales no estatales, las potestades administrativas que son complementarias o inherentes a la actividad propiamente policial. Examina a continuación el marco de actuación que deriva de la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, y de la Ley 8/2011, de 28 de abril, por las que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, que son las dos leyes que el recurso toma como referencia para incardinar la ciberseguridad en la materia de seguridad pública. Sin embargo, de estas normas se deduciría que la ciberseguridad y las cuestiones que afectan a la seguridad nacional y las infraestructuras estratégicas son responsabilidades que atañen a todas las administraciones públicas de acuerdo con sus respectivas competencias. Ambas normas presuponen la actuación de las Comunidades Autónomas en las medidas relacionadas con la prevención de la ciberseguridad, y asumen que se desarrollen y se integren dentro de los mecanismos de protección y coordinación general establecidos por ambas leyes.

Por ello, el Letrado del Parlamento de Cataluña concluye que en este caso se da la relación de inherencia o complementariedad respecto de las facultades que son propias de las funciones policiales. La creación de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña puede integrarse así, con la misma naturalidad, como una medida organizativa que el legislador catalán ha considerado adecuado adoptar para poder cumplir

integralmente junto con otras más propias de la autoprotección de sus sistemas, funciones de apoyo relacionadas con el ámbito más específico de la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público que corresponden a la policía autonómica. Finalmente, se alude a la competencia ejecutiva en materia de telecomunicaciones del artículo 140.7 EAC, la cual serviría para reforzar los títulos competenciales mencionados anteriormente en la medida en que la controversia afecta a funciones ejecutivas (las del art. 2 de la ley impugnada) y puede considerarse que se cumple el requisito estatutario de ejercerse de acuerdo con la normativa del Estado.

A continuación, en el escrito del Parlamento de Cataluña se analiza el contenido del artículo 2 de la Ley 15/2017. El apartado 1 establece que la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña tiene por objeto garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña, entendida como la seguridad de las redes de comunicación electrónicas y de los sistemas de información. Este objeto no puede ser entendido como una afirmación o voluntad de residenciar en la Agencia la exclusividad de esta función. Este resultado no se desprende de la lectura integral del artículo 2, pues el resto del precepto permite concretar su alcance de acuerdo con las competencias que corresponden a la Generalitat. El apartado 2 define los objetivos que tiene la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña como principal ejecutor de las políticas de la Generalitat en materia de ciberseguridad. Todos estos objetivos tienen perfecto encaje con las funciones que corresponden a la Generalitat relacionadas con la administración electrónica y también con las que derivan de la necesidad de proteger las redes y sistemas de información propios, así como de los particulares que se relacionan por medios electrónicos con la administración. En el apartado 3 no se atribuye a la Agencia potestades de intervención o regulación sobre el sector privado, sino funciones de tipo prestacional o de puesta a disposición de servicios en beneficio de los administrados. Las funciones descritas en el apartado 4 deben ponerse en conexión con las políticas de seguridad que la legislación sobre administración electrónica impone a las Administraciones públicas. Estas políticas de seguridad pueden concretarse en planes y otras determinaciones y su alcance abarca la gestión de los riesgos y la respuesta a los incidentes de ciberseguridad. Otras de las funciones previstas en dicho apartado 4 pueden tener relación con los requerimientos y actuaciones de ciberseguridad que derivan de la administración electrónica, pero plantean cuestiones que van más allá y entran dentro de la esfera de intervenciones que resultan más propias de la seguridad pública. Sin embargo, esto no significa su inconstitucionalidad, pues la Generalitat dispone de competencias que le permiten actuar en este ámbito, reconocidas además por las normas estatales antes citadas.

Todas las funciones del apartado 5 tienen un marcado e inequívoco carácter interno, es decir, relacionado con las políticas de ciberseguridad de las redes y sistemas de información de la Generalitat y de las relaciones que pueden establecerse con los mismos. El recurso solo hace una objeción específica a la letra b) que carece de fundamento, por cuanto afirma que dicha letra atribuye a la Generalitat la competencia para informar preceptivamente de las disposiciones normativas estatales sobre ciberseguridad, cosa que no se desprende en modo alguno del precepto, que deja bien claro que la función de informe solo alcanza a las disposiciones normativas que elabore la propia Administración de la Generalitat. El apartado 6 establece que la Agencia de Ciberseguridad ha de colaborar con los organismos judiciales y policiales de acuerdo con la normativa vigente y ha de coordinarse también con los cuerpos policiales a los efectos de las competencias que dichos cuerpos tienen reconocidas en esta materia. Este apartado debe ponerse en conexión con la letra e) del apartado 4 y también con la letra c) del apartado 2. Este conjunto de previsiones demuestra claramente la voluntad del legislador de situar la Agencia de Ciberseguridad dentro de un modelo interactivo entre todas las administraciones públicas y las autoridades judiciales. Por último, el apartado 7 determina que la Agencia ha de establecer líneas de colaboración en el ámbito de la ciberseguridad con los entes lo-

cales de Cataluña. La razón de ser de esta colaboración puede encontrarse también en los requerimientos que los entes locales deben cumplir respecto a la administración electrónica y a la coordinación necesaria entre la policía autonómica y la local, en relación a las conductas ilícitas en el ámbito de la ciberseguridad.

Mediante otrosí solicita el levantamiento inmediato de la suspensión por los motivos que se resumen a continuación.

Alude, en primer lugar, al carácter excepcional de la medida de suspensión, lo que casa mal con una impugnación basada en argumentos genéricos y razones inconcretas, según los cuales las funciones que se atribuyen a la Agencia resultarían contrarias al orden constitucional. El Letrado del Parlamento de Cataluña reclama al Tribunal que valore estas circunstancias, pues entiende que el recurrente no solo tiene la carga de demostrar los perjuicios que puede suponer el mantenimiento de la vigencia de la Ley impugnada, sino de cumplir también los requerimientos mínimos que debe cumplir formal y materialmente la acción procesal interpuesta a la que ha anudado el poder de suspensión.

Por otra parte, se sostiene que el mantenimiento de la suspensión de la ley puede producir perjuicios graves para la Administración de la Generalitat y para terceros, perjuicios derivados de la inexistencia de un instrumento que ha sido creado para garantizar la ciberseguridad en las redes y servicios de información, especialmente los de la propia administración. La suspensión de la Ley priva de un instrumento básico para la prevención y lucha frente a las actuaciones ilícitas en materia de ciberseguridad, con lo que sus efectos, caso de prolongarse, determinan que las fuerzas y cuerpos de seguridad, en especial los de la Generalitat, no dispongan en este momento de un mecanismo de apoyo técnico para el mejor desarrollo de su función de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público.

6. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el artículo 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad, el Pleno, por providencia de 7 de febrero de 2018, acordó oír a las partes personadas –Abogado del Estado– para que, en el plazo de cinco días, exponga lo que considere conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

El Abogado del Estado interesó el mantenimiento de la suspensión de los preceptos impugnados conforme a las alegaciones presentadas el día 14 de febrero de 2018.

7. El Pleno, por ATC 29/2018, de 20 de marzo, acordó mantener la suspensión de la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

8. El Pleno, por providencia de 5 de junio de 2018, acordó que, perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en su disposición adicional segunda, procedía alzar la suspensión del plazo acordado, para presentar alegaciones, según se expone en el antecedente 2 en atención a lo dispuesto en su artículo 5, en el presente proceso constitucional. En consecuencia, se dio traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que, en el plazo de quince días, pueda personarse en el proceso y formular las alegaciones que estime convenientes.

9. Las alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, interesando la desestimación íntegra del recurso, tuvieron entrada en el registro del Tribunal Constitucional el día 12 de junio de 2018.

Comienza señalando que el recurso tiene un carácter preventivo que se funda en un juicio acerca de la intencionalidad de la Ley, por su supuesto carácter a naturaleza de «estructura de estado», que es ajeno a su contenido dispositivo. La consideración de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña como «estructura de estado» no aparece en el texto de la Ley y esa calificación no pasa de ser un juicio de intenciones y una valoración en términos políticos, carente de toda eficacia jurídica. Además, tal pretensión choca frontalmente con el principio de presunción de constitucionalidad de las leyes y de su debida interpretación conforme con la Constitución.

Se trata, por el contrario, de una norma puramente organizativa, que crea nuevo organismo –una agencia gubernamental– en su sector público, para sustituir y suceder a la Fundación que viene ejerciendo en el ámbito de Cataluña las funciones de seguridad de la sociedad de la información, planificación, y la gestión y el control de la seguridad de las tecnologías de la información de la Administración de la Generalitat y de su sector público. Por tanto, la Generalitat no ha pretendido arrogarse con esta Ley la competencia para hacer una regulación general de la ciberseguridad. Además, la pretensión de enjuiciar la Ley 15/2017 en función de su supuesta intencionalidad política resulta totalmente improcedente dentro de un procedimiento de recurso de inconstitucionalidad, que solo permite un control jurídico y en abstracto de la norma recurrida, como tiene reiteradamente establecido el Tribunal Constitucional (cita STC 139/2017, de 29 de noviembre). Ese carácter preventivo de la demanda la hace incompatible con el objeto propio de un recurso de inconstitucionalidad, lo que debería llevar, por sí solo, a la desestimación íntegra.

A continuación, el Abogado de la Generalitat de Cataluña indica que el recurso se ha planteado contra la totalidad de la Ley, si bien en el escrito de demanda se dice que el artículo central de la Ley impugnada es el 2, siendo el resto de sus preceptos meramente instrumentales o accesorios, y se imputa la inconstitucionalidad al conjunto de la Ley por constituir una «estructura de estado» y por invadir las competencias del Estado. Sin embargo, según la representación procesal de la Generalitat, la demanda tan solo formula algún razonamiento específico al referirse a la supuesta inconstitucionalidad por incompetencia del artículo 2.1, y cuestiona la determinación del ámbito de actuación de la Agencia por referencia al territorio de Cataluña, así como la supuesta inconstitucionalidad del artículo 2.4 f), relativo a la investigación y análisis tecnológico de los ciberincidentes y ciberataques, y del artículo 2.5 b), sobre el informe preceptivo de la Agencia en la elaboración de disposiciones normativas tramitadas por la Administración de la Generalitat. Por ello considera que la parte demandante no ha aportado la debida argumentación que pueda fundar la impugnación de los demás preceptos de la Ley 15/2017.

Seguidamente señala, aludiendo al dictamen del Consejo de Estado, que el Estado no dispone de un título competencial específico referido a la materia de la ciberseguridad, por lo que, dando prevalencia al componente tuitivo de la ciberseguridad o seguridad informática, ha optado por encajarla en el título competencial relativo a la seguridad pública, recogido en el artículo 149.1.29 CE. Sin embargo, esa competencia normativa estatal no impide que las Comunidades Autónomas puedan adoptar determinadas medidas que coadyuven a garantizar la protección de sus infraestructuras y la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, habida cuenta de que la ciberseguridad es una técnica instrumental inherente a todo uso de las tecnologías de la comunicación y a múltiples actividades en la sociedad de la información. Del mismo modo, las actuaciones en materia de ciberseguridad conforman también un elemento inescindible de los recursos materiales, del soporte técnico e instrumental que requiere toda administración para actuar, ya sea ejerciendo sus potestades o prestando los servicios públicos.

En el marco de la legislación estatal, la ciberseguridad ha tenido diversos tratamientos que van desde unos relacionados estrictamente con la defensa militar y la seguridad nacional, en los supuestos de más gravedad, hasta otros relacionados con la seguridad pública para la protección de determinadas infraestructuras de telecomunicaciones, incluyendo los aspectos más técnicos. Pero, también, ha previsto la adopción de medidas ordinarias de seguridad respecto a la red y, en general, a las tecnologías de la información, entre otras, respecto a la Administración electrónica. Dicho enfoque tiene su reflejo en diversas leyes estatales como la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico, la Ley 8/2011, de 28 de abril, de medidas para la protección de las infraestructuras críticas, la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, la Ley 11/2007,



de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, o, más recientemente, las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Desde el punto de vista del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la ciberseguridad es una técnica instrumental de diversas competencias y, por tanto, una materia de naturaleza compleja. Incluso en el supuesto que la ciberseguridad quiera encuadrarse en una parte relevante en los ámbitos competenciales de la seguridad pública y de la defensa, ese encuadramiento no puede entenderse de modo excluyente de las actuaciones de ciberseguridad se han de desarrollar desde cada administración pública y que se enmarcan en sus potestades de organización y régimen jurídico, además de incidir también en otras competencias sectoriales. Corolario imprescindible de todo ello es que la Generalitat de Cataluña, como las demás administraciones públicas, ha de llevar a cabo actuaciones de prevención, de análisis y de investigación tecnológica, y de reacción ante incidencias y ciberataques.

En consecuencia, según el Abogado de la Generalitat, es lógico reconocer a la Ley 15/2017 su encaje esencialmente en las competencias asumidas en materia de organización de la Administración de la Generalitat (art. 150 EAC), en materia de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones públicas catalanas (art. 159 EAC), que comprende los medios necesarios para el ejercicio de las funciones administrativas y también en la competencia en materia de la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas, en los términos del artículo 140.7 EAC, así como en las competencias asumidas en materia de ordenación administrativa del comercio electrónico [art. 121.1 a) EAC]. El encaje de la Ley catalana en esas competencias es perfectamente razonable si se atiende al carácter autoorganizativo de esta ley, cuyo objeto es meramente la creación de la Agencia para el desarrollo de funciones ejecutivas en esta materia. A mayor abundamiento, no puede desconocerse que la creación de la Agencia constituye una modificación orgánica para suceder, dar continuidad y desarrollo a las funciones que desde el año 2009 desempeñaba el Centro de Seguridad de la Información de Cataluña, ahora mediante una forma organizativa más ágil, eficiente y adecuada a los requerimientos de la gestión que tiene encomendada.

El Abogado de la Generalitat de Cataluña reconoce que la ciberseguridad presenta un aspecto directamente relacionado con cuestiones que inciden en ámbitos conectados a la seguridad pública, pero no admite que esa incidencia determine su exclusión respecto de las actuaciones de ciberseguridad que deban llevarse a cabo en Cataluña. De hecho alega que la legislación estatal relativa a la seguridad nacional y a la protección de las infraestructuras críticas no solo presupone la actuación en Cataluña de la Generalitat, adoptando las medidas relacionadas con la ciberseguridad, sino que asume que estas se desarrollen y se integren dentro de los mecanismos de protección y coordinación general establecidos por ambas leyes. Concluye que la Ley 15/2017, además de tener cobertura competencial en las competencias asumidas por la Generalitat de Cataluña en materia de autoorganización y régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones de Cataluña, tiene igualmente cobertura en la competencia asumida en materia de seguridad pública, puesto que se da la relación instrumental, de inherencia o complementariedad respecto de las facultades que son propias de las funciones policiales.

Tras lo expuesto, y con carácter subsidiario a la alegación de falta de carga argumental del recurso, el escrito de la Generalitat de Cataluña examina los preceptos de la Ley 15/2017 en los términos que a continuación se exponen.

Respecto al artículo 1, indica que se limita a crear la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña y a determinar su naturaleza jurídica y su régimen jurídico. En el artículo 2 se examinan por separado cada uno de sus apartados. Sobre el apartado 1 señala que no define a la Agencia como la única entidad que vela por la cibersegu-



ridad en Cataluña, ni dispone que vaya a excluir la actuación que corresponde a las instancias estatales en ejercicio de sus propias competencias. El apartado 2 define el objetivo de la Agencia como «la ejecución de las políticas públicas en materia de seguridad», añadiendo a continuación que ese objetivo se concreta en las actuaciones que se enumeran en los cinco subapartados que integran el precepto. Estos objetivos se corresponden con las funciones de la Generalitat respecto de la administración electrónica y también con las que derivan de la necesidad de proteger las redes y sistemas de información propios, así como los de los particulares que se relacionan por medios electrónicos con la Administración de la Generalitat. Sobre el apartado 3, destaca que nada impide a la Agencia ofrecer la prestación de servicios de ciberseguridad al sector privado, ya que esa oferta se aviene perfectamente con su propia naturaleza de Agencia, en tanto que entidad de derecho público que ajusta su actuación al derecho privado. La Ley no atribuye a la Agencia potestades públicas de regulación ni de intervención sobre el sector privado, sino tan solo funciones de tipo promocional y prestacional, poniendo sus servicios a disposición de los administrados.

Acerca del apartado 4, relativo a las funciones de la Agencia, señala, en primer lugar, que la legislación estatal obliga a las Comunidades Autónomas a disponer de sistemas, medios e instrumentos dentro de su organización para vigilar, prevenir y actuar, así como para coordinarse con el Estado y otras Administraciones a fin de garantizar el normal funcionamiento de los servicios y recursos básicos que se consideran de especial interés para la seguridad nacional, entre los que se encuentra la ciberseguridad. Las funciones previstas en las letras a), b), e) y d) del apartado 4, forman parte de las necesarias medidas de protección que la legislación estatal exige a todas las administraciones públicas. Por lo que se refiere a la función de actuar como apoyo, en materia de ciberseguridad, de cualquier autoridad competente para el ejercicio de sus funciones públicas, de la letra e) es la concreción, en esta materia, de la debida colaboración interadministrativa y del deber de colaborar con Jueces y Tribunales y con el Ministerio Fiscal, que resultan del cumplimiento del ordenamiento vigente. En cuanto a la letra f) señala que la investigación a la que se alude no es policial ni penal, sino relacionada con la necesidad de que la Generalitat ejerza sus funciones de análisis, investigación y respuesta para restablecer sus propios servicios y garantizar su seguridad. Las funciones de las letras g) y h) han de ser interpretadas en términos similares.

Las funciones a las que se refiere el apartado 5 han de entenderse en clave interna, es decir, circunscritas a las políticas de ciberseguridad de las redes y sistemas de información de la propia Generalitat y de las relaciones que pueden establecerse con los mismos. En particular, respecto a la letra b), única mencionada en la demanda, señala que se refiere a las normas que elabore la Generalitat de Cataluña en el ámbito de sus competencias. El artículo 2.6 establece que la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña ha de colaborar con los organismos judiciales y policiales, de acuerdo con la normativa vigente y ha de coordinarse también con los cuerpos policiales a los efectos de las competencias que dichos cuerpos tienen reconocidas en esta materia. Ello hace patente la voluntad del legislador de que la Agencia actúe coordinadamente y en colaboración con los demás organismos y autoridades públicas. Lo mismo sucede con el apartado 7 en relación con los entes locales de Cataluña.

Sobre los artículos 3 a 11, las dos disposiciones adicionales, la disposición transitoria y las cinco disposiciones finales, la contestación a la demanda, resalta la falta de argumentación sobre su pretendida inconstitucionalidad así como que se trata de preceptos con un alcance estrictamente organizativo.

10. Por providencia de 18 de diciembre de 2018 se señaló para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El presente proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad que el Presidente del Gobierno ha interpuesto contra la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

La Ley 15/2017 crea la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña como entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y sometida al derecho privado, a la que corresponde desarrollar y liderar el servicio público de ciberseguridad necesario para la protección del territorio de Cataluña, gestionar los incidentes de carácter global que afecten a Cataluña y a sus instituciones y coordinar los esfuerzos de los diferentes equipos que puedan tener conocimiento de ellos. La norma regula la naturaleza jurídica y el régimen que se aplica a la Agencia y define, entre otras cuestiones, su objeto y funciones, estructura orgánica, régimen económico y financiero, de contratación, de personal y de control y relaciones con el departamento de adscripción.

Como se ha expuesto en los antecedentes, la impugnación tiene un motivo fundamentalmente competencial porque la Ley 15/2017 vulneraría la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública del artículo 149.1.29 CE, dentro de la cual se integra la ciberseguridad, en conexión con las competencias estatales en materia de defensa (art. 149.1.4 CE) y telecomunicaciones (art. 149.1.21 CE). La demanda articula, además, un segundo motivo de impugnación relativo al carácter de «estructura de estado» de la Agencia creada por la Ley 15/2017, en función de la relación que dicha Ley 15/2017 guardaría con otras leyes catalanas aprobadas poco después y que se enmarcan dentro del conjunto de actuaciones llevadas a cabo por la Generalitat en su propósito declarado de construir «estructuras de estado», con virtualidad sustitutoria de las actualmente vigentes en el sistema estatal.

Por el contrario, el Letrado del Parlamento y el Abogado de la Generalitat de Cataluña han considerado, con argumentos similares, que el recurso tiene una finalidad meramente preventiva, siendo una impugnación genérica e imprecisa, sin que la norma recurrida incurra en ninguna de las vulneraciones constitucionales que la demanda denuncia.

2. Expuesto el objeto de este recurso y las posiciones de las partes, es preciso, atendiendo a lo planteado por las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat, primero, hacer unas consideraciones en torno al carácter cautelar o preventivo del recurso, y, segundo, acerca de la necesidad de argumentar o fundamentar de manera suficiente los motivos que lo sustentan.

a) En cuanto a lo primero, la naturaleza del recurso, debe concluirse que la impugnación no es preventiva, ni cautelar, y no merece, por tanto, el reproche que en tal sentido se hace por parte del Letrado del Parlamento de Cataluña y del Abogado del Gobierno de la Generalitat.

Este Tribunal se ha pronunciado sobre la dificultad de valorar con carácter general y previo el carácter preventivo de un recurso. Verificar si dicho rasgo concurre requiere examinar cada una de las impugnaciones (STC 110/2011, de 22 de junio, FJ 3, con cita de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 2). El Tribunal tiene declarado que «es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la [Constitución] y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2)» (SSTC 110/2011, FJ 3, y 31/2010, FJ 2). Sin embargo, en las mismas Sentencias se declara también que estos defectos «solo podrán “verificarse” caso por caso, con ocasión del examen de cada una de las impugnaciones» por lo que en ellas se rechaza el motivo de oposición al recurso cuando se plantea con carácter general en estos términos.

Lo mismo sucede aquí. El objeto de este recurso es la creación por la Ley 15/2017 de una nueva estructura organizativa autonómica en un ámbito material concreto, el de la ciberseguridad, creación a la que se le imputan vicios de inconstitucionalidad sustantivos y competenciales, que, caso de ser estimados, determinarían que el Parlamento de Cataluña habría incurrido en una inconstitucionalidad actual y efectiva, pues habría llevado a cabo una actuación legislativa y una afirmación competencial que constituirían un ilícito constitucional consumado (SSTC 71/1982, de 30 de noviembre, FJ 5; 101/1995, de 26 de junio, FJ 7, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 5). En suma, se pone en duda la viabilidad del recurso con argumentos que no inciden sobre la corrección procesal de la vía emprendida al interponerlo, sino sobre lo mal fundado de la pretensión que incorpora [en el mismo sentido, STC 52/2017, de 10 de mayo, FJ 2 b)].

b) Respecto al incumplimiento por el Abogado del Estado de su carga alegatoria, que también esgrimien el Letrado del Parlamento de Cataluña y el Abogado del Gobierno de la Generalitat, el Tribunal tiene declarado que la obligación de levantar la carga alegatoria en todos los procesos seguidos ante él supone una exigencia de colaboración con la justicia, además de una condición inexcusable inherente a la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación (por todas, STC 184/2016, de 3 de noviembre, FJ 2). En efecto, «cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, reiterada en las SSTC 43/1996, de 15 de abril, FJ 3; 36/1994, de 10 de febrero, FJ 1, y 61/1997, de 20 de marzo, FJ 13)» (STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 2).

A fin de verificar si el recurrente ha satisfecho la diligencia procesal exigible para justificar la existencia de las infracciones constitucionales que denuncia es obligado analizar el contenido del recurso. Atendiendo al mismo, cabe constatar que en la demanda hay una argumentación específica en cuanto al carácter de «estructura de estado» que se imputa a la Agencia creada por la Ley 15/2017, lo que implica que debamos pronunciarnos al respecto.

Sobre la vulneración del orden de distribución de competencias que se reprocha a la norma, el Abogado del Estado denuncia que «la regulación completa que realiza la Ley desborda las competencias autonómicas». La queja es que se establece una completa regulación de la ciberseguridad en todos sus ámbitos y en todo el territorio de Cataluña, pero esa queja, concretada en que las funciones atribuidas a la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña superan el ámbito competencial autonómico, solo se desarrolla respecto a un precepto de la norma. Como hemos expuesto con más detalle en los antecedentes, el *iter* discursivo del recurso arranca con la descripción del contenido de la norma, con especial detenimiento en su artículo 2, a lo que sigue la exposición de la doctrina constitucional sobre el régimen de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con la seguridad pública. Dicha exposición es insuficiente por sí misma para satisfacer la diligencia procesal que permita soportar la impugnación de los concretos preceptos de la Ley 15/2017, pues es exigible que la parte recurrente proyecte la doctrina que expone sobre los mismos mediante un razonamiento que justifique el exceso competencial denunciado (en el mismo sentido, STC 118/2017, de 19 de octubre, FJ 2).

En efecto, esta exposición no va seguida de la fundamentación necesaria para permitir el pronunciamiento de este Tribunal acerca de la totalidad de los preceptos de la Ley 15/2017, con lo que el recurrente no cumple la carga alegatoria exigible que le incumbe (STC 92/2017, de 6 de julio, FJ 2, entre muchas otras). La argu-

mentación de la demanda se ciñe exclusivamente al artículo 2 relativo al objeto y funciones de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña. La demanda describe los contenidos de los diferentes apartados de este precepto, si bien las razones de la inconstitucionalidad que se solicita aparecen únicamente concretadas respecto al apartado 1 y, por relación con él, a los apartados 2 y 3. También se denuncia que la Ley 15/2017 atribuye a la Agencia una serie de facultades y funciones que exceden de las competencias autonómicas, pero este exceso competencial únicamente se argumenta específicamente respecto a la letra f) del apartado 4 y a la letra b) del apartado 5, así como, ya por remisión al dictamen del Consejo de Estado, respecto a las letras b) y e) de ese mismo apartado 4 y de las letras a) y d) del apartado 5. Sobre el resto de preceptos de la Ley 15/2017 no es posible, atendiendo a lo que la demanda plantea, dilucidar las objeciones genéricas de inconstitucionalidad formuladas en el recurso, al no exponer el mismo las razones por las que tales preceptos habrían excedido las competencias autonómicas, con la consiguiente vulneración de las estatales que se afirma en la demanda.

Ese modo de articular el recurso, unido a la reiterada doctrina de este Tribunal, por la que no podemos «reconstruir de oficio la demanda ni suplir las razones de los recurrentes, cuando éstas no se aportan en su recurso» (STC 85/2016, de 28 de abril, FJ 2), lleva a entender que únicamente concurre la carga argumental mínima exigible en relación con la vulneración de las competencias estatales que se denuncian en la demanda respecto al apartado 1, en relación con los apartados 2 y 3; al apartado 4, letras b), e) y f) y a la letras a), b) y d) del apartado 5, todos ellos del artículo 2 de la Ley 15/2017.

3. Señalado lo anterior se puede ya iniciar el enjuiciamiento de la Ley 15/2017.

Comenzaremos por el examen de la queja relativa al carácter de «estructura de estado» que se imputa a la Ley 15/2017 en cuanto crea la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

El Abogado del Estado argumenta, por referencia al dictamen del Consejo de Estado, que la Ley 15/2017 puede relacionarse con el proceso de creación de estructuras de estado acometido por la Generalitat, sobre el que ya se ha pronunciado la STC 52/2017. Añade que la norma está redactada en unos términos ambiguos, incluyendo algunas previsiones que podrían entenderse indistintamente aplicables dentro del orden de distribución de competencias diseñado por la Constitución o al margen de él, pero tampoco oculta que la Agencia que crea dicha Ley constituye, en su propio ámbito, una estructura organizativa idónea para actuar de forma autónoma en un eventual Estado catalán independiente. Los Letrados autonómicos han negado el carácter de «estructura de estado» que la demanda atribuye a la Agencia, alegando que la norma ha de ser examinada atendiendo al sentido propio y al contenido literal de sus términos.

La Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas de Cataluña, vino a materializar propuestas contenidas en los informes del Consejo Asesor para la Transición Nacional de Cataluña, en los que se diseñó la denominada «hoja de ruta» para la constitución de un Estado catalán y se abordaron diversas cuestiones estrechamente relacionadas con la pretensión de crear estructuras de estado, dotadas de características precisas para operar la sustitución del sistema estatal en el momento en que se produjera la pretendida independencia de Cataluña. Dicha norma fue declarada parcialmente inconstitucional en la STC 128/2016. La creación de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña no se encontraba mencionada en la referida Ley 3/2015, como una de las actuaciones encomendadas a la Generalitat de Cataluña dentro del llamado proceso de transición nacional para la «desconexión» del Estado.

Este Tribunal ha rechazado ya en ocasiones anteriores pretensiones similares a la que ahora se formula [SSTC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c); 90/2017, de 5 de julio, FJ 2, y 128/2016, FJ 5 A)]. En los tres casos, el Tribunal ha destacado que

el control que desarrolla «es exclusivamente de constitucionalidad, de carácter jurídico, no político, ni de oportunidad, ni de calidad técnica, ni de idoneidad. De modo que las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último no constituyen, como es evidente, objeto de nuestro enjuiciamiento, que ha de circunscribirse a contrastar los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de control» [por todas, STC 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 7 a)]. Por ello, la norma impugnada, cuya supuesta inconstitucionalidad se ventila debe ser interpretada y enjuiciada en atención a su propio sentido y tenor literal, no a partir del contexto que la demanda trae a colación referido a su utilización como una eventual «estructura de estado», pues esa apreciación se basa en la intención que se atribuye a la norma catalana (STC 54/2018, de 24 de mayo, FJ 4), no en la literalidad de la disposición. Sentido y tenor literal de las disposiciones impugnadas que fueron las que llevaron a este Tribunal a apreciar, en la STC 128/2016 la inconstitucionalidad y nulidad de las disposiciones adicionales vigésima segunda, vigésima cuarta y vigésima sexta de la mencionada Ley 3/2015.

En este caso, dicho carácter, como explícitamente reconoce el Abogado del Estado, no se deduce indubitablemente del tenor de la norma impugnada. Tampoco la alegación se formula de modo concluyente, sino en términos marcadamente hipotéticos, ya que la propia demanda admite que algunas previsiones de la Ley 15/2017 «podrían entenderse indistintamente aplicables dentro del orden de distribución de competencias diseñado por la Constitución de 1978 o al margen de él». Resulta también de aplicación la consolidada doctrina acerca de que la eventualidad de un uso desviado de la norma no puede servir de fundamento para su anulación. Como señaló la STC 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 7, «la mera posibilidad de un uso torticero de las normas no puede ser nunca en sí misma motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas, pues aunque el Estado de Derecho tiende a la sustitución del gobierno de los hombres por el gobierno de las leyes, no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso (STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 2; en el mismo sentido, SSTC 132/1989, de 18 de julio, FJ 14; 204/1994, de 11 de julio, FJ 6; 235/2000, de 5 de octubre, FJ 5, y 134/2006, de 27 de abril, FJ 4)».

Consecuentemente, este primer motivo de inconstitucionalidad ha de ser desestimado.

4. Se debe analizar ahora la vulneración de las competencias estatales que la demanda denuncia.

Denuncia que, como ya se ha expuesto, se imputa al apartado 1, en relación con los apartados 2 y 3; al apartado 4, letras b), e) y f) y a la letras a), b) y d) del apartado 5, todos ellos del artículo 2 de la Ley 15/2017.

Para ello es preciso hacer una breve referencia a la ciberseguridad, a fin de insertar los preceptos impugnados en el contexto que les es propio, atendiendo también a lo discutido entre las partes.

La Unión Internacional de Telecomunicaciones define la ciberseguridad como el «conjunto de herramientas, políticas, conceptos de seguridad, salvaguardas de seguridad, directrices, métodos de gestión de riesgos, acciones, formación, prácticas idóneas, seguros y tecnologías que pueden utilizarse para proteger los activos de la organización y los usuarios en el ciberentorno» (Recomendación de la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT-T X.1205). Por su parte, en la Directiva (UE) 2016/1148, de 6 de julio, del Parlamento Europeo y del Consejo, se define la «seguridad de las redes y sistemas de información» como «la capacidad de las redes y sistemas de información de resistir, con un nivel determinado de fiabilidad, toda acción que comprometa la disponibilidad, autenticidad, integridad o confidencialidad de los datos almacenados, transmitidos o tratados, o los servicios correspondientes ofrecidos por tales redes y sistemas de información accesibles a través de ellos» (art. 4.2). Con esta finalidad, y según la propia Directiva, los Estados pueden adoptar medidas



de «prevención, detección, respuesta y mitigación de los incidentes y riesgos que afecten a las redes y sistemas de información» (considerando 34).

Dado el contenido de los diversos aspectos que configuran el concepto de la ciberseguridad, es posible considerar que ésta puede tener varias acepciones y comprender varias actividades. Ese carácter de la ciberseguridad ha sido también destacado en las alegaciones de los letrados autonómicos.

En lo que a efectos del presente proceso interesa, hay que mencionar, en primer lugar, la relacionada con la adopción de medidas ordinarias de prevención o seguridad de la red y, en general, de las tecnologías de la información. En particular, respecto a la administración electrónica, garantizando la protección de las redes de comunicaciones electrónicas que esta genere y la protección de los derechos de los administrados en sus relaciones con las administraciones públicas a través de medios electrónicos. No discute el Abogado del Estado, que las Comunidades Autónomas pueden, al amparo de las competencias que sus Estatutos de Autonomía les reconocen, adoptar determinadas medidas dirigidas a garantizar la protección de sus infraestructuras y la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación. Medidas en este ámbito que, en muchas ocasiones, vienen reclamadas por las propias normas estatales (así, por ejemplo, el Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de seguridad en el ámbito de la Administración electrónica, dictado en desarrollo del derogado artículo 42.2 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos).

De acuerdo con ello, la Generalitat debe adoptar medidas en materia de ciberseguridad en tanto en cuanto se aplican a las relaciones que tiene con sus administrados y con otras administraciones, así como respecto de las infraestructuras tecnológicas, que pertenezcan a la estructura de la Administración de la Generalitat y a su sector público. Cabe mencionar, como ejemplo de lo anteriormente expuesto, la aprobación, mediante acuerdo del Gobierno GOV/50/2009, de 17 de marzo, del plan de seguridad de la información de Cataluña. Posteriormente, por acuerdo del Gobierno de 22 de diciembre de 2009, se autorizó la constitución de la Fundación Centro de Seguridad de la Información de Cataluña (CESICAT), a la que se encomendó la consecución de los objetivos perseguidos por el referido plan; por acuerdo del Gobierno GOB/103/2012, de 16 de octubre, se encargó al CESICAT la planificación, gestión y control de la seguridad de las TIC (tecnologías de la información y de la comunicación) de la Administración de la Generalitat de Cataluña y de su sector público. La Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, creada al amparo de dicha competencia, pretende sustituir a este organismo autonómico, que deberá iniciar el procedimiento de disolución en el momento de constitución de aquella y cederle sus bienes, derechos y obligaciones (disposición final tercera de la Ley 15/2017). A la Agencia se le encomiendan funciones mucho más amplias, como son las de «prestar el servicio público de ciberseguridad», según se reconoce en la exposición de motivos, desarrollando y liderando tal servicio, coordinando la ciberseguridad en el ámbito de Cataluña y garantizando la ciberseguridad de la Administración de la Generalitat.

La ciberseguridad, como sinónimo de la seguridad en la red, es una actividad que se integra en la seguridad pública, así como en las telecomunicaciones. A partir de su conceptualización como conjunto de mecanismos dirigidos a la protección de las infraestructuras informáticas y de la información digital que albergan, fácilmente se infiere que, en tanto que dedicada a la seguridad de las tecnologías de la información, presenta un componente tuitivo que se proyecta específicamente sobre el concreto ámbito de la protección de las redes y sistemas de información que utilizan los ciudadanos, empresas y administraciones públicas. El uso cotidiano de las tecnologías de la información y la comunicación ha provocado que se conviertan en un elemento esencial para el desarrollo económico y las relaciones sociales. No



obstante, es también un hecho constatado que las amenazas a la seguridad de la red comportan un riesgo que afecta a los ámbitos más diversos, por cuanto pueden afectar a la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información.

En el ATC 29/2018, de 20 de marzo, FJ 5, ya se constató la conexión existente entre ciberseguridad y seguridad nacional «incluida como dice expresamente la Ley 36/2015, en los títulos competenciales de las materias 4 y 29 del artículo 149.1 CE» (STC 184/2016, FJ 3), pues la Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de seguridad nacional, identifica en su artículo 10 la ciberseguridad como uno de los «ámbitos de especial interés de la seguridad nacional ... que requieren una atención específica, por resultar básicos para preservar los derechos y libertades, así como el bienestar de los ciudadanos, y para garantizar el suministro de los servicios y recursos esenciales». También la Ley 8/2011, de 28 abril, de medidas para la protección de las infraestructuras críticas, dictada al amparo de la competencia atribuida al Estado en virtud del artículo 149.1.29 CE, hace referencia a la ciberseguridad. El artículo 2 de esta Ley define las infraestructuras estratégicas como «las instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información sobre las que descansa el funcionamiento de los servicios esenciales». Tales servicios esenciales son los necesarios para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones públicas. La Ley 8/2011 también define las infraestructuras críticas como aquellas de las infraestructuras estratégicas «cuyo funcionamiento es indispensable y no permite soluciones alternativas, por lo que su perturbación o destrucción tendría un grave impacto sobre los servicios esenciales». Y en su anexo se incluyen las tecnologías de la información y las comunicaciones como sector estratégico. Las instalaciones, redes, sistemas y equipos de tecnología de la información tienen la consideración, en los casos previstos en dicha norma, bien de instalaciones estratégicas o, incluso, de instalaciones críticas.

A mayor abundamiento, el mantenimiento de la ciberseguridad es una de las funciones propias del Centro Nacional de Inteligencia, según establece el artículo 4 b) de la Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia. Además, la ciberseguridad es uno de sus objetivos, conforme a la estrategia de seguridad nacional 2017, aprobada por Real Decreto 1008/2017, de 1 de diciembre, a fin de «garantizar un uso seguro de las redes y los sistemas de información y comunicación a través del fortalecimiento de las capacidades de prevención, detección y respuesta a los ciberataques, potenciando y adoptando medidas específicas para contribuir a un ciberespacio seguro y fiable». Este objetivo se desarrolla a través de líneas estratégicas de acción igualmente definidas en la norma, tendentes a mejorar los desarrollos normativos, organizativos y técnicos y los mecanismos de prevención y respuesta frente a posibles agresiones que redunden en un entorno digital seguro y fiable, tanto en el ámbito del sector público como en el empresarial o el de los ciudadanos.

Esta relación entre ciberseguridad y seguridad nacional se confirma en la Orden PCI/870/2018, de 3 de agosto, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, por el que se aprueba el procedimiento para la elaboración de una nueva estrategia de ciberseguridad nacional que sustituya a la actualmente vigente. Esa estrategia de ciberseguridad nacional data del año 2013 y sienta las prioridades, objetivos y medidas adecuadas para alcanzar y mantener un elevado nivel de seguridad de las redes y sistemas de información. Dicha estrategia es el marco de referencia de un modelo integrado basado en la implicación, coordinación y armonización de todos los actores y recursos del Estado, en la colaboración público-privada, y en la participación de la ciudadanía. Según se afirma, es el documento estratégico que sirve de fundamento al Gobierno de España para desarrollar las previsiones de la estrategia de seguridad nacional en materia de protección del ciberespacio con el

fin de implantar de forma coherente y estructurada acciones de prevención, defensa, detección, respuesta y recuperación frente a las ciberamenazas.

La estrategia fija seis objetivos específicos: 1) para las administraciones públicas, garantizar que los sistemas de información y telecomunicaciones utilizados poseen el adecuado nivel de seguridad y resiliencia; 2) para las empresas y las infraestructuras críticas, impulsar la seguridad y la resiliencia de las redes y los sistemas de información usados por el sector empresarial en general y los operadores de infraestructuras críticas en particular; 3) en el ámbito judicial y policial, potenciar las capacidades de prevención, detección, respuesta, investigación y coordinación frente a las actividades del terrorismo y la delincuencia en el ciberespacio; 4) en materia de sensibilización, concienciar a los ciudadanos, profesionales, empresas y administraciones públicas españolas de los riesgos derivados del ciberespacio; 5) en capacitación, alcanzar y mantener los conocimientos, habilidades, experiencia y capacidades tecnológicas que necesita España para sustentar todos los objetivos de la ciberseguridad; y 6) en lo que se refiere a la colaboración internacional, contribuir en la mejora de la ciberseguridad, apoyando el desarrollo de una política de ciberseguridad coordinada en la Unión Europea y en las organizaciones internacionales, así como colaborar en la capacitación de Estados que lo necesiten a través de la política de cooperación al desarrollo. Estos objetivos se concretan en unas líneas de acción que son las siguientes: 1) capacidad de prevención, detección, respuesta y recuperación ante las ciberamenazas; 2) seguridad de los sistemas de información y telecomunicaciones que soportan las Administraciones públicas; 3) seguridad de los sistemas de información y telecomunicaciones que soportan las infraestructuras críticas; 4) capacidad de investigación y persecución del ciberterrorismo y la ciberdelincuencia; 5) seguridad y resiliencia de las TIC en el sector privado; 6) conocimientos, competencias e i+d+i y 7) cultura de ciberseguridad y compromiso internacional.

Finalmente, ha de aludirse al Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio de 2016, relativa a las medidas destinadas a garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y sistemas de información en la Unión. Esta norma tiene por objeto regular la seguridad de las redes y sistemas de información utilizados para la provisión de los servicios esenciales y de los servicios digitales y establecer un sistema de notificación de incidentes. Además establece un marco institucional para su aplicación y la coordinación entre autoridades competentes y con los órganos de cooperación relevantes en el ámbito comunitario. El Real Decreto-ley se aplica a los servicios esenciales dependientes de las redes y sistemas de información comprendidos en los sectores estratégicos definidos en el anexo de la Ley 8/2011, así como a los servicios de la sociedad de la información en el sentido recogido en la letra a) del anexo de la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico. La norma identifica los sectores en los que es necesario garantizar la protección de las redes y sistemas de información, y establece procedimientos para identificar los servicios esenciales ofrecidos en dichos sectores, así como los principales operadores que prestan dichos servicios. Se afirma dictado al amparo de las competencias estatales de los artículos 149.1.21 y 149.1.29 CE (disposición final primera).

En suma, puede afirmarse que la evolución de las tecnologías de la información y de la comunicación ha hecho que las redes y sistemas de información desempeñen actualmente un papel crucial en nuestra sociedad, siendo su fiabilidad y seguridad aspectos esenciales para el desarrollo de las actividades económicas y sociales. Prueba de ello es que los operadores de redes y servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público están obligados a gestionar «adecuadamente los riesgos de seguridad que puedan afectar a sus redes y servicios a fin de garantizar

un adecuado nivel de seguridad y evitar o reducir al mínimo el impacto de los incidentes de seguridad en los usuarios y en las redes interconectadas» (art. 44.1 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones). Atendiendo a lo que se ha expuesto, puede concluirse que la ciberseguridad se incluye en materias de competencia estatal en cuanto, al referirse a las necesarias acciones de prevención, detección y respuesta frente a las ciberamenazas, afecta a cuestiones relacionadas con la seguridad pública y la defensa, las infraestructuras, redes y sistemas y el régimen general de telecomunicaciones.

5. Como ha indicado el Parlamento de Cataluña en sus alegaciones, la ciberseguridad no es un concepto o materia reconducible a un único título competencial. Puede, como allí se recalca, identificarse con la seguridad nacional o con la seguridad pública cuando se trata de la protección ordinaria de las redes y las infraestructuras de telecomunicaciones. Pero también puede proyectarse sobre otros planos, como es el caso de la administración electrónica, que abarca la organización de medios y previsión de medidas de protección de la administración y, por extensión, la protección de los derechos de los ciudadanos cuando se relacionan con la administración por medios electrónicos.

Tal y como ha quedado expuesto, la Ley catalana tiene por objeto la creación de una Agencia de Ciberseguridad como entidad de derecho público de la Administración de la Generalitat (art. 1) a la que corresponde «garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña, entendida como la seguridad de las redes de comunicaciones electrónicas y de los sistemas de información» (art. 2.1).

Dicha creación pretende ampararse, según precisa la exposición de motivos de la Ley 15/2017, en la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de organización de su Administración, así como en la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas y en la competencia exclusiva en materia de comercio [arts. 150, 140.7 y 121.1 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC)].

Se constata así que no existe, en este caso, título competencial autonómico alguno específicamente referido a la ciberseguridad, sobre la que se proyectan las funciones encomendadas a la Agencia.

En lo que respecta al encuadramiento material de la norma, a efectos de resolver la impugnación planteada, debe partirse del carácter transversal e interconectado de las tecnologías de la información y las comunicaciones y de su conceptualización como conjunto de mecanismos dirigidos a la protección de las infraestructuras informáticas y de la información digital que albergan los sistemas interconectados. Componente tuitivo al que se ha aludido ya y que determina que las cuestiones discutidas en el presente recurso deban resolverse a partir de su encuadramiento material en el ámbito de la seguridad pública en relación con las telecomunicaciones y la seguridad nacional. El Abogado del Estado no ha cuestionado, antes al contrario, que las diferentes administraciones públicas son competentes para la adopción de medidas de autoprotección en relación con sus infraestructuras y la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación, por lo que esta dimensión de la ciberseguridad no se ve aquí concernida.

En consecuencia, lo que hay que determinar es si la Ley 15/2017, en aquellos de sus preceptos sobre los que el recurso ha proporcionado una adecuada fundamentación de la impugnación, ha pretendido regular la ciberseguridad como un ámbito material relacionado con la seguridad pública, que es lo que el recurso denuncia, o bien se trata de una regulación que persigue dar una respuesta adecuada a las amenazas que puedan afectar a las redes de comunicación electrónica y sistemas de información de las Administraciones públicas de Cataluña.

6. Se deben mencionar ahora, en primer lugar, los preceptos del bloque de la constitucionalidad que delimitan la distribución de competencias en la materia de «seguridad pública» y, en segundo lugar, a los términos en los que la doctrina constitucional se ha referido a dicha materia, en particular en lo relativo a las compe-

tencias estatales y autonómicas sobre la misma. Aludiremos también a la doctrina constitucional sobre la materia telecomunicaciones y régimen general de comunicaciones, así como acerca de los restantes títulos invocados por los Letrados autonómicos, la potestad relativa a la organización de su propia administración pública de la Comunidad Autónoma y las competencias autonómicas en materia de comercio electrónico.

a) Procede recordar que la materia «seguridad pública» hace referencia a la «protección que se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas» (SSTC 104/1989, de 8 de junio, FJ 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5). Pero también «puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad» (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 4), de tal suerte que «la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública» (SSTC 175/1999, FJ 7). La seguridad pública es, en principio, competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.29 CE, precepto constitucional que pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades («sin perjuicio de») que, en cierto sentido, vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del artículo 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de policías por las Comunidades Autónomas. Así se ha declarado que «la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas» (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3). Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 5).

Por tanto, en esta materia las Comunidades Autónomas no pueden asumir estatutariamente más competencias que las previstas, para la creación de cuerpos propios de policía, en el artículo 149.1.29 CE. Competencias que la Generalitat ostenta con los contenidos funcionales definidos en el artículo 164 EAC y –para determinados efectos– «de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal» o «en el marco de la legislación estatal» (funciones contempladas, respectivamente, en los números 1 y 3 de dicho artículo).

Sin embargo, la seguridad pública no se agota en la actividad policial (STC 86/2014, FJ 4), de modo que la falta de identificación absoluta entre la materia seguridad pública y el ámbito propio de los servicios policiales tiene consecuencias en el plano de la delimitación de competencias en la materia, de manera que a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas corresponde la organización de sus propios servicios policiales y el ejercicio de las funciones o servicios policiales no estatales, así como la necesaria inherencia o complementariedad (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, FJ 5) de determinadas funciones o potestades no estrictamente policiales.

De este modo, en los términos de nuestra doctrina, no basta únicamente la conexión de una determinada función con la materia seguridad pública, para encuadrarla competencialmente en la esfera de responsabilidad del Estado, sino que, además del dato positivo de esa posible conexión, que se daría en todos los casos de funciones policiales, es necesario el negativo de la inexistencia de vinculación específica con la competencia derivada de la «creación» de la policía autonómica, cuyo ámbito competencial no comporta sólo una referencia orgánica, sino también funcional. Esta competencia autonómica se refiere a la función policial prestada por dicha policía autónoma, esto es, a la capacidad de los poderes autonómicos de organizar aque-

lla y ejercer las funciones o servicios policiales no estatales, así como las potestades administrativas que puedan ser consideradas como complementarias o inherentes a las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los cuerpos y fuerzas de seguridad (por todas, STC 104/1989, FJ 4).

Entendida en tales términos, competencias orgánicas y funcionales sobre la propia policía y potestades administrativas inherentes o complementarias a la actividad estrictamente policial, la competencia autonómica derivada de la creación de la policía de seguridad propia es la única excepción que el artículo 149.1.29 CE contempla a la exclusiva competencia estatal sobre seguridad pública.

b) En segundo lugar, incide en esta materia la competencia exclusiva estatal en materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones del artículo 149.1.21 CE. La primera de ellas se conecta con los aspectos técnicos de la emisión relativos al uso de las ondas radioeléctricas o electromagnéticas (dominio público radioeléctrico), lo que justifica proceder a una «ordenación conjunta de todas las variantes de telecomunicación y radiocomunicación» [STC 78/2017, de 22 de junio, FJ 4 a), citando la STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 4]. Por su parte la competencia exclusiva estatal respecto del «régimen general de comunicaciones» «comprende, desde luego, la totalidad de las competencias normativas sobre la misma (SSTC 84/1982, FJ 4, y 38/1983, FJ 3); pero implica también un plus», ya que «puede comportar la atribución de las competencias de ejecución necesarias para configurar un sistema materialmente unitario» (STC 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 6).

Como recuerda la STC 8/2016, de 21 de enero, FJ 3: «Desde una última perspectiva, más global, se integra también en la materia de telecomunicaciones y de régimen general de comunicaciones (y corresponde por tanto al Estado la competencia exclusiva conforme al 149.1.21 CE) la conformación, regulación o configuración del propio sector de telecomunicaciones (comunicaciones electrónicas) atendiendo a la convergencia tecnológica (y de servicios) y al marco regulador de las comunicaciones electrónicas de la Unión Europea para asegurar una regulación homogénea en todo el territorio español. Esta homogeneidad resulta necesaria, no solo para el desarrollo e innovación del sector, sino también para la garantía de los derechos de los ciudadanos en el marco de la sociedad de la información (o sociedad del conocimiento), si se tiene en cuenta que el desarrollo de las comunicaciones y de las nuevas tecnologías de la información constituye un factor esencial para lograr la cohesión social, económica y territorial necesarias para evitar, o al menos disminuir, la llamada fractura digital».

A este respecto, el artículo 3 b) del Real Decreto-ley 12/2018, dictado al amparo de las competencias exclusivas del Estado en materia de telecomunicaciones y régimen general de comunicaciones (art. 149.1.21 CE) y seguridad pública (art. 149.1.29 CE), define la seguridad de las redes y sistemas de información como: «la capacidad de las redes y sistemas de información de resistir, con un nivel determinado de fiabilidad, toda acción que comprometa la disponibilidad, autenticidad, integridad o confidencialidad de los datos almacenados, transmitidos o tratados, o los servicios correspondientes ofrecidos por tales redes y sistemas de información o accesibles a través de ellos».

El apartado 7 del artículo 140 EAC atribuye a la Generalitat «de acuerdo con la normativa del Estado, la competencia ejecutiva en materia de comunicaciones electrónicas», citando a continuación las potestades que incluye, potestades que la doctrina constitucional ha relacionado preferentemente con la materia relativa a los medios de comunicación social. Dicha competencia no puede menoscabar ni perturbar la competencia estatal en materia de régimen general de comunicaciones que tiene por objeto ordenar normativamente y asegurar la efectividad de las comunicaciones, ni tampoco la dimensión técnica vinculada al uso del dominio público radioeléctri-



co que está en manos del Estado, que es su titular (art. 149.1.21 CE; STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 85).

c) El otro título competencial que invoca la ley catalana, relativo al comercio [art. 121.1.a) EAC], no presta cobertura a esta regulación, cuyo objeto directamente no es el comercio electrónico. Y aunque indirectamente lo fuera, no trata de la actividad comercial a la que se refiere este título competencial, sino de las condiciones de seguridad en las que debe desenvolverse cuando la actividad comercial se desarrolla por vía electrónica, lo cual reconduce al soporte –las redes y servicios de comunicación electrónica– que prevalentemente se encuadran en el ámbito del artículo 149.1.21 CE.

d) Finalmente, puesto que las representaciones de las instituciones autonómicas han entendido que los preceptos impugnados responden a la capacidad de la Generalitat de Cataluña para organizar su propia Administración, procede recordar, si quiera brevemente, nuestra doctrina al respecto.

La «potestad de autoorganización» de la Comunidad Autónoma (STC 204/1992, de 26 de noviembre, FJ 5) supone la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran la respectiva Administración autonómica o dependen de ella (STC 55/1999, de 6 de abril, FJ 3, y las que allí se citan) que nuestra doctrina ha identificado con la competencia autonómica en materia de régimen de organización de su autogobierno, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Resulta de lo anterior que la Comunidad Autónoma puede «conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo» (STC 165/1986, de 18 de diciembre, FJ 6), creando los departamentos o unidades que estime convenientes en orden al adecuado ejercicio de las competencias que le han sido atribuidas, siempre y cuando con ello no interfiera en las que son propias del Estado. Así pues, tan indiscutible es esta competencia autonómica para la propia organización, como el que la misma solo podrá ejercerse sobre ámbitos que, materialmente, correspondan a la propia Comunidad Autónoma, «pues no son concebibles, en Derecho, órganos, servicios o agencias autonómicos cuyas funciones no sean reconducibles a unas u otras competencias estatutarias» (STC 52/2017, FJ 5).

La Generalitat ostenta competencias para la organización de su propia Administración (arts. 71.6 y 150 EAC), así como que el diseño, creación y mantenimiento de «servicios de administración electrónica» es un aspecto central de la «potestad de autoorganización» inherente a la autonomía (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 11). Sin embargo, la cuestión planteada no es ésta, sino la de las funciones que la Ley 15/2017 reconoce o atribuye a la Agencia que crea. La queja que ha planteado el Abogado del Estado se centra en que el objeto y funciones en que se inserta la actividad de la Agencia no se ciñe al ámbito de la protección de la seguridad de las redes de comunicación electrónicas de la Administración de la Generalitat, sino que, por el contrario, el abanico de actuaciones que desarrolla la Agencia, de naturaleza muy diversa, permite deducir elementos que, según el caso, pueden incidir sobre las competencias en materia de seguridad pública (149.1.29 CE) y de telecomunicaciones y régimen general de comunicaciones (art. 149.1.21 CE).

7. Conforme a todo lo anterior puede ya abordarse el examen de los preceptos de la Ley 15/2017 impugnados por razones competenciales. Estos son el apartado 1, en relación con los apartados 2 y 3; el apartado 4, letras b), e) y f), y las letras a), b) y d) del apartado 5, todos ellos del artículo 2 de la Ley 15/2017. Dado que la argumentación no es exhaustiva, tampoco habrá de serlo nuestra respuesta (STC 42/2018, de 26 de abril, FJ 5, y a las que se remite).

a) El artículo 2.1 prescribe que «la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña tiene por objeto garantizar la ciberseguridad en el territorio de Cataluña, entendida como la seguridad de las redes de comunicaciones electrónicas y de los sistemas de información».



El Abogado del Estado ha planteado que, dada su redacción genérica, es susceptible de afectar a infraestructuras situadas fuera del territorio catalán. Los Letrados autonómicos han negado la vulneración denunciada.

Las propias normas estatales que ya se han mencionado presuponen facultades autonómicas en ámbitos relacionados con la ciberseguridad, [así, por ejemplo, artículos 5 d), 10 y 15 de la Ley 8/2011 y artículos 6, 11, 27.3 y disposición adicional tercera de la Ley 36/2015], de suerte que el precepto, en cuanto expresión de esas facultades, no podría ser considerado inconstitucional. Ahora bien, la definición del objeto que efectúa el precepto es muy extensa en su concepción, pues si hemos apreciado la ciberseguridad se integra en las competencias estatales en materia de seguridad pública y de telecomunicaciones, es claro que esa atribución incondicionada a la Agencia en el territorio de Cataluña desborda en su enunciación los márgenes en los que la ciberseguridad se incluye en las competencias autonómicas, tal como antes han quedado definidos. Esas competencias autonómicas no permiten amparar una pretensión de configurar una garantía general y omnicomprensiva de la ciberseguridad como la que contiene el precepto que examinamos. Pretensión de generalidad que, por lo demás, se ratifica a la vista de la exposición de motivos de la Ley 15/2017.

Por tanto, el artículo 2.1 de la Ley 15/2017 es inconstitucional y nulo.

b) Respecto a los apartados 2 y 3, lo único que se alega es que su tenor literal reforzaría la conclusión de inconstitucionalidad que se le imputa al apartado 1.

i) La impugnación del apartado 2 no puede ser estimada, ya que se circunscribe a las actuaciones en relación con la Administración de la Generalitat y de su sector público. Este apartado define el objetivo de la Agencia como «la ejecución de las políticas públicas en materia de ciberseguridad», añadiendo a continuación que, en particular, ese objetivo se concreta en las actuaciones que se enumeran en los cinco subapartados, relativos a asesorar al Gobierno y prestarle apoyo en la elaboración de los planes de ciberseguridad; ejecutar los planes de ciberseguridad; coordinarse con otros organismos en el desarrollo de estos planes; organizar actividades de difusión, formación y concienciación dirigidas a los diferentes colectivos de destinatarios, haciendo especial énfasis en las situaciones de vulnerabilidad y facilitando instrumentos y programas al respecto; e impulsar un clima de confianza y seguridad que contribuya al desarrollo de la economía y de la sociedad digital en Cataluña.

Se trata, en unos casos, de actuaciones referidas a la ejecución de políticas públicas en materia de ciberseguridad, políticas cuya existencia, en tanto que referidas a la Administración de la Generalitat y su sector público, no ha sido discutida por el Abogado del Estado. Las tres primeras guardan relación con las actuaciones que la Generalitat puede poner en marcha en relación con sus propias redes y sistemas de telecomunicaciones teniendo presente la necesidad de proteger sus comunicaciones electrónicas. Se relacionan con la competencia autonómica del artículo 159.1 a) EAC, relativa a los medios necesarios para el ejercicio de las facultades administrativas y con las funciones que corresponden a la Generalitat relacionadas con la administración electrónica. Son expresión, por otra parte, de la aplicación de previsiones de normas estatales en materia de administración electrónica (arts. 1.2, 11 a 30 y 36 del Real Decreto 3/2010), de seguridad nacional (arts. 10, 11, 27.3 y disposición adicional tercera de la Ley 36/2015) y de infraestructuras críticas [arts. 2 d), e) y f); 10 y 15.2 de la Ley 8/2011]. Las otras dos actuaciones se refieren a medidas de fomento que la Generalitat puede llevar a cabo en su propio ámbito de competencias y que, tal como se formulan, no puede entenderse que perturben o menoscaben el ejercicio de las competencias estatales en materia de seguridad pública o de telecomunicaciones.

Por tanto, el artículo 2.2, entendido en el sentido de que el objetivo que persigue la Agencia se relaciona con la necesidad de proteger las redes y sistemas de información de la Administración de la Generalitat y de su sector público y los de los

particulares y otras administraciones públicas que se relacionan por medios electrónicos con dicha administración, no es contrario al orden constitucional de distribución de competencias. Esta interpretación se llevará al fallo.

ii) El tenor literal del artículo 2.3 permite diferenciar dos ámbitos en este precepto.

El primero establece que, en la ejecución de los objetivos fijados en el apartado 2, la Agencia «puede ejercer sus funciones» con relación a las personas físicas y jurídicas situadas en Cataluña. Nuevamente la referencia incondicionada a las personas físicas y jurídicas evidencia una pretensión de Generalitat en la actuación de la Agencia que supera las atribuciones autonómicas en esta materia. Es, así, contraria al orden competencial por cuanto no se limita a objetivos relacionados con la necesidad de proteger las redes y sistemas de información propios y los de los particulares y de otras administraciones que se relacionan por medios electrónicos con la Administración.

El segundo prevé que, para la ejecución de esos mismos objetivos, también puede «establecer la colaboración necesaria» con los prestadores de servicios de la sociedad de la información que actúen o tengan su infraestructura en Cataluña. En este punto, como señala el Letrado del Parlamento de Cataluña, la norma no atribuye a la Agencia potestades de intervención o regulación sobre el sector privado, sino funciones de tipo prestacional o de puesta a disposición de servicios en beneficio de los administrados, sin que, por lo demás, la demanda haya argumentado mínimamente en qué se vulnerarían o menoscabarían las competencias estatales en materia de seguridad pública.

Por tanto, el inciso «con relación a las personas físicas o jurídicas situadas en Cataluña» del artículo 2.3 de la Ley 15/2017 es inconstitucional y nulo.

c) En el apartado 4 se deben examinar las letras b), e) y f).

i) La letra b) dispone que una de las funciones de la Agencia de Ciberseguridad es la siguiente: «b) Planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña, así como las pruebas que puedan organizarse en materia de ciberseguridad y continuidad. En el ámbito de la Administración de la Generalitat y su sector público, la Agencia debe ejercer estas funciones mediante la prestación de sus servicios, coordinando las actuaciones que requieran su apoyo con el Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información».

El Abogado de la Generalitat de Cataluña y el Letrado del Parlamento de Cataluña estiman que esta función forma parte de las necesarias medidas de protección que la legislación estatal exige a todas las Administraciones. Sin embargo, es posible apreciar que la función de este apartado b) trasciende, en su primer inciso, el ámbito estricto de la administración y su protección frente a ciberataques, ya que proyecta su ejercicio a la tarea de planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña y no exclusivamente en relación a la Administración de la Generalitat y su sector público. Presupone así el diseño de un marco estratégico e institucional en esta materia que supera las competencias de la Generalitat en este ámbito, ya que no se refiere a la actuación de la administración y tampoco puede relacionarse con las competencias autonómicas derivadas de la creación de la policía de seguridad propia. Por el contrario, interfiere o menoscaba las competencias estatales en materia de seguridad pública, así como las del artículo 149.1.21 CE en cuya virtud corresponde al Estado adoptar las previsiones necesarias para garantizar un tratamiento unitario de esta cuestión.

En consecuencia, el inciso «planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña, así como las pruebas que puedan organizarse en materia de cibersegu-

ridad y continuidad» de la letra b) del apartado 4 del artículo 2 de la Ley 15/2017 es inconstitucional y nulo.

El resto del precepto no infringe el orden constitucional de distribución de competencias. Por un lado, refiere dichas funciones al «ámbito de la Administración de la Generalitat y su sector público». Por otro, la mención del precepto «al territorio de Cataluña» es una aplicación de lo previsto en el artículo 115.1 EAC, que circunscribe al ámbito de Cataluña el ejercicio de las competencias asumidas estatutariamente, competencias esta vez dirigidas a proteger y mejorar la seguridad de las redes y alertar ante la existencia de ciberamenazas relacionadas con la Administración de la Generalitat y sus sistemas de información y comunicaciones.

Por tanto, en el entendimiento de que las funciones de la Agencia a las que se alude en el primer inciso del precepto deben ser referidas exclusivamente a las actuaciones de la Administración de la Generalitat y su sector público en relación con la protección de sus sistemas de información y comunicación, este segundo inciso del artículo 2.4 b) no es contrario al orden constitucional de delimitación de competencias.

ii) La función atribuida a la Agencia de Ciberseguridad por la letra e) tiene el siguiente tenor literal: «Actuar como apoyo, en materia de ciberseguridad, de cualquier autoridad competente para el ejercicio de sus funciones públicas y, en particular, en las tareas de lucha contra las conductas ilícitas, incluidas la intervención directa y la obtención de pruebas electrónicas. En la investigación y represión de ilícitos penales, la Agencia debe colaborar con los cuerpos policiales y las autoridades judiciales de acuerdo con lo establecido por la normativa vigente, previo requerimiento, actuando de forma coordinada, y preservando y poniendo a su disposición los elementos relevantes para la investigación y los que puedan constituir una prueba».

La norma contiene un mandato de colaboración con el resto de autoridades con competencias en materia de ciberseguridad que no es sino concreción del principio general de cooperación que informa el Estado autonómico, así como del deber de colaborar con Jueces y Tribunales y con el Ministerio Fiscal que resulta del ordenamiento jurídico vigente. Más específicamente, acerca de la investigación y represión de ilícitos penales, que, evidentemente, no corresponden a la Agencia, el precepto no le atribuye una función directa en esas materias vinculadas a la seguridad pública. Su participación en las funciones propias de los cuerpos policiales y las autoridades judiciales, en particular en lo relativo a la «intervención directa y la obtención de pruebas electrónicas», no se produce por iniciativa de la propia Agencia, sino que se condiciona a que haya sido requerida para hacerlo, así como que se actué de acuerdo con la normativa vigente. Su actuación en este ámbito es meramente auxiliar y requiere la solicitud expresa, bien de los cuerpos policiales, entre los que se encuentra la policía de la Generalitat (art. 164.5 EAC), bien de las autoridades judiciales competentes, en los términos previstos en la legislación procesal.

Por tanto, el recurso debe desestimarse.

iii) La letra f) atribuye a la Agencia la función de «investigar y analizar tecnológicamente los ciberincidentes y ciberataques sobre infraestructuras tecnológicas, sistemas de información, servicios de tecnologías de la información y la comunicación o la propia información en los que la Agencia intervenga por razón de su competencia».

El Abogado del Estado alega que este precepto, en cuanto atribuye a la Agencia funciones de investigación de conductas que pudieran ser delictivas, vulnera las competencias estatales en materia de seguridad pública. El Abogado de la Generalitat de Cataluña sostiene, por el contrario, que se trata de una investigación tecnológica que no excluye otras que pudieran realizar otros órganos o entidades en el ejercicio de sus atribuciones. Por su parte, el Letrado del Parlamento de Cataluña

defiende que el precepto ha de ser situado en el contexto de las funciones de apoyo y colaboración a que se refiere el apartado anterior.

La impugnación no puede ser estimada. Por un lado, el tenor literal del precepto circunscribe las labores de investigación y análisis de la Agencia a los aspectos tecnológicos de los ciberincidentes y ciberataques, lo que permite excluir cualquier interferencia en el plano de la detección, persecución e investigación de conductas ilícitas, funciones que corresponden a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y también a la policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra. Se trata de funciones dirigidas a prevenir y mitigar los efectos de los ciberataques, pues corresponde a la Generalitat la autoprotección de los servicios de su administración y de su sector público, para lo que ha de ejercer las funciones de análisis, investigación y respuesta necesarios para restablecer sus propios servicios y garantizar su seguridad. Por otro lado, esta función de investigación y análisis tecnológico que se encomienda a la Agencia solo se lleva a cabo respecto de los sistemas de información, servicios de tecnologías de la información y la comunicación «en los que la Agencia intervenga por razón de su competencia», esto es, los que acaban de mencionarse.

En conclusión, la función atribuida a la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña por la letra f) del apartado 4 del artículo 2 de la Ley 15/2017 no es inconstitucional.

d) Restan por enjuiciar las letras a), b) y d) del apartado 5, según las cuales son funciones de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña, específicamente referidas al ámbito del Gobierno y de la Administración de la Generalitat y su sector público dependiente las siguientes:

«a) Impulsar y aprobar un marco de directrices y normas técnicas de seguridad de cumplimiento obligatorio para la Administración de la Generalidad y para los organismos y entidades vinculados o dependientes, para garantizar una protección eficaz, en particular ante el cibercrimen y los ciberataques. En el marco de las directrices y normas técnicas para la protección de los sistemas de información policiales, la Agencia debe coordinarse con el departamento competente en materia de policía y seguridad pública.

b) Informar preceptivamente en los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas tramitadas por la Administración de la Generalidad en materia de ciberseguridad y gobernanza de las tecnologías de la información y la comunicación.

d) Garantizar la ciberseguridad en la prestación de los servicios de identificación electrónica y de identidad y confianza digitales por parte de los prestadores establecidos en Cataluña o que, en otro caso, ofrezcan servicios a la Administración de la Generalidad y a los organismos y entidades vinculados o dependientes.»

Los tres apartados impugnados se refieren a funciones circunscritas al «ámbito del Gobierno y de la Administración de la Generalitat y su sector público dependiente». Así, conforme a su tenor literal, todas ellas han de entenderse vinculadas a las políticas de ciberseguridad de las redes y sistemas de información de la Generalitat que no han sido cuestionadas en el presente proceso. Se trata, por tanto, de funciones inherentes a las medidas de protección que resultan de la legislación en materia de Administración electrónica adoptadas al amparo de las competencias autonómicas de los artículos 150 y 159 EAC.

La demanda se refiere expresamente al apartado b) ya que considera contrario al orden competencial que se atribuya a la Agencia la función de informar preceptivamente las disposiciones normativas estatales sobre ciberseguridad. Sin embargo, el tenor literal del precepto desmiente dicha vulneración, ya que alude a «disposiciones normativas tramitadas por la Administración de la Generalitat», lo que se concreta en disposiciones meramente organizativas en relación a sus propias funciones en materia de ciberseguridad (al respecto, STC 31/2010, FJ 61).

Consecuentemente, procede desestimar el recurso en este punto.

### Fallo

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

Ha decidido

1º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos el apartado 1; el inciso «con relación a las personas físicas o jurídicas situadas en Cataluña» del apartado 3; el inciso «planificar, gestionar, coordinar y supervisar la ciberseguridad en Cataluña, estableciendo la capacidad preventiva y reactiva necesaria para paliar los efectos de los incidentes de ciberseguridad que afecten al territorio de Cataluña, así como las pruebas que puedan organizarse en materia de ciberseguridad y continuidad» de la letra b) del apartado 4, todos ellos del artículo 2 de la Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

2º Declarar que el artículo 2.2 de la Ley 15/2017 no es contrario a la Constitución interpretado en los términos del fundamento jurídico 7 b) apartado i) de la presente Sentencia.

3º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de diciembre de dos mil dieciocho.

---

4.87.30. Altres procediments davant el Tribunal Constitucional

**Procediment relatiu a la Impugnació de disposicions autonòmiques 4039/2018, promoguda pel Govern de l'Estat, contra els apartats 1 a 5 de la Moció 5/XII del Parlament de Catalunya, sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional**

385-00002/12

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 25318 / Coneixement: Mesa del Parlament, 15.01.2019

### Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

**En nombre del rey**

la siguiente

### Sentencia

En la impugnación de disposiciones autonómicas (título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) núm. 4039-2018, promovida por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada en la sesión de 5 de julio de 2018. El Parlamento de Cataluña, representado por la Letrada de sus servicios jurídicos, ha comparecido y presentado alegaciones. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.



## I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general del Tribunal el día 13 de julio de 2018, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, impugnó, al amparo de los artículos 161.2 de la Constitución y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional, aprobada el 5 de julio de 2018 y publicada en el «Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya» (BOPC) núm. 121, de 9 de julio de 2018.

En el escrito se hizo expresa invocación del artículo 161.2 CE y del segundo inciso del artículo 77 LOTC, a los efectos de que se acordase la suspensión de la resolución impugnada.

De acuerdo con su única versión oficial, en catalán, la moción parlamentaria impugnada tiene el siguiente contenido:

«El Ple del Parlament, en la sessió tinguda el 5 de juliol de 2018, d'acord amb l'article 161 del Reglament, ha debatut la Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional (tram. 302-00005/12), presentada pel diputat Vidal Aragonés Chicharro, del Subgrup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular - Crida Constituent, i les esmenes presentades pel Grup Parlamentari de Catalunya en Comú Podem (reg. 8329), el Grup Parlamentari de Junts per Catalunya i el Grup Parlamentari Republicà (reg. 8453).

Finalment, d'acord amb el que estableix l'article 161 del Reglament, ha aprovat la següent

### Moció

1. El Parlament de Catalunya, davant les actuacions de l'Estat, per mitjà del Tribunal Constitucional, el Tribunal Suprem, l'Audiència Nacional i la fiscalia, de judicialització i persecució dels actes conseqüents amb el seu mandat democràtic ratifica la seva ferma voluntat de dur a terme les actuacions necessàries previstes i aprovades per aquest Parlament, per a assolir i culminar democràticament la independència de Catalunya.

2. El Parlament de Catalunya reitera els objectius polítics de la Resolució 1/XI, del 9 de novembre, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015, legitimats pels resultats del referèndum de l'1 d'octubre i de les eleccions del 21 de desembre de 2017.

3. El Parlament de Catalunya ha expressat en moltes ocasions la defensa del dret a decidir i de l'autodeterminació i, en conseqüència, com a dipositari de la sobirania del poble de Catalunya i amb fidelitat a la seva voluntat, reitera el compromís d'assolir aquests objectius polítics per vies democràtiques i no violentes.

4. El Parlament de Catalunya insta el Govern a fer efectiu el contingut dels articles suspesos pel Tribunal Constitucional de les normes següents:

a) Llei 24/2015, del 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica i Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial.

b) Llei 17/2015, del 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.

c) Llei 16/2017, de l'1 d'agost, del canvi climàtic.

d) Llei 9/2017, del 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics per mitjà del Servei Català de la Salut.

e) Llei 5/2017, del 28 de març, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic i de creació i regulació dels impostos sobre grans establiments comercials, sobre estades en establiments turístics, sobre elements radiotòxics, sobre begudes ensucrades envasades i sobre emissions de diòxid de carboni.



f) Llei 10/2017, del 27 de juny, de les voluntats digitals i de modificació dels llibres segon i quart del Codi civil de Catalunya.

g) Llei 13/2017, del 6 de juliol, de les associacions de consumidors de cànnabis.

h) Llei 21/2017, del 20 de setembre, de l'Agència Catalana de Protecció Social.

i) Llei 15/2017, del 25 de juliol, de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya.

j) Llei 18/2017, de l'1 d'agost, de comerç, serveis i fires.

k) Llei 3/2017, del 15 de febrer, del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè.

l) Llei 6/2017, del 9 de maig, de l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques.

m) Decret llei 5/2017, de l'1 d'agost, de mesures urgents per a l'ordenació dels serveis de transport de viatgers en vehicles de fins a nou places.

n) Llei 2/2018, del 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de la presidència de la Generalitat i del Govern.

5. El Parlament de Catalunya insta el Govern a elaborar i presentar-li, en el termini de noranta dies, un informe amb l'estat i el pla d'execució de totes les mesures tendents a fer efectiu el contingut dels articles suspesos pel Tribunal Constitucional de les normes de l'apartat 4.

6. El Parlament de Catalunya insta el Govern a elaborar i presentar, en el termini de sis mesos i perquè es tramitin, els projectes de llei o les normes que escaiguin en cada cas per a recuperar els drets i les llibertats que afecten d'una manera directa la millora de la qualitat de vida de les persones, continguts en els articles anul·lats pel Tribunal Constitucional posteriorment al 27 de setembre de 2015».

Como ha quedado expuesto, el Gobierno excluye expresamente de la impugnación el apartado 6, considerando contrarios a la Constitución solamente los apartados 1 a 5.

2. La impugnación se basa en los motivos que a continuación sucintamente se exponen.

a) Antes de adentrarse en los motivos de inconstitucionalidad de la resolución impugnada, el Abogado del Estado quiere subrayar la importancia de un antecedente inmediato de la moción que debe presidir la interpretación de su contenido. Se trata de la «interpelación al Govern sobre la normativa del Parlament anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional», presentada el 14 de junio por el representante del subgrupo parlamentario de Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent, admitida por el Presidente y señalada para la sesión del orden del día de 20 de junio de 2018. En ella, el autor de la interpelación dice que esta «versa» sobre el apartado sexto de la resolución 1/XI de 9 de noviembre de 2015 en el que se afirma que el Parlamento de Cataluña es «depositario de la soberanía y expresión del poder constituyente» y que «no se supeditará a las decisiones de las instituciones del Estado español, en particular del Tribunal Constitucional», e inquiera a la Consejera de Presidencia del Gobierno de la Generalitat acerca de «cómo empiezan a cumplir el mandato de aquella resolución, lo que significa... que este Parlament ejerce su soberanía y que no dejamos que sea el Tribunal Constitucional quien determine nuestras políticas». Del contenido de esta interpelación y del subsiguiente debate de su autor con la Consejera de Presidencia, el Abogado del Estado deduce que el primero parte de la «plena vigencia» de la resolución 1/XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, anulada por la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Esta es la razón por la que reclama de una manera clara una ejecución por el Gobierno de la Generalitat de los preceptos de leyes aprobadas por el Parlamento de Cataluña y suspendidos por el Tribunal Constitucional, siendo insuficiente su mera defensa procesal. No se trata, por tanto, según los proponentes de la interpelación, de «revivir

o restablecer» la resolución 1/XI, sino de asumir su «plena vigencia» pese a haber sido expulsada del ordenamiento por la STC 259/2015.

Fruto de la interpelación y su debate, dice el Abogado del Estado, el mismo subgrupo parlamentario que había formulado la interpelación al Gobierno presentó la «moción subsiguiente a la interpelación al Govern sobre la normativa del Parlament anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional», iniciativa admitida a trámite por la Mesa del Parlament el 26 de junio y publicada en el «BOPC» núm. 111 del siguiente día 27. Esta es la iniciativa parlamentaria que ha dado lugar a la moción aprobada, si bien su contenido definitivo es resultado de una enmienda transaccional presentada por los grupos parlamentarios Junts per Catalunya y Republicano y el subgrupo Candidatura d'Unitat Popular–Crida Constituent.

Subraya también que según resulta del diario de Sesiones del Pleno del 5 de julio, los servicios jurídicos del Parlament habían recomendado a la Mesa no tramitar la iniciativa por contravenir los pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a la resolución 1/XI, y anticipa que por ello solicitará al Tribunal que recabe del Parlament el acta de la Mesa de 26 de junio (solicitud que efectúa en el segundo otrosí de su escrito al amparo del artículo 88.1 LOTC).

Dicha advertencia se reiteró en el Pleno de 5 de julio mediante una nota emitida por los Letrados y dirigida al Presidente del Parlament, de la que se dio lectura antes de comenzar las sesiones del Pleno, que tiene el siguiente tenor:

«Servicios jurídicos al Presidente del Parlament: Los letrados que asisten a la sesión plenaria de hoy 5 julio 2018 recuerdan, en relación con el punto 18 del orden del día, que la enmienda transaccional número 1, presentada por el Grupo Parlamentario Junts per Catalunya y el Grupo Parlamentario Republicano y el Subgrupo Parlamentario de la Candidatura de Unitat Popular–Crida Constituent, con número de registro 8734, no resuelve las cuestiones inicialmente advertidas en la admisión a trámite de la moción respecto de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional que afectan a la Resolución 1/XI y otros pronunciamientos del Tribunal relacionados con la misma, motivo por el que recomendamos que no se tramite».

Pese a la claridad y rotundidad de dicha advertencia, la moción se aprobó finalmente por 69 votos a favor, 8 abstenciones y sin votos en contra, al ausentarse los integrantes de los grupos Socialista y Ciudadanos y subgrupo Popular.

Destaca igualmente otra intervención de los proponentes para indagar en la voluntad que acuerda y expresa la moción. Según esta intervención el propósito de la moción es «hacer efectivos los contenidos de los artículos suspendidos por parte del Tribunal Constitucional» y efectuar «una apuesta política clara para que prime la soberanía del Parlament y por tanto la expresión de la democracia del pueblo de Catalunya hacia la actuación represiva del Tribunal Constitucional, y la significación global que expresa esta moción... que es que no existe posibilidad de hacer leyes con profundo contenido social si no primamos la soberanía del Parlament, y por otro lado que no es posible ampliar la base social para defender la construcción de la república si no hacemos leyes sociales profundamente transformadoras».

b) Tras esta exposición de los antecedentes que considera de interés, el Abogado del Estado se adentra en la exposición de los fundamentos jurídicos de la impugnación, comenzando por el carácter impugnable de la moción 5/XII.

Con amparo en las SSTC 42/2014, de 25 de marzo (sobre la resolución del Parlamento de Cataluña 5/X, de 23 de enero de 2013, por la que se aprueba la Declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña), y 259/2015 (en relación con la resolución del Parlamento de Cataluña 1/XI, de 9 de noviembre de 2015, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015), considera que se cumplen los requisitos señalados por la doctrina constitucional para admitir la impugnación. En primer lugar, porque la moción es un «acto perfecto o definitivo» que expresa la voluntad de la Cámara tras debate y votación. Y en segundo lugar, porque la moción

produce efectos jurídicos, ya que remite y reitera la resolución 1/XI, de 9 de noviembre, sobre inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, declarada inconstitucional por la STC 259/2015, por lo que pretende «continuar el camino que ha merecido el continuo rechazo del Tribunal Constitucional». Produce efectos *ad extra* en cuanto contiene un deliberado propósito de impulso al cumplimiento de la citada resolución 1/XI. Recuerda que esta resolución 1/XI «declara solemnemente el inicio del proceso de creación del estado catalán independiente en forma de república», proclama la «apertura de un proceso constituyente» al efecto; ordena adoptar «las medidas necesarias para abrir este proceso de desconexión... con el Estado español» e «insta al futuro Gobierno a cumplir exclusivamente aquellas normas o mandatos emanados» del Parlamento de Cataluña. Se trata de mandatos claros de inmediata repercusión jurídica dirigidos al propio Parlamento y al Gobierno de la Generalitat, así como a los ciudadanos de Cataluña, con un contenido concreto y claramente inconstitucional. En definitiva, concluye, es característica común a toda la moción la voluntad del Parlamento de Cataluña de ignorar y llamar al incumplimiento de decisiones aprobadas por el Tribunal Constitucional, y en tal medida encaja perfectamente dentro del objeto de impugnación del título V LOTC.

c) A continuación desgana los motivos de fondo que sustentan su pretensión de inconstitucionalidad. Para ello, diferencia los apartados 1 a 3 de la moción, por una parte, y 4 y 5, por otra.

(i) Considera que los tres primeros apartados deben ser interpretados «como un conjunto sistemático ordenado a la secesión de España por medios inconstitucionales y no democráticos», lo que justifica su tratamiento conjunto y separado de los apartados 4 y 5. La «cláusula capital» de esta parte de la moción es la atribución al Parlamento de Cataluña de un «poder constituyente capaz de iniciar un proceso rupturista que se impone unilateralmente y que prescinde de cualquier respeto a los principios que informan la Constitución Española y el sistema democrático». Por ello, y por su remisión a la resolución 1/XI, considera que son de aplicación a estos apartados 1 a 3 todos los argumentos de la Abogacía del Estado en su recurso contra la aludida resolución 1/XI, que reitera aunque empleando para ello las «palabras del Tribunal» con una extensa cita y reproducción de la STC 259/2015, que anuló la mencionada resolución 1/XI.

Estos apartados 1 a 3 vulnerarían así los artículos 1.1, 1.2, 1.3, 2, 9.1 y 168 de la Constitución, y los principios de lealtad constitucional y fidelidad a la Constitución. En un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1) «no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda... En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la que funda la Constitución» (STC 259/2015, FJ 5). La moción, en cambio, «proclama» la defensa de un inexistente derecho a decidir y a la autodeterminación y «reitera» su compromiso con la «soberanía del pueblo de Cataluña», vulnerando con ello, además, el principio de que la soberanía nacional reside únicamente en el pueblo español (art. 1.2 CE). Niega también el imperio de la Constitución como norma suprema (art. 9.1 CE) y pretende, además, abrir un proceso constituyente al margen de los procedimientos de reforma de la Constitución contraviniendo, en consecuencia, el artículo 168. Y al ser el objetivo último del proceso la constitución de una república independiente de Cataluña la moción niega, en fin, la forma política del Estado español como Monarquía parlamentaria (art. 1.3).

Añade que la moción viola igualmente los artículos 1, 2.4 y 4.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuanto mediante esos preceptos el Estatuto asume el «entero universo jurídico creado por la Constitución» de manera que la Comunidad Autónoma de Cataluña «trae causa en derecho de la Constitución Española» sin que el pueblo de Cataluña sea «sujeto jurídico que entre en competencia con el titular de la soberanía nacional» (STC 31/2010, FFJJ 8 y 9).

Finalmente, como «motivo autónomo de inconstitucionalidad» aduce el incumplimiento por estos apartados 1 a 3 de lo resuelto en la STC 259/2015. La moción, al remitirse a la anulada resolución 1/XI, vulnera los artículos 164 de la Constitución y 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. La moción reitera y hace suyos los «objetivos políticos de la Resolución 1/XI», cuando obviamente ni los resultados electorales del 21 de diciembre de 2017 ni el denominado referéndum de 1 de octubre pueden hacer «revivir» una resolución anulada por el Tribunal Constitucional.

(ii) Sobre este motivo adicional y «autónomo» de inconstitucionalidad se incide en el tratamiento de los apartados 4 y 5 de la moción. Respecto a estos apartados el escrito de impugnación aclara, primero, en cuanto al apartado 4, que algunas partes de las leyes citadas en el mismo no están suspendidas, bien por no haberse impugnado, bien como consecuencia del levantamiento parcial de la medida por el Tribunal Constitucional. En todo caso, conecta esos apartados con el apartado sexto de la resolución 1/XI, que proclamaba que el Parlamento de Cataluña «y el proceso de desconexión democrática del Estado español no se supeditarán a las decisiones de las instituciones del estado español, en particular del Tribunal Constitucional», y recuerda las razones que llevaron a la declaración de nulidad del mismo en la STC 259/2015. Concluye, por ello, que los citados apartados 4 y 5 vulneran los artículos 9.1 CE y 3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), en relación con los artículos 164 CE y 87 LOTC, sobre los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional. Los apartados impugnados representa una «voluntad acabada de contravenir» las resoluciones del Tribunal Constitucional, un «mandato general de incumplimiento» inconciliable con los preceptos citados. Y concluye con la cita de los apartados 8 y 69 del Dictamen 827/2015, de 13 de marzo de 2017, de la Comisión de Venecia, sobre la importancia de respetar las Sentencias del Tribunal Constitucional: «Cuando cualquier autoridad pública se niega a ejecutar una sentencia del Tribunal Constitucional, vulnera la Constitución, incluyendo los principios de estado de derecho, separación de poderes y de cooperación leal de los órganos del Estado y las medidas para ejecutar dicha sentencia son legítimas» (parágrafo 8). «La Comisión de Venecia recuerda que las sentencias de los Tribunales Constitucionales son definitivas y de obligado cumplimiento... deben ser respetadas por parte de todos los órganos públicos y por los particulares... Cuando cualquier autoridad pública rehúsa cumplir una sentencia del Tribunal Constitucional, él o ella viola los principios del Estado de derecho, la separación de poderes y la leal cooperación entre organismos estatales» (parágrafo 69). Recuerda que es a la propia Cámara a la que corresponde velar por esta observancia de las resoluciones del Tribunal Constitucional y de la Constitución (ATC 141/2016); y comoquiera que la moción no se atiene a tan elementales obligaciones, concluye que procede cancelar cualquier apariencia de legitimidad mediante su declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

3. El Pleno, por providencia de 17 de julio de 2018, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite la impugnación de disposiciones autonómicas; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Parlamento de Cataluña, por conducto de su Presidente, al objeto de que en el plazo de veinte días pudiera personarse en el proceso y formular alegaciones; tener por invocado por el Gobierno el artículo 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 77 LOTC, produce la suspensión de la moción impugnada desde el día 13 de julio de 2018, fecha de interposición de la impugnación, y publicar la incoación de la impugnación en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

4. Por escrito registrado en este Tribunal con fecha 18 de septiembre de 2018, la Letrada del Parlamento de Cataluña, en representación y defensa de la Cámara, y en cumplimiento del acuerdo de la mesa de 24 de julio de 2018, evacuó el trámite de alegaciones conferido.

La representación procesal del Parlamento rebate, en primer lugar, la premisa de la que parte la impugnación del Gobierno. A su juicio, la interpelación, y solo la interpelación previa a la moción constituyen su «base jurídica», y no ninguna supuesta intención o voluntad de «partir de la plena vigencia» de la «anulada e inconstitucional» resolución 1/XI, como sostiene el Abogado del Estado. De acuerdo con el artículo 160 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, las interpelaciones, figura típica y clásica del derecho parlamentario, solo pretenden conocer y debatir los propósitos de la actuación del Gobierno; no requieren, por tanto, de «base jurídica» alguna, como se sostiene de contrario. Y en consecuencia, deducir que de la interpelación que da origen a la moción impugnada se infiere que ésta acepta o parte de la vigencia de la «anulada Resolución 1/XI... no solo es incorrecto desde el punto de vista del razonamiento jurídico, sino que también es incierto en el terreno de los hechos». La moción impugnada, concluye, no tiene por objeto proclamar la apertura de un proceso constituyente que prepare las bases de una futura Constitución catalana excluyendo la utilización de los cauces constitucionales, como sí hacía la resolución 1/XI; ni tampoco pretende ejecutar o desarrollar el contenido de esta resolución (así vendría a reconocerlo el propio Gobierno cuando, a pesar de lo afirmado en su recurso, no ha optado por un incidente de ejecución de la STC 259/2015, como se hizo en otras ocasiones). La moción impugnada, sostiene, aunque se ratifica en los objetivos políticos de la resolución 1/XI, excluye sin embargo los medios o cauces inconstitucionales.

Así, en cuanto a los apartados 1 a 3, la Letrada del Parlamento de Cataluña considera que la interpretación conjunta efectuada por el Abogado del Estado no ha tenido en cuenta un importante cambio de contexto que debe presidir su interpretación: y es que la moción no es una resolución que «estrena la legislatura definiendo la apertura de un proceso político», como hacía la resolución 1/X, sino que se trata de un «ejercicio ordinario de la función de control e impulso al Gobierno». Además, se ha aprobado en una legislatura diferente, por el Parlamento resultante de las elecciones de 21 de diciembre de 2017 que, aunque con una correlación de fuerzas parecida a la de la anterior legislatura, no es idéntica, como tampoco lo son las posiciones de la mayoría en relación al proceso a seguir para alcanzar sus objetivos políticos. Y finalmente, no toma en cuenta los debates parlamentarios, que son un elemento interpretativo importante de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (cita las SSTC 5/1981, FJ 9, y 108/1986, FJ 13), y en especial la intervención de la Vicepresidenta del Gobierno en la sustanciación de la interpelación y de los representantes de los grupos parlamentarios Junts per Catalunya y Republicà en el debate de la moción que a su juicio «evidencian» que, sin abandonar el objetivo político de la soberanía e independencia de Cataluña, se pretenden alcanzar esos objetivos sin abandonar los principios constitucionales, es decir, con pleno sometimiento a la ley y al Derecho (art. 9.1 CE) y por tanto, llegado el caso, mediante una previa reforma constitucional conforme al artículo 168.

Con estas premisas, considera que la expresión del apartado 1 de la moción en la que se «ratifica la voluntad de llevar a cabo las actuaciones necesarias previstas y aprobadas por este Parlamento para alcanzar y culminar democráticamente la independencia», aunque «desafortunada y ambigua», debe entenderse referida, no a las actuaciones pasadas y anuladas por el Tribunal Constitucional, sino, de acuerdo con el principio de interpretación conforme a la Constitución empleado por la doctrina del Tribunal, a las que en un futuro pueda aprobar la Cámara catalana con tal de alcanzar el objetivo de la independencia siempre por cauces constitucionales. Por su parte, la simple lectura del apartado 2 de la moción impugnada en la que se «reiteran» los objetivos políticos de la resolución 1/XI, pone de manifiesto que en la misma no se reafirma, asume o reitera el contenido de aquella resolución, sino únicamente sus objetivos políticos excluyendo la actuación al margen de los procedimientos constitucionalmente establecidos. Finalmente, en cuanto al apartado 3,



afirma igualmente que su «simple lectura» evidencia que «a pesar de la deficiente redacción del mismo» contiene únicamente objetivos políticos a alcanzar por los cauces legalmente establecidos; así, no proclama ni reconoce el derecho a decidir o a la autodeterminación del pueblo catalán sino su defensa, y no declara soberano al pueblo catalán sino que reivindica su voluntad de ser considerada una «comunidad nacional».

El escrito pasa acto seguido a defender la constitucionalidad de los apartados 4 y 5, y comienza reiterando el «carácter autónomo» de la moción impugnada respecto de la resolución 1/XI. Considera igualmente incorrecta la interpretación según la cual en esa parte de la moción se contenga un mandato expreso al Gobierno para que incumpla las providencias y Autos de suspensión del Tribunal Constitucional. La moción solamente insta al Gobierno a hacer efectivas las normas suspendidas y a presentar un informe con el estado y plan de ejecución de esas medidas, «pero en ningún caso insta a hacerlo vulnerando la legalidad vigente». En este sentido, subraya, debe interpretarse la inclusión en el listado de leyes sobre las que ya se ha alzado la suspensión, las intervenciones de los representantes de los grupos Junts per Catalunya y Republicà que aluden a «formular alegaciones», «dictar nueva normativa» y «encontrar mecanismos para aplicar la ley», y, en última instancia, la actuación posterior del Gobierno de Cataluña que no ha optado por desconocer las suspensiones decretadas por el Tribunal Constitucional.

5. Por diligencia de ordenación de 20 de septiembre de 2018, estando próximo a finalizar el plazo de cinco meses que señala el artículo 65.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se dio traslado a las partes personadas para que, en el plazo de cinco días, alegaran acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

6. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones en escrito presentado el 27 de septiembre de 2018, en el que solicita el mantenimiento de la suspensión acordada apoyándose en el criterio del *fumus boni iuris* (por la similitud intensa de la moción recurrida con la resolución 1/XI anulada en la STC 259/2015) y en la relevancia constitucional de la cuestión suscitada (criterio aplicado en el ATC 153/2015 para mantener la suspensión de la resolución 5/X del parlamento de Cataluña). Finalmente, apela también a los graves perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión, pues ello supondría reconocer efectividad a una moción que representa un «desafío» a los principios que sustentan la Constitución española.

7. Por escrito presentado el 1 de octubre siguiente, la Letrada del Parlamento de Cataluña solicitó el levantamiento de la suspensión. Argumenta que la naturaleza estrictamente política de la moción, que no tiene otro efecto que el de posibilitar un control del Gobierno de naturaleza igualmente política, impide hablar en este caso de «vigencia o aplicación» en términos jurídicos, y que por tanto la suspensión misma es en este caso «innecesaria o absurda». Añade que el Abogado del Estado no ha demostrado la existencia de perjuicios reales y concretos de imposible o muy difícil reparación, y subraya que no se ha producido desde la aprobación de la moción ningún efecto material que conculque la Constitución. Sin embargo, el mantenimiento de su suspensión sí compra una merma de los mecanismos de control político del ejecutivo.

8. Mediante providencia de 11 de diciembre de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 13 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Gobierno impugna, por el cauce de los artículos 161.2 de la Constitución y 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, aprobada el 5 de julio de 2018, sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional.

En el apartado de los antecedentes se ha dejado constancia del contenido de la moción en su única versión oficial, en catalán, publicada en el «Butlletí Oficial del



Parlament de Catalunya» (BOPC) núm. 121, de 9 de julio de 2018. Para una más adecuada resolución de su impugnación dejaremos ahora constancia de la traducción al castellano de sus apartados 1 a 5 (únicos impugnados) efectuada por el Abogado del Estado en su escrito rector, no impugnada por la representación del Parlamento de Cataluña y que además se ajusta fielmente a su original, como puede fácilmente comprobarse acudiendo a su consulta. Traducida al castellano, la moción tiene el siguiente contenido:

«El Pleno del Parlamento... de acuerdo con lo que establece el artículo 161 del Reglamento, ha aprobado la siguiente

#### Moción

1. El Parlamento de Cataluña, ante las actuaciones del Estado, por medio del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y la Fiscalía, de judicialización y persecución de los actos consecuentes con su mandato democrático ratifica su firme voluntad de llevar a cabo las actuaciones necesarias previstas y aprobadas por este Parlamento, para alcanzar y culminar democráticamente la independencia de Cataluña.

2. El Parlamento de Cataluña reitera los objetivos políticos de la Resolución 1/XI, del 9 de noviembre, sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015, legitimados por los resultados del referéndum del 1 de octubre y de las elecciones del 21 de diciembre de 2017.

3. El Parlamento de Cataluña ha expresado en muchas ocasiones la defensa del derecho a decidir y de la autodeterminación y, en consecuencia, como depositario de la soberanía del pueblo de Cataluña y con fidelidad a su voluntad, reitera el compromiso de alcanzar estos objetivos políticos por vías democráticas y no violentas.

4. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a hacer efectivo el contenido de los artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional de las normas siguientes:

a) Ley 24/2015, del 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y la pobreza energética y Ley 4/2016, de 23 de diciembre, de medidas de protección del derecho a la vivienda de las personas en riesgo de exclusión residencial.

b) Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres.

c) Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

d) Ley 9/2017, de 27 de junio, de universalización de la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos por medio del Servicio catalán de la Salud.

e) Ley 5/2017, de 28 de marzo de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono.

f) Ley 10/2017, de 27 de junio, de las voluntades digitales y de modificación de los libros segundo y cuarto del Código civil de Cataluña.

g) Ley 13/2017, de 6 de julio, de las asociaciones de consumidores de cannabis.

h) Ley 21/2017, de 20 de septiembre, de la Agencia Catalana de Protección Social.

i) Ley 15/2017, de 25 de julio, de la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña.

j) Ley 18/2017, de 1 de agosto, de comercio, servicios y ferias.

k) Ley 3/2017, de 15 de febrero, del Libro sexto del Código civil de Cataluña, relativo a las obligaciones y los contratos, y de modificación de los libros primero, segundo, tercero, cuarto y quinto.

l) Ley 6/2017, de 9 de mayo, del impuesto sobre los activos no productivos de las personas jurídicas.

m) Decreto-ley 5/2017, de 1 de agosto, de medidas urgentes para la ordenación de los servicios de transporte de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas.

n) Ley 2/2018, del 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de la presidencia de la Generalitat y del Gobierno.

5. El Parlamento de Cataluña insta al Gobierno a elaborar y presentarle, en el plazo de noventa días, un informe con el estado y el plan de ejecución de todas las medidas tendentes a hacer efectivo el contenido de los artículos suspendidos por el Tribunal Constitucional de las normas del apartado 4».

Según el escrito de impugnación, los apartados 1 a 3 de la moción, que se consideran «como un conjunto sistemático ordenado a la secesión de España por medios inconstitucionales y no democráticos», incurrir en los mismos motivos de inconstitucionalidad alegados por la Abogacía del Estado en el recurso contra la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, adoptada el 9 de noviembre de 2015, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015», que fue declarada inconstitucional y nula en la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Por lo tanto, considera, reproduciendo ampliamente esta Sentencia, que la moción contraviene, al igual que aquella resolución, los siguientes preceptos constitucionales: artículo 1.1 (Estado de Derecho y principio democrático), artículo 1.2 (soberanía nacional), artículo 1.3 (monarquía parlamentaria), artículo 2 (unidad de la Nación española), artículo 9.1 (sometimiento de los poderes públicos a la Constitución) y artículo 168, por pretender una reforma encubierta de la Constitución. Y también los artículos 1, 2.4, 3 y 4.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de los que resulta que la Generalitat de Cataluña trae causa en derecho de la Constitución española (STC 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 8 y 9) a la que sin embargo la moción aprobada niega y pretende superar sin respetar los cauces previstos para su reforma. Además, considera que la moción, esta vez en sus cinco apartados impugnados, al reiterar, ratificar o «partir de la plena vigencia» de la mencionada resolución 1/XI, anulada en la STC 259/2015, incurre en un «motivo autónomo de inconstitucionalidad» que es la vulneración de los artículos 164.1 CE y 87.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT) porque la moción «incumple» lo resuelto por el Tribunal en la citada sentencia.

El Parlamento de Cataluña solicita la desestimación de la presente impugnación porque considera que la moción, aunque menciona y se remite a la citada resolución 1/XI, no asume o parte de su vigencia, como sostiene la representación del Gobierno de la Nación, sino que solo se ratifica en los objetivos políticos en aquella señalados, en particular, el reconocimiento y ejercicio de la soberanía y la independencia de Cataluña, pero excluyendo medios o cauces inconstitucionales.

2. El Abogado del Estado trata separadamente en su escrito de impugnación los apartados 1 a 3, por una parte, y los apartados 4 y 5, por otra. No obstante, dirige contra todos ellos un motivo común, que es el «incumplimiento» por lo en ellos dispuesto de la STC 259/2015, de 2 de diciembre. Por lo tanto, resulta prioritario examinar si este motivo de impugnación, el «incumplimiento» de una Sentencia de este Tribunal, es admisible en un proceso de impugnación de disposiciones autonómicas del título V LOTC, que es el que ha instado el Gobierno de la Nación, o si, por el contrario, ese motivo debe encauzarse necesaria y exclusivamente a través de un incidente de ejecución del artículo 92 LOTC, como sugiere la representación del Parlamento de Cataluña en su escrito de alegaciones.

Además, al proyectarse este motivo de «incumplimiento» sobre los cinco apartados impugnados de la moción 5/XII, su eventual admisibilidad y estimación haría innecesario el examen del otro motivo alegado por el Abogado del Estado (vulneración de los arts. 1, 2, 9 y 168 CE), dirigido exclusivamente contra los tres primeros apartados de la moción, lo que aconseja igualmente examinar de modo prioritario esta cuestión.

3. Cuando se incumple una Sentencia o resolución del Tribunal Constitucional, nuestra Ley Orgánica reguladora prevé que cualquiera de las «partes» en el proceso en que se dictó puede instar ante el Tribunal un «incidente de ejecución» para «ga-

rantizar el cumplimiento efectivo» de la Sentencia o resolución dictada (art. 92.3) y entre las medidas que puede solicitar a tal efecto está la de «declarar la nulidad de cualesquiera resoluciones que contravengan las dictadas en el ejercicio de su jurisdicción, con ocasión de la ejecución de éstas, previa audiencia del Ministerio Fiscal» (art. 92.1, párrafo segundo). Así, hemos reiterado en este tipo de incidentes que «conforme a la jurisprudencia constitucional (entre otros, AATC 107/2009, de 24 de marzo, FJ 2, y 177/2012, de 2 de octubre, FJ 2) los artículos 87.1 –párrafo primero– y 92 LOTC tienen por finalidad garantizar la defensa de la posición institucional del Tribunal Constitucional y la efectividad de sus sentencias y resoluciones, protegiendo su ámbito jurisdiccional frente a cualquier intromisión ulterior de un poder público que pudiera menoscabarla. Establecen que todos los poderes públicos están obligados al cumplimiento de lo que el Tribunal Constitucional resuelva (párrafo primero del art. 87.1 LOTC), así como la facultad de este Tribunal de anular cualquier acto o resolución que incumpla, menoscabe o contravenga las resoluciones dictadas en el ejercicio de su jurisdicción (art. 92.1 LOTC)...» (ATC 141/2016, de 19 de julio, FJ 2, dictado precisamente en un incidente de ejecución de la STC 259/2015).

De acuerdo con los mencionados preceptos y doctrina puede concluirse así que, efectivamente, el incumplimiento de una resolución de este Tribunal por un acto de los poderes públicos es motivo de nulidad y que esta corresponde declararla al Tribunal Constitucional.

Ahora bien, la cuestión prioritaria que debemos resolver es si ese motivo puede encauzarse, no a través de un incidente de ejecución, extremo que nadie discute, sino a través de un proceso autónomo y diferente como es el de impugnación de disposiciones autonómicas del título V LOTC (arts. 76 y 77).

4. De acuerdo con la jurisprudencia de este Tribunal, el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas de los artículos 76 y 77 LOTC es un procedimiento con «sustantividad propia» mediante el cual «el Gobierno imputa a una disposición sin fuerza de ley de Comunidad Autónoma –o, en su caso, a una resolución de alguno de sus órganos– un vicio de inconstitucionalidad que, no consistiendo en la infracción del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no podría ser, en razón del rango infralegal de la disposición impugnada, eficazmente denunciado a través del recurso de inconstitucionalidad, únicamente procedente contra “disposiciones normativas o actos con fuerza de ley” [art. 2.1 a) de la LOTC ], ni se avendría tampoco, en razón del objeto de la pretensión deducida, a los límites del conflicto positivo de competencias, legalmente contraído a las controversias que opongan al Estado y a las Comunidades Autónomas o a éstas entre sí acerca de la titularidad de las “competencias asignadas directamente por la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes Orgánicas u ordinarias dictadas para delimitar los ámbitos propios del Estado y las Comunidades Autónomas” (art. 59 LOTC)» (STC 64/1990, de 5 de abril, FJ 1).

Esta «sustantividad propia» del proceso de impugnación de disposiciones autonómicas no ha impedido a este Tribunal admitir que en el mismo puedan alegarse junto con motivos sustantivos también motivos competenciales. Así lo hemos entendido en ocasiones anteriores (por todas, STC 32/2015, de 25 de febrero, FJ 2) tomando en consideración tanto la coincidencia de procedimientos (por la remisión que hace el art. 77 a los arts. 62 a 67 de la Ley Orgánica) como la indefinición legal de los motivos impugnatorios que pueden hacerse valer en la impugnación de disposiciones autonómicas («sea cual fuere el motivo en que se base», dice el art. 77).

No obstante, las sustanciales diferencias que existen entre el motivo de impugnación basado en el incumplimiento de una Sentencia o resolución del Tribunal Constitucional y el control objetivo y abstracto de constitucionalidad que se lleva a cabo en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas hacen difícil ampliar este proceso para dar cabida en su seno a un motivo que es propio de los incidentes de ejecución.

Para empezar, y a diferencia de lo que sucede con los conflictos positivos de competencia, los trámites y requisitos procesales de los incidentes de ejecución son diferentes a los del proceso de impugnación de disposiciones autonómicas. En los procesos declarativos ante este Tribunal los órganos legitimados están acotados y son diferentes en cada caso; en el del proceso de impugnación de disposiciones autonómicas solamente está legitimado el Gobierno de la Nación, según los artículos 161.2 CE y 76 LOTC, mientras que los incidentes de ejecución pueden iniciarse a instancia de quien haya sido parte en el proceso declarativo antecedente o incluso «de oficio» por el propio Tribunal Constitucional (art. 92.4 LOTC), posibilidad esta última inexistente en el caso de los procesos declarativos. Por otra parte, el Ministerio Fiscal es parte necesaria en los incidentes de ejecución (art. 92.1, párrafo segundo), aun cuando puede no haberlo sido en el proceso en que se dictó la resolución cuyo incumplimiento es objeto del incidente (en particular, no lo es en este procedimiento del título V LOTC).

En segundo lugar, en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas solamente puede declararse la inconstitucionalidad y eventualmente («en su caso») la nulidad de la disposición o resolución impugnada (art. 76, en relación con el art. 66 LOTC), mientras que en los incidentes de ejecución los pronunciamientos que pueden pedirse de este Tribunal y que este puede acordar son diferentes y mucho más amplios (art. 92 LOTC, apartados 1 y 4), y además no incluyen la declaración de inconstitucionalidad de la resolución impugnada, sino solamente su «nulidad» (art. 92.1, párrafo segundo).

Finalmente, existe una diferencia fundamental en el tipo de control que requiere el examen del motivo basado en el incumplimiento de una Sentencia o resolución de este Tribunal y el que se lleva a cabo en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas. En este tipo de procesos, el control que lleva a cabo el Tribunal es un control eminentemente «objetivo», que deja al margen las intenciones o finalidades del autor de la resolución o disposición impugnada, según jurisprudencia constitucional reiterada [por todas, STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c)]. Por el contrario, la existencia de «incumplimiento» de lo previamente resuelto por el Tribunal exige indagar en la voluntad del poder público autor de la resolución impugnada. Prueba de este componente subjetivo es que el escrito de impugnación trata de acreditar el «incumplimiento» de la STC 259/2015 por referencia a lo dicho por los diputados intervinientes en los debates parlamentarios previos a la moción impugnada.

Así pues, para preservar el carácter objetivo del control de constitucionalidad de las disposiciones y resoluciones objeto de impugnación mediante el cauce del título V LOTC, hemos de reservar este proceso a las infracciones objetivamente verificables de la Constitución, y remitir el motivo de incumplimiento, por su matiz subjetivo, a los incidentes de ejecución del artículo 92 LOTC.

En consecuencia, y por todo lo razonado hasta aquí, el motivo general aducido por el Abogado del Estado (en cuanto dirigido contra los cinco apartados impugnados de la moción 5/XII) de «incumplimiento» de la STC 259/2015 no puede conducir a una declaración de inconstitucionalidad y nulidad por la vía procesal escogida y este motivo de impugnación ha de desestimarse.

Esta conclusión técnico-jurídica no debe impedir a este Tribunal recordar que, de acuerdo con su Ley Orgánica reguladora, le corresponde velar «por el cumplimiento efectivo de sus resoluciones» (art. 92.1 LOTC), y que, en caso de advertir que una resolución dictada en el ejercicio de su jurisdicción pudiera estar siendo incumplida, «de oficio o a instancia de alguna de las partes del proceso en que hubiera recaído, requerirá a las instituciones, autoridades, empleados públicos o particulares a quienes corresponda llevar a cabo su cumplimiento para que en el plazo que se les fije informen al respecto» (art. 92.4 LOTC), pudiendo en su caso, si la necesidad lo exigiera, adoptar las medidas expresamente previstas en los apartados 4 y 5 del artículo 92 LOTC.

Aunque los apartados 4 y 5 de la moción impugnada en este recurso podrían considerarse como una incitación al Gobierno de la Generalitat para que desobedeciera las resoluciones de este Tribunal que acordaron la suspensión de la vigencia de las leyes que en ese apartado 4 se mencionan, o de alguno de sus artículos, o, incluso de las sentencias que ya han declarado su nulidad, si ello sucediera efectivamente, este Tribunal dispone de los medios oportunos para asegurar la efectividad de esas resoluciones a través del incidente de ejecución previsto en el artículo 92 LOTC.

5. Conceptualmente diferente del «incumplimiento» por la moción impugnada de la STC 259/2015 es si la moción impugnada, y en concreto sus apartados 1 a 3, que son los únicos a los que se dirige el siguiente motivo del recurso, incurren en las mismas vulneraciones constitucionales que la anulada en la STC 259/2015, es decir, en infracciones directas de los artículos 1.1, 1.2, 2, 9.1 y 168 de la Constitución que fueron aquellos que la STC 259/2015 consideró vulnerados (FJ 7, último párrafo). Este es el objeto del segundo motivo del recurso y a él nos vamos a referir seguidamente.

6. La STC 259/2015, de 2 de diciembre, y su inmediato precedente la STC 42/2014, de 25 de marzo, resolvieron sendas impugnaciones de disposiciones autonómicas dirigidas contra resoluciones del Parlamento de Cataluña en las que se cuestionaban algunos conceptos esenciales, centrales y legitimadores del Estado social y democrático de Derecho constituido en 1978, como la soberanía nacional, la unidad de la Nación española, el imperio de la Constitución como norma suprema, el alcance y significado del principio democrático en un sistema constitucional y la legitimidad del poder que se ejerce en un Estado de Derecho.

En esas Sentencias el Tribunal Constitucional declaró:

a) Que la Constitución como ley superior no pretende para sí la condición de *lex perpetua*. La Constitución de 1978 admite y regula, en efecto, su «revisión total» (art. 168 CE y STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ 7). Asegura así que «sólo los ciudadanos, actuando necesariamente al final del proceso de reforma, puedan disponer del poder supremo, esto es, del poder de modificar sin límites la propia Constitución» (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). Todas y cada una de las determinaciones constitucionales son susceptibles de modificación «siempre y cuando ello no se prepare o defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos, los derechos fundamentales o el resto de los mandatos constitucionales» y «el intento de su consecución efectiva se realice en el marco de los procedimientos de reforma de la Constitución, pues el respeto a estos procedimientos es, siempre y en todo caso, inexcusable» (STC 259/2015, FJ 7).

b) Por esta razón «en nuestro ordenamiento constitucional no tiene cabida un modelo de “democracia militante”, esto es, “un modelo en el que se imponga, no ya el respeto, sino la adhesión positiva al ordenamiento y, en primer lugar, a la Constitución” (STC 48/2003, FJ 7; doctrina reiterada, entre otras, en las SSTC 5/2004, de 16 de enero, FJ 17; 235/2007, FJ 4; 12/2008, FJ 6, y 31/2009, de 29 de enero, FJ 13). Este Tribunal ha reconocido que tienen cabida en nuestro ordenamiento constitucional cuantas ideas quieran defenderse y que “no existe un núcleo normativo inaccesible a los procedimientos de reforma constitucional”» [STC 42/2014, de 25 de marzo, FJ 4 c)]

c) Así pues, es posible que no solo los ciudadanos, obvio es decirlo, sino también un órgano del Estado como es un Parlamento autonómico exteriorice su defensa del denominado «derecho a decidir» como «aspiración política susceptible de ser defendida en el marco de la Constitución» (STC 42/2014, FJ 4 *in fine*), siempre que no se excluya «seguir los cauces constitucionalmente establecidos para traducir la voluntad política expresada en la resolución en una realidad jurídica» (STC 42/2014, FJ 3, y STC 259/2015, FJ 3).

d) El «“imperio de la Constitución como norma suprema” (STC 54/1983, de 21 de junio, FJ 2, y, antes aún, STC 16/1982, de 28 de abril, FJ 1), declarado expre-



samente por su artículo 9.1, trae causa de que la Constitución misma es fruto de la determinación de la nación soberana por medio de un sujeto unitario, el pueblo español, en el que reside aquella soberanía y del que emanan, por ello, los poderes de un Estado (art. 1.2 CE)» [STC 259/2015, FJ 4 a)].

e) Por lo tanto, el «sometimiento de todos a la Constitución es “otra forma de sujeción a la voluntad popular, expresada esta vez como poder constituyente” [SSTC 108/1986, de 29 de julio, FJ 18, y 238/2012, de 13 de diciembre, FJ 6 b)]. En el Estado constitucional, el principio democrático no puede desvincularse de la primacía incondicional de la Constitución, que, como afirmó este Tribunal en la STC 42/2014, FJ 4 c), “requiere que toda decisión del poder quede, sin excepción, sujeta a la Constitución, sin que existan, para el poder público, espacios libres de la Constitución o ámbitos de inmunidad frente a ella”» [STC 259/2015, 4 b)]. De manera que, como más adelante se reitera en esa misma Sentencia, «[e]n el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución» (STC 259/2015, FJ 5).

f) A su vez, «[l]a indisoluble unidad de la Nación española que afirma el artículo 2 CE se combina con el reconocimiento del derecho de las nacionalidades y regiones a la autonomía. El derecho a la autonomía se encuentra así proclamado en el núcleo mismo de la Constitución junto al principio de unidad. Mediante el ejercicio de aquel derecho, la Constitución garantiza la capacidad de las Comunidades Autónomas de adoptar sus propias políticas en el marco constitucional y estatutario. Es la propia norma fundamental la que obliga a conciliar los principios de unidad y de autonomía de las nacionalidades y regiones. Principios que, naturalmente, también se reflejan debidamente articulados en el Estatuto de Autonomía de Cataluña: “Cataluña, como nacionalidad, ejerce su autogobierno constituida en Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y con el presente Estatuto, que es su norma institucional básica” (art. 1 EAC)» [STC 259/2015, FJ 5 b)].

g) Y finalmente, que «[d]e todo lo anterior se infiere que no puede oponerse una supuesta legitimidad democrática de un cuerpo legislativo a la primacía incondicional de la Constitución. El texto constitucional refleja las manifestaciones relevantes del principio democrático, cuyo ejercicio, por tanto, no cabe fuera del mismo [STC 42/2014, FJ 4 a)]. Por ello, el ordenamiento jurídico, con la Constitución en su cúspide, en ningún caso puede ser considerado como límite de la democracia, sino como su garantía misma» [STC 259/2015, FJ 5 c)].

La STC 259/2015 declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña en su integridad, mientras que la STC 42/2014 solamente declaró inconstitucional y nula una parte de la resolución 5/X –la relativa a la «soberanía» del pueblo de Cataluña– admitiendo que las menciones al «derecho a decidir de los ciudadanos de Cataluña» no estaban «directamente vinculadas» con ese principio de soberanía del pueblo de Cataluña y admitían, por tanto, una «interpretación constitucional» entendiendo aquella mención como «una aspiración política a la que solo puede llegarse mediante un proceso ajustado a la legalidad constitucional» [STC 42/2014, FJ 3 b)].

La razón de esta divergencia (nulidad total frente a nulidad solamente parcial) se explica en la STC 259/2015, FJ 3: la resolución 1/XI estaba dotada de una «patente unidad de sentido» y concebida íntegramente «desde una resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» de modo que «–a diferencia de lo que consentía, en algunos de sus pasajes, la enjuiciada en la STC 42/2014– permite entender que el Parlamento de Cataluña, al adoptarla, está excluyendo la utilización de



los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un “estado independiente” (apartado segundo) de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña».

7. La aplicación de la doctrina precedente a la resolución impugnada conduce a la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los apartados 1 a 3 de la moción 5/XII, únicos frente a los que se dirige este motivo de impugnación:

a) El apartado 1 debe ser anulado en su integridad. El lenguaje utilizado (la «ratificación» de la «firme voluntad» del Parlamento de «llevar a cabo las actuaciones necesarias» para «alcanzar» la independencia) y el contenido del mensaje (contraponiendo un «mandato democrático» aparentemente irresistible del Parlamento a unas «actuaciones del Estado» y de sus instituciones aparentemente ilegítimas) no permite entender limitados sus efectos al ámbito parlamentario e implican además, al mismo tiempo, la contraposición de una supuesta y única legitimidad democrática del Parlamento frente a la (ausencia de) legalidad y legitimidad de las instituciones del Estado mencionadas, cuando según hemos dicho «[e]n el Estado social y democrático de Derecho configurado por la Constitución de 1978 no cabe contraponer legitimidad democrática y legalidad constitucional en detrimento de la segunda: la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico. Sin conformidad con la Constitución no puede predicarse legitimidad alguna. En una concepción democrática del poder no hay más legitimidad que la fundada en la Constitución» (STC 259/2015, FJ 5).

b) El apartado 2, en el que el Parlamento «reitera los objetivos políticos de la resolución 1/XI», debe ser igualmente declarado inconstitucional y nulo en su integridad.

La representación del Parlamento autonómico defiende la constitucionalidad del apartado porque, según su interpretación, «reiterar» los «objetivos políticos» de la resolución 1/XI implica descartar al mismo tiempo los procedimientos inconstitucionales previstos en aquélla.

No es posible, sin embargo, asumir esta exégesis.

La resolución 1/XI estaba dotada de una «patente unidad de sentido», concebida íntegramente «desde una resuelta posición de ajenidad al ordenamiento constitucional» (STC 259/2015, FJ 3). No es posible, por tanto, desgajar una parte de esa resolución –sus «objetivos políticos»– para aislarlos de la «patente unidad de sentido» que inspiraba aquélla y «reiterar» así solamente los primeros. La resolución 1/XI «–a diferencia de lo que consentía, en algunos de sus pasajes, la enjuiciada en la STC 42/2014– permite entender que el Parlamento de Cataluña, al adoptarla, está excluyendo la utilización de los cauces constitucionales (art. 168 CE) para la conversión en un “estado independiente” (apartado segundo) de lo que hoy es la Comunidad Autónoma de Cataluña» (*ibidem*). Este era el hilo conductor de la resolución 1/XI, de modo que sus «objetivos políticos» –por emplear la expresión de la moción impugnada–, tal y como allí se proclamaron –y la moción «reitera»– son inescindibles del procedimiento previsto para alcanzar aquéllos.

Es necesario insistir en que en un Estado social y democrático de Derecho no hay legitimidad posible al margen de la legalidad, pues «la legitimidad de una actuación o política del poder público consiste básicamente en su conformidad a la Constitución y al ordenamiento jurídico» (STC 259/2015, FJ 5). Es así porque un poder político que se sitúa «al margen del derecho» pone «en riesgo máximo, para todos los ciudadanos... la vigencia y efectividad de cuantas garantías y derechos preservan para ellos tanto la Constitución como el mismo Estatuto. Los deja así a merced de un poder que dice no reconocer límite alguno... Un poder que niega expresamente el derecho se niega a sí mismo como autoridad merecedora de acatamiento» [STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 5 d)].

Como este Tribunal ha reiterado la defensa del reconocimiento a una determinada comunidad política del denominado «derecho a decidir» es una aspiración polí-

tica legítima y defendible en nuestro ordenamiento constitucional. No obstante, ni ese «objetivo político», ni ningún otro, justifican, en un Estado democrático y en un Parlamento dotado de amplios poderes de autogobierno, la abierta, expresa y directa negación del Derecho como justificación y límite del poder político.

La resolución 1/XI estaba inspirada, precisamente, en la radical negación de límite jurídico alguno a la actuación del Parlamento de Cataluña, y en tal medida los objetivos allí proclamados se ven lastrados por ese vicio fundamental inicial. Procede, por ello, suprimir cualquier mención a esa resolución y declarar inconstitucional y nulo el apartado 2 de la moción 5/XII, por vulnerar los principios de Estado democrático de Derecho (art. 1.1) y supremacía de la Constitución (art. 9.1. CE).

c) Finalmente, debe declararse inconstitucional y nulo, también en su integridad, el apartado 3.

Este apartado está presidido por la definición del Parlamento de Cataluña «como depositario de la soberanía del pueblo de Cataluña», de modo que todo su contenido alcanza sentido por referencia a esa afirmación de «soberanía». Solo desde esta inicial afirmación tiene sentido «reiterar» un «compromiso» frente a ese pueblo que se dice soberano, «con fidelidad a su voluntad», para «alcanzar» la «autodeterminación» de Cataluña.

Como se ha reiterado en las SSTC 42/2014, FJ 3, y 259/2015, FJ 4 a), para expresiones semejantes en las resoluciones parlamentarias allí enjuiciadas, la afirmación por un poder público de la condición de soberano del «pueblo» de una Comunidad Autónoma supone «la simultánea negación de la soberanía nacional que, conforme a la Constitución, reside únicamente en el conjunto del pueblo español. Por ello, no cabe atribuir su titularidad a ninguna fracción o parte del mismo». Este apartado vulnera, por ello, los artículos 1.2 y 2 de la Constitución y 1 y 2.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en relación con ellos, los artículos 9.1 y 168 de la Constitución, y en consecuencia, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

### Fallo

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

Ha decidido

1º. Estimar parcialmente la impugnación de disposiciones autonómicas (título V LOTC) promovida por el Gobierno contra los apartados 1 a 5 de la moción 5/XII del Parlamento de Cataluña, «sobre la normativa del Parlamento anulada y suspendida por el Tribunal Constitucional», aprobada por ese Parlamento en la sesión de 5 de julio de 2018, y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los apartados 1, 2 y 3 de la moción impugnada.

2º. Desestimar la impugnación en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a trece de diciembre de dos mil dieciocho.

---

### **Proposició de llei de modificació de la Llei 1/2003, d'universitats de Catalunya**

202-00035/12

#### **OBERTURA DE LA TRAMITACIÓ**

Reg. 24152 i 25402 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 15.01.2019

Acord: de conformitat amb el que estableixen, concordadament, els articles 1 al 6 de la Llei 1/2006, de 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular, i 111.d i concordants del Reglament s'acorda d'admetre a tràmit la iniciativa, amb la correcció d'errades incorporada; així mateix, de conformitat amb l'article 6.5 s'acorda de comunicar-ho a la Comissió de Control i a la Comissió Promotora de la Iniciativa Legislativa Popular, representada per la senyora Marta Font Criach, perquè la perfeccioni amb la recollida d'un mínim de 50.000 signatures degudament autenticades, de conformitat amb el que disposa la damunt dita llei.

### **Proposició de llei de modificació de la llei d'universitats catalanes**

#### **Exposició de motius**

La pujada del 66% dels preus de les matrícules universitàries l'any 2012 ha tingut uns efectes molt nocius per al conjunt de la societat catalana. Des que aquesta es dugué a terme, el nombre d'estudiants que accedeixen a les universitats catalanes ha disminuït gairebé cinc punts percentuals (del 48,2 al curs 2011-2012 fins al 43,5 al curs 2017-2018) respecte a la població de divuit anys i ha provocat que Catalunya passés de ser la cinquena comunitat autònoma amb més estudiants universitaris a ser-ne la novena.

Aquest augment en el cost dels preus públics va provocar que Catalunya passés a ser la Comunitat Autònoma on és més car estudiar a la universitat. Això situa als qui estudien a Catalunya en clar desavantatge respecte a la resta d'estudiants de l'Estat Espanyol. Fins al punt que, estudiar el grau més barat de Catalunya costa més diners que estudiar el grau més car d'altres tretze Comunitats Autònomes.

El curs 2015-2016 la mitjana del preu del crèdit a l'Estat Espanyol era de 27,23€, mentre que a Catalunya es pagava a 41,17€. Aquestes dades no han variat des del curs esmentat a causa de la congelació de preus i, per tant, ens trobem que els estudiants han de pagar el 25% del cost de la matrícula, el més alt permès per l'administració central, en comparació al 15% les comunitats que menys paguen.

Com a resposta a aquesta situació, diversos collectius universitaris s'han organitzat al voltant de la demanda de la rebaixa dels preus. D'entre aquests trobem el manifest conjunt de l'Associació Catalana de les Universitats Públiques (ACUP, formada pels rectors de les 8 universitats públiques catalanes), el posicionament públic del Consell d'Estudiants de les Universitats Catalanes i les diferents mobilitzacions convocades per sindicats estudiantils –fins a quatre en els darrers dos anys.

És per això que l'educació pública, en tant que columna vertebradora de la societat catalana, ha de ser universal, de qualitat i ha de treballar per la cohesió social i la igualtat d'oportunitats. Per tal que les universitats catalanes siguin el pilar fonamental de la construcció d'una societat més justa, s'ha de garantir l'accessibilitat i frenar l'expulsió dels estudiants per motius econòmics.

La rebaixa dels preus públics universitaris facilitaria l'accés als estudis superiors, disminuint-ne la discriminació per motius socioeconòmics i generant una major cohesió en termes socials. D'aquesta manera, s'aconseguiria reduir les barreres d'entrada i es fomentarien els mèrits i les capacitats personals com a garant d'accés a l'educació universitària.

## Text articulat

### Article 1. Objecte

Aquesta llei té per objecte determinar un marc català dins del sistema de preus fixats per l'Estat en l'àmbit de les universitats, a fi de vetllar per l'accés universal a l'ensenyament universitari a Catalunya i dins de l'àmbit de competències de la Generalitat.

### Article 2. Modificació de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'Universitats de Catalunya

Es modifica l'article 117.3 de la Llei 1/2003, de 19 de febrer, d'Universitats de Catalunya, com segueix:

#### *Article 117. El finançament universitari*

*3. Correspon al Govern de la Generalitat aprovar els preus públics dels ensenyaments conduents a l'obtenció dels títols universitaris oficials i la resta de drets legalment establerts.*

*Amb caràcter ordinari els preus públics dels ensenyaments conduents a l'obtenció dels títols universitaris oficials fixats per Decret de Presidència se situaran dins de la meitat inferior de la forquilla de preus prevista per cobrir els costos de l'ensenyament universitari en cada un dels apartats de l'article 81.3.b de la Llei orgànica 6/2001, del 21 de desembre, d'universitats.*

### Disposició transitòria

Amb caràcter transitori els preus públics dels ensenyaments conduents a l'obtenció dels títols universitaris oficials fixats per Decret de Presidència se situaran dins dels dos primers terços de la forquilla de preus prevista per cobrir els costos de l'ensenyament universitari en cada un dels apartats de l'article 81.3 b) de la Llei orgànica 6/2001, del 21 de desembre, d'universitats, durant els quatre anys posteriors a l'entrada en vigor d'aquesta llei.

### Disposició derogatòria

Es deroguen quantes disposicions s'oposin, es contradiguin o siguin incompatibles amb el contingut d'aquesta llei.

### Disposicions finals

#### Primera

Aquesta llei entrarà en vigor 20 dies després de la seva aprovació i publicació en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

#### Segona

L'afectació econòmica que eventualment produeixi aquesta llei sobre el pressupost no tindrà efectes fins a l'entrada en vigor de la llei de pressupostos corresponent a l'exercici pressupostari immediatament posterior a la data d'aprovació d'aquesta llei. La llei entrarà en vigor 20 dies després de ser aprovada.

#### Tercera

S'autoritza el Govern de la Generalitat a dictar les disposicions necessàries per al desenvolupament i el compliment d'aquesta llei.

---

#### 4.90. Règim interior

##### 4.90.10. Càrrecs i personal

### **Nomenament d'un funcionari interí**

ACORD

Mesa del Parlament, 15.01.2019

#### **Secretaria general**

El cap del Departament de Relacions Institucionals ha emès un informe amb relació a la necessitat de proveir de manera provisional el lloc de treball de secretari o secretària del Departament, atès que s'ha produït una vacant amb motiu de la llicència per a tenir cura d'un fill o filla autoritzada a la persona titular de la plaça.

De conformitat amb el que disposa l'article 38.3 dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament, es pot nomenar personal interí perquè ocupi llocs de treball en substitució de funcionaris de carrera que gaudeixen de dret de reserva de llur lloc de treball.

Vist que s'ha dut a terme el tràmit que estableixen els Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya amb relació a l'òrgan de representació del personal del Parlament.

Fent ús de les competències que li atribueixen els Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya, la Mesa del Parlament

#### **Acorda:**

Nomenar Xavier Portet Sullà funcionari interí de l'escala general d'administrador o administradora del Cos d'Administradors Parlamentaris del Parlament de Catalunya i adscriure'l de manera provisional al lloc de treball de secretari o secretària del Departament de Relacions Institucionals, amb efectes a partir de la data de la presa de possessió i fins a la reincorporació de la persona titular de la plaça.

Contra aquest acord, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs potestatiu de reposició davant la Mesa del Parlament, en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la notificació de l'acord, de conformitat amb el que disposen els articles 123 i 124 de la Llei de l'Estat 39/2015, de l'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, o bé un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, en el termini de dos mesos a comptar de l'endemà de la notificació de l'acord, d'acord amb els articles 10, 14 i 46 de la Llei de l'Estat 29/1998, del 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Igualment, les persones interessades poden interposar qualsevol altre recurs que considerin pertinent per a la defensa de llurs interessos.

Palau del Parlament, 15 de gener de 2019

El secretari general, Xavier Muro i Bas

---

**Contractació del subministrament i la posada en funcionament d'un sistema d'emmagatzematge centralitzat i de còpies de seguretat per als sistemes d'informació corporatius del Parlament de Catalunya a títol d'arrendament amb opció de compra**

620-00006/11

SUCCESSIÓ DE L'EMPRESA ADJUDICATÀRIA

Coneixement: Mesa del Parlament, 20.11.2018

La Mesa del Parlament, en la reunió tinguda el 20 de novembre de 2018, va acordar:

1. Prendre nota del fet que l'empresa BBVA Renting, SAU, amb qui el Parlament de Catalunya té actualment una relació contractual, ha estat absorbida per l'empresa Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA.

2. Declarar que a tots els efectes jurídics Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA se subroga en totes les obligacions de l'empresa BBVA Renting, SAU segons del que se'n deriva de la damunt dita transformació, atès que no hi ha cap impediment que es pugui derivar, ni dels termes del propi contracte ni de la legislació contractual.

3. Adjuntar aquest acord en l'expedient de contractació corresponent.

4. Acordar la modificació del contracte del subministrament i la posada en funcionament d'un sistema d'emmagatzematge centralitzat i de còpies de seguretat per als sistemes d'informació corporatius del Parlament de Catalunya a títol d'arrendament amb opció de compra (exp. núm. 620-00006/11), per tal que consti com a part contractant a l'empresa Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA.

5. Notificar aquest acord al representant de Banco Bilbao Vizcaya Argentaria, SA i requerir-lo per tal de signar la modificació del contracte corresponent.

6. Comunicar aquest acord a l'Oïdoria de Comptes del Parlament i publicar-lo al perfil de contractant i al Portal de Transparència del Parlament.

Palau del Parlament, 20 de novembre de 2018

El secretari general, Xavier Muro i Bas

---