



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

INFORME SOBRE LES DIVERSES QÜESTIONS QUE ES PODEN PLANTEJAR DERIVADES DE L'EVENTUAL CESSAMENT DEL PRESIDENT DE LA GENERALITAT A CONSEQÜÈNCIA D'UNA CONDEMNIA PENAL FERMA QUE L'INHABILITI PER A L'EXERCICI DEL CÀRREC

I. ANTECEDENTS DE FET

Primer. Joaquim Torra i Pla fou investit president de la Generalitat de Catalunya pel Parlament de Catalunya en la sessió celebrada els dies 12 i 14 de maig de 2018 (Resolució 17/XII del Parlament de Catalunya, per la qual és investit president de la Generalitat el M. H. Sr. Joaquim Torra i Pla. BOPC núm. 76, del 15 de maig de 2018) i nomenat per Reial decret 291/2018, del 15 de maig (DOGC núm. 7620, del 16 de maig de 2018; BOE núm. 119, del 16 de maig de 2018).

Segon. El president del Parlament va sol·licitar als Serveis Jurídics del Parlament, en data 25 de setembre de 2020, i àmb caràcter urgent, un informe jurídic sobre les diverses qüestions que es poden plantejar derivades de l'eventual cessament del president de la Generalitat, Joaquim Torra i Pla, a conseqüència d'una condemna penal ferma que l'inhabiliti especialment per a l'exercici del càrrec.

II. OBJECTE DE L'INFORME

Aquest informe s'emet per a donar a conèixer el parer jurídic sobre les diverses qüestions que es poden suscitar derivades del cessament del president de la Generalitat a conseqüència d'una condemna penal ferma que l'inhabilita per a l'exercici del càrrec. En particular, sobre l'eficàcia i l'executivitat de les sentències penals d'inhabilitació, i el moment i l'abast de la substitució interina del president cessat per aquesta via; el procediment d'investidura d'un nou president de la Generalitat, el paper del president del Parlament en aquest procés i els terminis del procés; i, finalment, sobre les possibilitats de control al Govern en funcions.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

III. MARC NORMATIU I FONAMENTS JURÍDICS

1. Marc normatiu

a) L'article 67.7 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) i l'article 7.1.f de la Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern (LPGG), estableixen que el president de la Generalitat cessa per condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics, entre altres causes.

b) D'acord amb l'article 118 de la Constitució espanyola (CE), tothom té obligació de complir les sentències i les altres resolucions fermes dels jutges i tribunals, i de prestar la col·laboració que aquests requereixin en el curs del procés i en l'execució d'allò que hagi estat resolt. Així mateix, d'acord amb l'article 18 de la Llei orgànica 6/1985, de l'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ), «1. Les resolucions judicials només podran deixar-se sense efecte en virtut dels recursos previstos en les lleis. 2. Les sentències s'executaran en els seus propis termes [...]».

A aquests efectes, en l'ordre penal, l'article 141 de la Llei d'enjudiciament criminal (LECrím) determina que «sentencia firme es aquella contra la que no cabe recurso alguno ordinario ni extraordinario, salvo los de revisión y rehabilitación». Segons l'article 794 de la mateixa llei processal penal, «[...] tan pronto como sea firme la sentencia se procederá a su ejecución por el Juez o por la Audiencia que la hubiere dictado». En el mateix sentit es pronuncia l'article 988 de la llei processal penal: «Cuando una sentencia sea firme, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 141 de esta Ley, lo declarará así el Juez o Tribunal que la hubiere dictado. Hecha esta declaración, se procederá a ejecutar la sentencia, aunque el reo esté sometido a otra causa [...]».

c) L'article 7.3 LPGG determina que en el supòsit citat [art. 7.1.f LPGG] el president de la Generalitat és substituït interinament, de conformitat amb l'article 6.2 LPGG, i la presidència del Parlament ha d'iniciar el procediment que estableix l'article 4 LPGG per elegir un nou president de la Generalitat.

En concret, l'article 6.2 LPGG preveu que, en cas de cessament del president, el substitueix el conseller primer o el vicepresident, si han estat nomenats, si bé la substitució del president no permet exercir les atribucions del càrrec relatives al plantejament d'una qüestió de confiança, a la designació i el cessament dels consellers o a la dissolució anticipada de la legislatura, d'acord



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

amb el que estableix l'article 6.3 LPGG. La substitució del president de la Generalitat s'acorda per mitjà d'un decret, del qual s'ha de donar compte al Parlament i que ha de ser publicat en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) (art. 6.4 LPGG).

d) El Govern, en tant que una de les causes del seu cessament és el cessament del president de la Generalitat, entra en funcions fins a la presa de possessió del nou Govern (18 LPGG i art. 149 i 150 RPC). En aquest trànsit, el Govern ha de facilitar el desenvolupament normal del procés de formació del nou Govern i el traspàs de poders, i ajustar la seva actuació al que estableix l'article 27. Aquest precepte determina que el Govern, quan es troba en funcions, ha de limitar la seva actuació al «despatx ordinari dels assumptes públics, inclòs l'exercici de la potestat reglamentària, i s'ha d'abstenir, llevat que ho justifiquin raons d'urgència o d'interès general degudament acreditades, d'adoptar qualssevol altres mesures». El Govern, quan es troba en funcions, «[...] no pot aprovar el projecte de llei de pressupostos de la Generalitat, ni presentar projectes de llei al Parlament, ni dictar decrets legislatius. Per contra, «[...] pot dictar decrets llei, de conformitat amb el procediment i en els supòsits que determinen l'Estatut i les lleis».

e) L'article 4.2 LPGG estableix que, dins els deu dies següents al fet causant d'un dels supòsits en què escaigui l'elecció (que és el cas del cessament citat, atesa la referència que aquesta norma fa a l'article 7.3 LPGG), el president del Parlament, un cop consultats els representants dels partits i grups polítics amb representació parlamentària, ha de proposar al Ple un candidat a la presidència de la Generalitat.

Aquest ha de sotmetre a debat del Parlament el seu programa de govern (art. 149 RPC i art. 4.3 LPGG). En concret, l'article 4.4 LPGG disposa que «[...] [p]erquè el candidat o candidata resulti investit, ha d'obtenir els vots de la majoria absoluta. La investidura comporta l'aprovació del programa de govern.» Per la seva banda, els apartats 5 i 6 LPGG preveuen que si el candidat no aconsegueix la majoria absoluta es pot sotmetre, al cap de dos dies, a un segon debat i a una segona votació, en què és suficient la majoria simple. Si en la segona votació el candidat tampoc no és elegit, es tramita una nova proposta, segons el procediment regulat pels apartats 2, 3, 4 i 5 del mateix article 4, i així successivament. Sobre el còmput dels terminis, la disposició addicional (DA) segona LPGG preveu que els terminis indicats en dies per aquesta llei per a les actuacions del Parlament es compten com a dies hàbils, entesos com a tals els dies feiners compresos entre el dilluns i el divendres. Al seu torn, l'article 10 del



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) determina que els terminis indicats en dies en el reglament es computen, si no es disposa altrament, com a dies hàbils.

f) L'article 4.7 LPGG, i també l'article 67.7 EAC, estableixen que si un cop transcorreguts dos mesos des de la primera votació d'investidura cap candidat no ha estat elegit, la legislatura resta dissolta automàticament i el president de la Generalitat en funcions convoca de manera immediata eleccions, que han de tenir lloc entre 40 i 60 dies després de la convocatòria (per bé que, en absència de llei electoral pròpia, cal tenir en compte que l'article 42 de la Llei orgànica 5/1985, del règim electoral general (LOREG), determina que les eleccions han de tenir lloc 54 dies naturals després de la convocatòria, tot i que la modificació d'aquesta llei, operada mitjançant la Llei orgànica 2/2016 (DA setena) preveu, per al supòsit de convocatòria automàtica d'eleccions en virtut de l'article 99.5 CE —supòsit anàleg al descrit—, que aquesta durada es redueixi a 47 dies). Per tant, la legislatura pot finir anticipadament si no té lloc la investidura del president o presidenta de la Generalitat, tal com també concreta l'article 66 EAC.

g) Una vegada el Parlament atorga, mitjançant el seu vot favorable, la confiança al candidat proposat, el president del Parlament ho ha de comunicar al rei, per tal que el nomeni president de la Generalitat (art. 67.4 EAC i art. 5.1 LPGG). Aquest nomenament és un acte formal però té caràcter constitutiu, i és indispensable perquè la investidura desplegui plenament els seus efectes. Aquest acte de nomenament és contrasignat pel president del Govern espanyol (art. 64.1 CE i STC 5/1987).

2. Efectes, fermesa i executivitat de les sentències penals d'inhabilitació especial de càrrec públic. El moment de la producció del fet causant

Als efectes que aquí interessen —l'eventual activació dels mecanismes previstos per la LPGG quan cessa el president de la Generalitat per raó de la seva inhabilitació en sentència ferma—, cal escatir si, al marge dels termes del compliment de la pena d'inhabilitació del president, en seu d'execució penal, el nostre ordenament vincula el cessament del càrrec de president de la Generalitat, amb tots els efectes que això porta aparellat, a la sola fermesa de la sentència, ja que l'article 67.7 EAC i l'article 7.1.f LPGG només estableixen



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

que el president de la Generalitat cessa per «condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics».

La inhabilitació especial de càrrec públic comporta els efectes de la privació definitiva del càrrec, és a dir, de l'extinció d'aquella responsabilitat pública identificada en la sentència de condemna, i que és precisament l'utilitzat per a la comissió del delictes. Priva igualment dels honors que acompanyen el càrrec per al qual s'és inhabilitat i de la capacitat per adquirir aquesta mateixa condició, per qualsevol altra via durant el temps de la condemna.

Pel que fa al moment en què una sentència privativa de drets adquireix ferma, d'acord amb l'article 141 LECrim són sentències fermes aquelles respecte de les quals no es pot interposar cap recurs ordinari ni extraordinari, llevat del de revisió i el de rehabilitació (actualment no existent, i concebut per les fallides fraudulentos). No es preveuen altres tipus de recursos amb els quals atacar la vigència de la sentència ferma, com el recurs d'anul·lació (art. 786.1 LECrim). Seguidament, l'article 794 LECrim determina que, tan aviat com sigui ferma la sentència, el jutge o l'Audiència que l'hagi dictada han de procedir a executar-la.

Atesa la naturalesa de la pena (inhabilitació), tampoc no es dona la possibilitat d'eludir el deure jurisdiccional d'inexcusable i de peremptori compliment de la sentència per la via d'instar la suspensió provisional de l'execució, ja que no es tracta d'una pena privativa de llibertat (art. 80 a 87 del Codi penal). Hi cap la presentació d'un incident de nul·litat —a què es refereix l'article 241.2 LOPJ—, però aquest no implica necessàriament la suspensió de la condemna. En determinats casos s'ha acordat la suspensió de l'execució mitjançant una interlocutòria en haver sol·licitat indult els mateixos interessats (art. 18.3 LOPJ).

Tampoc la presentació d'un recurs d'empara al Tribunal Constitucional (TC), en cas de ser admès —si se'n justifica l'especial transcendència constitucional (art. 49.1 i 50 b LOTC)— no suspèn els efectes de la sentència impugnada (art. 56.1 de la Llei orgànica 2/1979, del 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC), tot i que, si es demana, el TC pot acordar la suspensió si estima que la sentència produeix un perjudici que pugui fer perdre a l'empara la seva finalitat, sempre que el Tribunal aprecii que no es produeix una perturbació greu a un interès constitucionalment protegit ni als drets fonamentals d'una altra persona.

En l'execució de la sentència, el jutge o tribunal sentenciador ha de disposar que el condemnat sigui notificat i requerit personalment per tal que s'abstingui de l'exercici del càrrec i honors, i s'anota en el Registre Central de Penats perquè



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

estengui tots els seus efectes. Amb inici en la data de la notificació i del requeriment personal d'abstenció, o de la de l'anotació registral si no hi hagués hagut requeriment, serà practicada la corresponent liquidació de condemna, a fi de determinar la data final del seu compliment. Una vegada arribada aquesta data final, i verificat el compliment efectiu de la pena, correspon al mateix jutge o tribunal dictar la interlocutòria en què es declari el compliment i l'extinció, si és el cas, de la responsabilitat penal per compliment.

A la vista del que s'ha exposat, els efectes de la sentència són immediats, un cop notificada a l'interessat, ja que no hi cap recurs, per bé que la fermesa d'aquesta ha de ser prèviament declarada, d'acord amb el citat article 988 LECrim, per part de l'òrgan que l'ha dictada (Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, TSJC). A aquests efectes, el Tribunal Suprem (TS) ha de remetre les actuacions al TSJC (art. 977 LECrim), i aquest és ulteriorment l'encarregat d'obrir una peça d'execució i de requerir a l'interessat el compliment de la condemna.

Quant al decret que ha de donar compte del cessament i designar el vicepresident com a president substitut, atès que només el president de la Generalitat i el Govern poden dictar decrets (art. 32.1.c i 40 LPGG), i que el president cessant es veuria impedit en aquest cas de convocar el Govern, s'obririen dues possibilitats: o bé que el vicepresident mateix, *ex lege* (article 6.4 LPGG) signés el decret que li atorga aquests poders; o bé que fos el Govern, convocat a aquest efecte pel vicepresident en funcions de president substitut, el que l'aprovés, solució preferible per evitar que el vicepresident hagi d'atribuir-se la funció de dictar el decret, ni que sigui *ope legis*, en el mateix acte que estableix la substitució. Un cop aprovat, s'ha de comunicar al Parlament i s'ha de promulgar mitjançant la publicació al *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC).

El mateix dia de la publicació en el DOGC es publicaria un reial decret en el *Butlletí Oficial de l'Estat* (BOE) amb la declaració del cessament (art. 152.1 CE i 67.4 EAC; i STC 16/1984, del 6 de febrer), ja que ordinàriament correspon al cap de l'Estat el nomenament i cessament del president de la Generalitat. Així s'ha fet en totes les legislatures anteriors, a excepció de la XII legislatura, en què hi havia vigents les mesures autoritzades pel Ple del Senat en aplicació de l'article 155 de la Constitució. En tot cas, aquesta darrera publicació, en tractar-se d'un assumpte relatiu a l'autoorganització de la Generalitat, no és obstacle



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

perquè la substitució operi per ministeri de la llei, ja que no hi ha cap altra autoritat interna que pugui fer el nomenament del substitut.

3. Elecció del nou president de la Generalitat. Procediment d'investidura i terminis

En el marc de la nostra forma parlamentària de govern, l'Estatut s'inspira en un principi racionalitzador que fa que, entre altres objectius, es persegueixi evitar les crisis governamentals perllongades. En altres paraules, el nostre sistema de creació de governs està orientat a assegurar la màxima estabilitat política i no tant a propiciar la convocatòria de noves eleccions (STC 16/1984 i 15/2000). Amb aquesta finalitat, es preveu la dissolució automàtica del Parlament quan s'evidencia la impossibilitat de designar un president de la Generalitat en el termini de dos mesos. A aquests efectes, la LPGG (art. 4.2) resol la qüestió atribuint al president del Parlament la capacitat de proposar el candidat a ser investit.

La major diferència que es pot trobar entre el procediment d'investidura a Catalunya (i el de la majoria de comunitats autònomes) i el de l'Estat és que es preveu un termini obligatori per fer la proposta de candidat (10 dies), termini en el que el president de la cambra ha de convocar la sessió d'investidura. Per contra, en l'àmbit de l'Estat, el rei no està sotmès a cap termini per proposar el candidat a la presidència del Govern, raó per la qual el moment de la proposta de candidat queda al seu criteri, disposant d'un temps indeterminat, que és més llarg o més curt en funció de la composició del Congrés dels Diputats i dels acords polítics que es puguin adoptar.

En concret, el nostre ordenament fixa dos terminis preceptius. Un primer, com s'ha dit, de 10 dies, perquè el president del Parlament formuli una proposta de candidat al Ple de la cambra, que s'inicia a partir de la sessió constitutiva del Parlament o del fet causant (en el cas que examinem, el del decret de cessament del president i la seva substitució, publicada al DOGC, i comunicada al Parlament). En aquest punt el precepte és molt clar: el president té un mandat ineludible en el termini expressat, i el *dies a quo* és el del fet causant del cessament, i aquesta data és, a més, la pràctica seguida invariablement des del 1980 fins al dia d'avui, la qual cosa posa en relleu que aquest és el sentit adequat de la previsió normativa.

Per contra, les nostres normes no especifiquen de manera directa si es tracta de dies hàbils o naturals, de manera que s'ha d'entendre, com és habitual en



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

dret parlamentari, que es tracta de dies hàbils. De fet, amb caràcter general, la DA segona LPGG estableix que els terminis que aquesta llei indica en dies —als efectes de les actuacions del Parlament— es computen com a dies hàbils, entesos com a tals els dies feiners compresos entre el dilluns i el divendres. A més, l'article 10 RPC determina que els terminis indicats en dies en el Reglament es computen, si no es disposa altrament, com a dies hàbils.

Els precedents en les dotze legislatures al Parlament indiquen que aquest termini es va exhaurir, sense superar-se, arribat el desè dia hàbil després de la constitució en la I legislatura (el 14è dia), en la II legislatura (12è dia) i en la XII legislatura (14è dia). En la resta de casos, el debat d'investidura es va convocar abans del desè dia hàbil. Unes i altres circumstàncies es van deure a la major o menor dificultat perquè algun candidat (Jordi Pujol o Artur Mas) assolís la majoria necessària, depenent del procés negociador entre les forces polítiques, fet que va condicionar la proposta del president de la cambra.

L'establiment d'un termini tan peremptori de deu dies per a proposar candidat pretén propiciar la consecució d'un govern en un termini breu, i evitar el perllongament d'una situació d'interinitat, amb un govern en funcions, ja que si aquesta tingués una durada excessiva podria desembocar en una anomalia greu del sistema institucional, tant per la reducció de la capacitat d'actuació d'un govern d'aquestes característiques com per la limitació que això suposaria de les funcions del Parlament, davant del qual respon políticament l'executiu.

Pel que fa a l'altre termini fixat, el nostre ordenament fa referència a la convocatòria automàtica d'eleccions en el termini de dos mesos, a comptar des de la primera votació d'investidura —que esdevé el fet causant—. L'expressió d'aquest termini és inequívoca en la seva literalitat i coincideix amb el que és habitual en altres comunitats autònomes de l'Estat.

4. Paper de la presidència del Parlament en el procés per a la investidura

D'acord amb el model estatal (art. 99 CE), el president del Congrés es limita a referendar la proposta règia i a ser-ne un mer portaveu. En canvi, en l'àmbit autonòmic, els estatuts d'autonomia, les lleis reguladores del govern i els reglaments parlamentaris o bé confereixen la formulació de la proposta de candidat a la investidura al president de Parlament, assimilant les seves funcions a les d'un cap d'Estat (cas de Catalunya), o bé directament als grups



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

parlamentaris o a les forces polítiques amb representació parlamentària (País Basc –art. 33.1 Estatut d'autonomia del País Basc– i País Valencià –art. 27 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana– o als diputats individualment considerats (Astúries –art. 32 de l'Estatut d'autonomia del Principat d'Astúries– i Extremadura –art. 25 de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Autònoma d'Extremadura–). En alguns casos (Castella - la Manxa) es disposa la investidura automàtica del president un cop expirat el termini sense que l'assemblea hagi triat un candidat (art. 14.5 de l'Estatut de Castella - la Manxa).

En aquest context, cal precisar algunes qüestions: el País Basc i Astúries són exemples de votació potencial entre diversos candidats presentats pels grups parlamentaris sense intervenció de proposta única del president del Parlament. El País Valencià, Extremadura i Navarra, en canvi, són exemples de proposta del president del Parlament condicionada pels suports previs als candidats proposats pels grups. A Extremadura (art. 25.4 Estatut d'autonomia d'Extremadura) i a Navarra (art. 29.4 Ley de Amejoramiento del Fuero) s'indica explícitament que no és obligatori tramitar successives propostes de candidats després del primer fracàs en la investidura. A l'Aragó, l'article 48.2 de l'Estatut obliga el president de les Corts, en cas que el primer candidat a la investidura no obtingui el suport corresponent; a fer noves propostes amb un termini de 10 dies entre elles). Això comporta que el president no és totalment lliure a l'hora de convocar una nova sessió d'investidura quan s'ha format convicció sobre el que cal fer, perquè està obligat a convocar una nova sessió en aquests terminis de deu dies.

A Catalunya les funcions de proposta del president del Parlament no estan limitades o condicionades. Exerceix una tasca d'intermediació amb els grups com a òrgan d'equilibri i moderació de la cambra que és. La posició central del president del Parlament en el procés d'investidura s'esdevé del fet que el marc estatutari i legal català li atribueixen funcions equivalents a les que en altres sistemes es confereix als caps d'Estat (sense anar més lluny, anàlogues a les del cap de l'Estat a Espanya) i, per tant, disposa de prou marge de maniobra. L'única limitació a aquesta potestat és que el nostre ordenament evita, com és lògic, l'exclusió de les converses dels representants dels partits o grups polítics amb menys representació parlamentària, ja que totes les alternatives de govern poden ser considerades, incloent-hi les que puguin formar-se amb els grups i partits minoritaris.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Així les coses, la tasca d'intermediació del president amb els grups parlamentaris ha d'estar presidida per la satisfacció i el compliment de dos objectius coherents amb la forma de govern parlamentària: 1) proposar a la cambra un candidat a la presidència de la Generalitat susceptible d'obtenir la investidura; 2) no allargar indefinidament una eventual situació de bloqueig polític per manca de candidats susceptibles d'obtenir la investidura.

En aquest sentit, quan hi ha un grup parlamentari amb majoria absoluta a la cambra, el paper del president es pot considerar de mínims, gairebé protocol·lari. Quan aquesta situació no es dona, la tasca de diàleg i intermediació s'esdevé més rellevant, però això no vol dir que el president del Parlament tingui atribuïda, ni estatutàriament ni legalment, una funció activa en la recerca d'acords d'investidura. Simplement ha de constatar si hi ha un candidat amb certes possibilitats d'obtenir la investidura, però ni tan sols cal que en tingui la certesa absoluta. Precisament, si aquest candidat no existeix, no sembla lògic, de proposar-ne un altre que es postuli sense possibilitats —i amb la única finalitat de propiciar un debat instrumental per forçar el còmput dels dos mesos previs a una dissolució automàtica—. Si s'admetés aquesta possibilitat, això afectaria la posició institucional i neutral del president, que permetria una proposta de candidat únicament per beneficiar-lo o donar-li protagonisme. El paper del president en aquest procés està ordenat a fer possible la investidura i la subsegüent formació de govern.

A més, com després examinarem amb detall, tampoc no és necessària una candidatura instrumental, ja que hi ha la possibilitat de substituir la proposta de candidat per un «acte equivalent» consistent en una comunicació a la cambra de la impossibilitat constatada, de forma raonada, i això sol és hàbil per iniciar el còmput dels dos mesos abans d'una eventual dissolució. Com és sabut, el Dictamen del Consell d'Estat (DCE) 1985/2003, del 26 de juny, ja va admetre aquesta possibilitat —i nosaltres ja ens hi vam referir en l'informe del 8 de febrer de 2018—, i això és coherent amb el deure i la responsabilitat de la presidència del Parlament d'impulsar accions dirigides a intentar que pugui reeixir raonablement alguna proposta de candidatura.

En aquest marc, com després es dirà, el president pot decidir si convoca o no el Ple per debatre la investidura d'un candidat a la presidència de la Generalitat. Altrament, la possibilitat de convocar necessàriament un Ple en cas que es postulés un candidat sense la majoria necessària seria disfuncional, doncs, d'acord amb l'ordenament vigent i la possibilitat de substituir la proposta de



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

candidat per un acte equivalent, qualsevol altra solució no només no serviria per investir cap candidat sinó que, a més, en dilataria els terminis.

5. Conseqüències de l'expiració del termini per proposar candidat a la presidència de la Generalitat o per elegir nou president

Com s'ha dit, les vicissituds del procés polític poden menar el president del Parlament a constatar que cap representant dels partits i grups polítics amb representació parlamentària no compta amb possibilitats de reunir la majoria necessària per obtenir la investidura. En aquest cas, es produiria una situació de bloqueig institucional o de funcionament no regular de la Generalitat, ja que les dues institucions bàsiques de l'autogovern de Catalunya —president - Govern i Parlament— no podrien exercir les seves funcions plenament. D'altra banda, l'acció de govern resultaria paralitzada i no es podria desenvolupar ni un programa de govern ni l'activitat parlamentària, amb perjudici, en aquest últim cas, del dret de participació dels seus membres. Algunes d'aquestes incidències ja s'han constatat en l'àmbit estatal (període 2015-2016) i a la Comunitat de Madrid (2003).

El nostre ordenament no estableix de manera expressa mecanismes per evitar el perllongament d'una situació anòmala com la que s'ha descrit. Precisament, i com ja es va exposar en el citat informe del 8 de febrer de 2018, arribat el cas, podria correspondre al president del Parlament impulsar el desbloqueig mitjançant un «acte equivalent» a la primera votació fallida, consistent a comunicar a la cambra la constatació de la situació de bloqueig per impossibilitat de proposar un candidat. A aquests efectes, com ja es va assenyalar, no es pot deixar de considerar el precedent de la Comunitat de Madrid, que va dur el Consell d'Estat a emetre el seu parer consultiu precisament sobre el paper institucional del president del Parlament. En aquell supòsit no es va proposar formalment cap candidat, en considerar-se que no n'havia cap que tingués probabilitats d'obtenir el suport necessari per ser investit, després que el president de la cambra mantingués les corresponents consultes i s'exhaurís el termini fixat per fer la sessió d'investidura.

En efecte, el Dictamen del màxim òrgan consultiu del govern de l'Estat (DCE 1985/2003, del 26 de juny), a partir d'una interpretació integradora i finalista del contingut dels preceptes a aplicar, va establir la doctrina de l'«acte equivalent» a la primera votació d'investidura fallida, quan es constati com a realitat certa i objectivable que en el termini hàbil no hi haurà candidat en



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

condicions d'obtenir la confiança de la cambra. En aquest cas, la fórmula suggerida fou que el president de la cambra comunicés aquesta circumstància al Ple, de manera que la manifestació de voluntat receptícia del Ple amb relació a aquesta comunicació produís el mateix efecte útil que la primera investidura fallida. I tot això sens perjudici que, després d'aquest acte, i durant el període subsegüent de dos mesos, el president de l'assemblea, en exercici del seu deure i responsabilitat, intentés proposar un candidat que, amb raonable fonament, pogués ser elegit.

«A juicio del Consejo de Estado y en términos estrictamente jurídicos, no es admisible que la imposibilidad de proponer un candidato a la Presidencia de la Comunidad de Madrid en el breve e inicial plazo de quince días produzca una paralización institucional (en potencia indefinida) de la que no quepa salir de acuerdo con las normas y a la luz de los principios del Derecho que han de informar su interpretación y aplicación. [...] Y la respuesta del Derecho no puede consistir, sin intolerable desdoro para la función del jurista, en propiciar la celebración de una votación de investidura de resultado negativo previsto (y hasta cierto) con el único fin de escenificar el cumplimiento de la letra de la norma. [...] A juicio del Consejo de Estado y en relación con el inicio del cómputo del plazo de los dos meses previsto en el artículo 18.5 del Estatuto de la Comunidad, la realidad cierta de que no existen términos hábiles para que la votación se produzca, precisamente por la falta de un candidato que esté dispuesto y en condiciones de solicitar y obtener la confianza de la Cámara, es de efecto equivalente a una votación fallida para la investidura de un candidato como Presidente de la Comunidad. La situación debe ser objeto de comunicación al Pleno de la Asamblea por parte de su Presidente con invocación y ejercicio, en su caso, de las facultades que le confiere el artículo 55 del Reglamento de la Asamblea. [...]»

En exercici de la seva funció consultiva, doncs, el Consell d'Estat va entendre que, amb la finalitat d'impedir el bloqueig institucional, el president del parlament ha de procedir a comunicar al Ple la impossibilitat de proposar un candidat a la presidència i, immediatament després, convocar-lo per donar compte d'aquesta comunicació. La data d'aquest Ple hauria de ser el *dies a quo* per computar el termini de dos mesos per a la dissolució automàtica del parlament en cas que no hi hagués cap candidat investit en aquest termini. Aquest criteri consultiu ha estat normativitzat en l'article 182.3 del Reglament de l'Assemblea de Madrid.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

En el nostre cas, però, això no s'ha establert expressament. Per la qual cosa resta oberta la possibilitat d'utilitzar diversos procediments o mecanismes que serveixin com a «acte equivalent» i fer possible, en conseqüència, l'inici del termini de dos mesos. De la doctrina establerta pel Consell d'Estat es desprèn que l'«acte equivalent» es una fórmula de desbloqueig que cal entendre en sentit material i, per tant, no necessàriament lligada a una determinada forma com la que s'indica en el seu dictamen (convocatòria del Ple per comunicar que no hi ha candidat viable). Hi pot haver d'altres fórmules igualment idònies com ara la comunicació raonada als grups parlamentaris de la impossibilitat de proposar un candidat, mitjançant una resolució de la presidència, publicada en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) per a públic coneixement, comptant-se a partir de l'endemà d'aquesta publicació el termini de dos mesos fixats per l'article 67.7 EAC i 4.7 LPGG.

6. Possibilitats de control al Govern en funcions

Ja s'ha vist, en descriure el marc normatiu, que el Govern, en un supòsit com el que s'examina, entra en funcions fins a la presa de possessió del nou Govern (art. 18 LPGG i 149 i 150 RPC), ja que es dona una de les causes taxades de cessament del càrrec de president. Segons el Consell de Garanties Estatutàries (DCGE 14/2017, FJ 3), «[d]acord amb les regles habituals en tot règim parlamentari, el Govern es manté en funcions una vegada produït el cessament, fins a la presa de possessió del seu successor». D'acord amb la STC 97/2018 (FJ.2), «[l]a figura del Govern en funcions deriva directament del mandat constitucional (art. 101.2 CE) i té la finalitat d'«evitar vacíos de poder y asegurar en todo momento la continuidad del funcionamiento de la Administración y de la acción de Gobierno».

L'Estatut no es refereix a la figura de Govern en funcions, però sí que ho fan els tantes vegades citats articles 7, 18 i 27 LPGG, que inclouen els mateixos supòsits que la Constitució amb relació al Govern de l'Estat, però afegint-hi, a més, el supòsit inhabilitació del president de la Generalitat per incapacitat o per sentència penal. En aquest cas, com s'ha vist, el Govern cessa el dia en què adquireix ferma la condemna penal ferma d'inhabilitació i roman en funcions fins a la presa de possessió del nou gabinet, una vegada fets els tràmits de la investidura parlamentària del president i del nomenament dels membres de l'executiu.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

La LPGG, com la resta de lleis que regulen el Govern en funcions, estableix una limitació funcional de l'executiu en aquesta situació. El fonament d'això es troba en el fet que aquest gabinet no ha rebut la confiança de la nova representació parlamentària i, per tant, no té la legitimació democràtica necessària per poder exercir plenament les seves atribucions. Amb tot, al costat del principi que s'acaba d'assenyalar, opera també el principi de la necessària continuïtat del funcionament de l'aparell de la Generalitat, i específicament d'un dels seus poders més actius, com és el poder executiu.

En efecte, la LPGG incorpora una regulació substancialment coincident amb l'estatal, amb expressa atribució al Govern en funcions de la potestat reglamentària i de la de dictar decrets llei. Deixant al marge l'exclusió expressa de l'exercici de determinades facultats, el règim jurídic de l'actuació del Govern en funcions gira, tanmateix, en torn de conceptes jurídics indeterminats: «el despatx ordinari d'assumptes públics» per a l'activitat pròpia o normal; els «casos d'urgència»; o les «raons d'interès general» per a l'activitat excepcional. Amb tot, val a dir-ho, la Sentència de la Sala Contenciosa del Tribunal Suprem del 2 de desembre de 2005 va interpretar en un sentit ampli la noció de «despatx ordinari»: «el despatx ordinari dels assumptes públics comprèn tots aquells la resolució dels quals no impliqui l'establiment de noves orientacions polítiques».

Si, com s'acaba d'assenyalar, un govern en funcions pot i ha de prendre determinades mesures, i si, a més, el fonament normatiu d'aquestes mesures són conceptes jurídics indeterminats, resulta totalment coherent que aquest executiu en funcions es pugui veure sotmès a control parlamentari. Certament, no al control parlamentari dels instruments que impliquen la posada en joc de la responsabilitat política de Govern (moció de censura o qüestió de confiança), perquè el Govern en funcions no té una relació de confiança amb la cambra; però sí el control dels mecanismes ordinaris, perquè la noció de responsabilitat política governamental en un sistema democràtic parlamentari no exhaureix els seus efectes en la possibilitat extraordinària de la remoció del president i del gabinet, sinó que es desplega de manera habitual i constant a través de l'obligació d'informar i de retre comptes de la seva actuació al llarg de tot el seu mandat, fins i tot quan està merament en funcions.

Aquest mateix criteri es va exposar en un informe de la Secretaria General del Congrés dels Diputats, del 19 de gener de 2016, amb relació a un acord de la Comissió de Defensa perquè comparegués el ministre de Defensa en funcions per donar compte dels acords d'una reunió dels ministres de Defensa de l'OTAN:



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

«[...] en la mesura que el Govern en funcions conserva certes competències, excepcionalment i de forma singularitzada en cada cas, la Mesa podria admetre i ordenar la tramitació de d'iniciatives de control i d'informació (preguntes, interpel·lacions, compareixences i sol·licituds d'informe) que poguessin plantejar-se, sempre referides a l'exercici de les funcions que l'article 21 de la Llei de Govern confereix a aquest quan està en funcions».

En aquest cas, la controvèrsia entre els òrgans de la cambra i el Govern de l'Estat residia en la posició contrària al control per part d'aquest últim, basada en la inexistència de relació fiduciària o de confiança entre el Congrés dels Diputats i el Govern en funcions, establerta en virtut de la investidura de candidat. Sobre això, la STC 124/2018 (especialment els FJ 7 i 8), que analitzà el conflicte d'atribucions plantejat, raonà que la identificació plena entre funció de control i relació de confiança entre el Govern i el Congrés dels Diputats no s'infereix de la Constitució. Contra el criteri de l'executiu, el TC va assumir l'existència de control parlamentari respecte de l'activitat d'un govern en funcions. I la clau de la solució, a parer de l'alt tribunal, no és la relació fiduciària sinó l'acció de Govern: la diferència entre control i exigència de responsabilitat deriva del fet que la primera és una acció de coneixement, mentre que la responsabilitat política es caracteritza per una sanció possible, la destitució; és a dir, un qüestionament total de l'existència de Govern, en si o a través del seu president.

Un aspecte complementari a aquest és el de l'abast de la substitució interina i el seu sotmetiment al control parlamentari. Amb caràcter general, l'adjectiu *interí* s'empra per qualificar aquell qui o allò que, durant un cert temps, reemplaça un altre individu o cosa i en cobreix l'absència. El diccionari de l'Institut d'Estudis Catalans descriu aquesta circumstància de la següent manera: «Que serveix, exerceix un càrrec, suplint la falta d'una altra cosa, d'un altre». En l'esfera laboral o de la funció pública, la noció d'interinitat es vincula al treballador que, davant la falta d'un altre, assumeix una determinada funció, exercint un càrrec.

En el pla institucional i del dret públic, la «presidència interina» és un terme utilitzat amb diferent abast en el dret comparat, especialment en els sistemes presidencialistes. Es refereix a l'absència o a la incapacitat d'un president d'assumir el comandament d'un país o d'una institució de rang presidencial, i el seu reemplaçament en l'interim per un vicepresident o per un altre òrgan superior o alt càrrec, que, en alguns sistemes institucionals, es denomina



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

«president encarregat» o «president provisional». En aquest sentit, cal diferenciar-lo de la suplència, referida a la substitució per absència temporal o malaltia.

Així, l'article 6.2 LPGG determina que «[s]i concorre un dels supòsits de cessament del president o presidenta de la Generalitat que determina l'article 7.3, el *substitueix* el conseller primer o consellera primera o el vicepresident o vicepresidenta, si han estat nomenats [...]» [la cursiva és nostra]. I l'article 7.3 LPGG, relatiu al cessament del president de la Generalitat, preveu que «[e]n els supòsits *d*, *e* i *f* de l'apartat 1 [incapacitat permanent, física o mental, que l'inhabiliti per a l'exercici del càrrec; defunció; o per condemna penal ferma que comporti la inhabilitació per a l'exercici de càrrecs públics] el president o presidenta de la Generalitat és *substituït interinament*, de conformitat amb l'article 6.2, i la presidència del Parlament inicia el procediment que estableix l'article 4 per a elegir un nou president o presidenta de la Generalitat.» [la cursiva és nostra].

La interpretació sistemàtica dels articles 6.2 i 7.3 LPGG determinen sense lloc a dubtes que, en la situació que es planteja, la nota d'interinitat implica que, a més de les limitacions inherents a la substitució [no poder exercir les atribucions relatives al plantejament d'una qüestió de confiança, a la designació i el cessament dels consellers o a la dissolució anticipada de la legislatura) –art. 6.3 LPGG–], el substituït ha d'exercir la presidència sense ocupar el càrrec de president, perquè no està cridat a completar el mandat del seu predecessor. Notí's, a més, que l'article 7.2 reserva la denominació de «president en funcions» al president cessant en els supòsits de canvi de legislatura a conseqüència d'unes eleccions, aprovació d'una moció de censura o denegació d'una qüestió de confiança i dimissió.

Aquesta nota d'interinitat es veu reforçada pel fet que la mateixa LPGG preveu que es pugui iniciar el procés d'elecció del nou president (a partir de la comunicació del Govern al Parlament de la circumstància de la substitució) en un termini prou peremptori (10 dies següents al fet causant), perquè el president del Parlament, un cop consultats els representants dels partits i grups polítics amb representació parlamentària, proposi al Ple un candidat. A més, l'article 4.7 LPGG preveu un termini de dos mesos —a comptar des de la primera votació d'investidura— perquè si cap candidat no ha estat elegit, es dissolgui la legislatura i es convoquin eleccions.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

Aclarida la naturalesa de la responsabilitat assumida pel vicepresident, és clar que aquest pot exercir les funcions del president dels articles 10, 11 i 12 LPGG, amb les exclusions ja citades de l'article 6.3 —tot i que, arribat el cas, sembla clar que caldria afegir la possibilitat que el vicepresident signés la convocatòria d'eleccions derivada de l'article 67.3 EAC, en absència d'investidura—. Òbviament, l'exercici d'aquestes funcions ha de venir necessàriament modulats i limitats per la situació de govern en funcions en els termes dels articles 18 i 27 LPGG, que ja han estat citats en descriure el marc normatiu aplicable.

Amb tot, pel que fa a les relacions amb el Parlament, a la vista del marc estatutari i legal, i de la STC 124/2018 (FJ 7 i 8), no sembla rellevant prejudicar si la substitució interina serà més o menys breu. Pot ser breu, en efecte, si les previsions derivades de l'article 7.3. i 7.4 LPGG es poden aplicar amb immediatesa i en el termini de 10 dies és investit i nomenat un nou president. Però res no exclou que el període de substitució s'allargui dos mesos més a partir de la primera votació d'investidura fallida (o de l'acte que el substitueixi). Si no hi ha investidura en aquest termini, la substitució interina duraria fins la convocatòria electoral, i les 3 o 4 setmanes posteriors fins a la constitució del nou Parlament i l'investidura del nou president. En aquest marc, el Govern en funcions presidit interinament pel vicepresident pot desplegar diverses atribucions i potestats d'acord amb els preceptes citats a l'inici d'aquest informe, i de la forma de govern parlamentària de la Generalitat (títol II EAC), en què la funció de control del Parlament és una peça estructural, i no desapareix pel fet que el Govern estigui en funcions.

D'acord amb totes les consideracions anteriors, el vicepresident en situació de substitut interí del president s'hauria de sotmetre a control parlamentari ordinari per les actuacions directament vinculades a la seva intervenció en l'acció del Govern en funcions. Això pot comportar la resposta a preguntes orals en el Ple. Ara bé, sembla plausible que resti fora el format de l'hora de preguntes en cada Ple al president, que consuetudinàriament ha esdevingut un espai materialment obert i de debat polític general, més propi d'una situació de govern en plenitud de funcions. No es pot perdre de vista, a més, que l'hora de preguntes al president es té en cada sessió ordinària del Ple. Amb tot, atesa la llacuna reglamentària en aquest punt, la Mesa i la Junta de Portaveus podrien establir un criteri interpretatiu al respecte [art. 37.1 a) RPC], cercant l'equilibri i ponderació necessària entre el dret d'interrogació dels grups parlamentaris i el fet que es tracta d'una situació no només inèdita sinó sotmesa als condicionants que s'han dit.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

IV. CONCLUSIONS

Ateses les consideracions exposades, es pot concloure el següent:

1. La Sentència per la qual eventualment es condemni a la pena d'inhabilitació especial el president de la Generalitat esdevé ferma en ser desestimat el recurs de cassació interposat en contra d'ella. Com a regla general, la fermesa de la sentència, però, ha de ser declarada pel tribunal sentenciador (TSJC) i notificada a la persona condemnada, sens perjudici que, atesa la seva transcendència institucional, també es notifiqui a altres interessats, com són les institucions directament afectades. Els efectes d'una sentència condemnatòria d'aquesta classe respecte de la persona afectada es produeix en el moment en què li és notificada. Això no obstant, en el cas del president de la Generalitat cal la publicació del cessament en el DOGC i en el BOE, a la pràctica simultànies, ja que això possibilita el desplegament dels dits efectes cap a les institucions i el seu general coneixement.
2. Una vegada produït el cessament, el president de la Generalitat és substituït pel vicepresident, per determinació de la llei. Amb tot, és necessari declarar aquesta substitució mitjançant un decret, bé del mateix vicepresident, actuant *ope legis*, bé del Govern; aquesta última solució no suscitaria controvèrsia, mentre que la primera podria suscitar algun dubte doncs pressuposaria l'autoatribució de la funció de decretar abans de declarar la substitució.
3. A partir del moment de la publicació del cessament del president de la Generalitat, o de la comunicació d'aquesta circumstància pel secretari del Govern si aquesta fos anterior, s'inicia el termini de 10 dies hàbils perquè el president del Parlament faci les consultes amb els representants de tots els partits i grups polítics amb representació parlamentària:
 - a) Si, després d'aquestes consultes, el president constata que hi ha un diputat que pot ser candidat, perquè té possibilitats reals de ser investit, ha de fer la proposta corresponent i convocar la sessió d'investidura.



PARLAMENT DE CATALUNYA

Serveis Jurídics

- b) Si el president del Parlament considerés que no hi ha cap candidat en condicions reals d'obtenir el suport per resultar investit, hauria de materialitzar sense demora un «acte equivalent» a la investidura fallida per tal d'evitar entrar en un període d'incertesa i bloqueig institucional, incongruent amb el sistema parlamentari de govern i amb el parlamentarisme racionalitzat, evitant la permanència d'un Govern limitat en les seves funcions i del Parlament en la seva capacitat de control i, doncs, del dret de participació dels diputats i dels seus electors.

La formalització de l'«acte equivalent» que ha de permetre superar aquesta situació anòmla es pot fer de diverses formes, per exemple mitjançant una resolució raonada del president del Parlament, que hauria de publicar-se en el BOPC, en què es constatés la manca d'un candidat viable, i això, per si sol, seria determinant de l'inici del còmput dels dos mesos previstos per a investir un nou president abans de la dissolució automàtica del Parlament.

4. El cessament del president de la Generalitat dona lloc al cessament del Govern, el qual resta en funcions. Aquesta situació no només comporta una limitació de les facultats del Govern, reduïdes al despatx ordinari dels assumptes, sinó també les del president en funcions de substitut interí, concretades en l'article 6.3 LPGG. Tanmateix, això no afecta les relacions amb el Parlament ni altera la funció de control ordinari del Parlament, per bé que en resten exclosos els instruments que impliquen la responsabilitat política del Govern, doncs el Govern en funcions no manté una relació de confiança amb la cambra.

Aquest informe s'emet únicament subjecte a l'acompliment dels principis d'objectivitat, de llibertat de consciència i d'independència professional.

Palau del Parlament, 28 de setembre del 2020


Joan Ridaó i Martín
Lletrat major


Xavier Muro i Bas
Secretari general