

RECU LL DE DOCTRINA DEL CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES

M. Àngels Arróniz Morera de la Vall

Lletrada cap dels Serveis Jurídics

Consell de Garanties Estatutàries

Anna M. Carbonell Roura

Lletrada responsable de Biblioteca, Documentació i Publicacions

Consell de Garanties Estatutàries

Sumari: 1. Dictamen 1/2024, del 16 de febrer, sobre la Llei 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge; 1.1. L'activitat estatal de foment i respecte de la competència de la Generalitat en matèria d'habitatge en relació amb l'activitat de foment (art. 137.1*b* i 114.2 EAC) i l'autonomia financera (art. 201.2 EAC); 1.2. L'adequació de la regulació al principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 de la Constitució espanyola; 1.3. El respecte a les competències de la Generalitat de la resta de preceptes qüestionats; 1.4. El vot particular; 2. Dictamen 2/2024, del 23 de juliol, sobre la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya; 2.1. La delegació del vot i el respecte a l'article 23.2 de la Constitució espanyola i al principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 del mateix text; 2.1.1. L'article 2 de la Proposta de reforma en la modificació que efectua de l'article 95.2 del Reglament del Parlament de Catalunya i l'esmena número 4; 2.1.2. L'article 2 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya en l'addició que efectua d'un apartat 4 a l'article 95 del mateix reglament; 2.2. La votació telemàtica i la seva adequació a l'article 23.2 de la Constitució espanyola; 2.3. La delegació del vot i el règim transitori per a l'aplicació de la Llei orgànica 1/2024, del 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya. El respecte a l'article 23.2 de la Constitució espanyola i al principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics *ex* article 9.3 del mateix text legal.

1. DICTAMEN 1/2024, DEL 16 DE FEBRER, SOBRE LA LLEI 12/2023, DEL 24 DE MAIG, PEL DRET A L'HABITATGE

Continuant amb la dinàmica de l'any 2023, el febrer del 2024 el Consell ha emès un altre pronunciament en matèria d'habitatge, en concret sobre la mateixa norma objecte del Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries (DCGE) 1/2023, del 2 d'agost,¹ la Llei estatal 12/2023, del 24 de maig, pel dret a l'habitatge; aquesta vegada, però, a sol·licitud del Govern de la Generalitat de Catalunya.²

1. Una síntesi d'aquest pronunciament del Consell es pot consultar a: Carbonell Roura, Anna M. "Recull de doctrina del Consell de Garanties Estatutàries". *Revista Catalana d'Administració Pública* [recurs electrònic], núm. 1 (juny 2024), p: 363-387.

2. Amb posterioritat a l'emissió del Dictamen preceptiu del Consell, el Govern de la Generalitat ha presentat el recurs d'inconstitucionalitat 1278-2028, contra determinats preceptes de la Llei, que ha estat ad-

En aquella ocasió es van analitzar els apartats *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r* i *s* de l'article 2, els apartats *1b, 1d, 2, 3* i *4* de l'article 15, els articles 16 i 17, els apartats 1, 3, 4 i 6 de l'article 18, els apartats 1, tercer paràgraf, i 2 de l'article 27, la disposició transitòria segona, per connexió amb els apartats 2 i 3 de l'article 27 i amb els articles 28, 29 i 34, la disposició transitòria primera, paràgraf segon, i l'apartat 1 de la disposició final setena de la precitada norma. D'altra banda, en el dictamen mencionat també es van examinar els apartats *2d* i *5* de l'article 18, per bé que en el present dictamen es tracten des d'una altra perspectiva o amb una fonamentació singularitzada diferent. Finalment, hi ha una sèrie de preceptes que s'analitzen de nou, com són els articles *3f.1*, segon paràgraf, *11.1, 12, 23* i *24*, la disposició addicional primera i les disposicions finals primera, apartat sisè, i quarta.

En les línies que segueixen ens centrarem únicament en els aspectes i les consideracions que afegeix aquest pronunciament, més encara tenint en compte que, quant a l'argumentació i les conclusions respecte dels preceptes tractats també en el DCGE 1/2023, el Consell hi fa una remissió *in totum*.

1.1. L'ACTIVITAT ESTATAL DE FOMENT I RESPECTE DE LA COMPETÈNCIA DE LA GENERALITAT EN MATÈRIA D'HABITATGE EN RELACIÓ AMB L'ACTIVITAT DE FOMENT (ART. 137.1B I II.4.2 EAC) I L'AUTONOMIA FINANCERA (ART. 201.2 EAC)

El Dictamen tracta conjuntament els *articles 12, 18.5, 23 i 24* de la Llei 12/2023, atès que tots fan referència a activitats estatals de foment. Així, l'article 12 regula l'acció de l'Estat en matèria d'habitatge, rehabilitació, regeneració i renovació urbana; l'article 18.5 es refereix al programa específic que pot desenvolupar el ministeri competent en matèria d'habitatge per a les zones de mercat residencial tensionat; l'article 23 conté dos apartats referents a la planificació i la programació estatal en aquesta matèria, i l'article 24 es refereix als plans estatals en matèria d'habitatge i rehabilitació, regeneració i renovació urbana i rural.

En referència al marc constitucional i estatutari en matèria de foment de l'habitatge, el Dictamen reconeix que és constitucionalment admissible l'exercici de l'activitat de foment estatal en àmbits de competència exclusiva autonòmica, ja sigui a través del títol competencial de l'Estat sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 de la Constitució espanyola [CE]), ja sigui mitjançant la competència relativa a les condicions bàsiques per a garantir la igualtat (art. 149.1.1 de la CE). No obstant això, assenyalant que una interpretació expansiva d'aquests dos títols competencials de caràcter transversal pot comportar un risc real de buidament de les competències autonòmiques afectades i, a

més a tràmit per mitjà de la provisió de 9 d'abril de 2024 i que s'afegeix al presentat amb anterioritat pel Parlament de Catalunya (núm. 5580-2023, admès a tràmit per la provisió de 26 de setembre de 2023). Fruit de la nombrosa conflictivitat constitucional de la qual ha estat objecte aquesta norma s'ha emès el primer pronunciament del Tribunal Constitucional (STC 79/2024, de 21 de maig) de resultes del recurs d'inconstitucionalitat 5491-2023 promogut pel Consell de Govern d'Andalusia, que ha conclòs amb la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat dels articles 16; 19.3 a partir de l'incís «que ha d'incloure, respecte als habitatges de titularitat del gran tenidor en la zona de mercat residencial tensat, almenys, les dades següents:»; 27.1, tercer paràgraf; 27.3, i la disposició transitòria primera de l'esmentada Llei 12/2023. La STC porta annex un vot particular.

més, pot produir una distorsió permanent del sistema ordinari de finançament autonòmic (Sentència del Tribunal Constitucional [STC] 36/2012, del 15 de març, fonament jurídic [FJ] 4, i Dictamen 12/2012, del 22 d'agost, FJ 2).

El Dictamen fa palès que, a la pràctica, l'acció de foment de l'Estat en matèria d'habitatge s'ha materialitzat en una sèrie de plans estatals sense solució de continuïtat que regulen pràcticament tot el règim jurídic dels programes i les subvencions de promoció en aquest àmbit, com el Pla Estatal d'Accés a l'Habitatge actualment vigent (2022-2025). En el Conveni signat entre la Generalitat i l'Estat per a l'execució d'aquest pla es concreten els programes en els quals participarà la Generalitat (amb el seu cofinançament) i s'especifiquen una sèrie de facultats, merament executives, de tramitació i pagament dels ajuts, sempre en el marc dels programes dissenyats en el pla estatal, sense possibilitat d'establir una modulació en els objectius o les accions que s'han de finançar i havent de seguir estrictament els requisits i controls per a justificar les despeses a fi d'obtenir el finançament estatal pactat.

L'aplicació del paràmetre de constitucionalitat dut a terme en el Dictamen es projecta sobre dos aspectes: d'una banda, la manca de previsió expressa de la territorialització dels recursos de l'Estat amb destinació al foment de l'habitatge i, de l'altra, la manca de capacitat de decisió de la Generalitat quant a l'establiment d'objectius i prioritats en la seva activitat de foment en aquest camp.

a) Pel que fa al primer aspecte, es constata que el criteri de la territorialització dels recursos financers destinats a l'activitat de foment de l'Estat en general, i en l'àmbit de l'habitatge en particular, ha estat una constant de la jurisprudència constitucional i també ha estat inclòs en l'article 114 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC). Els preceptes objecte de dictamen, si bé en algun cas hi fan al·lusions indirectes, no contenen, en efecte, cap menció expressa de la territorialització esmentada. Ara bé, aquesta absència no és en ella mateixa motiu d'inconstitucionalitat, ja que la dicció de la norma legal no impedeix que es pugui fer una distribució dels fons estatals conforme al criteri de la jurisprudència constitucional a través dels plans que s'aprovin posteriorment. Per tant, no es pot fer un pronunciament de caràcter preventiu, tal com es va dir, en el mateix sentit, en el DCGE 1/2021, del 30 de març (FJ 3.6), i en la línia del que ha declarat també el Tribunal Constitucional sobre la improcedència de la impugnació preventiva o hipotètica (STC 64/2018, del 7 de juny, FJ 5, o 36/2022, del 10 de març, FJ 3).

b) Quant al segon aspecte, relatiu a la privació de la capacitat de decisió autonòmica sobre els objectius de l'activitat de foment com a conseqüència de les previsions dels articles 12, 23 i 24 de la Llei 12/2023, amb caràcter previ cal esmentar que l'apartat 1 de la disposició final setena de la Llei declara que l'article 12 ha estat dictat a l'empara dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 de la CE i que l'apartat 3 de la mateixa disposició final preveu que el contingut dels articles 23 i 24 (entre d'altres) és únicament d'aplicació a l'Administració general de l'Estat. Malgrat l'exclusió expressa d'aquests dos articles, el Dictamen assevera que les actuacions de planificació i de foment que es deriven de la seva aprovació no són innòcues i produiran efectes sobre les competències de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge.

Tenint en compte això anterior, sosté que l'Estat no pot establir, a l'empara dels títols dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 de la CE, una política general en matèria d'habitatge, com

si disposés d'un títol sectorial específic en la matèria que s'imposi a la política que, en aquest sector, poden formular les comunitats autònomes en exercici de la seva competència exclusiva, sota pena de desvirtuar completament el sistema de distribució de competències.

Així mateix, el poder de despesa o subvencional, en aquest cas lligat a l'activitat de planificació estatal, és sempre un poder instrumental que s'exerceix «dintre» i no «al marge» de l'ordre de competències i dels límits que estableix la CE, entre d'altres el respecte a l'autonomia política i financera de les comunitats autònomes que reconeixen i garanteixen els articles 2, 137 i 156 de la CE. Ara bé, l'important increment de l'activitat de planificació i de foment estatal en àmbits materials o sectorials que són competència exclusiva de les comunitats autònomes esdevé un singular mecanisme de finançament que constreny la llibertat dels seus òrgans de govern per a fixar la destinació i l'orientació de la despesa en virtut de la seva autonomia financera.

El Dictamen estima que, dins d'aquest àmbit i, concretament, en la celebració d'un conveni de distribució de fons estatals, si es tracta de competències autonòmiques plenament exclusives, l'Estat no pot interferir, limitar o condicionar-ne l'exercici, ni pot utilitzar-lo per a convertir una competència que és exclusiva de les comunitats autònomes en compartida. Així, el conveni no pot servir perquè l'Estat recuperi competències en sectors d'activitat descentralitzats, ni tampoc perquè la comunitat autònoma renunciï a unes competències que són indisponibles per imperatiu constitucional.

En una interpretació conjunta del contingut i els efectes dels preceptes qüestionats, es fa palès que la política pública de les comunitats autònomes en matèria d'habitatge està fortament orientada i condicionada pels plans estatals, fins i tot en el supòsit que aquestes vulguin obtenir finançament estatal per als plans autonòmics. Així, quan projecta sobre aquests preceptes el cànon de constitucionalitat sobre l'acció de foment de l'Estat, el Dictamen considera que els apartats 1 i 3 de l'article 12, el segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 23, i els apartats 2 i 5 de l'article 24 de la Llei 12/2023, atès que efectuen una descripció detallada i imperativa de les prioritats i els objectius als quals s'ha d'atenir l'acció de l'Estat, que comprèn l'acció de foment a través de la planificació, ocupen pràcticament tot l'espai normatiu i no deixen marge suficient perquè la Generalitat pugui incorporar els seus objectius prioritaris i pugui definir una política pròpia de foment de l'habitatge, tenint en compte que aquesta depèn fonamentalment de la disponibilitat de recursos econòmics, en gran mesura provinents de l'Estat, que és qui té una capacitat de despesa més gran. Addicionalment, en l'article 12.2 l'Estat condiona la seva col·laboració en el finançament dels plans que aprovin les comunitats autònomes, als termes i les exigències de la seva pròpia planificació. En aquest sentit, en establir una condició es desvirtua el model de col·laboració exigint per la jurisprudència constitucional, tenint en compte que és la Generalitat qui té la competència exclusiva en matèria d'habitatge i que l'Estat només hauria d'incidir-hi incidentalment. Per aquest motiu, els preceptes esmentats vulneren les competències de la Generalitat en matèria de foment de l'habitatge dels articles 137.1*b* i 114.2 de l'EAC.

Finalment, l'amplitud dels objectius que es fixen i es repeteixen en els preceptes precitats, que pràcticament qualifiquen com a prioritaris qualssevol programa o actuació en matèria d'habitatge, juntament amb el finançament que porten associat (fins i tot quan es tracta de participar en el finançament de plans autonòmics), podrien, en últim terme, suposar un

condicionament i un constrenyiment perquè la Generalitat pugui fixar la destinació i l'orientació de la seva despesa pública i la seva quantificació i distribució concreta en la matèria d'habitatge, la qual cosa vulneraria la seva autonomia financera reconeguda en l'article 202.1 de l'EAC.

En conseqüència, el Dictamen conclou que els apartats 1, 2 i 3 de l'article 12, el segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 23, i els apartats 2 i 5 de l'article 24 de la Llei 12/2023, vulneren la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1*b* de l'EAC) en relació amb l'activitat de foment (art. 114.2 de l'EAC), com també el principi d'autonomia financera (art. 201.2 de l'EAC), i no troben empara en els apartats 1 i 13 de l'article 149.1 de la CE.

Pel que fa a l'article 18 de la Llei 12/2023, cal tenir en compte que el seu apartat 5 ja va ser tractat des del punt de vista competencial en el DCGE 1/2023, que el va declarar no contrari a l'EAC ni a la CE, juntament amb els apartats 2, 3 i 6. El Dictamen afegeix ara que també és conforme amb la jurisprudència constitucional sobre l'abast de l'activitat de foment de l'Estat, atès que l'incís «d'acord amb l'administració territorial competent» permet entendre que les mesures adoptades per l'Estat en el marc de l'article 18.5 seran respectuoses amb la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'habitatge.

1.2. L'ADEQUACIÓ DE LA REGULACIÓ AL PRINCIPI DE SEGURETAT JURÍDICA DE L'ARTICLE 9.3 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

El Dictamen es pronuncia sobre el principi de seguretat jurídica en relació amb l'article 18.2 i la disposició final primera, apartat sisè, de la Llei 12/2023.

L'article 18.2 ja va ser tractat des del punt de vista competencial en el DCGE 1/2023, on es va declarar que no era contrari a l'EAC ni a la CE. Quant al contingut d'aquest apartat 2, el primer incís de la lletra *d* preveu que la vigència de la declaració d'un àmbit territorial com a zona de mercat residencial tensionat és de tres anys prorrogables anualment per causes justificades, mentre que el segon incís afegeix que, per a l'aplicació de les mesures contingudes en la Llei 12/2023 sobre les zones de mercat tensionat, el Ministeri de Transports, Mobilitat i Agenda Urbana ha d'aprovar trimestralment una resolució que reculli la relació d'aquestes zones que hagin estat declarades de conformitat amb el procediment establert pel mateix article 18.

La *disposició final primera* de la Llei 12/2023 conté una sèrie de mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes d'arrendament d'habitatge, mitjançant la modificació de la Llei 29/1994, del 24 de novembre, d'arrendaments urbans (LAU). En concret, l'apartat 6 introdueix una nova disposició transitòria setena en la LAU per la qual s'estableix que les previsions de l'article 17.7 de la mateixa LAU (addicionat en l'apartat 3 de la precitada disposició final primera) sobre la contenció de rendes de lloguer d'habitatges en mans de grans tenidors en zones de mercat tensionat no es poden aplicar fins que no s'aprovi el sistema d'índexs de referència de preus de lloguer, d'acord amb el que preveuen la disposició addicional primera de la Llei 12/2023 i la disposició addicional segona del Reial decret llei 7/2019, de l'1 de març, de mesures urgents en matèria d'habitatge i lloguer.

Respecte a la possible vulneració del principi de seguretat jurídica de l'article 9.3 de la CE per part dels dos preceptes explicitats, el Consell es fa ressò del DCGE 3/2023, de l'1

de desembre, sobre el Decret llei 3/2023, del 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic (FJ 5), amb citació de dictàmens anteriors (DCGE 17/2010, del 15 de juliol, FJ 1; 2/2021, del 29 de juliol, FJ 3.1, i 1/2023, FJ 3.7) i de jurisprudència constitucional (STC 90/2009, del 20 d'abril, FJ 4 i 6; 136/2011, del 13 de setembre, FJ 12*b*; 234/2012, del 13 de desembre, FJ 8, i, més recentment, 16/2023, del 7 de març, FJ 8), on s'afirma que aquest principi només es pot considerar vulnerat «quan, tenint en compte les regles d'interpretació admissibles en dret, el contingut o les omissions d'un text normatiu produeixen confusió o dubtes que generin en els seus destinataris una incertesa raonablement insuperable sobre la conducta exigible o sobre la previsibilitat dels seus efectes».³ Coherentment amb aquest criteri, el principi de seguretat jurídica ha de ser interpretat i aplicat de manera restrictiva.

En aplicació d'aquesta doctrina, el Dictamen estima que l'expressa i concreta previsió temporal («amb caràcter trimestral») relativa a la periodicitat de les resolucions ministerials necessàries per tal que les declaracions de zones de mercat residencial tensionat puguin desplegar els seus efectes, impedeix que l'article 18.2*d* de la Llei 12/2023 generi inseguretat jurídica. Una qüestió diferent és si la Generalitat, com a autoritat competent en matèria d'habitatge, no ha pogut veure encara desplegats els efectes de la Resolució TER/2940/2023, de l'11 d'agost,⁴ per la qual es declaren zona de mercat residencial tensionat diversos municipis d'acord amb la Llei estatal 12/2023, per manca de la resolució ministerial corresponent.⁵ Aquesta circumstància deriva, en tot cas, d'un incompliment legal per part de l'aplicador de la norma, i no del fet que aquesta estigui viciada d'inseguretat jurídica.

En el cas de l'apartat 6 de la disposició final primera, és cert que deixa en una indeterminació temporal l'aplicació de les mesures específiques de contenció de rendes de l'article 17.7 de la LAU, ja que no estableix un termini per a l'aprovació del corresponent sistema estatal d'índexs de referència del preu dels habitatges de lloguer. Ara bé, la dita disposició no genera una incertesa raonablement insuperable en relació amb l'aplicació de les mesures específiques en matèria de contenció de rendes en zones de mercat tensionat quan l'habitatge sigui propietat d'un gran tenidor. I això anterior perquè la mateixa disposició final deixa clar que la regulació de l'article 17.7 de la LAU només s'aplicarà «una vegada estigui aprovat el sistema d'índexs de preus de referència esmentat».⁶ Per tant, mentre aquest sistema d'índexs no sigui adoptat, la contenció de rendes s'aplicarà de conformitat amb les regles de l'article 17.6 de la LAU, és a dir, les disposicions generals previstes per a les zones de mercat tensionat.

3. Les traduccions de textos jurisdiccionals són nostres.

4. Aquesta Resolució es va deixar sense efecte per la Resolució TER/800/2024, de 13 de març (DOGC núm. 9122, de 14 de març de 2024), a la qual cal afegir posteriorment la Resolució TER/2408/2024, d'1 de juliol, per la qual es declara una nova zona de mercat residencial tensionat formada per 131 municipis de Catalunya, d'acord amb la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge (DOGC núm. 9196 de 3 de juliol de 2024).

5. Resolució de la Secretaria d'Estat d'Habitatge i Agenda Urbana per la qual es publica la relació de zones de mercat residencial tensionat que han estat declarades en virtut del procediment establert en l'article 18 de la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge, en el primer trimestre de 2024, que va ser finalment adoptada el 14 de març de 2024 (BOE núm. 66, de 15 de març de 2024).

6. Resolució de la Secretaria d'Estat d'Habitatge i Agenda Urbana per la qual es determina el sistema de preus de referència als efectes del que estableix l'article 17.7 LAU, aprovada el 14 de març de 2024 (BOE núm. 66, de 15 de març de 2024).

En conseqüència, el Dictamen conclou que l'article 18.2*d* i l'apartat 6 de la disposició final primera de la Llei 12/2023 no vulneren el principi de seguretat jurídica (art. 9.3 de la CE).

1.3. EL RESPECTE A LES COMPETÈNCIES DE LA GENERALITAT DE LA RESTA DE PRECEPTES QÜESTIONATS

El *segon paràgraf del subapartat 1r de l'apartat f de l'article 3* («Definicions») de la Llei 12/2023 s'insereix en una disposició destinada a definir els conceptes o les expressions que utilitza la norma, i no, en principi, a establir una regulació substantiva d'aquestes matèries, i des d'aquesta perspectiva es podria considerar, d'entrada, que aquesta definició no té efectes jurídics externs i que, per tant, en si mateixa no afecta les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge protegit. Això no obstant i per al cas que d'aquest precepte es puguin derivar efectes jurídics que incideixin directament en la regulació de l'habitatge protegit, el pronunciament del Consell verifica si aquest element vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge (art. 137.1*a* de l'EAC) i urbanisme (art. 149.5 de l'EAC). De conformitat amb la doctrina constitucional ja exposada en el DCGE 1/2023 en relació amb l'article 15.1*a* de la mateixa llei, de contingut similar i respecte del qual es va estimar que no vulnerava les competències esmentades, el Dictamen entén que el segon paràgraf de l'article 3*f*.1*r* també conté una norma habilitadora de l'Estat que es correspon amb les normes directrius en matèria d'usos del sòl admeses per la jurisprudència constitucional i, per tant, no vulnera les competències de la Generalitat.

Per la seva banda, l'*article 11.1* de la Llei 12/2023 té per objecte delimitar el contingut del dret de propietat de l'habitatge, per la funció social que ha de complir, amb l'establiment d'una sèrie de deures. Tal com està redactat i amb les remissions que s'hi contenen, el Dictamen considera que aquest article és respectuós amb la doctrina constitucional i consultiva (STC 37/1987, FJ 8; STC 16/2018, FJ 8, i DCGE 1/2023), segons la qual la regulació de la dimensió institucional del dret a la propietat privada no és exclusiva de l'Estat, sinó que, atès que no es pot deslligar de la regulació dels interessos generals concrets que la justifiquen, pertoca al titular de la competència sectorial que tingui per objecte protegir-los, respectant, això sí, les condicions bàsiques que estableixi l'Estat en relació amb aquest dret. Per tant, es conclou que l'article 11.1 de la Llei 12/2023 no vulnera les competències de la Generalitat sobre habitatge (art. 137.1 de l'EAC) ni les relatives a consumidors i usuaris (art. 123*e* de l'EAC) i troba empara en l'article 149.1.1 de la CE.

La *disposició addicional primera* de la Llei 12/2023, que té connexió amb l'apartat 6 de la disposició final primera, estableix la creació d'una base de dades estatal de contractes de lloguer d'habitatge, la finalitat principal de la qual és disposar de la informació necessària per al desenvolupament del sistema d'índexs de referència del preu del lloguer d'habitatge. Tant la jurisprudència constitucional (STC 76/2018, del 5 de juliol) com la doctrina del Consell (DCGE 5/2019, del 23 de juliol, FJ 2*B*, i 2/2022, del 8 de març, FJ 2.1*Cb*) ja coincideixen a subratllar que la creació per part de l'Estat d'instruments per tal de disposar de totes les dades existents en un sector determinat ha de ser respectuosa amb les competències autonòmiques

en la matèria i que s'han de desplegar els mecanismes de col·laboració corresponents entre els instruments estatals i autonòmics de caràcter registral o de bases de dades. Respecte a aquesta qüestió, el Dictamen sosté que la disposició adicional primera respecta el paràmetre exposat per tal com, d'una banda, no desplaça ni ignora la presència de bases de dades autonòmiques i, de l'altra, recull la menció dels instruments de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes. Per tant, no vulnera les competències de la Generalitat en matèria d'habitatge de l'article 137.1 de l'EAC i troba empara en les competències de l'Estat derivades dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 de la CE.

En el cas de la *disposició final quarta* de la Llei 12/2023 (que incrementa el percentatge de reserva de sòl destinat a habitatge protegit del 30 % al 40 % en el sòl rural i del 10 % al 20 % en el sòl urbanitzat, en l'àmbit dels quals s'ha de fer efectiva la destinació del 50 % de l'habitatge de protecció pública en règim de lloguer) i per la seva relació amb l'article 15.1c de la mateixa llei, el Dictamen fa extensiu el que es va sostenir sobre aquest darrer precepte en el DCGE 1/2023 en el sentit que no vulnera les competències en matèria d'urbanisme de la Generalitat *ex* article 149.5 de l'EAC, atès que, de conformitat amb la jurisprudència constitucional reiterada (entre d'altres, STC 141/2014, de l'11 de setembre, FJ 8, i 75/2018, del 5 de juliol, FJ 6), la regulació en matèria de reserva de sòl troba empara en les competències dels apartats 1 i 13 de l'article 149.1 de la CE.

Per acabar, el Dictamen declara contrari a l'EAC i a la CE l'*apartat 1 de la disposició final setena* de la Llei 12/2023, relativa als títols competencials habilitadors, atès que ho són els preceptes que s'hi emparen i que s'han considerat inconstitucionals i antiestatutaris en el Dictamen.

1.4. EL VOT PARTICULAR

El Dictamen porta annex un vot particular que reitera la discrepància expressada ja en relació amb el Dictamen 1/2023 i que es remet a l'argumentació allà exposada pel que fa als preceptes coincidents entre ambdós dictàmens.

Quant al parer emès pel DCGE 1/2024 en relació amb els apartats 1, 2 i 3 de l'article 12, el segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 23, i els apartats 2 i 5 de l'article 24 de la Llei 12/2023, els signants del vot entenen que s'aprofundeix en la línia iniciada en el DCGE 1/2023, la qual, afirmen, ignora les exigències constitucionals derivades de la funció de l'article 149.1.1 de la CE de garantia de les condicions bàsiques d'igualtat en l'accés a l'habitatge, a partir d'una concepció exclusivament normativa de les facultats estatals que es deriven d'aquest article per part de la majoria del Consell i que resulta inadequada per a la garantia dels drets de contingut prestacional, que només poden ser garantits a través d'actuacions positives.

En aquest sentit, el vot particular exposa que la posició majoritària del Consell nega a l'Estat la facultat d'articular polítiques de foment pròpies en garantia dels drets prestacionals, atès que limita la potestat de foment estatal a la provisió de fons que s'han de traslladar a les comunitats autònomes i anul·la la possibilitat que l'Estat pugui perseguir cap objectiu o finalitat propis en exercici de les seves facultats *ex* article 149.1.1 de la CE.

Addueix també que les finalitats previstes en els articles considerats inconstitucionals (12, 23 i 24 de la Llei 12/2023) es vinculen estretament o bé amb l'accés a un habitatge per part de les persones amb més dificultats i a l'existència d'un parc públic d'habitatges que el faci possible, o bé amb la garantia de les condicions i la funció social que afecten els titulars de béns immobles, amb l'objecte de garantir la igualtat en les posicions bàsiques del dret concret que és objecte de protecció, en aquest cas el dret a l'habitatge dels articles 47 de la CE i 26 de l'EAC. Aquesta connexió amb la garantia del dret de les actuacions de foment i el caràcter genèric i abstracte de les mesures, s'ajusta a les exigències de la jurisprudència constitucional i a la doctrina del mateix Consell en relació amb les actuacions estatals de foment en exercici de la competència de l'article 149.1.1 de la CE.

Així mateix i pel que fa a la necessitat que la Generalitat mantingui la capacitat de determinació d'opcions polítiques pròpies en un àmbit de competència exclusiva com és l'habitatge, el vot particular discrepa també de la consideració del Dictamen que els preceptes examinats comportin una limitació, un constrenyiment o fins i tot un esgotament d'aquesta capacitat. Entén, doncs, que la intervenció de l'Estat a partir dels seus títols transversals necessàriament significarà el desplegament d'opcions i polítiques pròpies o bé sobre la garantia dels drets constitucionals corresponents o bé sobre l'ordenació general de l'economia, i que incidiran en els títols sectorials de la Generalitat, com ho és l'habitatge. Certament, addueix que aquestes decisions no poden ser equivalents a una competència sectorial, ni poden buidar la competència autonòmica, però per força incorporen decisions i polítiques públiques pròpies de l'Estat, i aquesta és la finalitat dels títols competencials que li reconeixen la CE i l'EAC.

2. DICTAMEN 2/2024, DEL 23 DE JULIOL, SOBRE LA PROPOSTA DE REFORMA DEL REGLAMENT DEL PARLAMENT DE CATALUNYA⁷

Són objecte d'anàlisi en aquest Dictamen l'article 2 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya (RPC), en la modificació que efectua del seu article 95 (delegació de vot) i, en relació amb aquest, l'esmena número 4; l'article 3 de la Proposta de reforma quant a la modificació de l'article 98 de l'RPC (procediment per a les votacions); l'article 4 de la Proposta pel que fa a la introducció d'un nou article 98 bis en l'RPC (votació telemàtica) i, en relació amb aquest, l'esmena número 5, i, finalment, l'article 7 de la Proposta, que afegeix una disposició transitòria a l'RPC (aplicació de la Llei orgànica 1/2024, del 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya).

7. De resultes de les conclusions del Dictamen del Consell, la Proposta de reforma del Reglament (aprovada el 25 de juliol de 2024, BOPC núm. 22, de 26 de juliol de 2024) es va modificar suprimint l'apartat 4 de l'article 95 RPC (art. 2 de la Proposta que esdevé art. 3 final) i precisant la disposició transitòria RPC (afegida per l'art. 7 de la Proposta).

2.1. LA DELEGACIÓ DEL VOT I EL RESPECTE A L'ARTICLE 23.2 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA I AL PRINCIPI DE SEGURETAT JURÍDICA DE L'ARTICLE 9.3 DEL MATEIX TEXT

2.1.1. *L'article 2 de la Proposta de reforma en la modificació que efectua de l'article 95.2 del Reglament del Parlament de Catalunya i l'esmena número 4*

L'article 95.2 de l'RPC (segons la reforma prevista en l'article 2 de la Proposta) estableix que els diputats poden delegar el vot en «situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat».

Quant al dret de vot, el Dictamen es fa ressò de la interpretació del Tribunal Constitucional que estima que no només forma part del *ius in officium* dels representants polítics, sinó que, com que incideix en una faceta rellevant de la seva activitat parlamentària com és l'exercici de la funció legislativa, s'integra en el nucli essencial de la funció representativa. Un dels principals drets i deures dels parlamentaris és la participació en les tasques de les cambres, i la manera més habitual de concretar aquesta participació és l'exercici del seu dret de vot, mitjançant el qual manifesten la seva posició en els acords de les assemblees legislatives (STC 361/2006, del 18 de desembre, FJ 3 i 4). El cànon constitucional sobre la delegació del vot el fixa la STC 65/2022, del 31 de maig, dictada en ocasió de la interposició d'un recurs d'empara contra uns acords de la Mesa del Parlament de Catalunya i en el marc d'una interpretació conforme a la CE de l'article 95 de l'RPC, que regula aquesta institució. Posteriorment, es recull en altres pronunciaments (STC 75/2022, del 15 de juny; 85/2022, del 27 de juny; 92/2022 i 93/2022, de l'11 de juliol, i 24/2023, del 27 de març, igualment fruit de recursos d'empara), que projecten en aquest àmbit les consideracions més generals sobre l'exercici presencial i personal de les funcions pròpies del *ius in officium* de l'anterior STC 19/2019, del 12 de febrer (igualment, STC 45/2019, del 26 de març).

Així doncs, la delegació del vot es considera constitucionalment admissible perquè s'entén que «lo que se delega no es la decisión sobre el sentido del voto, sino únicamente su expresión ante los órganos del parlamento» (STC 65/2022, FJ 6). Aquesta jurisprudència constitucional, malgrat que emfatitza el caràcter personal de l'exercici de la funció parlamentària ex article 23.2 de la CE, admet la delegació sotmesa a una sèrie de condicions: en primer lloc, la necessitat que es prevegi aquesta figura en el reglament parlamentari, ja que correspon a aquest tipus normatiu fruit de l'autonomia parlamentària regular els supòsits d'exercici de les funcions parlamentàries que comporten una excepció dels principis de personalitat i presencialitat (STC 19/2019, FJ 4A, i, posteriorment, STC 86/2024, del 3 de juny, FJ 3); en segon lloc, el caràcter excepcional, que es tradueix en l'establiment d'uns supòsits en què es pot autoritzar la delegació del vot, els quals s'han de fonamentar en la salvaguarda de béns o valors constitucionals mereixedors de protecció (STC 65/2022, FJ 6). D'aquesta doctrina no es deriva, però, la necessitat d'especificar, en relació amb tots i cadascun dels supòsits de delegació, quins són aquests béns o valors constitucionals. Per tant, resulta admissible que, més enllà dels supòsits especificats en la norma, hi hagi altres béns susceptibles de protecció que puguin justificar la delegació, d'acord amb la finalitat general a què obeeix aquesta forma de vot en absència, respectant el seu caràcter excepcional i interpretant-los restrictivament (STC

65/2022, FJ 7). I el tercer requisit és de caràcter procedimental i comporta l'establiment per part dels òrgans parlamentaris d'un procediment per a exercir el vot delegat adequat a la comprensió jurisprudencial de la delegació de vot i que garanteixi al diputat delegant manifestar amb caràcter previ el sentit del seu vot (STC 65/2022, FJ 6).

El Dictamen entén que la prohibició assenyalada per la STC 65/2022 en el sentit que les delegacions no poden ser «genèriques o indeterminades» es refereix a la resolució concreta adoptada per la Mesa que va ser impugnada en el cas d'empara enjudiciat, de manera que no és susceptible de trasllat, en els mateixos termes, a la determinació pel legislador parlamentari del marge de configuració de les causes o els supòsits de delegació, ja que no prejutja necessàriament els límits constitucionals de la regulació general d'aquesta figura en seu reglamentària. Això no significa que el legislador parlamentari no hagi de respectar certs límits en regular la delegació de vot, els quals deriven principalment del principi de personalitat del vot, que s'afirma com un límit infranquejable, oposable també a «las normas que configuran las facultades que integran el *ius in officium*» (STC 65/2022, FJ 5).

També argumenta que la reforma de l'article 95.2 de l'RPC afegeix una nova clàusula de tancament menys particularitzada que les causes específiques que ja estan previstes (hospitalització, malaltia greu, incapacitat perllongada), però delimitada i restringida d'acord amb els requisits constitucionals que la mateixa clàusula incorpora. La dificultat o impossibilitat de preveure una llista closa i omnicompreensiva de totes les situacions que poden tenir aquest efecte impeditiu, sempre marcades per l'excepcionalitat i la impossibilitat d'anticipar des del reglament parlamentari totes les situacions excepcionals que poden justificar l'ús de la delegació de vot, justifica l'establiment d'una clàusula de tancament com la que es proposa introduir.

Es tracta d'un nou supòsit que, com es desprèn de la Proposta de reforma de l'RPC, seguint la doctrina constitucional sobre l'article 23 de la CE i el caràcter personal i indelegable del vot, reuneix les exigències d'excepcionalitat i propicia una interpretació restrictiva en la seva aplicació, ja que els casos que pugui emparar la delegació han d'obeir a «situacions excepcionals» que han d'estar «degudament justificades» i que impedeixin «el desenvolupament de la funció parlamentària». La clàusula habilitadora, a més, ha de vincular-se amb una causa concreta que justifiqui aquella excepció, l'existència de la qual ha de ser valorar per la Mesa, sempre amb un criteri restrictiu. La finalitat és, doncs, en aquelles situacions inhabituals dels diputats que afecten valors o béns dignes de salvaguarda o protecció, garantir en última instància el desenvolupament de la funció parlamentària i possibilitar l'exercici del dret de vot en el seu doble vessant del dret fonamental dels apartats 1 i 2 de l'article 23 de la CE.

El marge d'apreciació de la Mesa, reconegut en aquest mateix àmbit en els reglaments de diversos dels parlaments i les assemblees legislatives d'altres comunitats autònomes i en la jurisprudència constitucional, emparat en l'autonomia parlamentària, ha d'estar guiat necessàriament per dos elements: d'una banda, pels criteris restrictius establerts per la STC 65/2022 i que es desprenen del contingut de la mateixa previsió reglamentària, en relació amb l'excepcionalitat i la deguda justificació en la protecció de béns i valors constitucionals que poden emparar la delegació; de l'altra, per la necessitat de preservar el dret de vot dels parlamentaris (facultat essencial del *ius in officium*) i el sistema de majories en coherència amb les exigències del principi democràtic, quan circumstàncies especials i degudament justificades

per a la salvaguarda de béns o valors constitucionals els impedeixen exercir-lo presencialment i ho han de fer a través d'un tercer.

El Dictamen sosté que pressuposar que la Mesa efectuarà una aplicació esbiaixada de l'article 95.2 de l'RPC per a concedir delegacions de vot genèriques i indeterminades difícils de fonamentar és una hipòtesi sobre un eventual abús en l'aplicació d'aquesta norma que no deriva del seu tenor literal i que esdevé, per tant, una impugnació de caràcter preventiu, que no constitueix motiu suficient per a declarar la inconstitucionalitat del precepte. A més, l'actuació de la Mesa resta subjecta a control, si escau, a través del recurs d'empara (art. 42 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, LOTC).

L'esmena número 4 proposa que a l'expressió «degudament justificades» s'afegeixi la necessitat que la Mesa aprecii la concurrència de les situacions excepcionals «de forma motivada», exigència vinculada a la possibilitat de control d'aquesta decisió. I, a més, conté un mandat adreçat a l'òrgan parlamentari per a aplicar la norma «amb respecte al principi de proporcionalitat», previsió que ha de guiar la seva decisió en els termes exposats. Respecte a aquesta qüestió, atès que la dita esmena afegeix garanties addicionals, no ofereix problemes d'inconstitucionalitat.

En conclusió, el Dictamen estima que l'article 2 de la Proposta de reforma de l'RPC, pel que fa a la modificació de l'apartat 2 de l'article 95 de l'RPC, en l'incís «o situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què, per impedir el desenvolupament de la funció parlamentària i ateses les especials circumstàncies, es consideri suficientment justificat», com també l'esmena número 4 que hi fa referència, no vulneren l'article 23.2 de la CE.

D'altra banda, conclou que la regulació de l'esmentat article 2 de la Proposta té un sentit cert i clar i no produeix confusió normativa envers els efectes de la seva aplicació ni de les conductes permeses, per la qual cosa no contravé l'article 9.3 de la CE des del vessant de la seguretat jurídica.

2.1.2. L'article 2 de la Proposta de reforma del Reglament del Parlament de Catalunya en l'addició que efectua d'un apartat 4 a l'article 95 del mateix reglament

El Dictamen tracta aquest precepte per connexió amb l'article 95.2 de l'RPC sol·licitat i de conformitat amb l'article 19.1 de la Llei 2/2009, del 12 de febrer, del Consell de Garanties estatutàries. En concret, analitza la compatibilitat amb la doctrina constitucional (STC 65/2022) d'aquest nou apartat 4, pel que fa a la seva primera frase: «El vot de la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit que el vot emès per la persona en qui es delega, tret que s'especifiqui el contrari per part de la persona delegant a la Mesa, amb caràcter previ a l'inici de la sessió corresponent».

L'apartat 4 que es proposa introduir en l'article 95 de l'RPC, relacionat amb el procediment per a exercir el vot delegat que haurà de determinar la Mesa, en el marc del que disposa l'article esmentat (STC 65/2022, FJ 6) sembla establir dues possibilitats alternatives: d'acord amb la primera, el vot emès per la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit del vot emès per la persona en qui delega (primera part), mentre que, d'acord amb la

segona, la persona delegant pot manifestar el sentit del seu vot a la Mesa amb caràcter previ a l'inici de la sessió corresponent (segona part), amb la qual cosa es deixa sense efecte el que es preveu en la primera part del precepte.

El Dictamen recorda que el Tribunal Constitucional configura la delegació com a excepció del principi de personalitat en l'exercici del vot i exigeix que la persona delegant expressi amb caràcter previ i de manera fefaent el sentit del seu vot, una exigència que no satisfà la primera frase de l'apartat 4 de l'article 95 de l'RPC. En conclusió, quant a la modificació que efectua de l'apartat 4 de l'article 95 de l'RPC i, en concret, la primera part de la primera frase del dit apartat, «[e]l vot de la persona delegant es comptabilitza en el mateix sentit que el vot emès per la persona en qui es delega», vulnera l'article 23.2 de la CE, tal com l'ha interpretat la jurisprudència constitucional. Per aquesta raó, el pronunciament del Consell recomana la reformulació de la norma de manera que es mantingui únicament l'opció segons la qual la persona delegant ha d'especificar a la Mesa amb caràcter previ el sentit del seu vot.

2.2. LA VOTACIÓ TELEMÀTICA I LA SEVA ADEQUACIÓ A L'ARTICLE 23.2 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA

El Dictamen es pronuncia també sobre l'article 3 de la Proposta de reforma pel que fa a l'addició d'una lletra *c* a l'article 98.1 de l'RPC, que inclou el vot telemàtic com a modalitat de votació ordinària. Atès que aquest darrer es troba regulat en l'article 98 bis (introduït per l'article 4 de la Proposta de reforma, al qual s'afegeix també l'esmena número 5, que són examinats també pel Dictamen), les consideracions que s'hi efectuen són traslladables a l'article 98.1c de l'RPC.

L'article 98 bis de l'RPC regula per primera vegada, amb caràcter general, la possibilitat d'exercir el vot telemàticament en les situacions excepcionals degudament justificades a criteri de la Mesa en què resulti impedit el desenvolupament normal de la funció parlamentària i, ateses les circumstàncies especials, aquella consideri suficientment justificat fer-ho a distància.

El Dictamen es fa ressò de la doctrina constitucional en relació amb el vot telemàtic que es troba recollida en diverses resolucions emeses en procediments constitucionals de tipologia i abast distints. La STC 19/2019 (seguida per la STC 45/2019, que s'hi remet) elabora una doctrina general que es projecta sobre el procediment d'investidura del president de la Generalitat i, específicament, sobre la previsió de participació del possible candidat a la presidència per mitjans telemàtics. Els pronunciaments en relació amb la participació del candidat en el procediment d'investidura no es poden traslladar automàticament i sense matisos a altres procediments parlamentaris duts a terme en el marc d'altres tipus de sessions o reunions parlamentàries de diferents naturalesa i abast, que no responen a la rellevància i la complexitat inherents a la investidura.

Més en general, pel que fa al caràcter presencial de l'activitat parlamentària, el Tribunal Constitucional recorda que la interacció entre els presents és un element essencial per a garantir el debat i la discussió i perquè la cambra pugui formar la seva voluntat a fi de fer efectiu el pluralisme polític i el principi democràtic. El procés que precedeix i determina la

decisió parlamentària és un procés complex en què el vot conforma la decisió final (STC 19/2019, FJ 4A*b*).

En el DCGE 1/2018, del 26 d'abril, FJ 4.2, el Consell, sobre l'ús de mitjans telemàtics i la participació remota, referint-se també al procediment d'investidura, va dir:

No hi ha dubte que les actuals tecnologies obren noves possibilitats i escenaris inimaginables en el passat i imprevisibles en clau de futur i, en aquest sentit, les normes jurídiques han d'estar amatents a incorporar aquelles millores que contribueixin a la qualitat institucional i democràtica i reforcin l'exercici dels drets fonamentals, entre els quals, sense dubte, hi consta i hi destaca el de la participació política.

La STC 86/2024, emesa recentment en ocasió d'un recurs d'empara, enjudicia un supòsit de vot telemàtic, que tracta com una excepció del principi de presencialitat, al qual aplica la doctrina sobre el vot delegat elaborada per la STC 65/2022 (FJ 6 i 7), exposada prèviament, a la qual fa una remissió expressa (FJ 3).

Pel que fa a l'EAC, no estableix cap previsió sobre l'admissió o no del vot telemàtic, de manera que, si escau, aquesta regulació l'hauria d'introduir el reglament parlamentari (en aquest sentit, vegeu el DCGE 1/2018, FJ 3 i 4, ja citats).

En síntesi, sobre el cànon aplicable als nous articles 98.1*c* i 98 bis de l'RPC, de la doctrina constitucional exposada es desprèn que admet l'ús dels mitjans telemàtics per a exercir el vot amb caràcter excepcional, amb els condicionaments següents: primerament, que aquesta possibilitat de votar en absència estigui prevista en els reglaments parlamentaris; segonament, que se'n garanteixi l'exercici correcte, és a dir, que el vot expressi la voluntat del parlamentari absent de la cambra i no la d'un tercer que pugui actuar en nom seu, i, finalment, que concorrin circumstàncies excepcionals o de força major que ho justifiquin (STC 19/2019, FJ 4A*b*).

El Dictamen assevera que el vot delegat és, consubstancialment, una excepció del principi de personalitat, si bé es pot considerar també que comporta una excepció de la presencialitat del vot perquè s'emet en absència. Per la seva banda, el vot telemàtic constitueix una excepció de la presencialitat, entesa com la presència física del parlamentari, i en si mateix no exceptua el principi de personalitat del vot, atès que no s'hauria d'alterar l'exercici del vot per part del seu titular. La vinculació que s'estableix entre l'article 23.2 de la CE i el vot telemàtic s'ha d'entendre referida a la preservació de les garanties que ha de reunir la conformació i l'emissió d'aquest vot. Cal assenyalar la importància que té en el vot el procediment de formació de la voluntat de la cambra, marcat pel seu caràcter deliberatiu i de debat i discussió parlamentàries, que fa efectiu el pluralisme polític i el principi democràtic (art. 23.1 de la CE). D'altra banda, el vot telemàtic no altera els elements fonamentals del vot, sinó l'exercici d'aquest, de manera que el que cal preservar és que el procediment per a emetre'l, que requereix els mitjans tecnològics adients, respecti les garanties inherents a l'exercici d'aquest dret.

La redacció de la clàusula que empara l'ús del vot telemàtic és coincident amb la de l'incís final de l'apartat 2 del nou article 95 de l'RPC, relatiu als supòsits de delegació del vot. Es tracta d'una clàusula que reuneix les exigències d'excepcionalitat que fixa la jurisprudència

constitucional per a admetre el vot no presencial. Això és, ha d'obeir a «situacions excepcionals» «degudament justificades a criteri de la Mesa» quan, ateses «les especials circumstàncies», aquesta ho consideri «suficientment justificat» mitjançant un «escrit motivat». El fet que el nou article 98 bis de l'RPC no estableixi un ventall de causes taxades a banda d'aquesta (més enllà de la del seu segon paràgraf), no mereix tampoc cap retret d'inconstitucionalitat. L'enumeració de causes pot ser insuficient a la pràctica per a atendre tots els supòsits en què resulti necessari el vot telemàtic, atesa la concurrència de situacions extraordinàries que impedeixen el vot presencial. Tot i la redacció, un punt complexa, la finalitat clara del precepte és garantir el desenvolupament de la funció parlamentària i possibilitar l'exercici del dret de vot del diputat afectat quan es donin les situacions excepcionals que impossibilitin el vot presencial.

En aquest sentit, per bé que no és un paràmetre de constitucionalitat, és il·lustratiu que la pràctica totalitat dels reglaments parlamentaris continguin clàusules d'aquest tipus, a fi de poder encabir-hi els supòsits que reuneixen les característiques d'excepcionalitat indicades. També és el cas dels reglaments del Congrés dels Diputats i del Senat. Quant al fet que la participació en activitats oficials ha d'estar referida als compromisos institucionals a l'estranger, també és un supòsit justificador de l'ús de mitjans telemàtics de votació que està previst, amb la mateixa finalitat, en el Reglament del Congrés dels Diputats.

A més, el Dictamen indica que l'article 98 bis conté totes les cauteles perquè la Mesa autoritzi els casos de conformitat amb la jurisprudència constitucional: situació excepcional, circumstàncies especials, justificació deguda i decisió per escrit i motivada. Per consegüent, pressuposar que la Mesa efectuarà una aplicació esbiaixada de la norma per a autoritzar el vot telemàtic en supòsits que no s'ajustin a l'excepcionalitat de les situacions definides pel precepte o en casos en què no concorre la necessitat de preservar un bé o un valor constitucional mereixedor de protecció, és una hipòtesi sobre un abús eventual en l'aplicació del precepte objecte de dictamen que no deriva del seu sentit literal, ni esdevé motiu suficient per a declarar-ne la inconstitucionalitat.

Per acabar, l'*esmena número 5* planteja afegir el «respecte al principi de proporcionalitat» com a criteri addicional que ha de seguir la Mesa a l'hora d'autoritzar el vot telemàtic, quan es tracti d'apreciar motivadament la concurrència d'una situació que el justifica degudament perquè el diputat no pot exercir-lo presencialment. Així mateix, proposa un redactat que millora la comprensió del paràgraf primer de l'article 98 bis, sobretot quant a la finalitat de l'autorització del vot telemàtic, que és remoure els obstacles que impedeixen el desenvolupament ordinari de la funció parlamentària. Per tant, aquesta esmena no presenta problemes de constitucionalitat ni d'estatutarietat.

En conseqüència, el Dictamen conclou que l'article 3 de la Proposta de reforma de l'RPC —que introdueix una nova lletra c a l'apartat 1 de l'article 98 de l'RPC—, l'article 4 de la Proposta esmentada —que incorpora al Reglament un nou article 98 bis— i l'*esmena número 5* no vulneren l'article 23 de la CE.

2.3. LA DELEGACIÓ DEL VOT I EL RÈGIM TRANSITORI PER A L'APLICACIÓ DE LA LLEI ORGÀNICA 1/2024, DEL 10 DE JUNY, D'AMNISTIA PER A LA NORMALITZACIÓ INSTITUCIONAL, POLÍTICA I SOCIAL A CATALUNYA. EL RESPECTE A L'ARTICLE 23.2 DE LA CONSTITUCIÓ ESPANYOLA I AL PRINCIPÍ D'INTERDICCIÓ DE L'ARBITRARIETAT DELS PODERS PÚBLICS EX ARTICLE 9.3 DEL MATEIX TEXT LEGAL

El Dictamen també examina l'article 7 de la Proposta de reforma, que afegeix al Reglament una disposició transitòria en relació amb l'aplicació de la Llei orgànica 1/2024, del 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya (LOA), i la delegació del vot. Es tracta d'una regulació *ad intra*, que es limita a preveure els efectes que té en matèria parlamentària una situació externa derivada de l'existència de procediments judicials en els quals es discuteix l'aplicabilitat de les previsions de la Llei orgànica d'amnistia en relació amb diputats del Parlament, que, en conseqüència, poden veure afectades les condicions que fan possible el seu dret de vot a la cambra. Aquest enteniment deriva de la regulació proposada, malgrat que la seva redacció no faci referència expressa als procediments judicials interns, que són l'origen dels procediments, que sí que s'esmenten, davant del Tribunal Constitucional, el Tribunal Superior de Justícia de la Unió Europea i el Tribunal Europeu de Drets Humans, i que l'expressió «causes incloses a la Llei orgànica 1/2024» resulti poc clara quan es vol referir als procediments judicials en què s'invoca l'aplicació de la llei orgànica esmentada. Així, no qüestiona la competència dels òrgans judicials per a l'aplicació de l'amnistia (art. 10 de la LOA) ni afecta el desenvolupament en seu judicial dels procediments corresponents, de manera que no interfereix en l'exercici de la funció jurisdiccional que correspon als tribunals.

En conseqüència, el Dictamen constata que la disposició qüestionada estableix per si mateixa un supòsit d'aplicació del vot delegat que: *a*) es justifica objectivament amb les eventuais afectacions de la possibilitat de vot presencial; *b*) s'aplica de manera delimitada i excepcional, ja que només té lloc durant la vigència objectiva dels procediments judicials esmentats, i *c*) respon a una ponderació adequada, que no interfereix amb cap altra finalitat constitucional i que, en conseqüència, satisfà les exigències del cànon de constitucionalitat, atès que respon a la finalitat legítima de garantir, en una situació que encara és objecte de discussió jurisdiccional, l'exercici del dret fonamental de vot dels diputats, protegit per l'article 23.2 de la CE, i coadjuva a una conformació de la voluntat de la cambra respectuosa amb els resultats electorals, sense que es lesioni el *ius in officium* de la resta de diputats de la cambra.

Així mateix, en el pronunciament del Consell es posa de manifest la manca d'identitat del supòsit ara regulat per la nova disposició transitòria de l'RPC respecte dels supòsits examinats per les STC 65/2022, 85/2022, 92/2022, 93/2022 i 24/2023, que van ser objecte d'empara. En aquells casos, el Tribunal Constitucional va considerar que la decisió esmentada d'eludir voluntàriament l'acció penal espanyola no podia emparar la delegació del vot. Ara, la justificació de la delegació del vot és, en canvi, el fet que estan pendents les decisions judicials sobre l'aplicabilitat de la Llei orgànica 1/2024. En conseqüència, no són aplicables a la situació dictaminada els pronunciaments de l'alt tribunal emesos amb relació a determinats actes anteriors de la Mesa del Parlament de Catalunya.

D'acord amb l'argumentació precedent, el Dictamen determina que l'article 7 de la Proposta de reforma de l'RPC, que afegeix una nova disposició transitòria, no vulnera l'article 23.2 de la CE.

No obstant això, el Dictamen, per a una millor precisió del text de la norma, es remet en les seves conclusions a la recomanació feta en el fonament jurídic segon 3Bb en el sentit de precisar l'expressió «causes incloses a la Llei orgànica 1/2024» quan es vol referir als procediments judicials en què s'invoca l'aplicació de la llei orgànica esmentada.

A més a més, quant a la valoració de la dita disposició transitòria des del vessant de la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics exigida per l'article 9.3 de la CE, el Dictamen sosté que, amb independència de la valoració política i fins i tot tècnica que se'n faci, respon a una explicació racional, a la qual es refereix, de manera escaïda, la mateixa exposició de motius de la Proposta de reforma:

[...] una disposició transitòria en què s'especifica que tots els diputats que es troben dins de les causes judicials incloses a la Llei orgànica 1/2024, de 10 de juny, d'amnistia per a la normalització institucional, política i social a Catalunya, també podran delegar el seu vot, d'acord amb el procediment establert en el Reglament del Parlament de Catalunya, per tal de garantir el ple i efectiu desenvolupament de la seva funció parlamentària.

Igualment, persegueix una finalitat legítima, preservar el dret de vot dels diputats i, en conseqüència, el seu dret de participació política i també el de les persones que els han elegit *ex* article 23 de la CE, afectades per la LOA fins que el seu cas es resolgui judicialment de manera definitiva. Tot això porta a considerar que la disposició transitòria respon a una motivació raonable, suficient per a superar el cànon de la prohibició de l'arbitrarietat. D'altra banda, aplica el règim general de la delegació del vot a una circumstància específica sense introduir cap regulació especial. Per aquest motiu, cal descartar, així mateix, que produeixi una discriminació, prohibida també —quan resulti il·legítima— pel cànon de control de la interdicció de l'arbitrarietat. Per acabar, tampoc no impedeix el control d'aquesta delegació, ni afecta la funció jurisdiccional, ni els procediments judicials en curs.

Per aquests motius, el Dictamen conclou que l'esmentat article 7 de la Proposta de reforma de l'RPC no vulnera l'article 9.3 de la CE des del vessant mencionat de la interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics.