

Tribunal Constitucional i tensions territorials: la doctrina constitucional durant l'any 2021

Gerard Martín i Alonso

Cap de l'Àrea d'Assessorament sobre l'Organització Territorial del Poder de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern i professor associat de Dret Constitucional de la Universitat de Barcelona (Espanya)

1. Comentaris generals

1.1. Les controvèrsies competencials continuen a la baixa enfront dels processos d'empara

L'anàlisi de les sentències dictades pel Tribunal Constitucional al llarg de l'any 2021 confirma la tendència de períodes anteriors, ja que la resolució de controvèrsies competencials, que anys enrere havien ocupat una gran part de la feina desenvolupada pel Tribunal, continua a la baixa enfront dels processos d'empara. Així ho posa de manifest el fet que, de les 192 sentències (STC) dictades, només 21 resolen processos en què es plantegen qüestions relacionades directament amb el sistema de distribució de competències (14 recursos d'inconstitucionalitat, 3 qüestions d'inconstitucionalitat i 4 conflictes de competència).

El nombre reduït de processos resolts en el període analitzat en què es plantegen controvèrsies competencials pot explicar-se per quatre factors.

Primer, el recurs a la tècnica de negociació entre governs de l'art. 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, respecte de les lleis estatals i autonòmiques, ha contribuït a la disminució de la presentació de recursos d'inconstitucionalitat davant de la jurisdicció constitucional; aquesta negociació permet atorgar un paper rellevant als actors territorials que guanyen

protagonisme enfront d'una eventual intervenció diriment del Tribunal Constitucional.

Segon, el recurs a la jurisdicció contenciosa administrativa, per impugnar normes reglamentàries estatals o autonòmiques, ha actuat en detriment d'una possible formalització d'un conflicte de competència davant de la jurisdicció constitucional.¹

Tercer, la densa doctrina constitucional sobre el sistema de distribució de competències contribueix —teòricament— a l'existència d'unes regles més clares per als actors territorials a l'hora d'exercir les seves competències, i, d'aquesta manera, semblaria lògica la minva de les controvèrsies competencials. Tanmateix, tampoc no es pot obviar que la inexistència d'uns límits clars per a les institucions estatals quan exerceixen les seves competències, especialment les de naturalesa bàsica, i el fet que els títols competencials exclusius de les comunitats autònomes no excloguin la intervenció normativa —i, fins i tot, executiva— de les institucions estatals, continua deixant la porta oberta a la generació de conflictivitat competencial.

Quart, davant la constatació que, malgrat la doctrina del Tribunal Constitucional, les polítiques normatives estatals continuen estant regides, de

1. La via contenciosa administrativa és utilitzada tant per l'Administració de l'Estat com per les administracions autonòmiques. Pel que fa a l'Administració de l'Estat, es pot fer esment de la recent Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 21 de gener de 2022, que resol el recurs interposat pel Ministeri d'Hisenda contra el Decret 41/2019, de 19 de febrer, de creació i funcionament dels mitjans electrònics, informàtics i telemàtics per a la celebració de subhastes públiques electròniques per part de l'Agència Tributària de Catalunya. El debat processal suscitat davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya es planteja en termes estrictament competencials, i la Sentència declara la nul·litat de ple dret del Decret esmentat, per vulneració de les competències estatals exclusives sobre la hisenda general (art. 149.1.14 de la Constitució) i sobre la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals (art. 149.1.1 de la Constitució). Pel que fa a les administracions autonòmiques, es pot fer referència a la sentència de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció cinquena, del Tribunal Suprem, de 9 de març de 2022, que resol el recurs contenciós administratiu interposat pel Govern de Catalunya contra el Pla Estatal General d'Emergències de Protecció Civil, aprovat per acord del Consell de Ministres de 15 de desembre de 2020. El recurs considerava, entre d'altres qüestions, que determinades disposicions del Pla excedien de les competències de l'Estat en matèria de protecció civil i envaiïen les competències de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria. El recurs ha estat desestimat.

forma aparentment inevitable, per unes notes característiques que semblen impossibles de canviar (per exemple, l'exhaustivitat de determinada normativa bàsica i el freqüent exercici centralitzat de la potestat de foment en àmbits materials de competència autonòmica), les institucions autonòmiques poden haver buscat vies alternatives a la jurisdiccional per redreçar aquesta situació, com ara la negociació política prèvia a l'adopció de les decisions estatals.

En tot cas, en un Estat en què es continua produint una omnipresència de la intervenció de jutges i tribunals respecte d'assumptes en el rerefons dels quals s'hi poden trobar qüestions de naturalesa política o que responen a criteris tècnics o d'oportunitat, semblaria que cal valorar positivament que la intervenció del Tribunal Constitucional en processos competencials vagi a la baixa.

Cal apuntar també que el present comentari inclou processos constitucionals que, si bé no resolen qüestions relacionades directament amb l'exercici competencial, tenen per objecte assumptes que apareixen vinculats al règim de descentralització política de l'Estat espanyol. En tal sentit, s'hi farà referència tant a les sentències dictades pel Tribunal Constitucional relacionades amb el referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017 com a les que tenen per objecte actuacions relacionades amb el procés participatiu celebrat a Catalunya els dies 9 a 25 de novembre de 2014, ja que, malgrat que resolen recursos d'empara, els fets nuclears dels diferents processos estan relacionats, directament o indirectament, amb actuacions impulsades per les institucions catalanes en l'exercici de les funcions d'autogovern que tenien atribuïdes.

1.2. Les controvèrsies competencials es resolen en un termini raonable

Si anys enrere la doctrina havia criticat —amb raó— la tardança de la jurisdicció constitucional a donar resposta a les controvèrsies competencials en la resolució de les quals el Tribunal hi podia esmerçar més de 10 anys, l'any 2021 confirma que el Tribunal està aconseguint resoldre els processos competencials en un termini raonable, ja que la majoria de normes objecte

de recurs daten dels anys 2019 i 2020,² si bé els terminis encara es podrien agilitar més en algun cas.³

Cal considerar positiu que la resolució de les controvèrsies competencials s'hagi accelerat. El retard que va arribar a tenir el Tribunal en períodes anteriors —sense parangó en la justícia constitucional comparada— provocava que les seves sentències no tinguessin una completa eficàcia i utilitat per al sistema de distribució competencial i per als actors territorials, ja que, quan es dictava la resolució constitucional, la norma impugnada podia haver estat aplicada durant un llarg període de temps o, fins i tot, ja havia estat derogada o modificada.⁴

1.3. L'ús de la legitimació atribuïda a 50 diputats o senadors com a origen de la majoria de processos constitucionals

Com s'ha apuntat, 14 dels 21 processos constitucionals en què es dirimeixen controvèrsies que afecten el sistema de distribució competencial tenen el seu origen en recursos d'inconstitucionalitat. L'anàlisi de l'origen d'aquests processos constitucionals posa de manifest una tendència que semblaria que s'està consolidant: la utilització freqüent, per part de diputats —i, en menor grau, senadors— de la legitimació que els reconeix la Constitució (CE) i la Llei orgànica del Tribunal Constitucional per interposar recursos d'incons-

2. La sentència que resol de forma més ràpida un procés d'inconstitucionalitat és l'STC 75/2021, de 18 de març, que té per objecte el recurs d'inconstitucionalitat de més cinquanta diputats del Grup Parlamentari de Vox al Congrés dels Diputats contra l'art. 3 *bis* del Reglament de la Junta General del Principat d'Astúries, en la redacció que en fa la reforma d'1 de juliol de 2020.

3. L'STC 68/2021, de 18 de març, ha trigat més de tres anys a resoldre el recurs d'inconstitucionalitat del Govern d'Aragó contra la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.

4. Serveixin d'exemple 2 processos constitucionals que van haver d'esperar més de 13 anys a ser resolts. Es tracta de les STC 6/2012, de 18 de gener (que va resoldre el conflicte de competència interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra les ordres del conseller d'Educació i Cultura de la Diputació General d'Aragó de 8 d'agost de 1997 i de 10 de febrer de 1998, relatives a l'exercici del dret de retracte respecte de determinats béns procedents del monestir de Sixena), i 80/2012, de 18 d'abril (que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra l'art. 16.6 de la Llei del Parlament Basc 14/1998, d'11 de juny, de l'esport).

titucionalitat. Les dades així ho palesen. La meitat dels recursos d'inconstitucionalitat resolts l'any 2021 —7 de 14— han estat impulsats per un mínim de 50 diputats o senadors, mentre que 5 van ser promoguts pel president del Govern de l'Estat i 2 per governs autonòmics.

L'exercici de la legitimació processal constitucional dels diputats i senadors agafa, doncs, una especial rellevància i més si es té en compte que els recursos interposats no provenen de diputats i senadors pertanyents a un únic grup parlamentari, sinó que els signants estan integrats en grups parlamentaris de 4 forces polítiques diferenciades: el Partit Socialista Obrer Espanyol,⁵ el Partit Popular,⁶ Ciutadans⁷ i Vox.⁸ A aquests 7 recursos d'inconstitucional-

5. L'STC 40/2021, de 18 de febrer, resol el recurs d'inconstitucionalitat de 53 senadors del Grup Parlamentari Socialista contra el Decret llei 6/2020, de 2 de juliol, de la Junta de Castella i Lleó, de mesures urgents per incentivar les mesures de recuperació econòmica i social en l'àmbit local.

6. Tres són les sentències que donen resposta a processos constitucionals impulsats per diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés: 1) l'STC 16/2021, de 28 de gener, resol el recurs d'inconstitucionalitat de 86 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats contra els decrets llei de la Generalitat 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior, i també l'acord de validació d'aquest últim Decret llei 1/2020; 2) l'STC 108/2021, de 13 de maig, resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de 50 diputats dels grups parlamentaris Popular i de Vox al Congrés dels Diputats contra la Llei foral 16/2019, de 26 de març, de reconeixement i reparació de les víctimes per actes de motivació política provocats per grups d'extrema dreta o funcionaris públics; 3) l'STC 125/2021, de 3 de juny, resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de 50 diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats contra l'art. 5 de la Llei del Parlament de Catalunya 5/2020, de 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient.

7. L'STC 135/2021, de 24 de juny, resol el recurs d'inconstitucionalitat de més de 50 diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans al Congrés dels Diputats contra la Llei foral 16/2019, de 26 de març, de reconeixement i reparació de les víctimes per actes de motivació política provocats per grups d'extrema dreta o funcionaris públics.

8. Tres són les sentències que donen resposta a processos constitucionals impulsats per diputats del Grup Parlamentari de Vox al Congrés: 1) l'STC 75/2021, de 18 de març, resol el recurs d'inconstitucionalitat de més de 50 diputats del Grup Parlamentari de Vox al Congrés dels Diputats contra l'art. 3 *bis* del Reglament de la Junta General del Principat d'Astúries, en la redacció que en fa la reforma d'1 de juliol de 2020; 2) l'STC 108/2021, de 13 de maig, resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de 50 diputats dels grups parlamentaris Popular i de Vox al Congrés dels Diputats contra la Llei foral 16/2019, de 26 de març, de reconeixement i reparació de les víctimes per actes de motivació política provocats per grups d'extrema dreta o funcionaris públics; 3) l'STC 112/2021, de 13 de maig, resol el recurs d'inconstitucionalitat de 52 diputats del Grup Parlamentari de Vox al Congrés dels Diputats

tat, caldria sumar-hi els 2 recursos d'inconstitucionalitat presentats per 50 diputats dels grups parlamentaris Confederal d'Unides Podem-En Comú Podem-Galícia en Comú, Republicà i Euskal Herria Bildu que van ser inadmesos pel Tribunal Constitucional.⁹

Les dades indicades palesen, doncs, l'especial rellevància pràctica que ha assolit la legitimació que correspon a grups d'un mínim de 50 diputats o senadors, que s'ha vist afavorida per l'aparició de forces polítiques que, trencant parcialment el bipartidisme imperant en la democràcia espanyola, han assolit, amb diferents oscil·lacions, una representació parlamentària destacada (Vox, Unides Podem i Ciutadans).

D'altra banda, si s'observa quines són les disposicions objecte dels recursos d'inconstitucionalitat interposats per grups de 50 diputats o senadors —incloent-hi aquelles que van ser objecte dels recursos inadmesos—, es pot comprovar que provenen de comunitats autònomes governades per forces polítiques de signe diferent d'aquelles en què s'integren els diputats recurrents. En aquest punt, es pot afirmar que, si bé el recurs d'inconstitucionalitat té una naturalesa abstracta i la Constitució reconeix legitimació processal a un nombre mínim de diputats o senadors per promoure processos constitucionals, el seu exercici intens sembla més proper, en alguns casos, a la utilització d'una eina que cerca el control i la supervisió de l'acció legislativa dels governs i parlaments autonòmics —i també del Govern espanyol i de les Corts Generals— que no pas a l'ús d'un mecanisme que cerqui salvaguardar la supremacia de la Constitució.

contra diversos preceptes de Llei de l'Assemblea Regional de Múrcia 3/2020, de 27 de juliol, de recuperació i protecció del mar Menor.

9. La Interlocutòria del Tribunal Constitucional (ITC) 33/2021, de 16 de març, inadmet a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat interposat per 50 diputats dels grups parlamentaris Confederal d'Unides Podem-En Comú Podem-Galícia en Comú, Republicà i Euskal Herria Bildu, contra el Decret llei del Govern de Múrcia 3/2020, de 23 d'abril, de mitigació de l'impacte socioeconòmic de la COVID-19 en l'àrea d'habitatge i infraestructures; l'Acord de convalidació adoptat pel Ple de l'Assemblea Regional de Múrcia de 6 de maig de 2020, i la Llei de l'Assemblea Regional de Múrcia 2/2020, de 27 de juliol, de mitigació de l'impacte socioeconòmic de la COVID-19 en l'àrea d'habitatge i infraestructures. La ITC 34/2021, de 16 de març, inadmet a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat interposat pels mateixos diputats contra el Decret llei del Govern de Múrcia 5/2020, de 7 de maig, de mitigació de l'impacte socioeconòmic de la COVID-19 en l'àrea de medi ambient, i la Llei de l'Assemblea Regional de Múrcia 5/2020, de 3 d'agost, de mitigació de l'impacte socioeconòmic de la COVID-19 en l'àrea de medi ambient.

2. Els processos constitucionals relatius al referèndum de l'1-O, al procés participatiu del 9-N i actuacions judicials connexes

Com en anys anteriors, diverses resolucions del Tribunal Constitucional tenen per objecte decisions judicials vinculades a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017 i fets connexos. La novetat del període analitzat es troba en el fet que el Tribunal també ha resolt processos constitucionals relatius a la celebració del procés participatiu fet a Catalunya els dies 9 a 25 de novembre de 2014.¹⁰

Tot i que, formalment, les resolucions dictades pel Tribunal no se situen en l'àmbit de la delimitació competencial, la circumstància que afectin actuacions vinculades a l'autogovern dutes a terme per exmembres del Govern de Catalunya i del Parlament en l'exercici de les funcions públiques que tenien atribuïdes dona sentit a la seva anàlisi.

Les resolucions que ha dictat el Tribunal es poden agrupar en els blocs següents:

- a) Sentències que resolen els recursos d'empara formulats contra la Sentència de la Sala Penal del Tribunal Suprem 459/2019, de 14 d'octubre de 2019, dictada en la causa especial núm. 20907-2017, que condemna els recurrents com a autors d'un delictes de desobediència o de sedició i malversació de cabals públics:
 - STC 34/2021, de 17 de febrer (recurs d'empara de la Sra. Meritxell Borràs)
 - STC 67/2021, de 17 de març (recurs d'empara del Sr. Carles Mundó)
 - STC 91/2021, de 22 d'abril (recurs d'empara del Sr. Jordi Turull)
 - STC 106/2021, d'11 de maig (recurs d'empara del Sr. Josep Rull)
 - STC 121/2021, de 2 de juny (recurs d'empara del Sr. Jordi Sánchez)
 - STC 122/2021, de 2 de juny (recurs d'empara del Sr. Jordi Cuixart)
 - STC 184/2021, de 28 d'octubre (recurs d'empara de la Sra. Carme Forcadell)

10. En aquest procés de participació ciutadana es va dur a terme una consulta, en l'àmbit territorial de Catalunya, basada en una pregunta amb dos apartats: "Vol que Catalunya esdevingui un Estat?" i "En cas afirmatiu, vol que aquest Estat sigui independent?".

b) Sentències que resolen els recursos d'empара contra la Interlocutòria de la Sala Segona del Tribunal Suprem, de 14 de maig de 2019, confirmada en súplica per la Interlocutòria de 3 d'octubre de 2019, que acorda no sol·licitar autorització a les cambres legislatives mitjançant la tramesa de suplicatori per continuar el judici oral en la causa especial núm. 20907-2017, ni suspendre les seves sessions:

- STC 70/2021, de 18 de març (recurs d'empара dels Srs. Oriol Junqueras i Raül Romeva)
- STC 71/2021, de 18 de març (recurs d'empара dels Srs. Jordi Sànchez, Jordi Turull i Josep Rull)

c) Sentències que resolen els recursos d'empара contra els acords de la Mesa del Congrés dels Diputats de 5 de juny i de 16 de juliol de 2019. En la primera d'aquestes resolucions, la Mesa va adoptar un acord complementari del seu Acord de 24 de maig del mateix any pel qual havia declarat automàticament suspesos en l'exercici del càrrec quatre diputats pel seu processament per un delictes de rebel·lió per aplicació de l'art. 384 *bis* de la Llei d'enjudiciament criminal (LECrim). La segona resolució desestimava la sol·licitud de reconsideració del primer acord:

- STC 69/2021, de 18 de març (recurs d'empара del Sr. Jordi Sànchez)
- STC 90/2021, de 22 d'abril (recurs d'empара del Sr. Josep Rull)
- STC 105/2021, d'11 de maig (recurs d'empара del Sr. Jordi Turull)

e) Sentència que resol el recurs d'empара del Sr. Carles Puigdemont contra la Interlocutòria de data 9 de juliol de 2018 dictada pel magistrat instructor de la Sala Penal del Tribunal Suprem en la causa especial núm. 20907-2017, i les interlocutòries de 20 de febrer de 2019 i de 10 de juliol de 2019, que confirmen la primera interlocutòria esmentada, en reforma i en apel·lació respectivament. La Interlocutòria de 9 de juliol de 2018 va declarar conclús el sumari en la causa especial, va remetre les actuacions al Tribunal Suprem i va acordar comunicar a la Mesa del Parlament de Catalunya que els processats, entre els quals el recurrent, havien quedat suspesos —per imperi de l'article 384 *bis* LECrim— de les funcions i els càrrecs públics que estaven exercint:

- STC 171/2021, de 7 d'octubre

f) Sentències que resolen els recursos d'empara formulats contra les sentències de la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya que van condemnar els recurrents, per la celebració del procés de participació ciutadana del 9 de novembre de 2014, com a autors responsables d'un delictes de desobediència, i contra les sentències del Tribunal Suprem que resolen els recursos de cassació:

- STC 107/2021, de 13 de maig (recurs d'empara del Sr. Francesc Homs)
- STC 170/2021, de 7 d'octubre (recurs d'empara del Sr. Artur Mas)
- STC 174/2021, de 25 d'octubre (recurs d'empara de la Sra. Irene Rigau)
- STC 175/2021, de 25 d'octubre (recurs de la Sra. Joana Ortega)

f) Interlocutòria que inadmet el recurs d'empara d'Òmnium Cultural contra la Resolució de 18 de novembre de 2015 de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, que li va imposar una multa de 200.000 € perquè, en dissenyar i desenvolupar el tractament de dades personals lligat a la consulta anomenada "gigaenquesta", va incomplir l'obligació de demanar el consentiment del titular de les dades personals:

- ITC 75/2021, de 22 de juliol¹¹

La lectura de les sentències dictades pel Tribunal Constitucional permet fer diversos comentaris:

2.1. Els càrrecs polítics i de l'àmbit civil que ocupaven les persones que interposen els recursos d'empara reflecteixen l'existència d'una problemàtica de naturalesa política en el rerefons dels processos constitucionals

Les resolucions dictades pel Tribunal Constitucional tenen per objecte actuacions en què havien participat dos presidents de la Generalitat, dos vicepresidents/es del Govern de Catalunya, set consellers d'aquest Govern en legis-

11. La inadmissió es fonamenta en la manca del compliment de dos requisits de procedibilitat: primer, la demanda d'empara havia estat presentada de manera extemporània; segon, havia desconegut el caràcter subsidiari del recurs d'empara perquè les queixes consistents en el fet que la sanció administrativa havia vulnerat el dret d'associació i que incorria en desviació de poder no havien estat al·legades en la via judicial prèvia.

latures diferents, una presidenta del Parlament de Catalunya, dos presidents d'entitats civils catalanes amb una forta implantació social i una d'aquestes entitats.

La simple relació de les persones i entitats que van interposar els recursos palesa que, en el rerefons de les actuacions objecte dels processos constitucionals, s'hi poden trobar qüestions de naturalesa política. La jurisdicció constitucional, i prèviament la jurisdicció ordinària —especialment, l'ordre penal—, han analitzat i han donat resposta a les actuacions imputades a aquelles persones sota el prisma de la legalitat ordinària i constitucional, en l'exercici de les competències que tenen atribuïdes. Tanmateix, sembla evident que aquesta anàlisi i la resposta donada no són les vies adequades per afrontar el rerefons polític que és present en les actuacions objecte dels processos constitucionals.

2.2. Continuen validant-se, sense excepció, totes les resolucions adoptades per òrgans de la jurisdicció penal i també per òrgans parlamentaris

És remarcable que, en unes qüestions i temes d'una extraordinària complexitat jurídica que es plantegen en els recursos d'empara —que són objecte de sòlides opinions doctrinals confrontades i que havien suscitat valoracions contraposades, fins i tot, entre institucions europees i internacionals de protecció dels drets humans—, el Tribunal Constitucional hagi validat totes i cadascuna de les decisions adoptades pels òrgans jurisdiccionals penals, contenciosos administratius i també per la Mesa del Congrés. En tot cas, es confirma el trencament de la unanimitat que havia existit entre els magistrats constitucionals, i les sentències dictades en el període analitzat compten amb diversos vots particulars formulats per dos magistrats/ades.¹²

12. Formulen vot particular el magistrat Sr. Juan Antonio Xiol i la magistrada Sra. María Luisa Balaguer a les STC 91/2021, de 22 d'abril (recurs d'empara del Sr. Jordi Turull); 106/2021, d'11 de maig (recurs d'empara del Sr. Josep Rull); STC 121/2021, de 2 de juny (recurs d'empara del Sr. Jordi Sánchez); STC 122/2021, de 2 de juny (recurs d'empara del Sr. Jordi Cuixart); STC 184/2021, de 28 d'octubre (recurs d'empara de la Sra. Carme Forcadell).

2.3. El Tribunal Constitucional es mostra impermeable a un estàndard d'opinió internacional, que s'ha anat configurant de forma progressiva, que es mostra crític amb els processos i les sancions penals imposades per la celebració del referèndum d'autodeterminació de l'1-O i fets connexos

Diversos òrgans de tutela dels drets humans, en l'àmbit europeu i internacional, s'han mostrat, amb diferents formulacions, crítics amb els processos penals seguits per la celebració de la consulta referendària de l'1-O, i les mesures i decisions que s'hi han adoptat. Es poden esmentar, com a exemples i sense ànim exhaustiu, els òrgans que se situen en els àmbits següents: l'ONU (Grup de Treball sobre la Detenció Arbitrària), el Consell d'Europa (la relatora de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa per als Drets Humans i la mateixa Assemblea Parlamentària) i organitzacions civils de tutela dels drets humans (Amnistia Internacional i Front Line Defenders).

Tot i això, el Tribunal Constitucional ha resolt els processos d'empara que se li han plantejat, obviant aquest estàndard d'opinió internacional. És cert que el Tribunal, en resoldre els recursos d'empara, està vinculat per la Constitució espanyola, però també ho és que, a banda de les exigències que deriven de l'aplicació de la clàusula interpretativa de l'art. 10.2 CE, cal tenir en compte que els drets i les llibertats reconeguts constitucionalment no operen de forma aïllada, sinó que s'integren en un conjunt de valors i principis d'una comunitat social i jurídica, d'àmbit europeu i internacional, de la qual Espanya forma part.

2.4. La doctrina constitucional pot tenir uns efectes descoratjadors sobre l'exercici i la tutela dels drets i les llibertats fonamentals

Les sentències que resolen els recursos d'empara formulats contra la Sentència dictada en única instància per la Sala Penal del Tribunal Suprem 459/2019, de 14 d'octubre de 2019, en la causa especial núm. 20907-2017, es fonamenten en una doctrina que pot tenir uns efectes perjudicials en relació amb l'exercici dels drets i les llibertats i el seu règim de tutela. Cal tenir en compte, en tal sentit, que dos dels elements nuclears en què el Tribunal

Suprem fonamenta que la conducta de les persones encausades integrava el tipus penal del delict de sedició són les concentracions produïdes davant del Departament d'Economia i Finances, i la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017. Aquest posicionament del Tribunal Suprem i la validació de la jurisdicció constitucional de les sancions penals imposades poden tenir un efecte descoratjador sobre l'exercici dels drets que es van exercir en aquells dos esdeveniments: el dret de reunió, la llibertat d'expressió i el dret de participació política.

La magnitud de la resposta coercitiva penal pot interpretar-se com un advertiment a futurs exercicis d'aquells drets en circumstàncies en què puguin concórrer elements o factors semblants: el caràcter massiu o nombrós de la concentració —que no hauria de ser un motiu que justificqués la resposta penal, sinó que hauria d'entendre's com el reflex de l'existència d'una consciència col·lectiva d'estar exercint un dret— i l'afectació o el menyscapte d'actuacions o de decisions adoptades pels poders públics. Dit en altres paraules: la resposta penal, validada pel Tribunal Constitucional, pot arribar a servir de fonament a administracions i tribunals per impedir o sancionar conductes ciutadanes que podrien estar emparades en l'exercici dels drets de reunió, llibertat d'expressió o dret de participació política. I, de fet, semblaria que així haurien d'actuar aquelles administracions i tribunals, perquè el contrari seria entendre que la Sentència del Tribunal Suprem i les sentències del Tribunal Constitucional són resolucions *ad casum*, sense vocació de generalitat, la qual cosa les deslegitimaria per si mateixes.

En darrer lloc, cal apuntar que dos dels recursos d'empara desestimats havien estat presentats per dues persones sense responsabilitat de govern —Sr. Jordi Sànchez, president de l'Assemblea Nacional Catalana, i Sr. Jordi Cuixart, president d'Òmnium Cultural. Aquesta circumstància no justifica, ni per al Tribunal Suprem ni per al Tribunal Constitucional, que se'ls hagi d'imposar una sanció penal significativament més reduïda pels fets que se'ls imputen. Això condueix a la paradoxa que determinats membres del Govern han estat condemnats per un delict de desobediència (*vid.* l'STC 34/2021, de 17 de febrer, i 67/2021, de 17 de març), mentre que membres de la societat civil ho han estat per un delict de sedició, tot i que els fets nuclears jutjats en el procés penal són, essencialment, els mateixos.

2.5. Continuen oferint dubtes fonamentats de constitucionalitat diversos aspectes de l'aplicació de les normes penals

Les sentències dictades pel Tribunal Constitucional en relació amb la condemna penal per sedició i malversació de cabals públics, pel referèndum de l'1-O (STC 91/2021, de 22 d'abril; 106/2021, d'11 de maig; 121/2021, de 2 de juny; 122/2021, de 2 de juny, 184/2021, de 28 d'octubre), no esvaeixen els dubtes fonamentats de constitucionalitat que ofereix l'aplicació de la normativa penal als fets enjudiciats, i la interpretació que se n'ha fet.

El Tribunal Constitucional es limita, essencialment, a considerar raonables les interpretacions dutes a terme per la Sala Penal del Tribunal Suprem, però no efectua un autèntic judici de constitucionalitat de diversos aspectes controvertits, especialment de tres: a) l'eventual incompliment, pel tipus penal que integra el delicte de sedició, del principi de predeterminació normativa que han de complir tots els tipus penals (*nulla poena, sine lege*); b) la utilització dels actes multitudinaris del 20 de setembre de 2017 i de l'1 d'octubre de 2017 com a base de la condemna per sedició, sense ponderar suficientment si constitueixen una manifestació col·lectiva legítima de l'exercici de drets col·lectius; c) la gravetat extraordinària de les penes imposades que podia infringir el principi de proporcionalitat.

La resposta del Tribunal no va gaire més enllà de considerar raonades i raonables les interpretacions i decisions adoptades pel Tribunal Suprem, la qual cosa acaba circumscriuint i limitant la tutela dels diversos drets i llibertats afectats (dret de reunió, llibertat d'expressió, llibertat ideològica, dret de participació política; principi de legalitat penal) a l'àmbit del dret a la tutela judicial efectiva.

De fet, és prou significatiu que els fonaments jurídics de les sentències dictades pel Tribunal Constitucional incorporin apartats diferenciats dedicats a reproduir textualment els fonaments jurídics de la Sentència del Tribunal Suprem, en una tasca més pròpia dels antecedents de fet que no pas d'una fonamentació jurídica. D'aquesta manera, en una mena de moviment circular, la resolució impugnada es converteix en argument i motiu per rebutjar els recursos d'empara interposats contra ella mateixa, tenint en compte que el Tribunal Constitucional es limita a constatar, formalment, com s'ha dit, el caràcter raonat i raonable del contingut d'aquella resolució.

Finalment, cal apuntar que, en el cas del recurs d'empara de la Sra. Carme Forcadell, el fet que l'STC 184/2021, de 28 d'octubre, consideri que la seva actuació com a presidenta del Parlament de Catalunya no està protegida per la inviolabilitat parlamentària estableix un precedent perillós en la mesura que legitima la utilització de la via penal respecte de les decisions relatives als procediments parlamentaris que pugui prendre el president de l'òrgan col·legiat rector d'una assemblea legislativa.

2.6. L'aplicació de l'art. 384 bis LECrim, per suspendre en l'exercici dels seus càrrecs públics les persones processades, també planteja dubtes fonamentats de constitucionalitat

En darrer lloc, cal referir-se, específicament, a les dues sentències (STC 69/2021, de 18 de març, i 90/2021, de 22 d'abril) que resolen sengles recursos d'empara dels aleshores diputats al Congrés, Srs. Jordi Sànchez i Josep Rull, contra dos acords de la Mesa del Congrés dels Diputats, de 5 de juny i de 16 de juliol de 2019, que complementaven un acord del mateix òrgan, de 24 de maig de 2019, que havia declarat suspesos automàticament en l'exercici del càrrec quatre diputats, entre els quals, els recurrents en empara, pel fet de concórrer les circumstàncies necessàries per a l'aplicació de l'article 384 bis LECrim.¹³ Les sentències dictades pel Tribunal rebutgen els recursos d'empara interposats i es remeten a la doctrina de les STC 97/2010, de 21 de juliol, i 194/2020, de 17 de desembre, que van desestimar els recursos d'empara interposats contra l'esmentat Acord de la Mesa del Congrés de 24 de maig de 2019.

Recordem que els arguments principals que va utilitzar el Tribunal en aquestes dues darreres sentències eren tres: primer, l'efecte immediat que provocaven les interlocutòries de processament i de presó provisional que afectaven imputats que estiguessin integrats o relacionats amb bandes armades o individus terroristes o rebels; segon, el fet que ni els actes parlamentaris

13. Aquest precepte estableix que “Firme un auto de procesamiento y decretada la prisión provisional por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, el procesado que estuviere ostentando función o cargo público quedará automáticamente suspendido en el ejercicio del mismo mientras dure la situación de prisión”.

impugnats, ni la norma legal que els motivava, no havien violat la presumpció d'innocència dels diputats; tercer, l'afirmació que l'aplicació —pels actes parlamentaris— de l'art. 384 *bis* LECrim no va ser lesiva del dret fonamental a l'exercici del càrrec de diputat (art. 23.2 CE).

Es tracta d'una doctrina —ara confirmada per les STC 69/2021, de 18 de març, i 90/2021, de 22 d'abril— que pot ser considerada el fruit d'una interpretació *in malam partem* de l'art. 384 *bis* LECrim, en la mesura que l'adquisició de la condició representativa, emparada pel dret fonamental de l'art. 23.2 CE, va ser posterior a la interlocutòria de processament i a la seva fermesa. El Tribunal també va obviar els dubtes raonables sobre la compatibilitat de l'art. 384 *bis* amb el principi de presumpció d'innocència, tenint en compte que la suspensió de càrrecs públics operava de forma automàtica, sense que el jutge en pogués decidir o modular l'aplicació en funció de les circumstàncies concurrents, la qual cosa implicava que el mateix legislador estava avançant, sense matisos, un reprotxe penal a una persona respecte de la qual no se'n podia presumir la culpabilitat. Finalment, cal fer notar que la Mesa del Congrés dels Diputats no es va pronunciar en defensa dels membres de la cambra, tot i que podia haver-ho fet tenint en compte tant el contingut de l'art. 384 *bis* com el fet que la Interlocutòria de la Sala Penal del Tribunal Suprem de 14 de maig de 2019, en què la Mesa del Congrés va fonamentar la suspensió dels drets dels diputats, no feia referència al precepte esmentat ni a la suspensió de l'exercici de càrrec públic dels diputats

3. Els processos constitucionals relatius a les disposicions aprovades per lluitar contra la crisi pandèmica de la COVID-19

L'any 2021, el Tribunal Constitucional ha començat a emetre les seves primeres resolucions en relació amb disposicions, estatals i autonòmiques, aprovades per fer front a la crisi pandèmica de la COVID-19.

3.1. Normes estatals

Un primer bloc de cinc sentències del Tribunal tenen per objecte normes estatals. Dues d'aquestes sentències resolen recursos d'inconstitucionalitat

formulats contra els decrets de declaració i de pròrroga de l'estat d'alarma,¹⁴ mentre que les altres tres tenen per objecte legislació d'urgència adoptada pel Govern espanyol en el marc de la crisi pandèmica.¹⁵

Tot i que els processos constitucionals que tenen per objecte normes estatals analitzen, essencialment, problemàtiques relacionades amb el règim de drets i llibertats fonamentals, no es pot obviar que en dos dels processos també s'hi plantegen qüestions que afecten aspectes del model de descentralització territorial del poder polític de l'Estat espanyol. Ens referim a les dues sentències resolutòries dels recursos d'inconstitucionalitat interposats contra els reials decrets de declaració i de pròrroga dels estats d'alarma (STC 148/2021, de 14 de juliol, i 183/2021, de 21 d'octubre).

14. Les dues sentències són les següents: a) STC 148/2021, de 14 de juliol, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de 50 diputats del Grup Parlamentari de Vox del Congrés dels Diputats contra les disposicions següents: (i) art. 7, 9, 10 i 11 del Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19; (ii) Reial decret 465/2020, de 17 de març, pel qual es va modificar l'anterior; (iii) reials decrets 476/2020, de 27 de març; 487/2020, de 10 d'abril, i 492/2020, de 24 d'abril, pels quals es va prorrogar l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 463/2020, i (iv) Ordre SND/298/2020, de 29 de març, per la qual s'estableixen mesures excepcionals en relació amb les sales de vetlla i cerimònies fúnebres per limitar la propagació i el contagi per la COVID-19; b) STC 183/2021, de 27 d'octubre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de 50 diputats del Grup Parlamentari de Vox del Congrés dels Diputats contra: (i) els apartats 2 i 3 de l'art. 2, i els art. 5, 6, 7, 8, 9, 10 i 14 del Reial decret 926/2020, de 25 d'octubre, pel qual es declara l'estat d'alarma per contenir la propagació d'infeccions causades pel SARS-CoV-2; (ii) els apartats segon, quart i cinquè de la Resolució de 29 d'octubre de 2020, del Congrés dels Diputats, per la qual s'ordena la publicació de l'Acord de la mateixa data pel qual el Ple de la cambra va autoritzar la pròrroga de l'estat d'alarma anterior, i (iii) l'art. 2, la disposició transitòria única i els apartats u, dos i tres de la disposició final primera del Reial decret 956/2020, de 3 de novembre, pel qual, en virtut de l'autorització parlamentària esmentada, es prorroga l'estat d'alarma declarat per aquell Reial decret 926/2020.

15. Són aquestes tres sentències: a) STC 110/2021, de 13 de maig, que resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat per més de 50 diputats del Grup Parlamentari de Vox al Congrés dels Diputats contra la disposició final segona del Reial decret llei 8/2020, de 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per fer front a l'impacte econòmic i social de la COVID-19; b) STC 124/2021, de 3 de juny, que resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat per més de 50 senadors del Grup Parlamentari Popular al Senat contra la disposició final segona del Reial decret llei 8/2020, de 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per fer front a l'impacte econòmic i social de la COVID-19; c) STC 111/2021, de 13 de maig, que resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de 50 senadors del Grup Parlamentari Popular al Senat contra les disposicions addicionals sisena i setena, la disposició transitòria segona i la disposició final primera del Reial decret llei 15/2020, de 21 d'abril, de mesures urgents complementàries per donar suport a l'economia i l'ocupació.

El procés constitucional resolt per l'STC 148/2021, de 14 de juliol, que dona resposta al recurs d'inconstitucionalitat interposat contra diversos preceptes del reial decret que va declarar el primer estat d'alarma, suscita una reflexió no tant pel seu objecte o pels paràmetres d'anàlisi del Tribunal, sinó més aviat pels temes o les problemàtiques que hi són absents. En efecte, la Sentència no analitza cap qüestió vinculada a l'autogovern de les comunitats autònomes, la qual cosa és lògica, atès que el recurs presentat no hi feia cap referència. Això no significa, però, que la declaració de l'estat d'alarma no tingués uns efectes directes sobre l'autogovern autonòmic; ans al contrari, l'esmentat estat excepcional hi va incidir de forma directa com es va reflectir en diverses mesures adoptades a la seva empara, com ara la dependència, respecte de les institucions estatals, de les autoritats civils sanitàries dels diferents territoris autonòmics, dels seus cossos de policia i també dels cossos de protecció civil¹⁶ o bé les mesures de les institucions de l'Estat dictades en àmbits materials de competència autonòmica.¹⁷

L'estat d'alarma es va configurar, doncs, a la pràctica, com un instrument que podia exceptuar, temporalment, l'aplicabilitat de determinats continguts de normes que integren el bloc de la constitucionalitat, com són els estatuts

16. S'hi establí una triple dependència de personal i d'autoritats autonòmiques respecte de les autoritats estatals. D'una banda, els integrants dels cossos de policia de les comunitats autònomes —juntament amb els de les corporacions locals i de les forces i els cossos de seguretat de l'Estat— quedaven sota les ordres directes del ministre de l'Interior, en el que fos necessari per a la protecció de persones, béns i llocs (art. 5.1 del Reial decret 463/2020, de 14 de març), mentre que els serveis públics d'intervenció i assistència en emergències de protecció civil —entre els quals s'inclouen els autonòmics— actuaven sota la dependència del ministre de l'Interior (art. 5.4). D'altra banda, les autoritats civils sanitàries de les administracions públiques, així com els funcionaris i els treballadors al servei d'aquestes, quedaven sota les ordres directes del ministre de Sanitat, també en el que fos necessari per a la protecció de persones, béns i llocs (art. 12.1).

17. El Reial decret 463/2020, de 14 de març, establí mesures d'aplicació directa que incidien en àmbits materials de competència exclusiva o compartida autonòmica, com ara la suspensió de l'activitat educativa presencial (art. 9), mesures de contenció en l'àmbit de l'activitat comercial, equipaments culturals, establiments i activitats recreatius, activitats d'hostaleria i restauració (art. 10), mesures de contenció en relació amb els llocs de culte i amb les cerimònies civils i religioses (art. 11), mesures en matèria de transports (art. 11.2), obligacions per als operadors crítics de serveis essencials (art. 18) i obligacions per als mitjans de comunicació de titularitat pública i privada (art. 19). Igualment, l'*assumpció* de l'exercici de les competències autonòmiques que duia a terme el Reial decret es feia palesa en la ratificació de les mesures prèviament adoptades per les autoritats autonòmiques i locals per causa de la COVID-19, que continuarien vigents i produirien els seus efectes, sempre que resultessin compatibles amb el Reial decret (disposició final 1a).

d'autonomia. Tot i això, cap legislatiu ni executiu autonòmic no va impugnar les afectacions que va suposar la declaració de l'estat d'alarma en el seu autogovern territorial. Es podria dir, doncs, que les institucions autonòmiques van acceptar i assumir que la declaració de l'estat d'alarma, com estat excepcional, podia suposar una centralització de competències en òrgans estatals en detriment del seu règim d'autogovern.

La segona sentència que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra una nova declaració de l'estat d'alarma i la seva pròrroga —STC 183/2021, de 27 d'octubre— sí que analitza qüestions vinculades a l'autogovern territorial. En concret, considera inconstitucional la designació, com a autoritat competent delegada, dels presidents autonòmics o de ciutats amb estatut d'autonomia (art. 2.2 del Reial decret 926/2020) i l'habilitació a aquestes autoritats per dictar, per delegació del Govern de la nació, les ordres, resolucions i disposicions per a l'aplicació de les mesures limitatives de drets i llibertats previstes als articles 5 a 11 (art. 2.3 del Reial decret 926/2020). El Tribunal ofereix dos tipus d'arguments per fonamentar la inconstitucionalitat de les normes indicades.

En primer lloc, raona que aquella decisió contravé al que disposa l'art. 7 de la Llei orgànica 4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge, que estableix que l'autoritat competent serà el Govern o, per delegació d'aquest, el president de la comunitat autònoma quan la declaració afecti exclusivament tot o una part del territori d'una comunitat. Per reforçar el seu raonament, la Sentència recorre al procediment de tramitació parlamentària d'aprovació de la Llei esmentada, tot destacant que les Corts Generals van rebutjar dos cops dues propostes de fórmules legislatives que haurien pogut donar empara, en aquest aspecte, a la delegació impugnada als presidents autonòmics.

En segon lloc, el Tribunal sosté que la delegació acordada desconeixia la posició institucional del Congrés i del Govern, i les relacions entre tots dos òrgans, en ocasió i durant la vigència d'un estat d'alarma i de la seva pròrroga. La Sentència raona que el Govern va acordar inicialment la delegació, sense cap reserva d'instruccions, supervisió efectiva i eventual avocació a càrrec del mateix Govern, d'allò en què les “autoritats delegades” poguessin actuar en

els seus àmbits territorials respectius.¹⁸ El Tribunal destaca que les autoritats “delegades” no podien ser identificades com a tals des del moment que els van ser atribuïdes, fins i tot, potestats per decidir sobre la implantació efectiva o no, als territoris respectius, de les mesures previstes en la disposició que declarava l'estat d'alarma que, a més, podien quedar, eventualment, flexibilitzades, modulades o suspeses. D'acord amb això, la Sentència conclou que, d'aquesta manera, es va donar lloc a una dissociació, que la Constitució no admet, entre la declaració de l'estat d'alarma i l'autorització de la seva pròrroga, d'una banda, i la definició governamental i parlamentària respectiva, de l'altra, de les mesures que haurien de ser aplicades en què precisament consisteix l'estat d'alarma, la implantació, selecció, modificació i eventual suspensió de les quals es va deixar, segons raona la Sentència, en l'incert. A més, el Tribunal remarca que el Congrés no va poder exercir la seva potestat per fiscalitzar i supervisar l'actuació de les autoritats governatives durant la pròrroga acordada (art. 116.5 CE i art. 1.4 i 8 de la Llei 4/1981), ja que qui podria ser controlat —el Govern— va quedar desproveït d'atribucions respecte de la posada en pràctica de les mesures.

Respecte d'aquesta declaració d'inconstitucionalitat i dels arguments en què es fonamenta, es poden efectuar els comentaris següents.

Primer, la Sentència aplica la normativa analitzada —singularment la Llei 4/1981— de forma descontextualitzada, ja que sembla desconèixer que, quan aquesta és aplicada l'any 2020, el model de descentralització política espanyol s'havia desplegat i consolidat de forma extraordinària en els gairebé 40 anys posteriors a l'aprovació de la Llei esmentada. És prou rellevant constatar que, quan la Llei 4/1981 va ser aprovada, tan sols existien tres comunitats autònomes i, fins i tot, el primer dels grans acords polítics sobre el disseny de l'Estat de les autonomies —Acord de 31 de juliol de 1981— és posterior a l'aprovació de la Llei 4/1981.

El Tribunal, però, a partir d'una lectura literal, formalista i encapsulada del marc normatiu aplicable, duu a terme una anàlisi de la disposició estatal de

18. La Sentència assenyalava que només l'art. 13 del Reial decret 926/2020 remetia a un òrgan com el Consell Interterritorial del Sistema Nacional de Salut, que no era el Govern (encara que el presidís el ministre de Sanitat), l'encàrrec de garantir la coordinació necessària en l'aplicació de les mesures, amb la possibilitat d'adoptar acords que incloguessin, entre altres aspectes, indicadors de referència i criteris de valoració del risc.

l'any 1981 que obvia el desplegament posterior i la consolidació del model de descentralització política territorial que, a més, ha permès que les comunitats autònomes tinguin atribuïdes competències en els àmbits materials en què situen moltes de les actuacions públiques que cal dur a terme per fer front a la pandèmia (sanitat i serveis socials, entre d'altres).

Segon, el fet que la Sentència es refereixi als treballs parlamentaris d'aprovació de la Llei 4/1981, com a argument per reforçar la decisió d'inconstitucionalitat, contrasta amb la circumstància que, en algun supòsit recent, el Tribunal ha rebutjat donar-los una rellevància especial a l'hora d'interpretar les normes, com ara en el cas de l'aplicació de l'art. 155 CE (STC 89/2019, de 2 de juliol).

Tercer, la descentralització política de l'Estat espanyol comporta que tot el poder polític no és exercit per les institucions estatals, sinó que correspon a les institucions representatives de les comunitats territorials. D'acord amb això, és lògic i raonable que les institucions estatals —en aquest cas, el Congrés dels Diputats— puguin no tenir atribuïdes funcions de control que sí que li correspondrien en un Estat centralitzat. En tot cas, el Congrés sempre disposa dels instruments ordinaris de control de l'acció de Govern que normativament li corresponen.

Quart, en una situació excepcional i sense precedents, com va ser la crisi pandèmica, semblaria que la jurisdicció constitucional hauria de ser més deferent amb les decisions organitzatives adoptades per les institucions espanyoles —el Congrés i el Govern—, tenint en compte, a més, que aquestes gaudeixen d'una legitimació democràtica de primer i segon grau, que cal tenir en compte a l'hora de valorar les seves decisions.

3.2. Normes autonòmiques

Un segon bloc de resolucions del Tribunal Constitucional tenen per objecte, com s'ha dit, disposicions autonòmiques.

Hi trobem per primer cop una anàlisi de la utilització d'un decret llei per part d'una comunitat autònoma, fonamentat en la necessitat de donar resposta a la crisi sanitària de la COVID-19. Es tracta de l'STC 40/2021, de 18

de febrer, que desestima el recurs d'inconstitucionalitat formulat per 53 senadors del Grup Parlamentari Socialista contra el Decret llei 6/2020, de 2 de juliol, de la Junta de Castella i Lleó, de mesures urgents per incentivar les mesures de recuperació econòmica i social en l'àmbit local. Aquest Decret llei modificava alguns aspectes del “Fons de participació en els impostos propis de la Comunitat de Castella i Lleó” i del “Fons de cooperació econòmica local general”.

La Sentència accepta, com a justificant de la necessitat extraordinària i urgent, l'argument del Govern autonòmic segons el qual calia donar resposta a una crisi econòmica “sense precedents” causada per l'aturada d'activitat derivada de la pandèmia de la COVID-19 i per l'estat d'alarma declarat arran d'aquesta pandèmia. El Tribunal raona que, si alguna cosa defineix la crisi econòmica causada per la pandèmia de la COVID-19, és la seva gravetat i imprevisibilitat, alhora que recorda que s'hi ha referit com una pandèmia global molt greu, que ha produït un gran nombre d'afectats i de morts, i que ha posat a prova les institucions democràtiques i la mateixa societat i els ciutadans (ITC 40/2020, de 30 d'abril). Tot seguit, la Sentència admet que existeix connexió entre el pressupòsit habilitador i les mesures aprovades (exigència que les entitats locals destinin els recursos rebuts de la comunitat autònoma a inversions, en lloc de sufragar operacions corrents o financeres).

Finalment, el Tribunal declara que el Decret llei no ha vulnerat el límit material fixat per l'art. 25.4 en connexió amb l'art. 55.3 de l'Estatut d'autonomia de Castella i Lleó, que requereix una llei ordinària per regular la participació de les entitats locals en els ingressos de la Comunitat Autònoma. La Sentència raona que el Fons de cooperació —al qual afecta la impugnació— no constitueix una “participació” en el sentit de l'art. 55.3 de l'Estatut, per la qual cosa no incompleix el límit material que es deriva de la norma estatutària.

La sentència següent que cal esmentar és l'STC 185/2021, de 28 d'octubre, que té per objecte el conflicte positiu de competència promogut pel Govern espanyol contra els apartats segon, tercer, quart, vuitè apartat 4, novè i l'annex del Decret del president de Canàries 87/2020, de 9 de desembre, pel qual s'estableix el tancament perimetral de la Comunitat Autònoma de Canàries en aplicació del Reial decret 926/2020, de 25 d'octubre, pel qual es declara l'estat d'alarma, per contenir la propagació d'infeccions causades pel SARS-CoV-2.

En el procés constitucional s'havia de resoldre si el president autonòmic podia adoptar una mesura de tancament perimetral que incidia en la llibertat de circulació. La Sentència, tot analitzant els canvis normatius que va sofrir el Decret 87/2020, arriba a la conclusió que havia desaparegut de forma sobrevinguda l'objecte del procés, ja que les disposicions impugnades van perdre la seva vigència sense que haguessin estat substituïdes per altres normes autonòmiques que reguessin la mateixa qüestió i plantegessin els mateixos problemes competencials, de manera que el Tribunal entén que la disputa sobre la titularitat competencial no es podia entendre subsistent.

En darrer lloc, s'ha de posar en relleu que el Tribunal ha dictat dues interlocutòries respecte de dues disposicions aprovades per comunitats autònomes vinculades a la lluita contra la crisi pandèmica i els seus efectes. D'una banda, la ITC 74/2021, de 20 de juliol —que es dicta en el marc del recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra l'art. 38.2 de la Llei 8/2008, de 10 de juliol, de salut de Galícia, en la redacció que en fa l'apartat cinc de l'article únic de la Llei 8/2021, de 25 de febrer—, manté la suspensió, d'acord amb l'art. 161.2 CE, del precepte que faculta les autoritats sanitàries autonòmiques per imposar la vacunació obligatòria, a fi de controlar les malalties infeccioses transmissibles, en situacions de risc greu per a la salut pública (núm. 5 de l'art. 38.2 b). El Tribunal raona que la vacunació obligatòria no és una mesura preventiva prevista en la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials en matèria de salut pública, i suposa una intervenció corporal coactiva i practicada al marge de la voluntat del ciutadà, que seria susceptible de provocar perjudicis certs i efectius que poden resultar irreparables o de reparació difícil.¹⁹

Cal considerar encertada aquesta decisió del Tribunal de mantenir la suspensió de la norma autonòmica, no només perquè els efectes de la seva eventual aplicació serien irreversibles en les persones que es veiessin obligades a vacunar-se contra la seva voluntat, sinó també perquè es tracta d'una problemàtica especialment complexa, no només des de la perspectiva competencial, sinó també des del vessant de la tutela dels drets i les llibertats. Així es posa de manifest en els processos que se segueixen davant del Tribunal Europeu de Drets Humans, que, recentment, ha dictat una sentència interessant sobre

19. La ITC, en canvi, aixeca la suspensió de la resta dels continguts de l'art. 38.2 de la llei autonòmica.

la vacunació obligatòria (sentència *Vavříčka and Others v. the Czech Republic*, de 8 d'abril de 2021). A més, també s'hi estan plantejant demandes de persones i col·lectius al servei de les administracions públiques que es neguen a ser vacunades contra la COVID-19 (*Abgrall i 671 més c. França*, demanda 41950/21, de 19 d'agost de 2021; *Kakaletri i altres c. Grècia*, demanda 43375/21, de 2 de setembre de 2021; *Theofanopoulou i altres contra Grècia*, demanda 43910/21, de 2 de setembre de 2021); *Thevenon c. France*, demanda 46061/21, de 10 de setembre de 2021).

La segona de les interlocutòries dictades pel Tribunal Constitucional és la ITC 65/2021, d'1 de juny, que inadmet la qüestió d'inconstitucionalitat formulada pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 3 de Palma respecte de la disposició transitòria primera de la Llei del Parlament de les Illes Balears 2/2020, de 15 d'octubre, de mesures urgents i extraordinàries per a l'impuls de l'activitat econòmica i la simplificació administrativa en l'àmbit de les administracions públiques de les Illes Balears per pal·liar els efectes de la crisi ocasionada per la COVID-19.²⁰ La sentència raona que l'òrgan judicial va plantejar la qüestió d'inconstitucionalitat sense complir el requisit de l'audiència a les parts i al Ministeri Fiscal.

En tot cas, les sentències i interlocutòries dictades que afecten tant disposicions estatals com normes autonòmiques apunten que la conflictivitat constitucional respecte de normes aprovades per fer front a la crisi pandèmica pot continuar sent una tasca important en l'àmbit de l'activitat del Tribunal Constitucional.

4. Dues matèries especialment conflictives: l'habitatge i el medi ambient

L'habitatge i el medi ambient són dues matèries especialment conflictives des de la perspectiva del sistema de distribució de competències. En el cas de l'habitatge, la conflictivitat s'ha accentuat de forma extraordinària a partir de

20. La disposició qüestionada regula, amb l'objectiu de simplificar el sistema vigent, el règim d'accés de visitants amb transport col·lectiu al Parc Nacional Maritimoterrestre de l'Arxipèlag de Cabrera. El Jutjat entenia que aquesta regulació infringia la disposició final tercera i l'apartat c) del punt 4 de l'art. 24 de la Llei 30/2014, de 3 de desembre, de parcs nacionals.

l'esclat de la crisi econòmica de l'any 2008, que va provocar que moltes comunitats autònomes impulsessin nombroses iniciatives legislatives per fer front als problemes d'accés i de permanència en l'habitatge. Respecte de l'àmbit ambiental, cal assenyalar que es tracta d'una matèria en què tradicionalment ha existit una gran conflictivitat entre l'Estat i les comunitats autònomes. Tot seguit, comentarem tres sentències que, l'any 2021, resolen controvèrsies competencials relacionades amb els àmbits materials esmentats.

4.1. L'habitatge

Comencem per l'habitatge. Aquesta matèria, de competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya i d'altres comunitats autònomes, presenta una rellevància especial, ja que connecta de forma directa amb una problemàtica social força complexa, atesa la dificultat d'implementar el dret constitucional a l'habitatge (art. 47 CE) enfront de les legítimes demandes socials que reclamen la seva efectivitat.

L'exercici de les competències autonòmiques en matèria d'habitatge ha trobat, des de la perspectiva competencial, tres obstacles. En primer lloc, el fet que l'exclusivitat de la competència autonòmica no ha impedit la intervenció profunda de les institucions estatals, singularment a través dels títols transversals dels apartats 1 i 13 de l'art. 149.1 CE. En segon lloc, la configuració d'una nova doctrina constitucional segons la qual les normes autonòmiques en matèria d'habitatge no poden "menyscabar" l'efectivitat de les mesures adoptades per l'Estat a l'empara de les seves competències; aquest punt és important, perquè suposa que una norma autonòmica pot ser inconstitucional no perquè contradigui la normativa estatal, sinó perquè opti per una solució diferenciada que "destorbi" l'efectivitat de les decisions estatals (STC 80/2018, de 5 de juliol). En tercer lloc, la urgència i peremptorietat que requereix l'acció pública en matèria d'habitatge que ha obligat les comunitats autònomes a recórrer a la legislació d'urgència, la qual cosa pot resultar controvertida des de la perspectiva dels límits que ha de respectar aquesta figura, sobretot pel que fa a la impossibilitat de regular aspectes nuclears de drets relacionats amb l'habitatge, especialment el dret de propietat (art. 33.1 CE).

En el període analitzat, l'STC 16/2021, de 28 de gener, resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat per 86 diputats del Grup Parlamentari Popular

del Congrés dels Diputats contra dos decrets llei del Govern de Catalunya: els decrets llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, i 1/2020, de 21 de gener, pel qual es modifica l'anterior; també és objecte del recurs d'inconstitucionalitat l'acord de validació del Decret llei 1/2020.

En la Sentència es fan evidents dues de les problemàtiques abans esmentades amb què es troba l'acció normativa autonòmica en matèria d'habitatge: d'una banda, els límits que ha d'afrontar la utilització dels decrets llei en matèria d'habitatge; de l'altra, la penetració en l'àmbit material de competència exclusiva autonòmica de les regulacions estatals dictades a l'empara de títols competencials transversals.

Respecte dels límits que ha d'afrontar la utilització dels decrets llei en matèria d'habitatge, la Sentència, després de considerar justificada l'existència de la situació de necessitat extraordinària i urgent que habilita a dictar la legislació d'urgència, i la connexió de sentit de les mesures aprovades amb aquella situació, analitza l'eventual vulneració dels límits materials dels decrets llei, per l'afectació del dret de propietat reconegut en l'art. 33 CE.

Recolzant-se en la doctrina de l'STC 93/2015, de 14 de maig,²¹ el Tribunal arriba a la conclusió que diversos preceptes impugnats excedeixen el marc permès als decrets llei, ja que regulen mesures coactives, no voluntàries, limitadores del dret de propietat (art. 33 CE). La Sentència apunta que aquestes mesures constreñen estretament el propietari mitjançant ordres o deures normatius —obligacions concretes de fer, com ocupar l'habitatge o oferir un lloguer social— que es posen sota la inspecció i vigilància de l'Administració i l'incompliment de les quals habilita aquesta per formular requeriments i dictar multes coercitives, per imposar sancions i per expropiar l'habitatge.

D'acord amb això, la Sentència declara inconstitucionals i nuls, entre d'altres, els preceptes següents:

21. Aquesta Sentència resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra dos preceptes del Decret llei del Govern d'Andalusia 6/2013, de 9 d'abril, de mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge: l'art. 1, que feia una nova redacció dels art. 1.3, 25 i 53.1.a) de la Llei 1/2010, de 8 de març, reguladora del dret a l'habitatge a Andalusia, i la disposició addicional segona.

- La configuració com a supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat d'un habitatge o un edifici d'habitatges que aquests romanguin desocupats de manera permanent i injustificada per un termini de més de dos anys (art. 2.2) o que no es destini a residència habitual i permanent de persones, si és un habitatge amb protecció oficial o un habitatge reservat pel planejament urbanístic a aquesta mena de residència (art. 2.3).
- La declaració que l'incompliment de la funció social de la propietat és causa d'interès social per a l'expropiació de la propietat de l'habitatge (art. 6.3).²²

En canvi, la Sentència desestima la impugnació de tres regulacions del Decret llei: l'índex de referència de preus de lloguer (art. 8 del Decret llei 17/2019), la possibilitat d'obligar els propietaris de sòl urbà consolidat a destinar l'edificació a habitatge protegit (art. 13) i el Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant (art. 4.6). Tot seguit, els comentem de manera individualitzada.

En primer lloc, respecte de l'índex de referència de preus de lloguer, la nova regulació obligava els agents que intervenien en el mercat de lloguer i els arrendadors a fer-lo constar en la publicitat, en les ofertes de lloguer i en els contractes d'arrendament. El Tribunal raona que les obligacions imposades i les sancions derivades del seu incompliment són de naturalesa jurídicopública, sense que incideixin en les relacions entre particulars derivades dels contractes de mandat per a l'arrendament d'habitatges i de l'arrendament d'habitatge. Això impedeix, segons raona el Tribunal, qualificar-les de legislació civil (art. 149.1.8 CE) i s'han de considerar normes que s'insereixen en les competències autonòmiques en matèria d'habitatge (art. 137 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya [EAC]) i de consum (art. 123 EAC)

En segon lloc, el Tribunal rebutja que la possibilitat d'obligar els propietaris de sòl urbà consolidat a destinar l'edificació a habitatge protegit (art. 13) vulneri les competències de l'Estat dels art. 149.1.1 i 13 CE, exercides per mitjà del text refós de la Llei de sòl i rehabilitació urbana, aprovat pel Reial decret legislatiu 7/2015, de 30 d'octubre. La Sentència recorda que l'Estat és competent per

22. També s'hi declaren inconstitucionals i nuls els articles que imposen als propietaris d'habitatges el seu lloguer forçós (art. 4.2, 5.6, 5.7 i 6.6).

regular els drets i deures dels propietaris de sòl per garantir la igualtat en les condicions d'exercici del dret de propietat urbana i en el compliment dels deures inherents a la seva funció social (art. 149.1.1, en relació amb l'art. 33 CE), sempre que aquesta regulació no impliqui prefigurar un model urbanístic concret, ja que això és competència autonòmica. Tot i això, el Tribunal arriba a la conclusió que ni de les normes dictades per l'Estat per promoure la reforma interior de les ciutats davant el model tradicional de producció de nova ciutat (art. 149.1.13 CE), ni del quadre de drets i obligacions dels propietaris de qualsevol classe de sòl, incloent-hi l'urbanitzat sotmès a actuacions de reforma o renovació de la urbanització de l'art. 7.1 a) 2 del text refós de la Llei del sòl, emparat en l'art. 149.1.1 CE, no es deriva el dret d'un propietari a vetar l'ús concret d'habitatge protegit habilitat pel legislador.

En tercer lloc, la Sentència també desestima la impugnació del Registre d'habitatges buits i d'habitatges ocupats sense títol habilitant (art. 4.6). El Tribunal argumenta que la competència en matèria d'habitatge de la Generalitat de Catalunya (art. 137 EAC) i el dret d'accés a l'habitatge de l'art. 47 CE legitimen el legislador català per establir el Registre esmentat, de conformitat amb l'art. 8 de la Llei orgànica de protecció de dades, i demanar d'aquesta manera les dades que siguin necessàries per a l'exercici de la competència autonòmica.

Com a reflexions finals que suggereix aquesta Sentència es poden apuntar les següents:

Primera: les contínues controvèrsies competencials en matèria d'habitatge han generat una situació d'indubtable inseguretats jurídica, ja que diverses mesures aprovades per les comunitats autònomes acaben tenint una vigència i aplicació incerta, atès que moltes d'aquestes mesures són impugnades i anul·lades pel Tribunal Constitucional.

Segona: un eventual acord en matèria d'habitatge entre comunitats autònomes i el Govern de l'Estat —de caràcter informal o a través de la Comissió Bilateral de Cooperació— no garanteix tampoc l'aplicació pacífica de les normes autonòmiques, perquè, com hem vist en el cas analitzat, la intervenció del Tribunal Constitucional pot produir-se a instàncies d'altres actors, singularment, grups de 50 diputats o senadors.

Tercera: no sembla raonable que, en resoldre les controvèrsies competencials, el Tribunal Constitucional obviï completament —més enllà de referències

genèriques— el dret a l’habitatge recollit en l’art. 47 CE. És obvi que aquest dret no opera com a criteri de repartiment competencial, però també és cert que constitueix un objectiu extraordinàriament rellevant que han de perseguir les polítiques públiques, que en aquest cas recauen en el teòric àmbit competencial exclusiu de les comunitats autònomes. Estaria, doncs, justificat que el Tribunal també analitzés les nombroses controvèrsies competencials que se li plantegen, des de la perspectiva de la necessitat que els poders públics puguin exercir les potestats adequades per dotar de contingut efectiu el dret a l’habitatge. Aquest és un dret d’una rellevància tan excepcional que algun organisme de tutela dels drets humans ja ha considerat que el Regne d’Espanya ha violat el dret a un habitatge adequat.²³

4.2. El medi ambient

La matèria ambiental és especialment problemàtica per a l’exercici de les competències que corresponen a les comunitats autònomes, per dues raons.

En primer lloc, perquè es tracta d’una matèria en què la Unió Europea duu a terme una intensa acció normativa que predetermina les polítiques ambientals dels estats membres i deixa un marge reduït per adoptar plantejaments diferenciats. En segon lloc, perquè es tracta d’una matèria de naturalesa bàsica, la qual cosa suposa que no existeixen uns límits clars, per a l’Estat, per a la definició del que és bàsic, més enllà de respectar la difusa regla principal segons la qual el bàsic està constituït pel comú denominador normatiu dirigit a assegurar, de manera unitària i en condicions d’igualtat, els interessos generals, a partir del qual cada comunitat autònoma, en defensa dels seus propis interessos, pugui introduir les peculiaritats que estimi convenientes (STC 132/2019, de 13 de novembre).

La suma d’ambdós factors ha conduït a un entramat normatiu estatal extraordinàriament dens que restringeix dràsticament la possibilitat que les comunitats autònomes puguin regular, de forma diferenciada, els diferents subsectors ambientals (aigua, residus, ambient atmosfèric, intervenció ambiental de les activitats...). La ingent acció normativa estatal, combinada amb

23. Vegeu, per exemple, el Dictamen, de 20 de juny de 2017 (Assumpte Mohamed Ben Djazia i Naouel Bellili), aprovat pel Comitè previst en el Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals.

les normes que han aprovat les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències, ha acabat generant una gran conflictivitat competencial en l'àmbit ambiental que ha estat força rellevant i sostinguda en el temps.

En el període analitzat, trobem dos nous processos constitucionals que se situen en l'àmbit ambiental. D'una banda, l'STC 112/2021, de 13 de maig, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat per 52 diputats del Grup Parlamentari de Vox del Congrés dels Diputats contra diversos preceptes de Llei de l'Assemblea Regional de Múrcia 3/2020, de 27 de juliol, de recuperació i protecció del mar Menor. De l'altra, l'STC 123/2021, de 3 de juny, dona resposta a la qüestió d'inconstitucionalitat formulada per la Secció Segona de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia en relació amb l'art. 40.4, apartats a) i c), de la Llei del Parlament d'Andalusia 7/2007, de 9 de juliol, de gestió integrada de la qualitat ambiental.

Començant amb el comentari de les primeres de les sentències indicades — STC 112/2021, de 13 de maig—, cal apuntar que els diputats recurrents fonamentaven les seves pretensions d'inconstitucionalitat de la norma en dos àmbits diferents d'eventuals contravencions de l'ordenament constitucional. D'una banda, la vulneració de diversos títols competencials estatals (apartats 1, 8, 13, 22 i 24 de l'art. 149.1 CE); de l'altra, la infracció de drets i llibertats constitucionals (dret de propietat de l'art. 33 CE i llibertat d'empresa de l'art. 38 CE).

És especialment destacat el fet que els recurrents formulessin una esmena a la totalitat de la Llei en què sostinguessin que només corresponia a l'Estat aprovar una norma com la impugnada, sobre la base dels seus títols competencials transversals (apartats 1 i 13 de l'art. 149.1 CE). En primer lloc, entenien que les limitacions a la propietat agrària que resultaven de la Llei només podia fer-les l'Estat d'acord amb l'art. 149.1.1 CE i eren, a més, legislació civil de l'art. 149.1.8 CE; en segon lloc, al·legaven que, atesa la importància que l'agricultura tenia per a l'economia nacional, estava justificada igualment la reserva a l'àmbit de decisió estatal, d'acord amb el títol competencial relatiu a la planificació general de l'activitat econòmica de l'art. 149.1.13 CE.

El Tribunal, de forma encertada, rebutja aquest plantejament, tot raonant, d'una banda, que la manca d'invocació d'una norma estatal que estableixi les condicions bàsiques de l'art. 149.1.1 CE impedeix apreciar una invasió competencial, mentre que, de l'altra, la rellevància econòmica de l'agricultura no

permet que la jurisdicció constitucional pugui suplir els òrgans polítics de l'Estat per considerar si la importància estratègica d'aquest recurs requereix posar-lo a cobert de qualsevol classe d'actuació de les comunitats autònomes.

La Sentència assenyala dues competències estatutàries que donen emparament a la llei autonòmica. D'una banda, la competència sobre “protecció del medi ambient” i “normes addicionals de protecció” de l'art. 11.3 de l'Estatut d'autonomia de la Regió de Múrcia (EARM) en la mesura que la regulació de les condicions per a l'exercici de l'activitat agrícola i la protecció mediambiental del mar Menor presenta una finalitat de protecció mediambiental. De l'altra, la competència exclusiva autonòmica sobre la matèria d'agricultura, d'acord amb els art. 148.1.7 CE i 10.6 EARM, atenent el fet que els preceptes impugnats s'adrecen principalment a limitar l'explotació agrícola del sòl.

El Tribunal també rebutja que els preceptes impugnats infringeixin els drets de propietat (art. 33 CE) i lliure empresa (art. 38 CE). La Sentència raona que les condicions que la Llei imposa a l'exercici de l'activitat agrícola no s'han demostrat de tal intensitat que permetin afirmar que arribin a anul·lar la utilitat merament individual del dret de propietat o impossibilitar *de facto* l'explotació agrícola del sòl; a més, també hi afegeix que es tracta de mesures imposades per a la consecució d'un objectiu constitucionalment legítim, com és la defensa i restauració de l'entorn (art. 45 CE) i que són idònies en abstracte, o “constitucionalment adequades”, per assolir l'objectiu esmentat.

Com a comentari final d'aquesta Sentència, cal apuntar que s'ha de valorar com a encertat que el Tribunal consideri que el patrimoni competencial autonòmic empara la regulació impugnada. No haver-ho fet hauria suposat no només una visió restrictiva de les competències autonòmiques, sinó també atorgar una prevalença a criteris economicistes vinculats a drets individuals (activitat econòmica, dret de propietat), enfront de la tutela de drets col·lectius com és el dret a la protecció del medi ambient.

La segona sentència que també se situa en l'àmbit ambiental és l'STC 123/2021, de 3 de juny, que, com s'ha avançat, resol una qüestió d'inconstitucionalitat formulada en relació amb l'art. 40.4, apartats a) i c), de la Llei del Parlament d'Andalusia 7/2007, de 9 de juliol, de gestió integrada de la qualitat ambiental. El Tribunal proponent de la qüestió entenia que l'exclusió del procediment d'avaluació ambiental estratègica, que el precepte qüestionat feia dels estudis de detall, suposava una vulneració dels art. 6 i 8 de la Llei 21/2013, d'avaluació

ambiental, que sí que exigia aquesta avaluació. Els preceptes de la llei estatal tenien naturalesa bàsica i, per tant, si el precepte autonòmic els contradeia, incorria en una vulneració mediata de l'art. 149.1.23 CE.

Davant d'aquest plantejament, el Tribunal Constitucional parteix del principi que no entren en contradicció amb els art. 6 i 8 de la Llei estatal d'avaluació ambiental les normes autonòmiques que no sotmeten a avaluació ambiental estratègica els plans o programes d'ordenació del territori o l'ús del sòl que no puguin constituir el marc per a la futura autorització de projectes que s'hagin de sotmetre a avaluació ambiental, ni tampoc el marc per a la futura aprovació d'altres projectes, i es pugui determinar *a priori* que no són susceptibles de tenir un impacte significatiu en el medi ambient.

D'acord amb això, la Sentència desestima la qüestió d'inconstitucionalitat tot raonant que els estudis de detall són instruments complementaris —bé de planejament general, o d'altres plans de desenvolupament— que es caracteritzen per la seva escassa entitat i gairebé nul·la capacitat innovadora des del punt de vista de l'ordenació urbanística, i queden subordinats a altres plans que sí que han de ser objecte d'avaluació ambiental.

La desestimació de la qüestió deixa incòmode la llei autonòmica, però el procés constitucional no deixa de ser un bon exponent de la dinàmica que ha assolit, des de la perspectiva competencial, la formulació de les qüestions d'inconstitucionalitat que, nombrosos cops, plantegen la contradicció de la normativa autonòmica amb la normativa bàsica estatal.

5. La complexitat de l'entrecreuament de títols competencials

Una de les problemàtiques del sistema de distribució competencial és l'entrecreuament entre títols competencials —estatal i autonòmic— que és afavorit pel fet que la doctrina constitucional ha considerat que les competències exclusives autonòmiques no comporten l'assumpció de la totalitat de funcions, inherents al concepte d'exclusivitat, respecte de la matèria sobre la qual recauen. D'aquesta manera, l'Estat sempre pot legislar, i fins i tot exercir potestats d'execució, en àmbits materials de competència exclusiva

autonòmica a l'empara dels títols competencials que li atribueix l'art. 149.1 CE, la qual cosa acaba generant conflictivitat competencial.

En el període analitzat, trobem dues sentències que són exponents d'aquesta problemàtica.

La primera sentència que cal esmentar és l'STC 36/2021, de 18 de febrer, que resol el conflicte de competència plantejat per la Generalitat de Catalunya contra diversos preceptes del Reglament d'adopció internacional aprovat pel Reial decret 165/2019, de 22 de març.

En resoldre la controvèrsia plantejada, el Tribunal raona que l'adopció internacional presenta diverses facetes reconduïbles a diferents títols competencials; d'una banda, pel que fa a la Generalitat, els relatius a l'assistència social als adoptants i la protecció de menors, i de l'altra, pel que fa a l'Estat, els corresponents a la legislació civil i processal, i les relacions internacionals. Per al Tribunal, però, la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de serveis socials —on s'inscriu la protecció de menors [art. 166.3 a) EAC]— constitueix l'àmbit en el qual de forma prevalent ha d'enquadrar-se la regulació relativa a la intervenció administrativa en matèria d'adopció internacional.

Tot i això, la Sentència torna a recórrer a la clàusula estandarditzada del Tribunal, quan apareixen competències autonòmiques exclusives, segons la qual les competències autonòmiques sobre matèries no incloses en l'art. 149.1 CE, tot i que s'enunciïn com a "competències exclusives", no tanquen el pas a les competències estatals previstes en aquell precepte constitucional. En el cas analitzat, el Tribunal sosté que la dimensió internacional dels processos adoptius enllaça amb la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE). D'acord amb això, la Sentència fixa un doble cànon d'enjudiciament: d'una banda, en la fase administrativa o prejudicial de les adopcions internacionals, la competència autonòmica en matèria de serveis socials i protecció de menors presenta una legítima projecció exterior; de l'altra, aquesta activitat exterior autonòmica queda emmarcada per les mesures que l'Estat pot adoptar per evitar eventuais perjudicis sobre la política exterior.

Aplicant el primer cànon d'enjudiciament, el Tribunal considera que s'inserixen en l'àmbit competencial autonòmic els aspectes vinculats a la matèria de serveis socials i protecció de menors, el contingut dels quals no requereix l'adopció de mesures de coordinació de l'Estat a l'empara del títol competen-

cial relatiu a les relacions internacionals. Aquest seria el cas de l'acreditació dels organismes d'intermediació en les adopcions internacionals. És per això que la Sentència declara que vulneren les competències de les comunitats autònomes diversos articles que assignen a òrgans estatals un conjunt de funcions executives relatives a l'acreditació dels organismes intermediaris en les adopcions internacionals, com ara:

- L'atribució a l'Administració General de l'Estat tant de l'acreditació dels organismes esmentats (art. 7.2, paràgraf primer) com de la facultat de suspendre o retirar la seva acreditació (art. 7.7, primer incís) i també la regulació del procediment per dur a terme aquestes funcions.
- Les funcions atribuïdes a l'Estat de seguiment i control d'aquests organismes (art. 7.2, paràgraf primer, i 33.1, entre d'altres).
- Diversos aspectes de la regulació del Registre nacional d'organismes acreditats d'adopció internacional i de reclamacions i incidències que atribueixen a òrgans estatals facultats de gestió del Registre (art. 38.4 i 39.4 i, entre d'altres).

La Sentència també declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la regulació del règim jurídic dels organismes acreditats, recollida en els art. 13 a 30, per envair les competències autonòmiques en matèria de serveis socials i protecció de menors.

En canvi, aplicant el segon cànon d'enjudiciament, la Sentència desestima les impugnacions de preceptes que s'emparen en el títol competencial estatal relatiu a les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE), com ara els següents:

- La possibilitat que l'Estat formalitzi acords bilaterals de caràcter administratiu en matèria d'adopció internacional, amb la finalitat d'afavorir les relacions recíproques amb els països d'origen (art. 5).²⁴
- L'atribució a un òrgan estatal —la Comissió Delegada de Serveis Socials, creada en el si del Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per

24. El Tribunal apunta que queda salvaguardada la competència autonòmica per subscriure convenis administratius vinculats a la projecció exterior de les seves atribucions estatutàries en matèria de serveis socials i protecció de menors.

a l'Autonomia i Atenció a la Dependència— de les decisions relatives a la iniciació, suspensió o paralització dels expedients d'adopció amb un país determinat (art. 6, 7 i 8.2, 3 i 4).

- L'establiment tant de la llista de països exclosos de l'adopció internacional (art. 4.3) com de la llista correlativa de països en els quals es poden tramitar les adopcions internacionals (art. 4.1).
- L'assignació a l'Estat de la relació amb els organismes acreditats, amb tercers països i amb l'Oficina Permanent de la Conferència de l'Haia de Dret Internacional Privat, amb la finalitat de recaptar informació (art. 4.6).
- L'establiment i la distribució del nombre màxim d'expedients d'adopció que es tramitaran anualment (art. 10 i 11).

Com a comentaris d'aquesta Sentència se'n poden fer dos: un de caràcter competencial i un de naturalesa processal.

Des de la perspectiva competencial, cal posar en relleu que la Sentència reconeix l'existència d'un marge ample per a les competències autonòmiques en matèria d'assistència social i de protecció de menors, pel que fa a l'àmbit de l'adopció internacional. En altres paraules, es pot afirmar que globalment la Sentència és favorable als interessos autonòmics.

Des de la perspectiva processal, cal parar atenció en un punt: el conflicte és interposat per la Generalitat de Catalunya, però la Sentència, de forma contínua, declara que els preceptes impugnats vulneren o no vulneren les competències de les comunitats autònomes, en general. Aquest *modus procedendi* és el millor exponent de l'homogeneïtzació del sistema competencial de les comunitats autònomes, perquè el Tribunal no té necessitat d'examinar els 17 estatuts d'autonomia per arribar a aquella generalització, sinó que ja el dona per suposat. I potser el més significatiu és que la Generalitat havia reformat el seu Estatut d'autonomia l'any 2006, mentre que altres comunitats autònomes no ho han fet, la qual cosa apunta a una certa inutilitat de la reforma estatutària en la mesura que l'àmbit competencial autonòmic no sembla dependre tant de la regulació estatutària com de la decisió dels poders ordinaris —legislatiu i executiu— reconeixent i atribuint potestats de forma indiferenciada a les comunitats autònomes.

La segona sentència a què cal referir-se respon a un supòsit clàssic d'entrecruament de títols competencials, com és la matèria de consum. La problemàtica que planteja aquesta matèria es posa de manifest en l'STC 72/2021, de 18 de març, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra els art. 13 d), 17.2, 28.6 i 29 de la Llei 6/2019, de 20 de febrer, de l'Estatut de les persones consumidores d'Extremadura.

La Sentència admet que la Comunitat Autònoma disposa de competència exclusiva en matèria de consum (art. 9.1.18 del seu Estatut d'autonomia); però, tot i això, el Tribunal s'afanya a recordar la seva doctrina segons la qual l'assumpció com a exclusiva d'aquesta competència per part de la comunitat autònoma no exclou la capacitat estatal d'incidir en la matèria, atès que la competència estatutària ha de cohonstar-se amb aquells títols competencials que la puguin afectar i que l'art. 149.1 CE reserva a l'Estat. Per al Tribunal, la matèria de defensa dels consumidors és un àmbit de concurrència competencial de títols habilitants diferents, de tal manera que, tot i que les normes autonòmiques persegueixin la protecció del consumidor, la determinació del contingut dels contractes i de les accions per incompliment, sanejament o resolució s'insereix dins de la competència estatal exclusiva atribuïda pels articles 149.1.6 i 8 CE, en matèria mercantil i civil.

D'acord amb aquesta doctrina, el Tribunal declara la inconstitucionalitat i nul·litat de diversos preceptes de la llei autonòmica pel fet d'envair la competència de l'Estat en matèria de legislació civil de l'art. 149.1.8 CE:

- L'anomenat "document justificatiu de la contractació realitzada" a què tenen dret els consumidors (art. 13.d) que, a més, en tant que altera el règim de drets i obligacions de les parts del contracte en allò relatiu a la forma d'acreditar la contractació realitzada, afecta les bases de les obligacions contractuals.
- La consideració, com a clàusula abusiva, de la renúncia al dret de comunicació de cessió de crèdits, i també als drets de retracte i tempteig en contractes de crèdits o préstecs de qualsevol mena (art. 17.2, primer paràgraf).
- L'obligació de les empreses de comunicar als clients titulars d'un contracte de prestació de serveis de tracte continuat que una clàusula declarada abu-

siva deixarà d'aplicar-se en els termes establerts per la resolució o sentència judicial (art. 28.6).²⁵

- L'obligació del cedent d'un préstec hipotecari d'informar, amb caràcter previ, la persona deutora del crèdit de la cessió d'aquest (art. 29).²⁶

Com a comentari final d'aquest apartat cal apuntar que la indefinició del sistema de distribució competencial que resulta tant del caràcter "impropi" que el Tribunal Constitucional ha atribuït al concepte d'exclusivitat de les competències autonòmiques com de la impossibilitat que els estatuts d'autonomia puguin definir, amb caràcter determinant, el contingut de les matèries sobre les quals les comunitats autònomes assumeixen competències, ha reforçat el poder de decisió del legislador estatal ordinari que, en interpretar el seu propi àmbit de competències, acaba fixant els límits d'exercici de les competències autonòmiques, en un marc d'entrecreuament freqüent de títols competencials.

6. L'ingrés mínim vital. L'existència de duplicitats i uns arguments discutibles per reconèixer la competència estatal

Durant la vigència del primer estat d'alarma declarat per fer front a la pandèmia de la COVID-19, el Govern espanyol va crear, mitjançant el Reial decret llei 20/2020, de 29 de maig, l'anomenat ingrés mínim vital com a instrument per fer front a situacions de manca d'ingressos de les persones. El Govern de Catalunya va considerar que la normativa aprovada vulnerava les competències de la Generalitat i va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra els art. 17.1, 22.1 i 2, 24.1, 25.1 i 2, 26.1 i 2, les disposicions addicionals primera i quarta, la disposició transitòria primera (apartats 1, 5, 8, 9 i 10) i la disposició

25. La Sentència declara que aquesta previsió també infringeix les competències estatals en matèria de legislació processal de l'art. 149.1.6 CE, ja que regula els efectes de la decisió judicial que va declarar abusiva la clàusula, en la mesura que fa extensius *ex lege* els seus efectes a contractes diferents d'aquell que va motivar el pronunciament judicial.

26. La Sentència raona que la comunitat autònoma, en exercir les seves competències en matèria de consum, no pot deixar d'acomodar la seva normativa a aquella que l'Estat ha dictat a l'empara de les seves competències exclusives, com són les que deriven dels art. 149.1.6 i 8 CE.

final novena de la disposició esmentada. L'STC 158/2021, de 16 de setembre, resol el procés constitucional corresponent.

Dues són les qüestions que es poden destacar del procés constitucional: d'una banda, s'hi reflecteix l'existència d'una duplicitat d'instruments, estatals i autonòmics, que tenen per objecte combatre la manca de recursos mitjançant l'atorgament d'una renda dinerària; de l'altra, la Sentència del Tribunal recorre a una argumentació discutible per reconèixer la competència estatal.

Respecte de la primera de les qüestions, cal començar posant en relleu que un dels punts que caracteritzen l'Estat autonòmic és la duplicitat normativa i funcional que, en diversos àmbits materials, acaba generant-se entre l'Estat i les comunitats autònomes, de tal manera que són nombrosos els àmbits en què l'acció normativa i executiva de l'Estat i de les comunitats autònomes ha acabat superposant-se.

En aquest marc “concurrential”, no pot causar gaire sorpresa que tant l'Estat com les comunitats autònomes s'hagin considerat competents per aprovar normes adreçades a regular un mateix objecte —combatre la pobresa i la distribució irregular de la renda mitjançant el pagament d'una quantitat dinerària— i que n'assumeixin la gestió. D'una banda, diverses comunitats autònomes ja havien creat rendes mínimes garantides per a persones sense recursos, mentre que, de l'altra, l'Estat aprova, com s'ha dit, l'ingrés mínim vital (IMV).

La concurrència competencial és tan evident que el legislador d'urgència estatal la reconeix i assumeix en la mateixa disposició estatal. Així, l'exposició de motius del Reial decret llei 20/2020 recorda que han estat les comunitats i ciutats amb estatut d'autonomia les que han anat configurant diferents models de polítiques de rendes mínimes que han exercit un paper molt rellevant per a l'atenció de les persones en situació de vulnerabilitat, tant en els moments de crisi econòmica com en les etapes de creixement. Fins i tot, la disposició estatal conté una clàusula de salvaguarda dels ajuts creats per les comunitats autònomes que sembla reconèixer la concurrència competencial, en establir que l'ingrés mínim vital forma part de l'acció protectora del sistema de la Seguretat Social com a prestació econòmica en la modalitat no contributiva, sense perjudici dels ajuts que puguin establir les comunitats autònomes en l'exercici de les seves competències (art. 2.2). Ara bé, potser l'indici més rellevant de la connexió material entre l'ingrés mínim vital i les rendes garantides autonòmiques és la previsió que l'Institut Nacional de

la Seguretat Social (INSS), fins al 31 de desembre de 2020, pot reconèixer la prestació de l'ingrés mínim vital a les persones beneficiàries d'alguna de les diferents rendes d'inserció o bàsiques establertes per les comunitats autònomes, prèvia comunicació d'aquestes i complint determinats requeriments (disposició transitòria primera, apartat 10).

Des d'una altra perspectiva, la superposició entre l'acció normativa i executiva estatal amb l'autonòmica també es va posar de manifest amb la immediata aprovació per part de diverses comunitats autònomes de normes d'urgència per harmonitzar les prestacions autonòmiques amb la prestació estatal.

Es poden posar com a exemples les comunitats de les Illes Balears, Comunitat Valenciana, Aragó i Canàries, que havien aprovat normativa reguladora de les rendes d'inserció. Els governs d'aquestes comunitats, davant de l'acció normativa estatal que havia tingut per objecte un àmbit material en què havien aprovat legislació pròpia, es van veure obligats a aprovar quatre decrets llei per harmonitzar la prestació autonòmica amb la prestació estatal.²⁷ També el Govern de Catalunya va aprovar un decret llei per harmonitzar l'IMV amb la renda garantida de ciutadania (Decret llei 28/2020, de 21 de juliol, pel qual es modifica la Llei 14/2017, de 20 de juliol, de la renda garantida de ciutadania, i s'adopten mesures urgents per harmonitzar prestacions socials amb l'ingrés mínim vital), però la Diputació Permanent del Parlament de Catalunya, en sessió de 7 d'agost de 2020, va adoptar un acord de derogació del Decret llei esmentat.

27. Les disposicions aprovades són les següents: a) Illes Balears: Decret llei 10/2020, de 12 de juny, de prestacions socials de caràcter econòmic de les Illes Balears; b) Comunitat Valenciana: Decret llei 7/2020, de 26 de juny, de modificació de la Llei de la Generalitat Valenciana 19/2017, de 20 de desembre, de renda valenciana d'inclusió; c) Aragó: Decret llei 5/2020, de 29 de juny, pel qual es regulen la prestació aragonesa complementària de l'ingrés mínim vital i el Servei Públic Aragonès d'Inclusió Social. Aquest Decret llei va ser derogat per la Llei 3/2021, de 20 de maig, per la qual es regulen la prestació aragonesa complementària de l'ingrés mínim vital i el Servei Públic Aragonès d'Inclusió Social; d) Illes Canàries: Decret llei 16/2020, de 24 de setembre, de modificació de la Llei 1/2007, de 17 de gener, per la qual es regula la prestació canària d'inserció per adaptar-la a l'ingrés mínim vital. També la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó va aprovar una llei ordinària per harmonitzar la prestació estatal i l'autonòmica. Es tracta de la Llei 2/2020, de 24 de novembre, de modificació del text refós de les normes legals vigents en matèria de condicions d'accés i gaudi de la prestació essencial de renda garantida de ciutadania de Castella i Lleó, aprovat pel Decret legislatiu 1/2019, de 10 de gener.

Tot l'exposat fa evident, doncs, la superposició d'actuacions estatals i autonòmiques adreçades a afrontar una mateixa situació amb uns instruments essencialment coincidents.

Començant ja a comentar l'STC 158/2021, de 16 de setembre, cal apuntar, d'entrada, que la Sentència desestima el recurs d'inconstitucionalitat formulat pel Govern de Catalunya que reclamava la gestió de la prestació estatal.

El Tribunal considera que la regulació controvertida s'insereix en la matèria "seguretat social" (art. 149.1.17 CE), ja que té per objecte una prestació que forma part de l'acció protectora de la Seguretat Social. En canvi, rebutja que també s'hagi de subsumir en la matèria "assistència social" (art. 148.1.20 CE) que al·legava el Govern de la Generalitat, tot raonant que no és un mecanisme de protecció social que actuï més enllà del sistema de la Seguretat Social.

L'argumentació de la Sentència que fonamenta la desestimació del recurs, i que hem qualificat anteriorment de discutible, reflecteix la irrellevància dels estatuts d'autonomia com a normes d'atribució competencial i, com a conseqüència d'això, l'enfortiment del paper que correspon al legislador ordinari —en aquest cas, el legislador d'urgència— per definir l'àmbit competencial de les comunitats autònomes. En tal sentit, cal fer notar que l'art. 165.1 EAC atribueix a la Generalitat competències executives en matèria de seguretat social que deriven tant del fet que la competència autonòmica és de caràcter compartit (article 165.1 en relació amb l'art. 111 EAC) com de la regulació continguda en els apartats a, b i e del mateix art. 165.1, que atorguen a la Generalitat competències executives en diversos subsectors de la matèria esmentada.²⁸ Aquesta previsió estatutària és plenament coherent amb la regulació de l'art. 149.1.17 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sens perjudici de l'execució dels seus serveis per les comunitats autònomes.

28. Els apartats a, b i e de l'art. 165.1 EAC inclouen els aspectes següents com a integrants de la competència compartida de la Generalitat en matèria de seguretat social: a) el desplegament i l'execució de la legislació estatal, llevat de les normes que configuren el règim econòmic; b) la gestió del règim econòmic de la Seguretat Social; [...] e) el reconeixement i la gestió de les pensions no contributives. De la seva banda, l'art. 165.2 EAC estableix que la Generalitat podrà organitzar i administrar, a aquests efectes i dins del seu territori, tots els serveis relacionats amb les matèries especificades.

Tot i això, el Tribunal sosté que corresponen a l'Estat diverses funcions executives. D'una banda, la Sentència, partint de la consideració que la "legislació bàsica" incorpora la fixació dels requisits, l'abast i el règim jurídic de les prestacions del sistema de la Seguretat Social, afirma que també s'hi inclou el model de gestió d'aquestes prestacions; de l'altra, el Tribunal argumenta que l'Estat posseeix competències normatives i executives en l'àmbit del règim econòmic de la Seguretat Social, ja que la seva atribució com a competència exclusiva de l'Estat tracta de garantir la unitat pressupostària del sistema, a través dels principis d'unitat de caixa i solidaritat financera. D'acord amb això, conclou que a l'Estat li corresponen les facultats executives que recauen directament sobre l'activitat econòmica de la Seguretat Social, és a dir, la relativa a la percepció dels seus ingressos i la realització de despeses.

Sobre la base d'aquest plantejament, el Tribunal raona que la normativa impugnada, en regular el procediment administratiu de l'IMV i atribuir-ne la gestió a l'INSS, constitueix "legislació bàsica" de la Seguretat Social i afecta, a més, el seu "règim econòmic", en la mesura que el reconeixement de l'IMV d'acord amb aquestes normes i la reclamació eventual de les prestacions que hagin percebut indegudament els beneficiaris afecten la gestió dels recursos econòmics i l'administració financera d'aquell sistema, pel fet de comportar la realització dels ingressos i les despeses corresponents a la seva caixa única. D'acord amb això, el Tribunal afirma que la regulació estatal no ha vulnerat les competències que corresponen a Catalunya en matèria de seguretat social.

En aquest punt, hi ha un raonament sorprenent del Tribunal davant de l'al·legació de la Generalitat de Catalunya que argumentava que gestionava altres prestacions no contributives estatals, com les d'invalidesa o de jubilació. El Tribunal respon que en aquests casos la Generalitat compta amb un títol jurídic, pel fet d'haver-se produït l'assumpció dels serveis corresponents, d'acord amb la disposició addicional quarta de la Llei 26/1990, de 20 de desembre, per la qual s'estableixen en la Seguretat Social prestacions no contributives, i l'art. 373 del text refós de la Llei general de la Seguretat Social, aprovat pel Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre. La Sentència continua raonant que, en el cas de l'IMV, no s'ha produït el traspàs de competències esmentat i la col·laboració autonòmica en la gestió queda supeditada a la subscripció d'un conveni previ amb l'INSS. La nota sorprenent d'aquest raonament rau en el fet que el Tribunal considera que el legislador ordinari pot disposar lliurement de les seves competències exclu-

sives i atribuir-ne l'exercici a les comunitats autònomes. Davant d'això, cal afirmar que, si es tracta de competències exclusives estatals, l'atribució de facultats de gestió decisòries —no de simples actes materials integrants del procediment administratiu— només es pot dur a terme a través de mecanismes extraordinaris d'atribució competencial, com ara el previst en l'art. 150.2 CE. Dit en altres paraules: si les funcions executives que duen a terme els òrgans estatals poden ser atribuïdes a les comunitats autònomes per la legislació ordinària, es posaria de manifest que recauen dintre de l'àmbit material de competències autonòmiques.

En tot cas, més enllà de les postures mantingudes per les parts processals, la controvèrsia competencial resolta pel Tribunal no pot ser qualificada de pacífica com palesen dos fets. Primer, el vot particular formulat a la Sentència per la magistrada Sra. María Luisa Balaguer, al qual s'adhereix el magistrat Sr. Juan Antonio Xiol, que discrepa de l'opinió de la majoria, ja que entén que les facultats executives sobre l'IMV haurien de correspondre a les comunitats autònomes. Segon, el molt ben argumentat Dictamen 8/2020, de 28 d'agost, del Consell de Garanties Estatutàries, en què va concloure que diversos preceptes de la norma estatal vulneraven les competències de la Generalitat, reconegudes a l'art. 165.1.a i 2 EAC i no trobaven empara en l'article 149.1.17 CE, en la mesura que no atribuïen a les comunitats autònomes la funció executiva de reconèixer la prestació transitòria de l'IMV i les altres actuacions del procediment administratiu subsegüent.²⁹

7. La tributació autonòmica

La tributació autonòmica constitueix un àmbit que ha generat nombroses controvèrsies davant del Tribunal Constitucional, per diversos factors. En primer lloc, perquè la potestat originària de l'Estat per establir tributs (art. 133.1 CE) li ha permès gravar pràcticament totes les matèries imposables, amb la qual cosa qualsevol iniciativa impositiva autonòmica sempre pot arribar a ser

29. En aquest escenari, que presenta una notable complexitat competencial, cal fer notar que la Comunitat Autònoma del País Basc ha assumit la gestió de l'IMV a través de la formalització d'un conveni. Vegeu l'Ordre TER/253/2022, de 30 de març, per la qual es publica l'Acord de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat - Comunitat Autònoma del País Basc, de 16 de març de 2022, d'establiment del conveni per a l'assumpció per la Comunitat Autònoma del País Basc de la gestió de la prestació no contributiva de l'ingrés mínim vital.

qüestionada des de la perspectiva d'una eventual infracció de l'article 6.2 de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), que prohibeix a aquestes establir tributs amb fets imposables ja gravats per l'Estat; en segon lloc, per la visió restrictiva de l'àmbit de tributació autonòmica que van tenir les institucions estatals a partir de la crisi econòmica que es desencadena d'ençà de l'any 2008, que entenen que la resposta a aquesta crisi requeriria una direcció unificada; en tercer lloc, pel fet que els tributs autonòmics també poden ser qüestionats des de la perspectiva del respecte necessari als drets, les llibertats i els principis constitucionals, com ara el dret de propietat (art. 33.1 CE) o el principi d'igualtat dels drets i deures dels espanyols (art. 14, 31.1 i 139.1 CE), i el principi de lliure circulació de persones i béns pel territori espanyol (art. 139.2 CE).

En el període analitzat, cal fer referència a dues sentències que afecten regulacions aprovades pel Parlament de Catalunya en matèria impositiva: d'una banda, el fet imposable i les tarifes de l'impost sobre estades en establiments turístics (STC 125/2021, de 3 de juny); de l'altra, les quanties del mínim personal aplicables al tram autonòmic de l'impost sobre la renda de les persones físiques (IRPF) (STC 186/2021, de 28 d'octubre).

La primera de les sentències indicades —STC 125/2021, de 3 de juny— resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de 50 diputats del Grup Parlamentari Popular contra l'art. 5 de la Llei del Parlament de Catalunya 5/2020, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient. Aquest precepte modifica l'impost sobre estades en establiments turístics, amplia el fet imposable a les estades en embarcacions de creuer turístic fondejades en els ports del territori de Catalunya i incrementa tant les tarifes generals establertes en funció del tipus d'establiment i de la seva ubicació a Barcelona ciutat o a la resta de Catalunya com les tarifes especials per als establiments situats a les àrees en què s'admeten activitats de joc i apostes dins els centres recreatius turístics.

Podem avançar que el Tribunal desestima el recurs d'inconstitucionalitat rebutjant els dos blocs d'argumentacions que sostenien la inconstitucionalitat del tribut autonòmic: duplicitat amb la imposició estatal i vulneració de principis constitucionals.

Pel que fa a la interdicció de la doble imposició (art. 6.2 LOFCA), la Sentència rebutja que existeixi duplicitat entre l'impost sobre estades en establiments turístics i la taxa estatal del vaixell T-1, que és una de les sis "taxes d'utilització" aplicables en els ports d'interès general per l'ús especial de les instal·lacions portuàries. En tal sentit, el Tribunal raona que el fet imposable de l'impost sobre estades en establiments turístics grava la manifestació indirecta de capacitat econòmica —consum— que es manifesta amb l'estada en aquestes embarcacions quan estiguin amarrades o fondejades en un port, mentre que el de la taxa del vaixell és la utilització especial del domini públic portuari durant l'estada del vaixell en un port d'interès general. Tampoc no hi ha identitat de subjectes passius pel fet que el titular de l'explotació del vaixell sigui el substitut de l'impost autonòmic i també sigui el contribuent de la taxa del vaixell, atès que en l'impost impugnat el titular de l'explotació del vaixell ha de repercutir la quota meritada a l'usuari del servei d'allotjament en l'embarcació de creuer turístic.

Respecte dels principis constitucionals, els recurrents denunciaven que la subjecció a l'impost impugnat suposava una restricció injustificada de la lliure circulació de persones i serveis en el territori proscriu pels art. 157.2 CE i 9 c) LOFCA, com a expressió, tots dos, de l'art. 139.2 CE en matèria tributària. El Tribunal no acull aquest plantejament, tot raonant que, malgrat que no es pot desconèixer que les mesures tributàries afecten el lliure exercici de les activitats econòmiques, el legislador tributari autonòmic no estableix, en relació amb les embarcacions de creuer turístic, una diferència de tracte de tall proteccionista entre els residents i els no residents en el seu territori.

La Sentència també desestima que el tribut aprovat pel Parlament de Catalunya vulneri el principi d'igualtat tributària (art. 31.1 en relació amb l'art. 14 CE). El Tribunal entén que l'impost no suposa un tracte discriminatori pel fet de sotmetre a gravamen únicament els visitants que no pernocten en una ciutat de Catalunya i hi arriben en una embarcació de creuer turístic, quedant fora de l'àmbit de l'impost els visitants que, també sense pernoctar, arriben en altres mitjans de transport; en tal sentit, la Sentència raona que l'impost autonòmic no sotmet a gravamen les visites turístiques a ciutats catalanes, sinó les estades en establiments turístics situats a Catalunya, de tal manera que no se sotmeten a comparació situacions iguals de capacitat econòmica.

El Tribunal també rebutja que la regulació impugnada vulneri el principi d'igualtat, des d'altres vessants. En primer lloc, la Sentència afirma que no existeix cap tipus de discriminació en l'impost en funció del tipus d'embarcació d'esbarjo utilitzada, ja que totes hi estan incloses. En segon lloc, el Tribunal també rebutja l'argument que el legislador tributari autonòmic dispensa un tractament igualitari a tots els passatgers de l'embarcació, que resulten igualment gravats amb independència de la generació d'externalitats; en tal sentit, la Sentència argumenta, d'una banda, que només els passatgers que fan escala en un port són contribuents de l'impost i, en canvi, no hi queden subjectes els passatgers de creuer en règim d'embarcament o desembarcament; de l'altra, afirma que, si bé el legislador autonòmic sotmet a gravamen tots els passatgers de l'embarcació, té en compte la durada de l'escala d'aquests passatgers en el port pel que fa a la tarifa general aplicable.

Finalment, la Sentència també desestima la impugnació de la regulació que permet a l'Ajuntament de Barcelona establir un recàrrec sobre les tarifes de l'impost, tot afirmant que no s'envaeix cap competència exclusiva estatal en crear *ex novo* un recàrrec municipal sobre un impost autonòmic, per dues raons. En primer lloc, perquè només la Generalitat, en virtut de la seva competència exclusiva per crear tributs propis *ex art. 203.5 EAC*, té competència per crear un recàrrec sobre els seus impostos; en segon lloc, perquè el legislador estatal (*art. 38.2 del text refós de la Llei d'hisendes locals*) ha previst la possibilitat que la comunitat autònoma habiliti els ajuntaments a establir recàrrecs sobre els impostos autonòmics.

La segona de les sentències abans esmentades —*STC 186/2021*, de 28 d'octubre— resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra l'*art. 88 de la Llei del Parlament de Catalunya 5/2020*, del 29 d'abril, de mesures fiscals, financeres, administratives i del sector públic i de creació de l'impost sobre instal·lacions que incideixen en el medi ambient. Aquest precepte fixava, amb efectes des de l'1 de gener de 2020, les quanties del mínim personal aplicables al tram autonòmic de l'IRPF, determinant un mínim del contribuent de 5.550 euros anuals i establint que, si la suma de les bases liquidables general i de l'estalvi del contribuent fos igual o inferior a 12.450 euros, el mínim seria de 6.105 euros anuals.

El Tribunal declara la inconstitucionalitat de la regulació que suposava un augment del mínim personal en funció de la quantia que resultés de la suma de les bases general i d'estalvi del contribuent. En tal sentit, la Sentència

raona que, si bé la Llei 22/2009, de 18 de desembre, per la qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú i ciutats amb estatut d'autonomia i es modifiquen determinades normes tributàries, establia que les comunitats autònomes podien fixar increments o disminucions en les quanties corresponents al mínim del contribuent i als mínims per descendents, ascendents i discapacitat amb el límit del 10% per a cadascuna de les quanties (art. 46.1.a), també determinava que no podien regular els conceptes ni les situacions personals i familiars compresos en cadascun dels mínims ni les normes per a la seva aplicació (art. 46.2.e).

D'acord amb aquest marc normatiu, el Tribunal aprecia una extralimitació en l'àmbit de la cessió del tribut estatal, ja que una interpretació sistemàtica dels apartats 1 a) i 2 e) de l'art. 46 de la Llei 22/2009 impedia a les comunitats autònomes supeditar o condicionar la modificació que eventualment establissin sobre les quanties del mínim personal i familiar estatal, ja fos al nivell de rendes del contribuent (com feia la norma impugnada), ja fos a qualsevol altra circumstància subjectiva (personal o familiar) o objectiva (com la quantia o l'origen de la renda, per exemple) no prevista expressament a la regulació estatal d'aquests mínims (art. 57 a 60 de la Llei de l'impost sobre la renda de les persones físiques). En conseqüència, la Sentència declara la inconstitucionalitat i la nul·litat de l'art. 88 b) de la Llei 5/2020 perquè suposa una invasió de la competència estatal sobre l'IRPF (art. 149.1.14 CE en relació amb els art. 133.1 i 157.3 CE).

Com a apunt final, cal assenyalar que, al marge que, en les dues sentències comentades, el primer dels recursos sigui rebutjat i el segon estimat, queda la sensació que les iniciatives de tributació autonòmica continuen sent objecte d'una supervisió especial pels actors legitimats per accedir a la justícia constitucional.

8. La densitat de les bases estatals en l'àmbit de la contractació

L'STC 68/2021, de 18 de març, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern d'Aragó contra la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic. Es tracta d'una sentència prolixa, ja que la suma d'una llei bàsica detallada i d'una impugnació omnicomprendiva que afecta molts dels continguts de la Llei, condueix al dictat d'una sentència molt elaborada, obligada a donar resposta a totes i cadascuna de les impugnacions. La Sentència es con-

verteix en un sumatori d'anàlisis compartimentades de nombrosos aspectes de la Llei, que no s'ajusten estrictament a un fil conductor comú, la qual cosa afegeix un plus de complexitat a la resolució del Tribunal.

La Sentència dictada i la norma sobre la qual es pronuncia posen clarament de manifest una de les problemàtiques de l'Estat autonòmic com és l'abast que ha assolit la normativa bàsica estatal en diversos àmbits materials. En tal sentit, cal posar en relleu que la disposició final primera de la Llei 9/2017, 8 de novembre, de contractes, determina que, amb algunes excepcions, l'articulat de la Llei es dicta a l'empara del títol competencial de l'article 149.1.18 CE en matèria de legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives. La Llei consta de 347 articles, 53 disposicions addicionals, 5 disposicions transi-tòries, 1 disposició derogatòria, 16 disposicions finals i 6 annexos.

Davant d'aquesta regulació minuciosa, sembla buit de contingut i d'efectivitat pràctica el recordatori que fa l'STC 68/2021, de 18 de març, segons el qual el caràcter material de la normativa bàsica comporta que cada comunitat ha de poder introduir, a partir d'un marc normatiu unitari d'aplicació a tot el territori nacional, les peculiaritats que estimi convenients mitjançant la consecució d'opcions legislatives pròpies.

La lectura de la Sentència reflecteix també un altre factor important a tenir en compte en el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes: el paper que, indirectament, hi té el dret de la Unió Europea (UE). Això és així perquè la Llei 9/2017 incorpora a l'ordenament jurídic les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE, de 26 de febrer de 2014, relativa a l'adjudicació dels contractes de concessió, i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, sobre contractació pública. La primera de les directives indicades consta de 55 articles i 11 annexos, mentre que la segona compta amb 94 articles i 15 annexos.³⁰

30. Podríem afegir-hi la Directiva 2014/25/UE, de 26 de febrer de 2014, relativa a la contractació per entitats que operen en els sectors de l'aigua, l'energia, els transports i els serveis postals, que va ser transposada pel Reial decret llei 3/2020, de 4 de febrer, de mesures urgents, pel qual s'incorporen a l'ordenament jurídic espanyol diverses directives de la UE en l'àmbit de la contractació pública en determinats sectors; d'assegurances privades; de plans i fons de pensions; de l'àmbit tributari i de litigis fiscals.

El detallisme que presenta la regulació de les directives europees té una incidència que no es pot desconèixer en el sistema de distribució competencial, en la mesura que l'Estat, quan n'incorpora la regulació, ho acostuma a fer de forma íntegra, recollint-ne tot l'articulat. Això provoca, a la pràctica, que el dret europeu acabi sent determinant per fixar el contingut de la normativa bàsica en els àmbits materials de competència compartida, malgrat els reiterats pronunciaments del Tribunal Constitucional que declaren que, si la transposició de les directives exigeix establir normes internes per al conjunt del territori estatal, l'Estat podrà efectuar aquesta regulació, mitjançant normes de caràcter bàsic, sempre que li ho permetin la Constitució i els estatuts d'autonomia.

Finalment, és oportú comentar com delimita l'STC 68/2021 el que és bàsic en l'àmbit de la contractació administrativa:

- i) La Sentència duu a terme una delimitació generosa del que s'ha de considerar bàsic, tot recordant que la normativa bàsica en l'àmbit de la contractació administrativa es delimita a partir del compliment de dues finalitats: d'una banda, l'assoliment o la garantia dels principis generals de la contractació en el sector públic (garanties de publicitat, igualtat, lliure concurrència i seguretat jurídica que assegurin als ciutadans un tractament comú per part de totes les administracions públiques); de l'altra, la consecució d'una utilització eficient dels fons destinats a la realització d'obres, l'adquisició de béns i la contractació de serveis.

En aplicació d'aquests criteris, el Tribunal considera bàsics els aspectes següents: a) la delimitació de l'àmbit subjectiu —qui contracta— i objectiu —què es contracta—; b) les previsions relatives a la capacitat de contractació, solvència i classificació de l'empresari; c) la regla de prohibició del pagament ajornat i les seves excepcions; d) les normes que regeixen la preparació i l'adjudicació, els efectes, el compliment i l'extinció dels contractes; e) la regulació de les prerrogatives de l'Administració en matèria de contractació.

Es tracta d'una definició molt àmplia del que és bàsic que té com a conseqüència que només en queden exclosos aspectes d'ordre procedimental i formal, com ara els aclariments o requeriments documentals complementaris; les maneres d'acreditació documental de la personalitat dels licita-

dors o de les unions temporals d'empreses, o els models de presentació de proposicions, la forma o el lloc de lliurament.

- 2) Aplicant la doctrina exposada, els aspectes de la Llei que el Tribunal considera que vulneren les competències autonòmiques constitueixen qüestions menors. És cert que la Sentència declara que diversos preceptes de la Llei de contractes infringeixen les competències de les comunitats autònomes, però aquestes declaracions afecten aspectes que, en general, són poc rellevants, de caràcter organitzatiu o procedimental, però que, en cap cas, no obren la porta a nous i amplis espais de desplegament legislatiu per part de les comunitats autònomes. Així, per exemple, la declaració de vulneracions competencials afecta continguts com ara la determinació de l'òrgan competent per declarar la prohibició de contractar en el cas d'entitats contractants que no tinguin el caràcter d'administració (art. 72); la definició de què s'entén per prescripció o especificació tècnica, quan es tracti de contractes d'obres [lletra a)] i de contractes de subministrament o de serveis [lletra b)] (art. 125.1), o la fixació del termini màxim de vuit mesos per instruir i resoldre els expedients de resolució contractual (art. 212.8).

En definitiva, la controvèrsia resolta per la Sentència és un bon exponent d'àmbits materials sotmesos a un règim de distribució de competències de caràcter compartit, entre l'Estat i les comunitats autònomes, en què la normativa bàsica no té, precisament, un caràcter principal i en què el dret europeu té un paper important a l'hora de determinar el contingut de la regulació de la matèria de què es tracti.

9. Un límit a la penetració indeguda dels tribunals en l'àmbit de les polítiques públiques

Una nota que caracteritza els darrers anys l'activitat de la jurisdicció ordinària —especialment en l'ordre contenciós administratiu i el penal— rau en el fet que, en enjudiciar les decisions adoptades pels poders públics en els diferents àmbits sectorials en què aquests actuen, s'endinsen en la valoració de qüestions de les polítiques públiques que difícilment poden ser resoltes en termes de dret, ja que responen a criteris tècnics o d'oportunitat. En alguns supòsits, aquest enjudiciament ha conduït, fins i tot, a pronunciaments que han comportat una substitució de la valoració dels poders públics per

la valoració pròpia del tribunal. Ho hem vist, per exemple, en el marc de la pandèmia de la COVID-19, en què els tribunals, pronunciant-se gairebé en termes epidemiològics, han esmenat la plana a decisions dels poders públics relacionades amb la crisi sanitària; també en l'àmbit educatiu, els tribunals han adoptat decisions, com ara la fixació de percentatges d'utilització de les llengües en el sistema educatiu, que no deriven directament de la normativa aplicable, sinó que es fonamenten en la valoració del mateix tribunal.

En el període analitzat, les STC 159/2021, de 16 de setembre, i 167/2021, de 4 d'octubre, poden ser interpretades com un punt d'inflexió respecte de l'hiperactivisme de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquestes sentències resolen dues qüestions d'inconstitucionalitat de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que qüestionaven els apartats 2, 3, 4 i 5 de la disposició addicional trentena de la Llei del Parlament de Catalunya 12/2009, del 10 de juliol, d'educació, en la redacció que en fa l'art. 172.3 de la Llei 5/2020, del 29 d'abril.

Les sentències esmentades van considerar que no vulnerava el dret fonamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) i la potestat jurisdiccional de jutjar i fer executar allò jutjat (art. 117.3 CE), el fet que el Parlament de Catalunya fixés una quantitat per al finançament de les escoles bressol, per alumne i plaça, inferior a aquella que l'òrgan judicial havia reconegut a diversos ajuntaments en resoldre els recursos que aquests havien plantejat. Si bé les qüestions plantejades estaven vinculades al desenvolupament de processos pendents davant del Tribunal Superior de Justícia, és prou significatiu que el Tribunal Constitucional declari que, si un òrgan judicial no està vinculat per les seves resolucions precedents, de les quals es pot apartar mitjançant un raonament fundat, menys encara el criteri del dit òrgan judicial pot constrènyer l'exercici de potestats pròpies del Parlament de Catalunya en relació amb assumptes controvertits davant del tribunal contenciós. En definitiva, les quantitats per al finançament de les escoles bressol han de ser fixades per l'Administració educativa i no pels tribunals, la qual cosa sembla una obvietat. És evident que jutges i tribunals poden controlar els aspectes reglats de l'actuació administrativa, però aquest control no es pot estendre als criteris d'oportunitat que guien les decisions administratives i, menys encara, no pot justificar una substitució d'aquells criteris pels que puguin formular els jutges.

La decisió del Tribunal Constitucional sembla prou òbvia i no hauria de qualificar-se d'especialment sorprenent, però les dinàmiques endegades pels jutges i tribunals ordinaris, que s'han considerat competents per pronunciar-se sobre decisions dels poders públics que responen a raons polítiques, d'oportunitat o que estan fonamentades en criteris de naturalesa tècnica i especialitzada, semblen molt arrelades i, per això, complicades de canviar.

10. Altres processos constitucionals

La resta de processos constitucionals que cal destacar se situen en vuit àmbits diferenciats: llengua; funció pública; sector agroalimentari; règim subvencional; àmbit laboral; lleis de pressupostos; dret civil propi de les comunitats autònomes; assistència social.

10.1. Llengua

En l'àmbit lingüístic continuen plantejant-se controvèrsies, però en aquest cas afecten una llengua, diferent del castellà, que no té la condició de llengua cooficial en el territori autonòmic en què es parla. Així es posa de manifest en l'STC 75/2021, de 18 de març, que resol el recurs d'inconstitucionalitat de més 50 diputats del Grup Parlamentari de Vox contra l'art. 3 *bis* del Reglament de la Junta General del Principat d'Astúries en la redacció que en va fer la reforma d'1 de juliol de 2020. Aquesta modificació regulava la possibilitat d'utilitzar el bable/asturià en la cambra autonòmica.

En el recurs s'al·legava que, no existint una declaració estatutària de cooficialitat del bable/asturià, el Reglament de la cambra no podria regular un aspecte primordial d'aquesta cooficialitat com era la condició de llengua d'ús normal en els poders públics.

El Tribunal rebutja l'al·legació tot raonant que el precepte impugnat no tenia com a resultat l'atribució dels efectes propis de l'oficialitat a una llengua pròpia, ja que no reconeixia el bable/asturià com a mitjà normal de comunicació davant tots els poders públics radicats en el territori autonòmic, sinó que únicament reconeixia determinats efectes en el si de la institució parlamentària autonòmica. La Sentència recorda que l'Estatut d'autonomia del Principat d'Astúries conté

un reconeixement del bable/asturià, i que, tot i que no li atribueixi el caràcter de llengua oficial, això no exclou la possibilitat de tutelar aquella realitat lingüística mitjançant mesures de protecció i promoció com és el reconeixement de l'ús de la llengua pròpia davant l'òrgan que representa la ciutadania

El Tribunal també descarta que el reconeixement del dret a utilitzar el bable/asturià en la Junta General del Principat d'Astúries pugui debilitar el control que els parlamentaris i grups parlamentaris fan de l'executiu i de l'Administració autonòmica, en tant que, pel fet de no ser una llengua de coneixement general, podria no ser entesa pels diputats, la qual cosa afectaria el nucli de la seva funció representativa, *ex* article 23 CE. En tal sentit, la Sentència apunta que la Mesa de la cambra pot adoptar les mesures oportunes per impedir que el desconeixement del bable pels representants suposi un obstacle per a l'exercici de les seves funcions.

10.2. Funció pública

En l'àmbit de la funció pública, continua sorprenent fins a quin punt les administracions públiques compten amb un alt percentatge de personal en règim d'interinitat, que les condueix a adoptar vies de consolidació dels seus llocs de treball que poden acabar vulnerant els principis de lliure concurrència en l'accés a la funció pública. N'és un exemple el supòsit analitzat en l'STC 38/2021, de 18 de febrer, que declara la inconstitucionalitat de l'apartat segon de la disposició transitòria desena de la Llei 7/2019, de 27 de juny, de cinquena modificació de la Llei de policia del País Basc. Aquesta disposició permetia reservar fins a un 60% de les places convocades de policia local per al personal que acredités un mínim de 8 anys d'antiguitat, sempre que hi hagués un percentatge d'interinitat superior al 40% en la categoria corresponent del cos de policia local.

El Tribunal raona que les proves no poden qualificar-se de lliures o obertes i, per tant, són contràries al precepte bàsic estatal contingut en l'art. 61.1 del text refós de la Llei de l'empleat públic, sense que el cas regulat per la disposició autonòmica reuneixi les condicions excepcionals que el mateix precepte admet.

10.3. Sector agroalimentari

En l'àmbit del sector agroalimentari, cal fer esment de l'STC 74/2021, de 18 de març, en què trobem un bon exemple de l'abast que ha assolit el títol transversal de l'art. 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la planificació general de l'activitat econòmica. La Sentència esmentada resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra l'art. 19 de la Llei del Parlament de Canàries 6/2019, de 9 d'abril, de qualitat agroalimentària, que regulava la denominació del "vi de fruites".

El Tribunal considera que aquesta denominació s'oposa a l'ordenació bàsica continguda en la Llei estatal 24/2003, de 10 de juliol, de la vinya i del vi, que recull una definició de vi vinculada a la fermentació alcohòlica de raïm o most de raïm (art. 2.2.e). La Sentència argumenta que aquesta definició està emparada, des de la perspectiva competencial, per l'art. 149.1.13 CE, que permet a l'Estat dictar normes bàsiques en aquest subsector de l'economia. D'acord amb això, la Sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'art. 19 de la Llei de Canàries 6/2019.

10.4. Règim subvencional

En l'àmbit del règim subvencional no trobem el clàssic i cronificat conflicte de l'aprovació d'ajuts per part de l'Estat en àmbits materials de competència autonòmica, sinó un tema diferent: la impossibilitat que l'Administració General de l'Estat pugui supervisar, a través de la seva inclusió en la base de dades nacional de subvencions, els ajuts que puguin establir els parlaments autonòmics. Així ho reflecteix l'STC 37/2021, de 18 de febrer, que resol el conflicte positiu de competència del Govern del País Basc en relació amb diversos preceptes del Reial decret 130/2019, de 8 de març, pel qual es regulen la base de dades nacional de subvencions i la publicitat de les subvencions i la resta d'ajuts públics.

L'art. 3.1 del Reial decret establia que la base estatal recolliria la informació que subministrarien els òrgans legislatius autonòmics. La Sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat d'aquesta previsió, que afectava els parlaments autonòmics, tot afirmant que l'Estat no pot regular mitjançant un reial decret l'activitat administrativa dels parlaments territorials, dels quals destaca el reconeixement de la seva autonomia parlamentària. Semblaria,

doncs, que per al Tribunal ens trobem davant d'un problema de rang de la norma, de tal manera que no es pot descartar que la regulació declarada inconstitucional pogués integrar-se en una norma amb rang de llei; en aquest cas, però, caldria analitzar acuradament com en quedaria afectada l'autonomia parlamentària.

10.5. Àmbit laboral

En l'àmbit laboral, trobem el supòsit clàssic en què l'Estat es reserva funcions executives que haurien de correspondre a les comunitats autònomes. Així ho palesa l'STC 39/2021, de 18 de febrer, que resol el conflicte positiu de competència promogut pel Govern d'Andalusia contra l'art. 5.3.a del Reial decret 498/2020, de 28 d'abril, pel qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri d'Educació i Formació Professional. Aquest article reservava a la Secretaria General de Formació Professional —òrgan estatal— les convocatòries, d'àmbit autonòmic, de formació professional de desocupats i d'ocupats, quan responguessin a formació vinculada als certificats de professionalitat.

El Tribunal argumenta que les convocatòries esmentades són una activitat executiva, relacionada amb l'avaluació i acreditació de les competències professionals, en la mesura que aquesta avaluació i acreditació és necessària per a l'obtenció de certificats de professionalitat. D'acord amb això, conclou que la competència per a les convocatòries en qüestió, en l'àmbit territorial autonòmic, ha de correspondre, com a regla general, a qui tingui les competències d'execució en matèria laboral, que és la comunitat autònoma, per la qual cosa la regulació objecte de conflicte, en tant que reserva potestats d'execució a un òrgan estatal, no s'ajusta a la delimitació de competències en matèria laboral, i incorre en vulneració de les competències autonòmiques.

10.6. Lleis de pressupostos

L'STC 109/2021, de 13 de maig, estima la qüestió d'inconstitucionalitat del Jutjat Contenciós Administratiu núm. 8 de València en relació amb l'apartat 1 de la disposició addicional trenta-tresena de la Llei de les Corts Valencianes 14/2016, de 30 de desembre, de pressupostos de la Generalitat per a l'exercici

2017. La disposició esmentada assignava un complement específic particularitzat per als llocs de cap de servei o secció de personal estatutari facultatiu del sistema sanitari públic.

El Tribunal apunta que, amb aquesta regulació, el legislador pressupostari està establint el règim laboral que s'associa al cobrament del complement i, per tant, es tracta d'una norma relativa a les condicions en què el personal sanitari ha de prestar el seu servei més que de les repercussions econòmiques d'aquesta prestació. D'acord amb això, la Sentència conclou que l'assignació del complement esmentat excedeix els límits materials de la Llei de pressupostos, per la qual cosa declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la disposició qüestionada, inconstitucionalitat que s'estén, per connexió, a l'apartat 2 de la mateixa disposició, pel fet de resultar totes dues regulacions contràries als art. 66.2 i 134.2 CE.

Respecte d'aquesta declaració d'inconstitucionalitat, crida especialment l'atenció que el Tribunal consideri infringits els preceptes de la Constitució que, d'una banda, atribueixen a les Corts Generals la funció d'aprovar els pressupostos de l'Estat (art. 66.2 CE) i, de l'altra, estableixen les característiques generals dels pressupostos generals de l'Estat (art. 134.2 CE), sense fer cap referència, per tant, a la disposició de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana que regula el pressupost de la Generalitat (art. 76). El pronunciament constitucional, per tant, no deixa de reflectir una consideració d'irrellevància per a aquest Estatut d'autonomia, la qual cosa no és gaire sorprenent si atenem a quina és la doctrina del Tribunal sobre la funció constitucional dels estatuts i la seva utilitat per a la resolució de les controvèrsies constitucionals.

10.7. Dret civil propi de les comunitats autònomes

Les normes aprovades per les comunitats autònomes en l'exercici de la seva competència en matèria de dret civil propi continuen generant una conflictivitat notable davant del Tribunal Constitucional, que, sovint, resol els processos corresponents sense aconseguir unanimitat entre els seus magistrats. En el període analitzat, l'STC 157/2021, de 16 de setembre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra l'art. 2 de la Llei foral 21/2019, de 4 d'abril, de modificació i actualització de la Compilació

del dret civil foral de Navarra, n'és un exponent com palesa que tres magistrats (Srs. Andrés Ollero, Antonio Narváez i Ricardo Enríquez) hi formulen vots particulars.

Pel que fa al fons de l'assumpte, el recurs presentat argumentava que els preceptes impugnats excedien les competències de la Comunitat Foral en matèria de dret civil i eren contraris a aquelles que corresponien a l'Estat de conformitat amb l'art. 149.1.8 CE. Concretament, considerava vulnerades les competències exclusives estatals en matèria d'ordenació dels registres i instruments públics, de fixació de bases de les obligacions contractuals i d'establiment de les normes per resoldre els conflictes de lleis i, en algun supòsit, també considerava que no constituïen un desplegament constitucionalment admissible del dret civil foral de conformitat amb l'art. 149.1.8 CE.

Un dels aspectes centrals de la Sentència està constituït per l'anàlisi dels preceptes impugnats que contenien regulacions relacionades amb l'àmbit registral. En tal sentit, el Tribunal declara la constitucionalitat de les normes que, tot i que afectaven el registre de la propietat, no incidien en la funció qualificadora del registrador ni en els efectes que derivaven de la qualificació registral, com ara l'accés al registre del dret d'ús de l'habitatge decidit pel jutge en cas de ruptura familiar, dels pactes anticrètics o dels censos. En canvi, el Tribunal considera que la regulació, relativa a l'anomenat pacte de reserva de domini, que preveu que, inscrita la venda, tot acte de disposició de la cosa per part del venedor serà sens perjudici del dret del comprador, és inconstitucional per establir uns efectes de la inscripció registral; la Sentència argumenta que es tracta d'una qüestió que, per integrar-se dins el concepte d'"ordenació dels registres" que utilitza l'art. 149.1.8 CE, queda reservada a l'Estat en la seva totalitat.

En l'àmbit del registre civil, la Sentència valora com a constitucional la regulació que afecta la inscripció de la filiació per reconeixement, tot raonant que aquella no aborda la qüestió de si la filiació és inscriptible o no, o la manera com aquesta inscripció ha de ser realitzada o els seus efectes, qüestions, totes, que correspon determinar a l'Estat.

D'altra banda, la Sentència també declara la constitucionalitat tant de la regulació que afecta la cessió de crèdits, tot raonant que no altera el règim del Codi civil i no interfereix de forma lesiva amb els principis i les regles establerts a la normativa bàsica, com de l'anomenada dació en pagament necessària,

amb l'argument que no trenca cap principi estructural de les obligacions contractuals.

En canvi, el Tribunal declara la inconstitucionalitat del principi de paritat d'ordenaments aplicable a la regulació de la condició foral de navarrès; la Sentència considera que vulnera la competència estatal per determinar la relació entre els diversos ordenaments civils mitjançant la reserva relativa a la determinació de les normes sobre conflictes de lleis (art. 149.1.8 CE).

10.8. Assistència social

Finalment, cal apuntar que les STC 108/2021, de 13 de maig, i 135/2021, de 24 de juny, desestimen els recursos d'inconstitucionalitat, interposats, respectivament, per més de cinquanta diputats dels grups parlamentaris Popular i de Vox, i per més de 50 diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans, al Congrés dels Diputats, contra la Llei foral 16/2019, de 26 de març, de reconeixement i reparació de les víctimes per actes de motivació política provocats per grups d'extrema dreta o funcionaris públics.

La fonamentació jurídica de les sentències es basa en la jurisprudència constitucional existent relativa a les lleis autonòmiques de reconeixement de víctimes i reparació de danys produïts per fets violents.³¹ D'acord amb aquesta doctrina, el Tribunal rebutja que la llei foral vulneri el principi de reserva jurisdiccional, que infringeixi les garanties mínimes de procediment des de la doble perspectiva penal i administrativa, que vulneri els drets fonamentals de tercers i, en darrer lloc, que contravingui al principi d'intangibilitat de les sentències. Tanmateix, cal fer notar que la Sentència efectua declaracions interpretatives de conformitat constitucional de diversos preceptes de la Llei que són portades a la part dispositiva.

31. Les sentències dictades són les següents: a) STC 85/2018, de 19 de juliol, que va enjudiciar la Llei foral 16/2015, de 10 d'abril, de reconeixement i reparació de les víctimes per actes de motivació política provocats per grups d'extrema dreta o funcionaris públics; b) STC 83/2020, de 15 de juliol, i 131/2020, de 22 de setembre, que van enjudiciar la Llei del Parlament Basc 5/2019, de 4 d'abril, de modificació de la Llei 12/2016, de 28 de juliol, de reconeixement i reparació de víctimes de vulneracions de drets humans en el context de la violència de motivació política a la Comunitat Autònoma del País Basc entre 1978 i 1999.