

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL  
PLENO**

**Nº de asunto:** 2533-2018

**Excmos. Sres.:**

D. Juan José González Rivas  
Dña. Encarnación Roca Trías  
D. Andrés Ollero Tassara  
D. Fernando Valdés Dal-Ré  
D. Santiago Martínez-Vares García  
D. Juan Antonio Xiol Ríos  
D. Antonio Narváez Rodríguez  
D. Alfredo Montoya Melgar  
D. Ricardo Enríquez Sancho  
D. Cándido Conde-Pumpido Tourón  
Dña. María Luisa Balaguer Callejón

**ASUNTO:** Recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

**SOBRE:** La Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno, respecto de los siguientes preceptos: Art. 1, que introduce el apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008; art. 2, en su integridad, que agrega nuevos apartados al art. 35 de la Ley 13/2008 y disposición adicional en su integridad.

**AUTO**

**I. Antecedentes**

1. Con fecha 9 de mayo de 2018 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los siguientes preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno: artículo 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008; artículo 2, en su integridad, y disposición adicional, en su integridad. En el escrito se hace invocación expresa del art. 161.2 CE, a fin de que se produzca la suspensión de los preceptos impugnados.

2. Por providencia de la misma fecha, el Pleno del Tribunal, a propuesta de la Sección Cuarta, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

Con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma, se suspendió el plazo para que el Gobierno de Cataluña pudiera

personarse y formular alegaciones, en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el artículo 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerciera las funciones y competencias que corresponden al Gobierno autonómico.

Asimismo, se tuvo por invocado el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el “Boletín Oficial del Estado” para los terceros, acordándose dicha publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (lo que tuvo lugar el 9 de mayo de 2018) y en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya” (que se produjo el 17 de mayo de 2018). Finalmente, conforme al art. 87.1 LOTC, se dispuso la notificación personal de la providencia a las autoridades y empleados públicos que se especifican en ella.

3. Por escritos registrados en este Tribunal los días 21 y 24 de mayo de 2018, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron los acuerdos de las Mesas de las Cámaras correspondientes de personarse en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

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

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

6. El Letrado del Parlamento de Cataluña formuló sus alegaciones mediante un escrito presentado el 14 de junio de 2018, en el que interesaba la desestimación del recurso, solicitando por otrosí el levantamiento inmediato de la suspensión con base en los argumentos que se resumen a continuación.

En primer lugar, alude al carácter excepcional de la medida de suspensión, que debería apoyarse siempre en unos motivos mínimamente fundados en que la vigencia de la norma puede

producir perjuicios irreparables o de muy difícil reparación que hagan perder sentido al recurso o afectar a derechos de terceros. Sin embargo, tal efecto no puede presumirse en este caso cuando resulta evidente que el propio recurso adolece en su formulación de un defecto que contamina la lógica y la razón de ser de la misma acción procesal, y que no puede ser obviado a los efectos de la aplicación del art. 161.2 CE, y es que el recurso tiene una finalidad claramente preventiva, incompatible con la naturaleza y el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad.

Por ello, considera que debe acordarse el levantamiento de la suspensión de la norma impugnada, levantamiento que el Tribunal Constitucional ha admitido en más de una ocasión, citando al respecto el ATC 417/1997, de 16 de diciembre, referido a la Ley de la Generalidad de Cataluña 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña, cuya suspensión acordó levantar atendiendo a criterios como la presunción de legitimidad de que gozan las leyes, en cuanto expresión de la voluntad popular (cita los AATC 154/1994 y 221/1995); la necesidad de ponderar, de un lado, los intereses en presencia, tanto el general y público como el particular de las terceras personas afectadas y, de otra parte, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión (invoca los AATC 222/1995 y 291/1995); y, por último, la naturaleza cautelar de la medida, sin prejuzgar la decisión sobre el fondo del asunto (AATC 154/1994 y 221/1995).

Añade que en el hipotético caso de que se levantara la suspensión, la aplicación de los preceptos impugnados no sería inmediata, puesto que requiere del desarrollo reglamentario que prevé la disposición adicional, lo cual conlleva el consiguiente procedimiento legislativo de reforma del Reglamento de la Cámara sin que, a juicio de la Letrada del Parlamento, el levantamiento pueda causar perjuicios graves ni irreparables.

Termina su escrito reiterando que el levantamiento de la suspensión es absolutamente necesario para proteger adecuadamente el conjunto de intereses en juego.

7. Por medio de un escrito registrado el 21 de junio de 2018, el Abogado de la Generalidad de Cataluña evacuó el traslado conferido para alegaciones, manifestando que, de acuerdo con las indicaciones superiores recibidas y en atención a que la norma impugnada tuvo su origen en una proposición de ley, considera oportuno remitirse globalmente al escrito de alegaciones formulado por la representación letrada del Parlamento de Cataluña. Asimismo, por otrosí, da por reproducidos los motivos expuestos en el otrosí del escrito de la Letrada

parlamentaria, adhiriéndose a la solicitud de levantamiento de la suspensión, sin aguardar al plazo de cinco meses que prevé el art. 161.2 CE.

8. El Pleno del Tribunal, por providencia de 22 de junio de 2018, acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones de la Letrada del Parlamento de Cataluña y del Abogado de la Generalidad y, en cuanto a la solicitud que formulan por otrosí, oír al Abogado del Estado para que en el plazo de cinco días expusiera lo que estimara procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión.

9. Mediante escrito presentado el 5 de julio de 2018 el Abogado del Estado evacuó el traslado anterior, interesando el mantenimiento de la suspensión, por las siguientes razones:

a) Comienza sintetizando la doctrina constitucional sobre este tipo de incidentes, con cita de los AATC 11/2018, de 7 de febrero, FJ 3; y 36/2018, de 21 de marzo, FJ 2. Así, recuerda que este incidente presenta naturaleza cautelar, lo que le confiere autonomía respecto del procedimiento principal. En cuanto a los criterios para sustanciarlo, alude a que junto a la ponderación de los intereses concernidos y de los perjuicios derivados del mantenimiento o no de la suspensión, el Tribunal ha admitido que excepcionalmente puedan tenerse en cuenta otras consideraciones, como el *fumus boni iuris* de la norma impugnada, el bloqueo de competencias estatales y el gran relieve constitucional de las cuestiones suscitadas.

b) En primer lugar, entra a valorar los perjuicios que se derivarían del levantamiento de la suspensión. Considera evidente la gravedad de los problemas que eventualmente podrían surgir en relación con las situaciones jurídicas creadas al amparo de la vigencia de los preceptos impugnados si posteriormente fueran declarados inconstitucionales. En concreto, alega que serían notables los perjuicios derivados de la consolidación del nombramiento de un Presidente de la Generalidad en la forma prevista en la ley impugnada si esta fuera declarada inconstitucional. A su juicio, la incertidumbre se proyectaría sobre los actos del investido, el nombramiento y cese de los miembros del Gobierno y altos cargos de la Generalidad y toda la dirección política que corresponde al Presidente de acuerdo con el Estatuto de Autonomía.

Frente a lo anterior, el Abogado del Estado entiende que el mantenimiento de la suspensión no entraña perjuicio alguno, pues la investidura del Presidente se producirá con normalidad al amparo de lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento. Conectando lo anterior con la disposición adicional de la Ley 2/2018, referida a la modificación de dicho Reglamento para ajustarlo al contenido de la ley, señala que la suspensión de tal disposición ha de mantenerse

igualmente, lo que tampoco produce ningún perjuicio, ya que nada impide que un grupo parlamentario presente una iniciativa de modificación del Reglamento, si lo cree oportuno.

En segundo lugar, más allá de la ponderación de intereses y perjuicios, el representante del Gobierno estima que el mantenimiento de la suspensión se justifica porque la norma impugnada excede de modo manifiesto de las situaciones normales de controversia competencial, afectando a cuestiones del máximo relieve constitucional y estatutario. En efecto, gira en torno a la naturaleza personalísima de la relación fiduciaria determinante de la investidura y su relación con el deber de asistencia del candidato al acto en que la misma tiene lugar; sobre el derecho de los diputados y grupos parlamentarios a debatir con el candidato y sobre la naturaleza del Parlamento como sede de pluralismo y debate político, como se desprende de los arts. 152 CE y 55 del Estatuto.

Según el Abogado del Estado, la trascendencia constitucional de este asunto se ha declarado ya en el ATC 49/2018, de 26 de abril, FJ 1, dictado en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas 492/2018, cuyo objeto coincide en esencia con el del presente recurso. Esta coincidencia se ha reconocido en el ATC 55/2018, de 22 de mayo, FJ 4, recaído en el recurso de amparo núm. 2228-2018, promovido contra la denegación del permiso penitenciario a D. Jordi Sánchez Picanyol para acudir al Parlamento de Cataluña como candidato a la investidura como Presidente de la Generalidad.

c) Por otro lado, el Abogado del Estado argumenta que también debe mantenerse la suspensión del art. 2 de la Ley 2/2018 que añade cuatro nuevos apartados al art. 35 de la Ley 13/2008 para regular las sesiones no presenciales del Gobierno y demás órganos colegiados de la Generalidad. A su juicio, los acuerdos que pudieran adoptarse en las sesiones celebradas a distancia por tales órganos podrían reprobarse por ilegales, lo que privaría al funcionamiento del Gobierno de la mínima certidumbre exigible. Añade que esta incertidumbre no se evitaría con un fallo meramente declarativo que mantuviera las situaciones jurídicas creadas, pues no solo habrían quedado cuestionados los actos jurídicos del Gobierno, sino todos aquellos en que se plasme su función estatutaria de dirección política.

Por último, aduce que, como sucede con el art. 1, las cuestiones de que trata el art. 2 son de gran relieve constitucional, pues afectan a la imagen estatutaria del Gobierno como institución autonómica que tiene en Barcelona su “sede permanente” (art. 10 del Estatuto) y a la propia

territorialidad de la Comunidad Autónoma, según disponen los arts. 2 y 137 CE y 9 y 14 del Estatuto.

El Abogado del Estado concluye su escrito reiterando la solicitud de que se ratifique la suspensión de los preceptos de la Ley 2/2018 que han sido impugnados.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El objeto de la presente resolución es determinar si procede mantener o levantar la suspensión de la vigencia de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno, que se encuentran suspendidos como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno, en el que se invocaron los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC).

Los preceptos suspendidos son todos los impugnados en el citado recurso: el art. 1 de la Ley 2/2018, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008, para permitir que el Pleno del Parlamento pueda autorizar que el debate de investidura del Presidente de la Generalidad se celebre sin la presencia o intervención del candidato; el art. 2, que añade cuatro apartados al art. 35 de la Ley 13/2008 por los que se regulan las sesiones no presenciales del Gobierno y demás órganos colegiados de la Generalidad; y la disposición adicional, que ordena al Parlamento de Cataluña realizar en su Reglamento las modificaciones necesarias para adecuarlo al contenido de la ley.

Según se ha expuesto en los antecedentes, la representación procesal del Parlamento de Cataluña ha solicitado el levantamiento inmediato de la suspensión, petición a la que se ha adherido el Abogado de la Generalidad. Por el contrario, el Abogado del Estado interesa su mantenimiento.

La solicitud de levantamiento anticipado de la suspensión resulta viable procesalmente pues, conforme a nuestra reiterada doctrina, los cinco meses a los que hace referencia el art. 161.2 CE son el límite máximo inicialmente previsto para la suspensión, incluyéndose entre las potestades de este Tribunal la de ratificar o levantar la suspensión dentro de ese plazo (ATC 18/2017, FJ 1, y los allí citados).

2. Antes de resolver el presente incidente cautelar hemos de realizar algunas consideraciones preliminares:

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal, en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas. Una vez producida la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas por invocación del artículo 161.2 CE, su mantenimiento o levantamiento constituye una medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza al incidente de suspensión delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión debe desvincularse plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá dirimirse mediante Sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5; y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) En cuanto a los criterios para sustanciar este tipo de incidentes, el ATC 157/2016, de 20 de septiembre, FJ 3, sintetizó nuestra doctrina señalando que: “para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma [suspensión], es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación”.

d) No obstante, este Tribunal también ha admitido que el mantenimiento de la suspensión se pueda acordar excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría.

Uno de esos criterios excepcionales es el criterio del *fumus boni iuris*, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por Sentencia de este Tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 6; 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3; y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3).

Otro de los supuestos excepcionales es el bloqueo de competencias estatales. Según se recuerda en el ATC 63/2015, de 17 de marzo, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal “[t]al bloqueo podría llegar a producirse, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con la única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4); bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica dictada con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)”.

Finalmente, en alguna ocasión este Tribunal ha declarado el mantenimiento de la suspensión de determinadas disposiciones porque se suscitaban cuestiones de gran relieve constitucional. Lo ha hecho muy excepcionalmente cuando el asunto que origina el incidente cautelar excede de las situaciones normales de controversia competencial. Tal fue el caso del ATC 156/2013, de 11 de julio, sobre la suspensión de la resolución 5/X, de 23 de enero, del Parlamento de Cataluña, por la que se aprueba la declaración de soberanía y del derecho a decidir del pueblo de Cataluña y en los AATC 182/2015 y 186/2015, de 3 de noviembre, referidos, respectivamente, a determinadas disposiciones adicionales de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que prevén la creación de estructuras para la eventual asunción de competencias estatales y al Decreto de la Generalitat de Cataluña 16/2015, de 24 de febrero, por el que se crea el Comisionado para la Transición Nacional.

3. El examen de este incidente debe abordarse partiendo de las razones esgrimidas por el Abogado del Estado en favor de mantener la suspensión de los preceptos de la Ley 2/2018 que han sido impugnados, comenzando por el art. 1 y la disposición adicional, conectados entre sí.

Para ello utilizaremos el criterio de ponderación de intereses y perjuicios que, según lo expuesto en el fundamento anterior, es el de aplicación general.

a) Como se ha expuesto en los antecedentes, el escrito por el que se solicita que se ratifique la suspensión aduce que los perjuicios derivados del nombramiento de un Presidente de la Generalidad en la forma prevista en el art. 1 de la Ley 2/2018 serían notables si luego fuera declarada inconstitucional. Por el contrario, para el Abogado del Estado el mantenimiento de la suspensión no entrañaría perjuicio alguno, pues la investidura del Presidente se produciría con normalidad según lo dispuesto en el Reglamento del Parlamento.

Frente a lo anterior, los representantes de las instituciones autonómicas apelan al carácter preventivo del recurso de inconstitucionalidad presentado.

b) Un caso que presenta cierto parecido con el que estamos examinando, también referido a la elección de cargos públicos, se analizó en el ATC 5/2003, de 14 de enero, que resolvió el incidente de suspensión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 16.4 de la Ley del Parlamento de les Illes Balears 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma, en la redacción dada por el art. 1 de la Ley 6/2002, de 21 de junio; ley mediante la que se introducía una novedad en las reglas sobre formación de candidaturas para las elecciones al Parlamento autonómico, imponiendo la alternancia entre hombres y mujeres.

El criterio del ATC 5/2003 fue mantener la suspensión de la ley autonómica con el argumento de que, en caso de celebrarse un proceso electoral con la aplicación de dicha exigencia para las candidaturas, “la representación política surgida de tal proceso electoral podría quedar en entredicho, resultando también afectados los intereses particulares de los representantes mismos, hombres o mujeres, siendo unos y otros intereses difícilmente reparables” (FJ 7).

El citado Auto recordaba que el principio de seguridad jurídica “no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas” (STC 227/1988, FJ 10), pero también implica que no se generen dudas sobre las consecuencias derivadas de las normas vigentes (STC 46/1990, FJ 4). Tras lo cual razonaba que “lo que aquí está en juego es la celebración de un proceso electoral y podrían ser cuestionados no sólo sus resultados, en el supuesto de declaración de inconstitucionalidad del precepto, sino el curso mismo que conduce a su celebración (arts. 49 y 114 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general), [por lo que] el quebranto del principio de seguridad jurídica que todo ello genera aconseja el mantenimiento de

la suspensión” (FJ 7). El razonamiento del ATC 5/2003 fue reiterado en el ATC 71/2003, de 26 de febrero, respecto de otra ley autonómica equivalente (el art. 1 de la Ley de Castilla-La Mancha 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de dicha Comunidad).

El mantenimiento de la suspensión fue también el criterio adoptado por el ATC 139/2012, de 3 de julio, referido igualmente a un proceso electoral, en concreto el art. 6.2 c) de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, en la redacción dada al mismo por el art. 1 de la Ley 9/2011, de 5 de diciembre; norma que excluía a los Alcaldes, a los Presidentes de Diputación Provincial y a los Presidentes de mancomunidades de municipios de la posibilidad de concurrir a las elecciones al Parlamento autonómico. Al respecto, con cita de los ya mencionados AATC 5/2003 y 71/2003, el ATC 139/2012, FJ 3, estimó que “cuando en un incidente procesal como el que nos ocupa lo que está en juego es un proceso electoral, el levantamiento de la suspensión podría determinar una quiebra del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) que aconseja también el mantenimiento de la suspensión”.

c) Lo resuelto en los casos citados para el proceso electoral por el que se configura el poder legislativo autonómico ha de servirnos de guía ahora, cuando se trata de ponderar los perjuicios derivados de que fuera declarada inconstitucional la investidura del Presidente de la Comunidad, que es el punto de partida para conformar el ejecutivo de la Comunidad Autónoma, una vez finalizado el proceso electoral y constituida la Cámara.

Al igual que en los supuestos mencionados concluimos que la presunción de legitimidad de la norma autonómica debía ceder y mantenerse en suspenso hasta la resolución del recurso, visto el riesgo para la seguridad jurídica que entrañaba su aplicación, la misma respuesta se impone ahora, cuando lo que quedaría cuestionado es toda la acción de un Gobierno –y la Administración dependiente de él– dirigido por un Presidente cuyo proceso de investidura puede ser declarado nulo por vulnerar la Constitución.

No es ocioso recordar la trascendencia y amplitud de las funciones que el art. 152.1 CE reserva al Presidente autonómico y que detallan de modo particular los arts. 65, 66, 67 y 75 del Estatuto de Autonomía, así como los arts. 10, 11 y 12 de la Ley del Parlamento de Cataluña 13/2008 para el Presidente de la Generalidad. Entre ellas se incluyen: i) actos jurídicos, tales como nombramientos, convocatoria de elecciones, firma de convenios y aceptación de la transferencia o delegación de competencias; ii) funciones representativas e institucionales,

particularmente el ejercicio de la más alta representación de la Generalidad y de la representación ordinaria del Estado en el territorio de la Comunidad, lo que comprende, entre otras, la promulgación en nombre del Rey de las leyes autonómicas y normas con rango de ley; y iii) otras de marcado carácter político, como establecer las directrices generales de la acción del Gobierno, asegurar su continuidad, convocar y presidir las reuniones del gabinete, coordinar su programa legislativo y de elaboración de disposiciones reglamentarias e impulsar la actividad de los departamentos del ejecutivo autonómico.

Frente a los graves perjuicios para el sistema institucional de la Comunidad Autónoma derivados de la incertidumbre que se extendería sobre el ejercicio de tan amplias competencias, el único efecto que cabe anudar al mantenimiento de la suspensión es que la investidura del Presidente de la Generalidad siga realizándose en la forma prescrita hasta ahora por la citada Ley 13/2008 y el Reglamento del Parlamento de Cataluña.

En vista de lo anterior, procede mantener la suspensión del art. 1 de la Ley 2/2018, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado 3 del art. 4 de la Ley 13/2008. Asimismo, ante la evidente conexión entre ambos preceptos, la misma decisión debe adoptarse sobre la disposición adicional de la Ley 2/2018, por la que se manda al Parlamento adecuar su Reglamento al procedimiento de investidura no presencial del Presidente de la Generalidad.

4. En segundo lugar, hemos de analizar el art. 2 de la Ley 2/2018 para valorar si cabe llegar a la misma conclusión alcanzada sobre la investidura no presencial del Presidente de la Generalidad.

El Abogado del Estado subraya que los nuevos apartados que introduce dicho precepto en el art. 35 de la Ley 13/2008 habilitan con carácter general a que el Gobierno y demás órganos colegiados de la Generalidad incluidos en el ámbito de la ley celebren sesiones no presenciales, sin exigir ninguna razón específica que lo justifique y sin requerir ningún *quorum* mínimo de asistencia para que las decisiones que se adopten tengan validez. A su juicio, los acuerdos que pudieran adoptarse de forma no presencial podrían reprobarse por ilegales, lo que privaría al funcionamiento del Gobierno de la mínima certidumbre exigible.

Para ponderar la gravedad de tales perjuicios conviene recordar la importancia de las atribuciones de un Gobierno autonómico “con funciones ejecutivas y administrativas” (art. 152.1 CE) que, conforme al art. 68.1 del Estatuto de Autonomía, “dirige la acción política y la Administración de la Generalitat” y “ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de

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

Pues bien, aplicando *mutatis mutandis* lo razonado en el fundamento anterior respecto de la investidura no presencial del Presidente de la Generalidad, es fácil colegir que si los actos del Gobierno fueran adoptados mediante sesiones no presenciales y luego este régimen de actuación fuera declarado inconstitucional y nulo, el conjunto de su acción política y jurídica podría quedar bajo cuestión. Además, no es aventurado pensar que, en tanto se resuelve el proceso constitucional, los acuerdos del ejecutivo autonómico podrían ser impugnados en masa, con la inevitable incertidumbre que ello supondría para la acción de gobierno.

En contraste con dicha situación y sus ineludibles consecuencias sobre el principio de seguridad jurídica, los representantes del Parlamento y el Gobierno de Cataluña no identifican qué perjuicios se irrogarían por el mantenimiento de la suspensión, como tampoco hacían en el caso de la investidura no presencial del Presidente. El único argumento que esgrimen para defender el levantamiento de la suspensión de ambas normas es una genérica apelación al carácter preventivo del recurso del Presidente del Gobierno, que es un “alegato de carácter sustantivo” (ATC 117/2017, de 16 de agosto, FJ 3, con cita del ATC 292/2014, de 2 de diciembre) que no tiene cabida en este incidente cautelar.

Por consiguiente, también se debe mantener la suspensión del art. 2 de la Ley 2/2018, por el que se añaden los apartados 3 a 6 del art. 35 de la Ley 13/2008.

Toda vez que hemos acogido la primera alegación del Abogado del Estado sobre los graves perjuicios derivados del levantamiento, no es menester examinar la subsidiaria de que nos

encontremos ante una “cuestión de gran relieve constitucional” (AATC 156/2013, de 11 de noviembre; y 182/2015 y 186/2015, de 3 de noviembre).

Por todo lo expuesto, el Pleno

### **ACUERDA**

Mantener la suspensión de los siguientes preceptos de la Ley 2/2018, de 8 de mayo, de modificación de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno: artículo 1, en cuanto a la nueva redacción que da al apartado 3 del artículo 4 de la Ley 13/2008; artículo 2, en su integridad, y disposición adicional, en su integridad.

Madrid, a dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho.