

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

24762 Pleno. Sentencia 127/2024, de 22 de octubre de 2024. Recurso de inconstitucionalidad 6305-2021. Interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso en relación con el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña. Límites de los decretos-leyes: extinción del proceso constitucional que tenía por objeto la norma autonómica anulada por la STC 121/2024.

ECLI:ES:TC:2024:127

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Cándido Conde-Pumpido Tourón, presidente, y las magistradas y magistrados doña Inmaculada Montalbán Huertas, don Ricardo Enríquez Sancho, doña María Luisa Balaguer Callejón, don Ramón Sáez Valcárcel, don Enrique Arnaldo Alcubilla, doña Concepción Espejel Jorquera, doña María Luisa Segoviano Astaburuaga, don César Tolosa Tribiño, don Juan Carlos Campo Moreno, doña Laura Díez Bueso y don José María Macías Castaño, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 6305-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra el Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Catalunya. Han formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat. Ha sido ponente el magistrado don Juan Carlos Campo Moreno.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este tribunal el 5 de octubre de 2021, el procurador de los tribunales don Manuel Sánchez-Puelles y González-Carvajal presentó, con la firma como comisionado de don Jaime Eduardo de Olano Vega, recurso de inconstitucionalidad en nombre de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra la totalidad del Decreto-ley del Gobierno de Cataluña 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Catalunya, publicado en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» núm. 8452, de 7 de julio de 2021 (con corrección de erratas en el núm. 8453Anexo, del día inmediato siguiente) y en el «Boletín Oficial del Estado» núm. 198, de 19 de agosto de 2021 (con corrección de errores en el núm. 225, de 20 de septiembre del mismo año).

La fundamentación jurídica de la demanda es, en síntesis, la siguiente:

a) Plantean los diputados recurrentes, como primer motivo de impugnación, que la norma impugnada vulnera de manera inmediata el orden constitucional al perseguir una finalidad inconstitucional a través de medios contrarios a los intereses generales.

Aunque los recurrentes reconocen que el recurso de inconstitucionalidad no puede tener por objeto la realización de un juicio de intenciones políticas, estiman que la norma impugnada solo puede ser cabalmente comprendida en atención a su particular contexto. En concreto, aluden a la existencia de un procedimiento ante el Tribunal de Cuentas [actuaciones previas 80-2019] relativo a la responsabilidad contable derivada de actos de malversación atribuidos a altos cargos de la Generalitat de Cataluña, relacionados con la promoción y sostenimiento del llamado «proceso soberanista» y, en particular, con la financiación de políticas de acción exterior en los ejercicios 2011 a 2017. En el curso de tal procedimiento se habrían establecido «altas fianzas dinerarias a los responsables de las actuaciones investigadas». La exposición de motivos del decreto-ley impugnado declara abiertamente que la finalidad del llamado «fondo complementario de riesgos» es «cubrir la responsabilidad pecuniaria de los funcionarios y altos cargos que destinaron caudales públicos pertenecientes a la acción exterior de Cataluña a actividades relacionadas con la promoción y apoyo en el ámbito internacional de la consulta del 1 de octubre, y, más en general, del llamado 'proceso soberanista', en determinados supuestos, a través del conocido como DIPLOCAT».

Entienden los recurrentes que, con la referida definición del objetivo perseguido por la norma legal, esta «se presenta abiertamente como inconstitucional», al vulnerar los arts. 1.2, 1.3, 2 y 168 CE. Y ello porque, al perseguir *de facto* la exención de toda responsabilidad por los actos de malversación de caudales públicos dirigidos a promocionar la secesión de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el decreto ley impugnado «se convierte en un nuevo instrumento de apoyo y promoción de la causa secesionista declarada inconstitucional en infinidad de ocasiones por el Tribunal Constitucional», con cita expresa, en este punto, de las SSTC 46/2018, de 26 de abril; 47/2018, de 26 de abril; 115/2019, de 16 de octubre; 118/2019, de 16 de octubre, y 128/2019, de 11 de noviembre.

A juicio de los actores, la apreciación de esa finalidad no queda cuestionada por el hecho de que la cobertura del fondo solo opere en relación con hechos que no hayan sido enjuiciados por sentencia firme, pues, según razonan, «en una situación como la descrita los poderes públicos no pueden aparecer como garantes de la responsabilidad de los cargos sobre los que penden indicios más que sobrados de una actuación ilícita», pues «tal actuación es, por definición, contraria a los intereses generales que ha de perseguir la Generalitat».

Estaríamos, asimismo, ante una «perversión absoluta del sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas consagrado en el art. 149.1.18 CE (al que se remite el art. 159.5 EAC) y su correspondiente régimen sancionador». También quedarían comprometidos los principios éticos y reglas de conducta fijados en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, así como el régimen disciplinario establecido en dicha disposición. Todo ello revelaría que «el decreto-ley recurrido no solo es inconstitucional por la finalidad perseguida, sino que, por el método empleado para ello, atenta gravemente contra los intereses generales que los poderes públicos están obligados a salvaguardar».

b) También alegan los actores que no concurre el presupuesto de hecho habilitante de «necesidad extraordinaria y urgente» contemplado en el art. 64.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC) para la utilización del instrumento del decreto-ley. Los recurrentes, tras reproducir un fragmento de la exposición de motivos de la norma impugnada, entienden que esta «presenta una falsa situación de necesidad creada por el propio Gobierno de la Generalitat para satisfacer, no los intereses generales, sino los intereses partidistas de las formaciones políticas separatistas que los sostienen con una finalidad claramente inconstitucional». Para que concurra la situación de necesidad extraordinaria y urgente aludida en el art. 64.1 EAC es necesario que concurra «una finalidad de interés público» que sea estatutaria y constitucionalmente lícita, que no puede ser «librar del perjuicio patrimonial personal [a] las personas que han llevado a cabo actos de malversación».

c) Se alega, asimismo, la infracción del art. 71 EAC (en relación con el art. 103 CE), pues el decreto-ley dictado impediría a la administración pública catalana servir con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Asimismo, también se vería infringido el art. 30 EAC, que, en su apartado segundo, contempla el derecho del ciudadano «a que la actuación de los poderes públicos sea proporcionada a las finalidades que la justifican». La norma impugnada pone los intereses particulares de las autoridades y funcionarios públicos por encima de los intereses generales, lo que supone actuar «de forma partidista e interesada» e incluso perseguir «finalidades contrarias al ordenamiento jurídico español encabezado por la Constitución».

d) Alegan, finalmente, los diputados recurrentes que nos encontramos ante una ley singular, de acuerdo con la doctrina fijada en las SSTC 203/2013, de 5 de diciembre, y 231/2015, de 5 de noviembre, por lo que se infringe la cláusula constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Muy escuetamente, se alega, en este punto, que al no existir una justificación objetiva que proporcione a la norma dictada una finalidad legítima, el decreto-ley impugnado sería arbitrario y, por tanto, constituiría una utilización ilegítima del instrumento de la ley singular.

2. Por providencia de 27 de enero de 2022, y a propuesta de la Sección Primera, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados (art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: LOTC) al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus presidentes; al Gobierno, a través de la ministra de Justicia; al Parlamento de Cataluña y al Gobierno de la Generalitat, por conducto de sus presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Mediante escrito de 7 de febrero de 2022, registrado en el Tribunal el 9 del mismo mes, el abogado del Estado manifestó que no presentaría alegaciones y que su personación lo era exclusivamente a los efectos de que en su día se le notificaran las resoluciones que se dictaran.

4. Mediante escrito de 8 de febrero de 2022, que tuvo entrada en el Tribunal el día 12 del mismo mes, el presidente del Senado comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de aquella fecha en orden a que se le diera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración (art. 88.1 LOTC).

5. Mediante sendos escritos de 9 y 10 de febrero de 2022, que tuvieron entrada en el Tribunal en las mismas fechas, el abogado de la Generalitat de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, y el letrado del Parlamento de Cataluña se personaron en el procedimiento y solicitaron que se les concediera prórroga del plazo para alegaciones hasta el máximo posible, habida cuenta de la complejidad del asunto y del volumen de trabajo acumulado.

Por diligencia de ordenación de 11 de febrero de 2022 se tuvo por personados a ambos y se les prorrogó en ocho días más el plazo concedido para alegaciones, a contar desde el siguiente al de expiración del ordinario.

6. Mediante escrito de 15 de febrero de 2022, que tuvo entrada en el Tribunal el siguiente día 17, la presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la mesa de la Cámara de aquella fecha en orden a que se le diera por personada en el procedimiento y por ofrecida su colaboración (art. 88.1 LOTC).

7. Mediante escrito de 3 de marzo de 2022, que tuvo entrada en el Tribunal el mismo día, presentó sus alegaciones el abogado de la Generalitat de Cataluña en representación de su Gobierno. Pueden resumirse como sigue:

A) En relación con el objeto del recurso, el abogado de la Generalitat precisa que el Decreto-ley 15/2021 fue convalidado por resolución 71/XIV del Parlamento de Cataluña el 29 de julio de 2021 (arts. 64.2 EAC y 158.1, 2 y 3 del Reglamento de la Cámara), aprobándose entonces su tramitación como proyecto de ley. Añade que ni el acuerdo de convalidación ni el acuerdo de la tramitación como ley han sido objeto de impugnación en este recurso y aclara que, en el momento de presentarse alegaciones, el proyecto de ley ha resultado, finalmente, aprobado por el Parlamento de Cataluña.

B) Realiza, asimismo, el abogado de la Generalitat una amplia referencia al objeto y finalidad del decreto-ley 15/2001, en la que destacan los siguientes aspectos: (a) el artículo 2 de la norma configura el ámbito subjetivo del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña de conformidad con el principio de universalidad, sin establecer ningún tipo de discriminación y por lo tanto en idénticos términos a los establecidos en las pólizas de seguros vigentes suscritos por la Generalitat; (b) los riesgos objeto de cobertura (art. 3) quedan configurados por dos elementos: su exclusión de otras pólizas suscritas por la Generalitat y el carácter no firme de la responsabilidad civil, patrimonial y contable exigida a las personas afectadas; (c) quedan también fuera del ámbito de la norma los supuestos en los que, aun no habiendo sentencia firme, la Generalitat hubiera iniciado acción contra la persona afectada (art. 4.1); (d) como reverso del derecho a obtener la cobertura del fondo, el artículo 5 prevé la obligación de retorno, lo que conlleva la devolución por los beneficiarios de los importes garantizados, así como de los intereses y de gastos.

C) Se mencionan varios antecedentes que avalarían la constitucionalidad y legitimidad de la norma impugnada, concretamente: (a) el dictamen 2/2021, de 29 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias, emitido, antes de la convalidación del decreto-ley, a solicitud de más de una decena de diputados del Parlamento de Cataluña; (b) el informe de la Abogacía del Estado en las 80-2019 ante el Tribunal de Cuentas; (c) el informe de la Fiscalía de 25 de octubre de 2021, en las diligencias indeterminadas 63-2021 seguidas ante la Sala de lo Civil y lo Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña; (d) el auto de inadmisión de querrela y denuncias dictado el 17 de noviembre de 2021 en las antes citadas diligencias indeterminadas 63-2021. Todos estos documentos son adjuntados a las alegaciones.

D) El escrito de alegaciones se ocupa, tras lo anterior, de los principios en los que se sustenta el Decreto-ley impugnado:

a) El principio de protección de los servidores públicos se encuentra regulado en la legislación básica estatal [art. 14 f) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público] en su doble vertiente de derecho a la protección y derecho a la defensa jurídica y cuenta con reflejo en la legislación autonómica catalana (arts. 93 del Decreto Legislativo de la Generalitat de Cataluña 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un texto único de los preceptos de determinados textos legales en materia de función pública, de conformidad con el cual la Generalitat «protegerá a su personal en el ejercicio de sus funciones», y 9 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1996, de 5 de julio, de organización de los servicios jurídicos de la administración de la Generalitat, que regula el derecho a la asistencia jurídica y a la defensa). Este principio y el de indemnidad constituyen el fundamento último del decreto-ley impugnado. Comporta que ningún servidor público se pueda ver perjudicado como consecuencia del ejercicio legítimo del cargo público que ocupa y aparece consolidado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo [sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo 956/2020, de 8 de julio (ECLI:ES:TS:2020:2345); 1003/2020, de 15 de julio (ECLI:ES:TS:2020:2406); 1207/2020, de 28 de septiembre (ECLI:ES:TS:2020:3022); 18/2021, de 18 de enero (ECLI:ES:TS:2021:98), y 910/2021, de 24 de junio (ECLI:ES:TS:2021:2524)], citándose asimismo el dictamen del Consejo de

Estado 522/1991, de 23 de mayo, y la disposición adicional sexta del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

En el ámbito de la Generalitat de Cataluña, y con la misma finalidad, el artículo 9 de la Ley 7/1996 dispone que el abogado de la Generalitat puede asumir la representación y defensa de los miembros del Gobierno, altos cargos y funcionarios y empleados públicos de su administración y organismos, sea cual sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el ejercicio del cargo, a menos que los intereses del representado y los de la Generalitat sean opuestos o contradictorios.

Tras citar la disposición adicional quinta del Decreto del Gobierno de la Generalitat 138/2008, de indemnizaciones por razón del servicio, se observa que la protección de estos derechos no sería completa si no comportara, igualmente, el derecho a ser beneficiario de las garantías necesarias para hacer frente a las reclamaciones que contra los empleados públicos se puedan presentar con el fin de evitar que estas reclamaciones puedan suponer un perjuicio en el patrimonio de las personas involucradas. Por tal razón, la Generalitat tiene suscritas pólizas de seguros para garantizar la protección de sus funcionarios y empleados en el ejercicio de las funciones encomendadas.

b) Nada impide extender dicha garantía y protección a los directivos, altos cargos y miembros del Gobierno en el ejercicio de sus cargos y funciones, puesto que también sirven al interés general y porque, por otro lado, están asimilados por su condición de «autoridad» a los funcionarios públicos tanto por la legislación de responsabilidad contable como por el Código penal en lo referente a los «delitos de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos». De acuerdo con el artículo 68.1 EAC, además, el Gobierno dirige la acción política y la administración de la Generalitat y, en consecuencia, sus actuaciones y decisiones tienen una doble condición, pues el Gobierno y sus miembros culminan, por un lado, la organización administrativa autonómica y son, por otro, órganos de naturaleza política.

Entre las políticas públicas que corresponde, en el ámbito de sus competencias, definir y dirigir al Gobierno de la Generalitat se incluye la acción exterior (art. 193 EAC), que se configura como un mandato a la Generalitat al amparo del que el Gobierno puede llevar a cabo cualquier actividad para impulsar la proyección de Cataluña en el exterior y promover en ese ámbito sus intereses, con el único límite constitucional de las relaciones internacionales que son competencia del Estado, así como de otras competencias estatales con proyección exterior. El reconocimiento de esa acción exterior es incluso anterior al vigente Estatuto de Autonomía, pues encuentra su fundamento constitucional en el principio de autonomía (arts. 2 y 147 CE).

Por todo ello, no existiría ningún impedimento constitucional, estatutario o legal a extender el principio de protección de los servidores públicos a los directivos, altos cargos y miembros del Gobierno de la Generalitat, sin que de ello se pueda desprender que estemos ante una actuación arbitraria o con relevancia penal. Esta extensión, además, se fundamentaría también en la necesidad de preservar el principio de presunción de inocencia y el derecho a la tutela judicial efectiva de los afectados por procesos de responsabilidad penal o contable hasta que no se dicte la correspondiente resolución judicial firme y en este sentido el decreto-ley es norma con vocación cautelar, quedando sujetos los beneficiados a una obligación de retorno en el momento en que recaiga resolución judicial firme declaratoria de su responsabilidad.

c) El legislador catalán, consciente de los mayores riesgos que asumen determinados directivos y altos cargos de la Generalitat, ya reguló en 2015 la necesidad de establecer un sistema de cobertura de responsabilidades mediante un seguro de responsabilidad civil circunscrito a los directivos, altos cargos y empleados públicos que formen parte de órganos de gobierno, consejos de administración o cualquier otro órgano colegiado (art. 63 de la Ley del Parlamento de Cataluña 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, que modificó el apartado 2 de la disposición adicional vigésima primera de la ya citada Ley 2/2014, de medidas fiscales,

administrativas, financieras y del sector público). Posteriormente, el artículo 103 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente añadió el artículo 109 *bis* al texto refundido de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública aprobado por el antes citado Decreto legislativo del Gobierno de la Generalitat 1/1997, también en orden a asegurar la responsabilidad civil de los miembros de órganos de gobierno y liquidación y empleados de la Generalitat con determinadas funciones.

d) Se refieren después las alegaciones a las características de la póliza de seguro de responsabilidad civil y patrimonial contratada por la Generalitat desde el 1 de marzo de 2021 hasta el 28 de febrero de 2022 mediante procedimiento de licitación pública, y se concluye en este punto con otros ejemplos de contratos de seguro suscritos por varias administraciones públicas españolas en los que se incluyen tanto la responsabilidad contable como la responsabilidad de sus directivos y altos cargos. De ello se desprendería que la suscripción de pólizas de seguros para empleados y cargos públicos en cobertura de los riesgos derivados del ejercicio de sus cargos, comprendiendo tanto fianzas e indemnizaciones como la defensa jurídica, es una realidad generalizada y que obedece tanto a la necesidad de garantizar el normal ejercicio de las potestades administrativas como el obligado respeto del principio de indemnidad.

E) Se alega, acto seguido, sobre la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que justificaría la aprobación del Decreto-ley 15/2021.

Tras hacer mención a la doctrina constitucional que se estima relevante, se aduce que el mayor rigor exigible a los decretos-leyes autonómicos (por el menor tiempo requerido para tramitar una ley en una sola cámara) sería, dentro de la valoración conjunta del presupuesto habilitante, un factor a ponderar, pero sin que proceda exigir al gobierno autonómico, en punto a la motivación, una justificación expresa e individualizada de la inadecuación del procedimiento legislativo para atender a tiempo los objetivos gubernamentales. Rechaza, asimismo, la hipotética posibilidad de haber tramitado un reglamento en un plazo tan extremadamente breve, tanto por la complejidad de las materias reguladas como por la concatenación de trámites exigidos (arts. 59 y ss. de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, y art. 69 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña). En todo caso, frente a lo que alegan los recurrentes, la finalidad perseguida no sería arbitraria, pues se pretende la implementación del principio de indemnidad, ya explicado, cuya operatividad estaría en entredicho por la pendencia de procedimientos de responsabilidad no cubiertos con pólizas, como sería el caso de las actuaciones 80-2019 ante el Tribunal de Cuentas. No hay, por tanto, frente a lo que afirman los recurrentes, una falsa necesidad que esconda finalidades inconstitucionales.

F) Se argumenta después acerca de la inexistencia de ley singular, esto último tras citar y glosar la jurisprudencia constitucional que se estima de relieve. Se aduce, en particular, lo siguiente:

a) El decreto-ley impugnado no sería una norma de destinatario único, a la vista tanto de su preámbulo (que se refiere a «situaciones muy diversas en que pueden encontrarse los servidores públicos», tan solo una de las cuales es la de las personas afectadas por las actuaciones previas 80-2019 del Tribunal de Cuentas) como de su regulación, que tiene vocación de generalidad en cuanto a su ámbito subjetivo (art. 2) y que configura el derecho de acceso al fondo en un sentido amplio. El Decreto-ley, en definitiva, supone la implementación del principio de indemnidad, por lo que su objeto, destinatarios y finalidad tienen necesariamente un carácter general y difuso, con vocación de generalidad y permanencia.

b) Tampoco sería la impugnada una norma autoaplicativa, puesto que no lleva a cabo actividad materialmente administrativa o típicamente ejecutiva aplicable un supuesto concreto, sino que tiene una dimensión de generalidad y permanencia cuya regulación, además, requiere de un procedimiento administrativo y de una resolución final que puede ser no estimatoria. Muestra de la complejidad de las actuaciones administrativas para llevar a cabo la aplicación del decreto-ley es su artículo 4.5, que contempla un límite en cuanto a la cobertura individual con la finalidad de garantizar el acceso de cualquier persona incluida en su ámbito subjetivo.

c) Se niega que el decreto-ley responda a la singularidad del supuesto de hecho que regula, puesto que su vocación de generalidad y permanencia comporta que no pueda agotar su contenido. Muestra de ello serían el fondo de diez millones de euros (con las aportaciones anuales que prevé el artículo 1.2) y el ámbito subjetivo previsto en el artículo 2. Que en la exposición de motivos se explicita uno de los supuestos que ha justificado el presupuesto habilitante –el acta de liquidación provisional del Tribunal de Cuentas– no puede llevar en absoluto a confundir dicho supuesto con un presunto carácter singular de la regulación contenida en el decreto-ley.

d) La arbitrariedad que alega la demanda queda desvirtuada, en todo caso, por la presentación explícita y razonada del preámbulo en la que se alude a las dos situaciones –ya referidas– que justifican la necesidad extraordinaria y urgente de esta norma. Esta pretensión descansa en una mera aseveración genérica, huérfana de toda argumentación, en contra de la carga que, según doctrina constitucional, incumbe a quien recurre.

G) Responde en último lugar el letrado de la Generalitat a la primera alegación de inconstitucionalidad formulada por los diputados recurrentes, relativa a la vulneración de los arts. 1.2, 1.3, 2 y 168 CE por razón de la finalidad inconstitucional que atribuyen al decreto-ley dictado.

a) Tras insistir en que no puede confundirse el contenido normativo de una norma legal abstracta con un supuesto concreto de aplicación de esta, entiende el letrado que con la creación del fondo la Generalitat no se hace otra cosa que garantizar a sus servidores la cobertura que, para el resto de los supuestos, están cubriendo las pólizas de seguros que tiene suscritas. Con ello se persigue una finalidad legítima, cual es garantizar la indemnidad de las autoridades y funcionarios públicos.

b) La legitimidad de la finalidad de la norma también se pone de manifiesto en su régimen jurídico, en el que el servidor público continúa siendo responsable y suscribe una declaración por la que se obliga, caso de ser condenado por sentencia firme, a devolver el importe garantizado, más gastos e intereses. Una vez se dicte tal sentencia firme, esta debe ser ejecutada en sus propios términos, correspondiendo al tribunal que la haya dictado el control de la ejecución. A su vez, declarada la firmeza de la sentencia que determine la responsabilidad del beneficiario del fondo, la Generalitat viene obligada a activar el procedimiento de reintegro, incluyendo la posibilidad de utilizar el procedimiento ejecutivo de recaudación.

Concluye, a la vista de lo expuesto, el letrado de la Generalitat con la solicitud de que se dicte sentencia desestimatoria del recurso de inconstitucionalidad.

8. Mediante escrito de 8 de marzo de 2022, registrado en el Tribunal en la misma fecha, presentó sus alegaciones el letrado del Parlamento de Cataluña. Pueden resumirse como sigue:

A) Descarta, en primer lugar, que haya resultado vulnerado el artículo 64.1 EAC en relación con el artículo 86.1 CE, por falta de concurrencia del presupuesto habilitante que legitima la utilización del decreto-ley.

Los motivos tenidos en cuenta por el Gobierno para la adopción de esta disposición se explicitan en determinados pasajes de su preámbulo, así como en las palabras pronunciadas por el consejero de Economía y Hacienda en defensa de la norma en el

debate parlamentario de convalidación. La exposición de motivos alude a la brevedad de los plazos en relación con las actuaciones previas núm. 80-2019 seguidas ante el Tribunal de Cuentas, cuya delegada instructora, como es notorio, había dictado providencia el 30 de junio de 2021 requiriendo a distintas personas incluidas en el ámbito subjetivo del decreto-ley para que reintegraran, depositaran o afianzaran en el plazo de quince días hábiles el importe que a cada una se le reclamaba a título de responsable contable, bajo apercibimiento de embargo. Esas mismas razones fueron, a su vez, uno de los principales elementos en torno a los que giró el debate de convalidación. Es claro, pues, que esas razones se encuentran suficientemente explicitadas y que se refieren a la totalidad de los preceptos impugnados.

A juicio del letrado, los motivos invocados por el Gobierno son susceptibles de ser considerados como una situación de extraordinaria y urgente necesidad, habida cuenta del control externo que aquí procede y del necesario respeto al margen de discrecionalidad política que corresponde al autor de la norma.

B) También se descarta la alegada vulneración del artículo 9.3 de la Constitución, por las siguientes razones:

a) Considera, en primer lugar, que el decreto-ley no tiene naturaleza de ley singular:

(i) Tras relacionar la jurisprudencia constitucional que se estima de relieve y afirmar que parece claro que no nos hallamos ante una norma autoaplicativa, se alega que parece igualmente claro que no es una ley de destinatario único. Quedaría por determinar si se trata de una norma dictada en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agote su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador. Considera que tampoco desde este punto de vista se puede decir que el decreto-ley impugnado sea ley singular y ello en atención a lo apreciado al respecto en el dictamen 2/2021 del Consejo de Garantías Estatutarias.

(ii) La póliza de seguro de responsabilidad patrimonial y civil contratada por la Generalitat no desvirtúa esta conclusión, ya que dicha póliza tiene una vigencia temporal a diferencia del decreto-ley, con vigencia indefinida tras su convalidación, y porque ese ámbito temporal es limitado. Además, la póliza puede ser rescindida por el asegurador en determinados supuestos conforme a la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro, como de hecho ha sucedido en el pasado con las pólizas suscritas por la Generalitat. Los riesgos cubiertos por la póliza vigente, finalmente, no son estrictamente coincidentes con los del fondo, cuya finalidad es la que proclama el artículo 1.1 del decreto-ley. Por ello, la norma impugnada no agota su contenido y eficacia en el supuesto que da lugar a la justificación del presupuesto habilitante del decreto-ley, de modo que tampoco desde este punto de vista puede ser calificada de ley singular.

b) En cuanto a la aducida vulneración de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), se hace mención de la jurisprudencia constitucional que se considera significativa y se señala, tras ello, que no parece que se pueda concluir que la norma impugnada carezca de explicación racional o que responda a un objetivo ilegítimo. Esa explicación no sería otra que la indicada en el dictamen 2/2021 del Consejo de Garantías Estatutarias y parece claro que la garantía del funcionamiento normal de la administración de la Generalitat, finalidad a la que responde el fondo, es un objetivo constitucionalmente legítimo y que, por ello, aunque se pueda discrepar en clave técnica o política, no se puede decir que no tenga una explicación racional.

C) Añade el letrado que no parece que las alegaciones relativas a la vulneración de los arts. 103.1 CE y 30.2 y 71.2 EAC tengan sustantividad propia, ya que se vinculan a las finalidades pretendidamente ilícitas que perseguiría el decreto-ley aprobado, lo que ya ha resultado descartado, pues su finalidad es legítima.

D) Lo mismo ocurriría con la alegada vulneración de los arts. 1.2, 1.3, 2 y 168 CE, respecto de las que cabría incluso afirmar que no se ha cumplido la carga de justificar suficientemente las razones en las que se funda la infracción de estos preceptos, lo que

también es extensible a la supuesta infracción del principio de proporcionalidad del art. 30.2 EAC.

Para justificar el carácter lícito de la finalidad perseguida con la norma impugnada, añade el letrado que, en todo caso, el Fondo no permite en modo alguno a la persona responsable eludir ni la responsabilidad contable ni la civil derivada del delito que haya sido declarada por sentencia firme, siendo relevante recordar que a tales responsabilidades les resultan aplicables las reglas contenidas en los artículos 984.3 de la Ley de enjuiciamiento criminal y 85.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas. De conformidad con esas reglas, el artículo 548 de la Ley de enjuiciamiento civil establece un plazo de veinte días para el cumplimiento voluntario por el condenado antes de proceder al despacho de la ejecución, ejecución que se lleva a cabo de oficio y a la que en nada empece el decreto-ley.

Por todo ello, el letrado del Parlamento interesa que se dicte una sentencia desestimatoria.

9. Por providencia de 22 de octubre de 2024, se señaló ese mismo día para deliberación y votación de la presente sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. Objeto de la impugnación y posiciones de las partes.

Los diputados del Congreso que han interpuesto este recurso de inconstitucionalidad impugnan en su totalidad el Decreto-ley 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña, dictado por el Gobierno de la Comunidad Autónoma. A este decreto-ley, que entró en vigor, conforme a su disposición final, en la misma fecha de su publicación en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya» (verificada el inmediato día 7), le imputan los recurrentes, en los términos reseñados en los antecedentes, diferentes contravenciones de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Los motivos de inconstitucionalidad aducidos en la demanda se concretan en la vulneración de los arts. 1.2, 1.3, 2 y 168 CE, por perseguir el decreto-ley impugnado una finalidad inconstitucional a través de medios ilícitos; la vulneración del art. 64.1 EAC (en relación con el art. 86 CE) al no concurrir el presupuesto de hecho habilitante de «necesidad extraordinaria y urgente» que rige la utilización del decreto-ley; la infracción del art. 71 EAC (en relación con el art. 103 CE), pues el decreto-ley dictado impediría a la administración pública catalana servir con objetividad a los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al derecho; la vulneración, finalmente, de la cláusula constitucional de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE) por haberse dictado de manera ilegítima una disposición con fuerza de ley de carácter singular.

Todas estas tachas de inconstitucionalidad han sido refutadas, como en los antecedentes se expuso, por las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat, que, en síntesis, alegan que la norma impugnada estaría al servicio del «principio de indemnidad» de los servidores públicos (también invocado en la exposición de motivos), y que la disposición gubernamental no carecería del necesario presupuesto habilitante, pues se habría dictado (conforme a su preámbulo y a lo argumentado en el debate de convalidación parlamentaria) ante circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad.

2. Extinción del recurso de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de objeto.

El Decreto-ley 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña, ha sido ya objeto de enjuiciamiento por este tribunal en la STC 121/2024, de 9 de octubre, resolutoria del recurso de inconstitucionalidad núm. 5542-2021, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox en el Congreso. La indicada sentencia cobra relevancia en

este proceso ya que el presente recurso impugna la misma disposición, que la citada STC 121/2024 ha declarado inconstitucional y nula en su integridad.

De acuerdo con la consolidada doctrina constitucional [por todas, SSTC 139/2011, de 14 de septiembre, FJ 3 b), y 73/2024, de 7 de mayo, FJ 2], la expulsión del ordenamiento jurídico de Decreto-Ley 15/2021, de 6 de julio, apreciada en la STC 121/2024, de 9 de octubre, determina la pérdida sobrevenida de objeto del presente recurso de inconstitucionalidad. Esta desaparición sobrevenida del objeto, aunque no está contemplada en el artículo 86.1 LOTC, es una de las causas de terminación extraordinaria de los distintos procesos constitucionales, incluidos los recursos de inconstitucionalidad (SSTC 124/2021, de 3 de junio, FJ 2, y 73/2024, de 7 de mayo, FJ 2).

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido declarar la extinción, por pérdida sobrevenida de objeto, del presente recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra el Decreto-ley 15/2021, de 6 de julio, de creación del fondo complementario de riesgos de la Generalitat de Cataluña.

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

Dada en Madrid, a veintidós de octubre de dos mil veinticuatro.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—Inmaculada Montalbán Huertas.—Ricardo Enríquez Sancho.—María Luisa Balaguer Callejón.—Ramón Sáez Valcárcel.—Enrique Arnaldo Alcubilla.—Concepción Espejel Jorquera.—María Luisa Segoviano Astaburuaga.—César Tolosa Tribiño.—Juan Carlos Campo Moreno.—Laura Díez Bueso.—José María Macías Castaño.—Firmado y rubricado.