

# Tribunal Constitucional i crisi de l'Estat de les autonomies: la doctrina constitucional durant l'any 2017

## **Gerard Martín i Alonso**

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

## **A. El procés del dret a decidir del poble de Catalunya i el Tribunal Constitucional**

### **1. Pronunciaments del Tribunal Constitucional**

Les constants impugnacions promogudes pel Govern espanyol en relació amb les iniciatives impulsades per les institucions catalanes vinculades al procés del dret a decidir del poble de Catalunya han conduït, de forma inexorable, a successius pronunciaments del Tribunal Constitucional, que ha ocupat un espai central en la resolució de les pretensions d'ambdues parts mitjançant la seva confrontació estricta amb l'ordenament constitucional.

Les resolucions dictades pel Tribunal —que són especialment nombroses en el període analitzat— afecten tant aspectes relacionats amb la celebració d'un eventual referèndum com també actuacions normatives, executives i institucionals vinculades directament a la regulació, celebració i efectes de la consulta referendària duta a terme el dia 1 d'octubre de 2017.

## 1.1. Aspectes relacionats amb la celebració d'un eventual referèndum

En aquest primer àmbit, es pot fer esment de tres resolucions de la jurisdicció constitucional que tenen per objecte actuacions del Parlament de Catalunya que, de forma directa o indirecta, estan relacionades amb l'eventualitat de la celebració d'una consulta referendària. Es tracta de la Interlocutòria (ITC) 24/2017, de 14 de febrer, i de les sentències (STC) 51/2017, de 10 de maig, i 90/2017, de 5 de juliol, que comentem tot seguit.

La ITC 24/2017, de 14 de febrer, estima l'incident d'execució, plantejat pel Govern espanyol, de la STC 259/2015, de 2 de desembre, i de les interlocutòries 141/2016, de 19 de juliol, i 170/2016, de 6 d'octubre, i declara la nul·litat de diversos apartats de la Resolució del Parlament de Catalunya 306/XI, de 6 d'octubre de 2016, sobre l'orientació política general del Govern; en concret, els números 1 a 9 de l'epígraf I.1.1, titulat "Referèndum, empara legal i garanties", dins del capítol I.1, titulat "Referèndum", i els números 13 a 16 del capítol I.2, titulat "Procés constituent", ambdós capítols compresos dins del títol I de la dita resolució, sota el títol de "El futur polític de Catalunya". En els apartats impugnats es contenen diversos manaments al Govern i, alhora, el Parlament assumia determinats compromisos respecte de la celebració d'un referèndum vinculant sobre la independència de Catalunya i sobre l'impuls de l'anomenat "procés constituent".

Per al Tribunal, les propostes de resolució aprovades en la Resolució 306/XI tenien un contingut objectivament contrari a la Constitució. El Tribunal recorda, en aquest sentit, que les institucions de Catalunya no poden celebrar consultes referendàries, mentre que també queda fora de la competència autonòmica formular consultes, fins i tot no referendàries, que incideixin sobre qüestions fonamentals resoltes amb el procés constituent i que resulten sotretes a la decisió dels poders constituïts.

Les dues següents sentències —STC 51/2017, de 10 de maig, i 90/2017, de 5 de juliol— tenen per objecte dues lleis del Parlament de Catalunya que normen aspectes relacionats amb la institució referendària en general o contenen manaments vinculats amb la celebració d'una consulta al poble de Catalunya. El tret més destacat d'aquestes dues sentències rau, sobretot, en el canvi de

doctrina constitucional sobre el referèndum, que, atesa la seva rellevància, serà objecte de comentari en un apartat diferenciat.

La primera de les sentències assenyalades —la STC 51/2017, de 10 de maig— resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern de l'Estat enfront de la Llei de Catalunya 4/2010, de 17 de març, de consultes populars per via de referèndum.<sup>1</sup> La sentència considera que la consulta popular regulada en el títol II de la Llei 4/2010 constitueix un autèntic referèndum d'àmbit de Catalunya, que no apareix previst ni en la Constitució ni en la Llei orgànica 2/1980, de 18 de gener, sobre regulació de les diferents modalitats de referèndum, amb la consegüent lesió de l'exclusiva competència estatal per a la regulació de la institució del referèndum (art. 149.1.32 CE). D'acord amb això, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat del títol II de la Llei (“De les consultes populars per via de referèndum d'àmbit de Catalunya”: arts. 10 a 30), i també del títol I (“Disposicions generals”: arts. 1 a 9) i dels articles 43 i 45, pertanyents al títol IV (“Del procediment per a la celebració de la consulta popular”), en la mesura que els referits preceptes es refereixen o serveixen d'instrument a aquelles consultes d'àmbit de Catalunya, no en el que siguin aplicables als *referenda* municipals.<sup>2</sup>

La segona sentència que cal esmentar és la STC 90/2017, de 5 de juliol, que resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat pel president del Govern de l'Estat contra la disposició addicional quarantena de la Llei de pressupostos de

---

1. Si bé aquesta disposició és anterior a la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), no es pot obviar que constituïa una de les cinc vies que, segons l'“Informe sobre els procediments legals a través dels quals els ciutadans i les ciutadanes de Catalunya poden ser consultats sobre llur futur polític col·lectiu”, d'11 de març de 2013, de l'Institut d'Estudis Autonòmics, i l'informe núm. 1, “La consulta sobre el futur polític de Catalunya”, de 25 de juliol de 2013, del Consell Assessor per a la Transició Nacional, podien ser utilitzades per consultar el poble de Catalunya sobre el seu futur polític col·lectiu.

2. La Sentència 51/2017 també declara inconstitucionals i nul·les, per via de connexió (art. 39.1 LOTC), les següents referències al referèndum autonòmic contingudes en altres preceptes de la Llei 4/2010: l'incís que s'inicia amb la menció a “les consultes populars d'àmbit de Catalunya” de l'article 44.2, així com l'apartat quatre, en la seva integritat, d'aquest mateix article; l'incís “els promotors de la consulta popular per via de referèndum d'àmbit de Catalunya i els partits polítics amb representació al Parlament, en el cas de les consultes que regula el títol II, i” de l'article 48.1 i l'apartat 5, en la seva integritat, del mateix article; l'apartat quatre de l'article 53, excepte l'incís final referit a la consulta popular d'àmbit municipal, i els dos incisos “pel Parlament o” que es contenen en l'article 55.

la Generalitat de Catalunya per a l'any 2017, que es vinculava a la celebració d'un procés referendari sobre el futur polític de Catalunya.

La disposició impugnada formulava dos manaments al Govern de Catalunya a fi de garantir la cobertura econòmica suficient per fer front a la celebració d'un procés referendari o referèndum —s'utilitza aquesta doble terminologia— sobre el futur polític de Catalunya.<sup>3</sup> Aquesta circumstància provoca que l'anàlisi de la constitucionalitat de la norma no tingui únicament per objecte la competència autonòmica per establir una regulació que afecta la institució referendària, sinó que també es pronuncia sobre els aspectes substantius de l'objecte del referèndum a què fa referència.

Per resoldre la controvèrsia plantejada, el Tribunal Constitucional posa èmfasi en tres principis: en primer lloc, la sobirania del poble espanyol, que impedeix que cap altre subjecte o òrgan de l'Estat o cap fracció d'aquest poble pugui disposar o trencar la sobirania nacional; en segon lloc, la impossibilitat que una comunitat autònoma pugui convocar unilateralment un referèndum d'autodeterminació, i, finalment, la possibilitat d'impulsar una reforma constitucional per plantejar concepcions que pretenguin modificar el fonament de l'ordre constitucional, inclosa la reconsideració de la identitat i unitat del subjecte titular de la sobirania.

D'acord amb això, la sentència estima que el procés referendari a què es refereix la disposició addicional impugnada contravé els arts. 1.1 i 2, 2 i 168 de la Constitució (CE), la qual cosa determina la inconstitucionalitat de la disposició, en tant que mecanisme pressupostari destinat a garantir la seva cobertura financera, pel fet de ser contrària al règim de distribució de competències

---

3. La disposició addicional quarantena (“Mesures en matèria d'organització i gestió del procés referendari”) establia: “1. El Govern, dins de les disponibilitats pressupostàries per al 2017, ha d'habilitar les partides per a garantir els recursos necessaris en matèria d'organització i gestió per a fer front al procés referendari sobre el futur polític de Catalunya. 2. El Govern, dins de les possibilitats pressupostàries, ha de garantir la dotació econòmica suficient per a fer front a les necessitats i els requeriments que es deriven de la convocatòria del referèndum sobre el futur polític de Catalunya, acordat en l'apartat I.1.2 de la Resolució 306/XI del Parlament de Catalunya, amb les condicions establertes en el dictamen 2/2017, de 2 de març, del Consell de Garanties Estatutàries”.

en matèria de referèndum que dimana del bloc de la constitucionalitat (arts. 92.3 i 149.1.32 CE i 122 EAC).<sup>4</sup>

## 1.2. Actuacions normatives, executives i institucionals vinculades a la regulació, celebració i efectes de la consulta referendària de l'1 d'octubre de 2017

El Tribunal Constitucional ha dictat també diverses sentències i interlocutòries que tenen per objecte directe disposicions i resolucions aprovades pel Parlament i pel Govern de Catalunya vinculades a la regulació, desenvolupament i efectes de la consulta referendària duta a terme l'1 d'octubre de 2017.

Totes les normes aprovades pel Parlament de Catalunya i pel Govern de Catalunya que regulaven la celebració de l'esmentada consulta i els seus efectes són declarades inconstitucionals i nul·les:

– Llei 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació (STC 114/2017, de 17 d'octubre);

---

4. Una altra sentència que també cal esmentar, en l'àmbit dels procediments parlamentaris, és la STC 71/2017, de 5 de juny, que estima el recurs d'empara interposat pels diputats del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya del Parlament de Catalunya contra els acords de la Mesa mitjançant els quals es va admetre a tràmit la sol·licitud dels grups parlamentaris de Junts pel Sí i de la CUP-Crida Constituent de creació de tres ponències parlamentàries conjuntes, d'acord amb el procediment que preveu l'art. 126 del Reglament del Parlament, per a l'elaboració d'una proposició de llei integral de protecció social catalana, d'una proposició de llei del règim jurídic català i d'una proposició de llei de l'Administració tributària catalana. El Tribunal estima el recurs d'empara i declara que s'ha vulnerat el dret dels recurrents a exercir les funcions representatives amb els requisits que assenyalen les lleis (art. 23.2 CE), en relació amb el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants (art. 23.1 CE). La sentència reitera la doctrina de les STC 224/2016 i 225/2016, que van resoldre sengles recursos d'empara promoguts pels diputats del Grup Parlamentari Socialista del Parlament de Catalunya i pels diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans, respectivament, i que van anul·lar els esmentats acords. La sentència insisteix, doncs, que, en els acords impugnats, la Mesa del Parlament de Catalunya va dur a terme una interpretació i aplicació de l'article 126 del Reglament —que regula les matèries que poden ser objecte d'una ponència conjunta— que se separa dels termes literals del precepte, de la seva finalitat —que és la de constituir un marc de treball conjunt dels grups parlamentaris, en nom del consens, per elaborar el text de proposicions de llei que es refereixin de manera directa al desenvolupament bàsic de l'Estatut— i dels precedents parlamentaris de la cambra.

- Llei 20/2017, de 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República (STC 124/2017, de 8 de novembre);
- Decret 139/2017, de 6 de setembre, de convocatòria del referèndum d'autodeterminació de Catalunya (STC 122/2017, de 31 d'octubre);
- Decret 140/2017, de 7 de setembre, de normes complementàries per a la celebració del referèndum d'autodeterminació (STC 121/2017, de 31 d'octubre);
- Resolució 807/XI del Parlament de Catalunya per la qual es designen els membres de la sindicatura electoral de Catalunya (STC 120/2017, de 31 d'octubre);
- Resolucions del Ple del Parlament de Catalunya, aprovades en la sessió de 27 d'octubre de 2017, denominades “Declaració dels representants de Catalunya” i “Procés constituent” (ITC 144/2017, de 8 de novembre).

A banda de les resolucions de les quals s'acaba de fer esment, el Tribunal Constitucional també ha resolt diversos incidents d'execució mitjançant els quals ha declarat la nul·litat dels acords parlamentaris relatius a la tramitació dels dos procediments legislatius que van culminar amb l'aprovació de les lleis del referèndum d'autodeterminació i de transitorietat jurídica<sup>5</sup> i ha imposat multes coercitives.<sup>6</sup>

---

5. La ITC 123/2017, de 19 de setembre, va declarar la nul·litat de l'acord de la Mesa del Parlament de 6 de setembre de 2017, d'admissió a tràmit pel procediment d'urgència extraordinària de la proposició de llei de referèndum d'autodeterminació i també de l'acord de la Mesa que va rebutjar la reconsideració d'aquesta decisió, així com dels acords de la cambra pels quals es va incloure en l'ordre del dia del 6 de setembre de 2017 el debat i votació de la referida proposició de llei i es van suprimir els tràmits essencials del procediment legislatiu. La ITC 124/2017, de 19 de setembre, va declarar la nul·litat de l'acord de la Mesa de 7 de setembre de 2017, d'admissió a tràmit pel procediment d'urgència extraordinària de la proposició de llei de transitorietat jurídica i fundacional de la República, i dels acords del Ple de la mateixa data pels quals s'inclou en l'ordre del dia del 7 de setembre de 2017 el debat i votació de l'esmentada proposta de llei i es suprimeixen els tràmits essencials del procediment legislatiu.

6. Cal fer esment de dues interlocutòries que, tot resolent sengles incidents d'execució, imposen multes coercitives. La ITC 126/2017, de 20 de setembre, imposa multa coercitiva diària de 12.000 euros als membres de la Sindicatura Electoral de Catalunya i de 6.000 euros diaris als membres de les sindicatures electorals de les demarcacions d'Aran, de Barcelona, de Girona, de Lleida i de Tarragona. La ITC 127/2017, de 21 de setembre, imposa multa coercitiva diària de 12.000 euros al secretari general de la Vicepresidència i d'Economia i Hisenda, i de 6.000 euros diaris a la cap de l'Àrea de Processos Electorals i Consultes Populars. Les multes

El conjunt de resolucions dictades pel Tribunal es fonamenta, essencialment, en els següents plantejaments:

- a) La impossibilitat de poder sotmetre a consulta popular autonòmica — referendària o no— qüestions fonamentals que van ser resoltes en el procés constituent i que estan sotretes a la decisió dels poders constituïts, com és la redefinició de la identitat i unitat del subjecte titular de la sobirania. Per al Tribunal, es tracta d'una qüestió que ha de canalitzar-se mitjançant el procediment de reforma previst a l'art. 168 CE, per la via del referèndum de revisió constitucional (STC 114/2017, de 17 d'octubre).
- b) La inexistència, per a cap dels “pobles d'Espanya”, d'un dret d'autodeterminació, entès com “dret” a promoure i consumir la seva secessió unilateral de l'Estat. Tampoc es pot aduir que formi part de l'ordenament per via de tractats internacionals dels quals Espanya sigui part (art. 96 CE) (STC 114/2017, de 17 d'octubre, i 124/2017, de 8 de novembre).
- c) El principi segons el qual la sobirania descansa en el poble espanyol. D'acord amb aquest principi, només el poble espanyol és sobirà, i ho és de manera indivisible i exclusiva, i cap altre subjecte o òrgan de l'Estat o cap fracció d'aquest poble no pot pretendre, declarant-se sobirà, disposar de la sobirania nacional o trencar-la (STC 124/2017, de 8 de novembre).
- d) La inconstitucionalitat en el seu conjunt de les lleis 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació, i 20/2017, de 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República. El Tribunal sosté que aquestes lleis són inconstitucionals al contrariar, de manera explícita, principis essencials de l'ordenament constitucional: la sobirania nacional, residenciada en el poble espanyol; la unitat de la nació constituïda en Estat social i democràtic de dret, i la mateixa supremacia de la Constitució, a la qual estan subjectes tots els poders públics (arts. 1.2, 2, 1.1 i 9.1 CE) (STC 114/2017, de 17 d'octubre, i 124/2017, de 8 de novembre).
- e) La vulneració dels tràmits del procediment legislatiu produïda en l'aprovació de les lleis del referèndum d'autodeterminació i de transitorietat jurídica

---

coercitives van ser aixecades mitjançant la ITC 151/2017, de 14 de novembre (aixeca les multes coercitives imposades per la ITC 126/2017, de 20 de setembre), i la ITC 143/2017, de 8 de novembre (aixeca les multes coercitives imposades per la ITC 127/2017, de 21 de setembre).

i fundacional de la República. El Tribunal entén que les proposicions que van donar lloc a les lleis esmentades es van tramitar i aprovar al marge de qualsevol dels procediments legislatius regulats en el Reglament del Parlament de Catalunya (RPC) i a través d'una via inapropiada (art. 81.3 RPC), en el curs de la qual quedaven completament a l'arbitri de la majoria parlamentària les possibilitats d'intervenció i els drets de la resta dels grups i diputats. Igualment, la supressió de la possibilitat de demanar dictamen al Consell de Garanties Estatutàries va suposar la minva de la integritat del procediment legislatiu, i alhora dels drets dels representants a exercir aquesta facultat que la llei els confereix. Com a conseqüència d'aquestes irregularitats procedimentals, les sentències arriben a la conclusió que van quedar afectats la formació de la voluntat de la cambra, els drets de les minories i els drets de tots els ciutadans a participar en els assumptes públics mitjançant representants, recollits en l'art. 23.1 i 2 CE (STC 114/2017, de 17 d'octubre, i 124/2017, de 8 de novembre; ITC 123/2017, de 19 de setembre, i 124/2017, de 19 de setembre).

f) La inconstitucional “autoarrogació”, per part del Parlament de Catalunya, d'atribucions inherents a la sobirania. Pel Tribunal, les resolucions aprovades pel Parlament de Catalunya el 27 d'octubre de 2017, denominades “Declaració dels representants de Catalunya” i “Procés constituent”, pressuposen que el Parlament s'arroga atribucions inherents a la sobirania, superiors a les que deriven de l'autonomia reconeguda per la Constitució (ITC 144/2017, de 8 de novembre).

g) La reforma constitucional com a llera per assolir objectius situats més enllà del marc constitucional. El Tribunal reitera els punts essencials de la seva doctrina, que apunta a la reforma constitucional com a via per canalitzar l'eventual materialització de pretensions que se situïn fora de l'ordenament constitucional (STC 124/2017, de 8 de novembre).

## 2. Les certeses que no ho eren tant: el canvi de doctrina constitucional sobre el referèndum

Un dels trets característics de les resolucions constitucionals que han recaigut sobre els diversos processos constitucionals que han afectat el procés del dret a decidir impulsat per les institucions catalanes ha estat la contundència dels seus plantejaments i el caràcter taxatiu i terminant de les afirmacions que s'hi contenen.



Potser per això, criden especialment l'atenció els canvis de doctrina constitucional en la mesura que posen de manifest que allò que semblava sòlid, inamovible i objectiu, en interpretar la Constitució, tenia unes notes de volatilitat, variabilitat i subjectivisme que podien conduir a una nova visió constitucional.

Així s'ha posat de manifest en les STC 51/2017, de 10 de maig i 90/2017, de 5 de juliol, que configuren una nova doctrina constitucional —apuntada en la STC 137/2015, d'11 de juny— sobre quines són les potestats que poden assumir les comunitats autònomes sobre la institució referendària.

Si la STC 31/2010, de 28 de juny —amb una doctrina confirmada més recentment en la STC 31/2015, de 25 de febrer—,<sup>7</sup> havia barrat completament el pas a la intervenció normativa i executiva autonòmica en la configuració i gestió dels referèndums, les dues sentències de l'any 2017 s'aparten radicalment i de forma expressa d'aquesta doctrina, i sostenen que les comunitats autònomes, i singularment la Generalitat de Catalunya, poden intervenir en la regulació de determinats aspectes de la institució referendària i dur a terme actuacions executives. Ens trobem davant d'un canvi de doctrina constitucional —que no seria agosarat qualificar d'*overruling*— que, en qualsevol cas, és expressiu de l'immens poder del Tribunal Constitucional, que, amb una mateixa Constitució, primer nega les competències autonòmiques i en canvi, en un moment posterior, les reconeix.

En les sentències indicades, el Tribunal sosté que només mitjançant normes estatals es poden preveure els supòsits, tipus i formes de referèndum, els seus àmbits territorials, els casos en què hi pot haver lloc a la seva convocatòria, els seus procediments de desenvolupament i garanties, i el reconeixement jurídic a donar al pronunciament popular. Ara bé, el Tribunal també admet que els estatuts d'autonomia poden reconèixer a les comunitats autònomes algun gènere d'intervenció en l'execució o, fins i tot, en el complement normatiu dels preceptes estatals que disciplinin la figura del referèndum —“qüestions accessòries i complementàries”, en paraules de la STC 90/2017—, sempre que això es realitzi sobre assumptes de competència de la comunitat autònoma.

---

7. La STC 31/2015, de 25 de febrer, va recaure sobre la Llei del Parlament de Catalunya 10/2014, de 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i altres formes de participació ciutadana.

Tanmateix, aquestes competències autonòmiques sobre la institució referendària —que en el cas de la Generalitat de Catalunya, tal com reconeix la STC 90/2017, ja han estat assumides mitjançant l'article 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, que li atorga competència exclusiva en matèria de consultes populars— no són, per al Tribunal, d'exercici immediat sinó que necessiten, com a norma interposada que les concreti, la modificació de la Llei orgànica a què crida l'art. 92.3 CE.

Aquest canvi de doctrina constitucional té també la virtualitat de tancar el debat sobre si l'article 92.1 CE —que es refereix al referèndum consultiu de “tots els ciutadans”— permet la realització de consultes referendàries d'àmbit autonòmic que no siguin les vinculades a l'aprovació o reforma d'un Estatut d'autonomia. Així ho fa evident la STC 51/2017, que admet la possibilitat que la llei orgànica *ex art. 92.3 CE* pugui preveure el referèndum autonòmic, amb la qual cosa l'argument de determinats sectors doctrinals segons el qual la celebració d'un referèndum autonòmic era impossible en l'actual marc constitucional perquè, en tot cas, calia consultar “tots els ciutadans” de l'Estat espanyol, resta desautoritzat. Són possibles, doncs, referèndums autonòmics, sense necessitat de reformar la Constitució espanyola.<sup>8</sup>

En qualsevol cas, semblaria que potser el Tribunal Constitucional podria ser més cautelós i mesurat amb determinades afirmacions quan aquestes no es fonamenten en la literalitat del text constitucional, sinó amb una determinada visió dels seus continguts. Segurament, d'aquesta manera es reforçaria més la seva *auctoritas* que no pas amb afirmacions rotundes que posteriorment han de ser matisades, modulades o, fins i tot, canviades.<sup>9</sup>

8. De fet, el raonament del Tribunal enllaça amb el posicionament contingut en la demanda del Govern espanyol formulada l'any 2010, en què es defensava que un referèndum autonòmic com el regulat a la Llei 4/2010 havia d'haver estat abans previst a la llei orgànica reguladora dels referèndums. Així ho reconeix el Tribunal en afirmar: “Le asiste, pues, la razón a la demanda cuando asevera que un referéndum como el introducido, para el ámbito de Cataluña, en el título II, y normas conexas impugnadas, de la Ley 4/2010 debió haber sido antes previsto, para resultar conforme a la Constitución, en la ley orgánica *ex artículo 92.3 CE*”.

9. Un àmbit en què el Tribunal es mostra ferm en la seva interpretació de la Constitució és a l'hora de sostenir que no es poden dur a terme consultes populars, referendàries o no, que incideixin sobre qüestions fonamentals resoltes amb el procés constituent i que resulten sostretes a la decisió dels poders constituïts pel fet d'afectar el fonament mateix de l'ordre constitucional. Malgrat la contundència d'aquesta afirmació —que afecta tant la institució del referèndum com les consultes no referendàries—, el cert és que de la literalitat de la Constitució no resulten, de forma inequívoca, uns límits tan estrictes per a l'objecte de la institució

### **3. La resolució dels incidents d'execució i l'adopció de mesures cautelars: ha actuat el Tribunal Constitucional amb prudència?**

En el període analitzat, el Tribunal Constitucional ha resolt diversos incidents d'execució i també ha adoptat decisions cautelars. Tot seguit efectuarem l'anàlisi de les resolucions dictades pel Tribunal.

#### **a) Els incidents d'execució**

La resolució dels incidents d'execució impulsats per la representació del Govern de l'Estat respecte d'actuacions que s'entenia que s'oposaven a l'efectivitat de les resolucions constitucionals o la menyscabaven posa de manifest alguns aspectes rellevants que mereixen ser analitzats.

En primer lloc, davant d'alguns dubtes que s'havien plantejat en l'àmbit doctrinal, els incidents d'execució que s'han promogut davant del Tribunal Constitucional han tingut per objecte exclusiu determinades actuacions atribuïdes a òrgans del parlament de Catalunya<sup>10</sup> o a personal polític i funcional de l'Administració de la Generalitat i també a particulars als quals s'havia assignat l'exercici de funcions públiques.

En canvi, no s'ha utilitzat l'incident d'execució per combatre disposicions legals o reglamentàries aprovades pel Parlament de Catalunya —com ara la llei del referèndum— o pel Govern de Catalunya —com ara el decret de convocatòria del referèndum—. En ambdós casos, les institucions estatals han recorregut als instruments clàssics d'impugnació —el recurs d'inconstitucionalitat i la impugnació del títol V de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional,

---

referendària i, menys encara, per a les consultes no referendàries. El problema que deriva d'aquest rígid plantejament del Tribunal és que, a la pràctica, fa absolutament excepcional i extraordinari que la ciutadania pugui expressar-se, formalment, sobre aquelles "qüestions resoltes" en el procés constituent culminat l'any 1978, ja que el Tribunal assenyala el procés de reforma constitucional de l'art. 168 CE —que presenta una especial complexitat— com a llera que hauria de permetre conèixer quina és la voluntat de la ciutadania.

10. Més concretament, les actuacions parlamentàries que han estat objecte dels incidents d'execució són decisions adoptades tant per la Mesa del Parlament (tramitació de procediments parlamentaris de caràcter legislatiu) com pel mateix Ple del Parlament (aprovació de declaracions institucionals).

respectivament— malgrat que la representació de les institucions estatals entenia que les disposicions objecte dels corresponents processos constitucionals suposaven un incompliment d'anteriors resolucions constitucionals. Sembla, doncs, que la pràctica processal constitucional ha reflectit l'enteniment dels incidents d'execució com un procés constitucional del qual resten excloses les lleis i les disposicions reglamentàries, encara que suposin l'incompliment d'anteriors resolucions constitucionals.

En segon lloc, com intentarem raonar tot seguit, es pot sostenir, de forma fonamentada, que no sembla que el Tribunal hagi fet un ús contingut de les seves facultats d'execució, sinó que les ha exercit amb un caràcter especialment incisiu i contundent.

Això es reflecteix, en primer lloc, en les contínues decisions adoptades pel Tribunal en què dedueix testimoni de particulars contra els membres de la Mesa del Parlament de Catalunya i del Govern de Catalunya, i ho posa en coneixement del Ministeri Fiscal.<sup>11</sup>

De fet, la via penal s'ha constituït per al Tribunal en un instrument d'utilització ordinària que ha transcendit el procediment dels incidents d'execució —en el qual està específicament prevista— i s'ha estès a la fase inicial dels processos constitucionals. Així, en les providències d'admissió dels recursos d'inconstitucionalitat i de les impugnacions del títol V de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC), interposats i formulades, respectivament, pel president i pel Govern de l'Estat, es contenen advertiments de les eventuais responsabilitats penals en què poden incórrer determinades persones de les quals el Tribunal presumeix que tenen atribuïdes funcions relacionades amb l'objecte de la controvèrsia competencial.<sup>12</sup> Es tracta d'un advertiment sobre

11. Vegeu les interlocutòries 24/2017, de 14 de febrer; 123/2017, de 19 de setembre; 124/2017, de 19 de setembre; 126/2017, de 20 de setembre; 127/2017, de 21 de setembre, i 144/2017, de 8 de novembre.

12. En són exemples les següents set providències: a) Providència de 4 d'abril de 2017 d'admissió del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra la disposició addicional 40, apartats 1 i 2, de la Llei 4/2017, de 28 de març, del Parlament de Catalunya, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per a l'exercici 2017; b) Providència de 31 de juliol de 2017 d'admissió del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra l'apartat segon de l'art. 135 del Reglament del Parlament de Catalunya en la redacció que en fa la reforma parcial aprovada pel Ple d'aquesta institució el 26 de juliol de 2017; c) Providència de 7 de setembre de 2017 d'admissió a tràmit del recurs d'inconstitucionalitat

l'exercici d'accions penals que no està expressament previst en la fase d'admissió del procediment constitucional, la qual cosa és lògica en la mesura que aquesta admissió és un acte degut en què, en principi, només es constaten els requisits formals que legitimen per a l'exercici de l'acció constitucional i s'apliquen els efectes processals previstos en la LOTC, però no s'entra en qüestions de fons.

En qualsevol cas, és oportú recordar que la tramesa d'actuacions a la Fiscalia no té uns efectes innocuus. En primer lloc, perquè, sense excepció, aquesta tramesa sempre ha motivat, de forma automàtica i accelerada, la presentació d'una querella per part del Ministeri Fiscal. D'aquesta manera es produeixen sempre les mateixes passes: el Govern espanyol sol·licita al Tribunal Constitucional que dedueixi testimoni de particulars, el Tribunal Constitucional ho accepta i envia les actuacions al Ministeri Fiscal, que interposa la querella. Es tracta d'un moviment gairebé circular que inicia el Govern espanyol i que culmina la Fiscalia, una institució que presenta una vinculació amb aquell Govern en la mesura que la seva més alta representació —el fiscal general de l'Estat— és nomenat a proposta d'una de les parts en el conflicte constitucional —el Govern de l'Estat— (art. 124.4 CE),<sup>13</sup> a la qual cosa cal sumar el criteri estrictament jeràrquic amb què la Fiscalia actua (art. 124.2 CE).<sup>14</sup>

---

promogut pel president del Govern contra la Llei 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació; d) Providència de 7 de setembre de 2017 d'admissió a tràmit de la impugnació de disposicions autonòmiques (títol V LOTC) promoguda pel Govern de la nació contra el Decret 139/2017, de 6 de setembre, de convocatòria del referèndum d'autodeterminació de Catalunya; e) Providència de 7 de setembre de 2017 d'admissió a tràmit de la impugnació presentada pel Govern de la nació (títol V LOTC), contra el Decret 140/2017, de 7 de setembre, de la Generalitat de Catalunya, de normes complementàries per a la celebració del referèndum d'autodeterminació; f) Providència de 7 de setembre de 2017 d'admissió a tràmit de la impugnació de disposicions autonòmiques (títol V LOTC) contra la Resolució 807/XI del Parlament de Catalunya, per la qual es designen els membres de la Sindicatura Electoral de Catalunya a l'empara de la disposició addicional tercera de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació; g) Providència de 12 de setembre de 2017 d'admissió a tràmit del recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra la Llei 20/2017, de 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República.

13. Sobre aquesta i altres problemàtiques que presenta la Fiscalia espanyola, vegeu els apartats 54 a 69 del document adoptat per Greco (Grup d'Estats contra la corrupció del Consell d'Europa) el 8 de desembre de 2017, i publicat el 3 de gener de 2018, intitulat "Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Interim compliance report. Spain".

14. Així es va fer palès amb la interposició d'una querella per la consulta duta a terme a Catalunya el dia 9 de novembre de 2014, que va ser promoguda per la Fiscalia General de l'Estat

En segon lloc, aquesta constant tramesa d'actuacions al Ministeri Fiscal no ha contribuït a dotar d'*auctoritas* el Tribunal Constitucional, sinó que el que fa en primer lloc és, segurament, fer palesa la seva mancança. Si la jurisdicció constitucional ha de recórrer constantment, encara que sigui de manera indirecta, a la jurisdicció penal, es fa evident que el Tribunal Constitucional assumeix que no té prou poder de convicció respecte dels destinataris de les seves resolucions. Encara que pugui semblar contradictori, una intervenció del Tribunal Constitucional més continguda, en relació amb la utilització de la via penal, davant d'un presumpte incompliment d'una de les seves resolucions, podria haver reforçat la seva *auctoritas* davant dels poders públics afectats, en la mesura que hauria fet palès un posicionament singularitzat i cautelós davant de les pretensions d'una de les parts en conflicte.

En tercer lloc, la decisió del Tribunal ha contribuït, de forma directa, a una judicialització penal d'una controvèrsia que, en el seu origen i substrat, és de caràcter estrictament polític. Dit en altres paraules, quan existeixen nombrosos processos penals que afecten, en diversos casos, representants polítics lliurement elegits —processos que han estat promoguts indirectament a instàncies del Tribunal Constitucional—, ens trobem en un context que reflecteix l'existència d'una problemàtica profunda i complexa que, precisament pel fet de ser-ho i d'afectar representants polítics democràticament elegits, difícilment pot ser solucionada pels tribunals penals.<sup>15</sup>

Un altre punt a destacar de la promoció d'accions penals, en la resolució dels incidents d'execució, el trobem en el fet que, davant de decisions parlamentàries que s'entén que contrarien resolucions de la jurisdicció constitucional, la comunicació al Ministeri Fiscal afecta els membres de la Mesa del Parlament que van votar favorablement l'admissió a tràmit de la iniciativa presentada. Per tant, la comunicació a Fiscalia no afecta ni els diputats que van formular les iniciatives parlamentàries objecte de l'incident d'execució ni tampoc els

---

en contra del criteri d'un informe de la junta de fiscals del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, que s'hi oposava.

15. És especialment significativa la providència, de 7 de setembre de 2017, d'admissió a tràmit de la impugnació presentada pel Govern de la nació contra el Decret 140/2017, de 7 de setembre, de la Generalitat de Catalunya, de normes complementàries per a la celebració del referèndum d'autodeterminació. Aquesta providència és notificada a més de mil persones, amb advertiment d'eventuals responsabilitats penals, la qual cosa reflecteix la magnitud de la controvèrsia plantejada.

diputats que les van votar favorablement en el Ple del Parlament. En aquest sentit, cal assenyalar que, en principi, seria perfectament defensable que les decisions adoptades pels membres de la mesa del Parlament haurien d'estar emparades pel règim d'inviolabilitat parlamentària de l'art. 57.1 EAC, que inclou els vots i les opinions que emetin els membres del Parlament de Catalunya en exercici del seu càrrec, en la mesura que les decisions de la Mesa són materialització d'una votació o d'un posicionament adoptat per diputats en exercici del càrrec que tenen atribuït. No obstant això, cal recordar que el Tribunal Suprem —sentència de la sala penal de 10 de novembre de 2006— va considerar, amb una doctrina certament discutible, que els actes de la mesa i de la presidència d'un parlament que organitzen internament la cambra —inclosa la tramitació d'escrits i els actes vinculats a tasques legislatives— no estaven emparats per l'esmentat règim d'inviolabilitat. Això porta a la paradoxa que l'acte més substantiu —el de la votació parlamentària de la iniciativa— no pot arribar a tenir rellevància penal, mentre que l'acte de simple tramitació interna —el de l'admissió a tràmit de la iniciativa— sí que és susceptible de generar responsabilitat penal.

## **b) La imposició de multes coercitives**

Un altre aspecte destacat de la resolució de dos dels incidents d'execució resolta l'any 2017 és la imposició de multes coercitives a algunes persones que el Tribunal ha entès que, o bé havien dut a terme actuacions contràries a les seves decisions —els membres de l'anomenada Sindicatura Electoral de Catalunya i de les sindicatures electorals de demarcació— (ITC 126/2017, de 20 de setembre), o bé no havien dut a terme les actuacions necessàries per executar les seves decisions —el secretari general del Departament de la Vicepresidència i la cap de l'Àrea de Processos Electorals (ITC 127/2017, de 21 de setembre).

En ambdós casos, el Tribunal ha fet ús d'un dels instruments d'execució que havien suscitat més prevencions en el dictamen emès per la Comissió de Venècia sobre la Llei orgànica 15/2015, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret: la imposició de multes coercitives.<sup>16</sup>

---

16. Opinió sobre la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, adoptada per la Comissió de Venècia en la seva 110a Sessió Plenària, de 10-11 març de 2017.

És oportú analitzar dos aspectes de les multes coercitives: la procedència de la seva imposició —en el marc del conjunt d'instruments d'execució de què disposa el Tribunal— i la seva adequació al principi de proporcionalitat.

Pel que fa al primer aspecte, en el cas de les multes que afecten el secretari general del Departament de la Vicepresidència i la cap de l'Àrea de Processos Electorals, els suposats incompliments que se'ls atribuïen —per exemple, l'existència d'un web del referèndum— requerien, en principi, que les persones indicades duguessin a terme determinades actuacions per deixar-los sense efecte. Sembla coherent, doncs, que si el Tribunal entenia que aquells suposats incompliments eren directament atribuïbles a les dues persones indicades i que aquestes podien redreçar-los, poguéu optar per imposar-los una multa coercitiva per obligar-los a actuar en el sentit desitjat.

En canvi, els incompliments que s'atribuïen als membres de les sindicatures electorals consistien en l'adopció de determinades resolucions o actuacions de caràcter públic en relació amb les funcions que tenien assignades. En aquest supòsit, el Tribunal Constitucional opta per imposar una multa coercitiva a les persones suposadament “incomplidores” per compel·lir-les a revocar les resolucions i acords que haguessin adoptat, i també a renunciar als seus càrrecs. Segons la interlocutòria, la multa coercitiva, a més d'adequada per aconseguir l'objectiu de restablir l'ordre constitucional pertorbat per l'incompliment dels acords de suspensió, és la mesura menys costosa, entre les susceptibles d'aconseguir l'objectiu proposat. Aquesta afirmació sobre el “menor cost” de la mesura adoptada és discutible si es té en compte que aquelles resolucions o actuacions atribuïdes als membres de la sindicatura podrien haver estat declarades nul·les per la mateixa interlocutòria que resol l'incident d'execució, sense necessitat de recórrer a la imposició de multes coercitives. Cal tenir en compte, en aquest sentit, que la normativa administrativa —a la qual es remet la interlocutòria—<sup>17</sup> vincula la imposició de multes coercitives a la realització de determinats actes que, en principi, es caracteritzen pel fet que presenten

---

17. La interlocutòria es remet als raonaments de la STC 137/1985, de 17 de octubre, sobre els pressupòsits per a la imposició d'una multa coercitiva en l'àmbit administratiu. No sembla, però, que davant de la regulació de la Llei orgànica 15/2015, de reforma de la LOTC, i del Dictamen de la Comissió de Venècia de l'any 2017 sobre aquesta llei, sigui el més adequat i convincent que la interlocutòria es remeti a la fonamentació jurídica de la STC 137/1985, que interpretava la regulació d'una llei preconstitucional com era la Llei de procediment administratiu de l'any 1958.



una relació estreta i personal amb la persona afectada, fins al punt que cal una actuació d'aquesta per deixar-los sense efecte.<sup>18</sup>

En no optar per deixar sense efecte directament les resolucions o actuacions “incomplidores” i sí per imposar multes coercitives per aconseguir el mateix objectiu de fer desaparèixer de l'ordenament jurídic aquelles resolucions o actuacions, la interlocutòria es dota d'una extraordinària contundència que va més enllà de l'incompliment detectat, i agafa un caràcter “preventiu” o “exemplaritzant” que es constitueix en una mena d'advertiment seriós per a qualsevol eventual actuació futura que es pugui interpretar com a contrària a les decisions de la jurisdicció constitucional. Ara bé, aquesta finalitat “preventiva” no hauria de ser la funció d'una multa coercitiva —malgrat l'eventual licitud de l'objectiu perseguit— si existeixen mesures menys agreujades per a les persones afectades com era una declaració de nul·litat adoptada per la mateixa interlocutòria, i més si es pren en consideració que la interlocutòria també deduïa testimoni de particulars davant del Ministeri Fiscal contra els membres de la sindicatura.

Respecte de la proporcionalitat de les multes imposades, cal apuntar que la seva quantia —12.000 i 6.000 euros—, combinada amb la seva periodicitat diària, sembla desproporcionada. Una multa coercitiva hauria de compèl·lir a la realització d'una actuació, però no fins al punt d'amenaçar, en el moment inicial de la seva imposició, amb la destrucció del patrimoni econòmic de les persones compèl·lides, atesos els perfils professionals d'aquestes. En qualsevol cas, sota l'aparença de la imposició d'una sola multa coercitiva, el cert és que s'imposa una pluralitat, indefinida en el temps, de multes coercitives, sense necessitat d'adoptar noves resolucions.<sup>19</sup>

---

18. Vegeu l'art. 103.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

19. El fet que posteriorment el Tribunal aixequi les multes coercitives imposades (ITC 143/2017, de 8 de novembre, i 151/2017, de 14 de novembre) no desvirtua el fet que la seva imposició sembla no respectar els criteris de menys cost i de proporcionalitat, en els termes indicats. En qualsevol cas, l'aixecament de les multes coercitives semblaria apuntar que el que ha fet el Tribunal no és imposar una multa coercitiva, sinó amenaçar o advertir amb la seva imposició en cas que no es duguessin a terme les actuacions requerides.

### c) Els incidents d'execució i l'aplicació del règim de suspensió de l'art. 161.2 CE

També és destacat el fet que en el tràmit d'admissió dels incidents d'execució el Tribunal ha admès la utilització d'un mecanisme no previst específicament per a aquesta via, com és el règim de suspensió dels actes i disposicions autonòmics previst en l'art. 161.2 CE. Recordem, en aquest sentit, que aquest precepte constitucional regula un procés davant de la jurisdicció constitucional consistent en la impugnació de disposicions i resolucions adoptades per òrgans de les comunitats autònomes que provoca la seva suspensió automàtica, que ha de ser ratificada o alçada pel Tribunal Constitucional en un termini no superior als cinc mesos. La LOTC va estendre, de forma discutible, aquest règim de suspensió a dos processos constitucionals —els recursos d'inconstitucionalitat i els conflictes positius de competència—, convertint en potestativa, per a les institucions estatals, l'eventual sol·licitud de suspensió de la llei o acte autonòmic, a diferència del procediment de l'art. 161.2 CE, en què la suspensió necessàriament va aparellada a la impugnació que es formuli a l'empara de l'esmentat precepte constitucional.

Doncs bé, el Tribunal Constitucional ha fet un pas més i ha admès que les institucions de l'Estat —president i Govern de l'Estat— poden sol·licitar, en formular un incident d'execució, la suspensió de l'actuació autonòmica que es considera incomplidora d'una prèvia resolució constitucional. No és, però, aquest un tràmit que estigui expressament previst en la tramitació dels incidents d'execució establerta per la Llei orgànica 15/2015, de reforma de la LOTC.

### d) La suspensió d'un ple del Parlament: una decisió d'enorme transcendència

Finalment, cal apuntar que una de les mesures adoptades pel Tribunal ha suposat un fet d'extraordinària transcendència en el sistema democràtic configurat amb la Constitució de 1978: la suspensió de la convocatòria d'un ple d'un òrgan elegit democràticament per la ciutadania.<sup>20</sup> Si sempre ha estat objecte

---

20. Aquesta suspensió del Ple del parlament s'adopta en la ITC 134/2017, de 5 d'octubre. Aquesta interlocutòria admet a tràmit el recurs d'empara de diputats del Grup Parlamentari Socialista del Parlament de Catalunya contra: (i) l'acord de la Mesa del Parlament de

de reflexió la naturalesa i l'abast de les funcions que exerceixen els tribunals constitucionals enfront de les decisions adoptades pels òrgans parlamentaris de representació popular, la resolució adoptada pel Tribunal Constitucional suposa un pas més, en la mesura que la suspensió d'un ple implica la impossibilitat que es pugui produir cap debat parlamentari i, evidentment, que el Parlament pugui adoptar cap decisió.

Com s'ha dit, la mesura adoptada presentava una transcendència extraordinària i tenia un caràcter declaradament preventiu si es té en compte que era impossible saber quin seria el posicionament o el sentit de la decisió final que adoptés el Parlament, en cas que se celebrés el ple. De fet, l'atorgament de la suspensió va implicar l'estimació avançada de l'empara, almenys pel que fa a la celebració del ple en la data en què, en principi, estava previst dur-lo a terme.

#### **4. Un aspecte polèmic: l'abast dels actes preparatoris d'objectius situats fora del marc constitucional**

Farem ara referència a una qüestió polèmica que s'ha tornat a plantejar en el període analitzat: quin és l'abast que poden tenir els actes preparatoris d'objectius situats fora del marc constitucional.

Pel que fa a aquesta qüestió, la STC 42/2014 —relativa a la Resolució 5/X del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova la Declaració de sobirania i del dret a decidir del poble de Catalunya— semblava obrir a la porta a la realització d'activitats adreçades a l'assoliment d'objectius situats més enllà del marc constitucional, tot afirmant que era possible perseguir-los sempre que es preparessin o defensessin a través d'una activitat que no vulnerés els

---

Catalunya de 4 d'octubre de 2017, que va qualificar i va admetre a tràmit la sol·licitud de convocatòria de ple ordinari el dia 9 d'octubre de 2017, amb la compareixença davant el ple del Parlament del president de la Generalitat de Catalunya, a petició del Grup Parlamentari de Junts pel Sí i del Grup Parlamentari de la CUP-CC, a fi de valorar els resultats del referèndum del dia 1 d'octubre i els seus efectes, d'acord amb l'article 4 de la Llei de referèndum d'autodeterminació, i (ii) contra l'acord de la Mesa, també de 4 d'octubre de 2017, pel qual la Mesa del Parlament va desestimar la petició de reconsideració que van formular els diputats recurrents en empara. La interlocutòria acorda suspendre cautelarment, d'acord amb l'article 56.6 LOTC, l'eficàcia dels acords parlamentaris impugnats i, consegüentment, suspendre la celebració el 9 d'octubre de 2017 del ple ordinari convocat per l'acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de 4 d'octubre de 2017.

principis democràtics, els drets fonamentals o la resta de mandats constitucionals, i l'intent de la seva consecució efectiva es realitzés en el marc dels procediments de reforma de la Constitució.

La STC 52/2017, de 10 de maig —en l'estela de la doctrina de la STC 128/2016, de 7 de juliol—, adopta una visió restrictiva d'aquesta possibilitat i declara inconstitucional i nul, per contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències, el Decret del Govern de la Generalitat de Catalunya 16/2015, de 24 de febrer, pel qual es crea el Comissionat per a la Transició Nacional, i els plans denominats executiu per a la preparació d'estructures d'Estat i d'infraestructures estratègiques.

Per arribar a aquesta conclusió, la sentència presumeix, en primer lloc, que els objectius últims perseguits amb la creació de la figura del Comissionat es pretenien assolir al marge de les lleres que l'Estatut d'autonomia de Catalunya obre per a la seva reforma i del que preveu la Constitució per a la seva pròpia revisió. A partir d'aquesta presumpció d'inconstitucionalitat —que amb caràcter general ha utilitzat el Tribunal en resoldre les controvèrsies competencials vinculades a les actuacions relacionades amb l'exercici del dret a decidir del poble de Catalunya, impulsades per les institucions catalanes—, decau inexorablement la figura del Comissionat per a la Transició Nacional, en la mesura que el Tribunal entén que assumeix competències sobre àmbits que materialment no corresponen a la comunitat autònoma. La sentència raona que l'important no és l'actuació futura que pogués arribar a desplegar el Comissionat, sinó si pot o no el Govern de la Generalitat, en atenció a les competències de la comunitat autònoma, crear una figura administrativa o política com aquesta amb les comeses que li han estat assignades.

El Tribunal conclou que el Govern de la Generalitat, en adoptar el Decret, ha afectat la posició mateixa de les institucions generals de l'Estat, tot vulnerant els preceptes constitucionals que defineixen els estatuts d'autonomia com a normes institucionals bàsiques de la comunitat autònoma als quals correspon la determinació de les seves competències [art. 147.1 i 2.d) CE], alhora que s'han conculcat també els articles 1 i 2.4 EAC.

La sentència també considera contraris a l'ordre constitucional de distribució de competències els anomenats Pla executiu per a la preparació de les estructures d'Estat i el Pla d'infraestructures estratègiques. Si bé es podia arribar a interpretar que aquests dos instruments de planificació constitu-

ïen unes actuacions simplement preparatòries de futures actuacions que no necessàriament s'haurien de presumir com a no ajustades a l'ordenament constitucional, la sentència rebutja que la seva eventual condició d'“actes preparatoris” d'actuacions futures fos una naturalesa que els eximís de qualsevol vici d'inconstitucionalitat, tot raonant que actes preparatoris de l'exercici d'una competència poden arribar a afectar o pertorbar la posició jurídica de l'ens que promou el conflicte.

El Tribunal argumenta que la denominació de “pla executiu” per a la preparació de les estructures d'Estat suposa la reclamació de la condició d'“Estat” o l'inici a la seva configuració com a tal, de tal manera que es vulneren els articles 1 i 2.4 EAC i es conculquen, també, els preceptes constitucionals que defineixen la posició en l'ordenament dels estatuts d'autonomia i reserven als mateixos la determinació de les competències a assumir per les comunitats autònomes (art. 147.1 i 2.d CE).<sup>21</sup>

La lectura de la 52/2017, de 17 de maig —ensems amb la doctrina de la STC 128/2016, de 7 de juliol— apuntaria a la impossibilitat de poder formalitzar jurídicament un acte preparatori d'un objectiu situat més enllà del marc constitucional, encara que aquesta formalització jurídica no generés, en si mateixa, unes conseqüències reals i efectives per a l'assoliment de l'objectiu. Aquesta impossibilitat afectaria tant la creació d'òrgans amb facultats d'impuls —Comissionat per a la Transició Nacional— com l'aprovació d'instruments de planificació —plans d'infraestructures— o la formulació de manaments al Govern per a la realització de determinades actuacions.

En qualsevol cas, aquesta doctrina constitucional permet afirmar que seria perfectament constitucional formular i articular propostes polítiques, norma-

---

21. A més, la sentència considera que les dues actuacions que es programen en el pla —“desplegament de la hisenda pròpia” i “pla i disseny de l'administració i la tresoreria de la seguretat social catalana”— apareixen sotmeses a vici d'incompetència: la primera actuació pugna amb la competència estatal sobre hisenda general (art. 149.1.14 CE), així com amb les competències financeres de la Generalitat i la regulació de l'Agència Tributària de Catalunya (arts. 203 i 204 EAC); la segona actuació és incompatible amb la Constitució i amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya, ja que el règim econòmic de la Seguretat Social correspon en exclusiva a l'Estat (art. 149.1.17 CE, sense perjudici del que preveu l'art. 165.1 EAC). També l'acord del Govern per preparar i difondre el “pla d'infraestructures estratègiques” incorre —segons s'afirma a la sentència— en un patent vici d'incompetència, tot vulnerant la competència de l'Estat en matèria de seguretat pública (art. 149.1.29 CE).

tives i organitzatives que se situïn més enllà del marc constitucional, sempre que no es dugui a terme la seva formalització jurídica.<sup>22</sup>

## **B) La Llei de garantia de la unitat de mercat i el seu encaix problemàtic en l'Estat de les autonomies**

El Tribunal Constitucional ha tingut ocasió de pronunciar-se sobre una de les lleis emblemàtiques que les Corts Generals van aprovar, en el marc del procés de recentralització de l'Estat de les autonomies, amb l'argument d'afrontar, sota una direcció unitària, els efectes de la crisi econòmica. Es tracta de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat.

Com el seu nom ja suggereix, una norma que persegueixi la “unitat” en un Estat descentralitzat políticament no pot deixar de generar tensions amb les comunitats territorials que s'autogovernen sota el principi d'autonomia política. La Llei 20/2013 n'és un bon exponent, i les sentències que resolen els recursos presentats contra l'esmentada disposició —especialment, la STC 79/2017, de 22 de juny, que resol el recurs interposat pel Parlament de Catalunya— també reflecteix la difícil conjuminació entre la direcció de la política econòmica que correspon a l'Estat i el dret a l'autonomia política de les comunitats autònomes.<sup>23</sup>

La STC 79/2017, de 22 de juny, declara inconstitucionals i nuls, per vulneració de l'ordre constitucional de distribució de competències, l'anomenat principi d'eficàcia nacional i el règim processal de suspensió de disposicions autonòmiques.

---

22. De fet, aquesta formulació i articulació de propostes restaria plenament emparada per la llibertat ideològica (art. 16.1 CE), la llibertat d'expressió i difusió dels pensaments, idees i opinions (art. 20.1.a CE) i per la mateixa llibertat i el pluralisme polític (art. 1.1 CE), principis bàsics de l'ordenament constitucional.

23. El Tribunal ha dictat tres sentències més sobre la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat: a) STC 110/2017, de 5 d'octubre (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern de la Generalitat de Catalunya); b) STC 111/2017, de 5 d'octubre (Recurs d'inconstitucionalitat de la Junta d'Andalusia); c) STC 119/2017, de 31 d'octubre (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern de les Canàries).

El primer dels aspectes que es considera inconstitucional és, doncs, la configuració normativa del principi d'eficàcia nacional, que suposava, d'una banda, que, des del moment en què un operador econòmic estigués establert en un lloc del territori espanyol, podia exercir la seva activitat econòmica a tot el territori, mitjançant establiment físic o sense, sempre que complís els requisits d'accés a l'activitat del lloc d'origen, fins i tot quan l'activitat econòmica no estigués sotmesa a requisits en aquest lloc (art. 19.1); de l'altra, implicava que qualsevol producte produït a l'empara de la normativa d'un lloc del territori espanyol podia circular i oferir-se lliurement a la resta del territori des del moment de la seva posada en el mercat (art. 19.2). Enllaçant amb aquesta regulació, l'art. 20 establia l'eficàcia en tot el territori nacional de determinades actuacions administratives, com ara aquelles que permetien l'accés a una activitat econòmica o el seu exercici, o acreditessin el compliment de certes qualitats, qualificacions o circumstàncies.

La problemàtica competencial d'aquesta regulació raïa en el fet que els actes administratius, les disposicions i les actuacions administratives afectades provenien, fonamentalment, de les comunitats autònomes. Això suposava la validesa en tot el territori espanyol del règim d'intervenció administrativa dut a terme per qualsevol comunitat autònoma en relació amb una activitat econòmica, la qual cosa conduïa, en principi, a l'eventual inaplicació de la normativa de la comunitat autònoma en què l'operador econòmic pretengués actuar.

Per arribar a l'esmentada declaració d'inconstitucionalitat, el Tribunal es fonamenta en un triple plantejament. En primer lloc, posa en relleu que la fragmentació del mercat nacional —a què pretén fer front el principi d'eficàcia nacional— és conseqüència del legítim exercici competencial per part de les comunitats autònomes de les seves competències. En segon lloc, la sentència entén que la regulació impugnada suposa una alteració del sistema de distribució de competències, ja que permet que la competència d'una comunitat autònoma pugui quedar buidada de contingut, en quedar limitada per raó de l'efecte extraterritorial que es reconeix a l'exercici d'idèntica competència per qualsevol altra comunitat autònoma que decideixi establir la normativa menys interventora possible o no establir cap regulació. En tercer lloc, el Tribunal raona que l'atorgament d'eficàcia extraterritorial a actes executius autonòmics que apliquen un dret propi, que no és equivalent al dret adoptat en el territori en el qual s'ha de reconèixer aquesta eficàcia, o l'atorgament directe d'eficàcia extraterritorial a disposicions autonòmiques que establei-

xen un estàndard diferent a l'estàndard que fixa la normativa autonòmica del lloc de destinació, suposa una ruptura del principi de territorialitat de les competències autonòmiques i implica obligar una comunitat autònoma a haver d'acceptar, dins del seu territori, una pluralitat de polítiques alienes.

Sobre la base d'aquests raonaments, la sentència arriba a la conclusió que el denominat principi d'eficàcia nacional, tal com ha estat configurat per la Llei 20/2013, és contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències, ja que excedeix l'abast de la competència reconeguda a l'Estat en l'article 149.1.13 CE.

El plantejament i les argumentacions del Tribunal reflecteixen, de forma encertada, fins a quin punt la regulació estatal era invasiva de les competències autonòmiques. En aquest sentit, és especialment destacable el criteri formal que utilitzava la llei per fer possible que els operadors econòmics poguessin actuar en tot el territori nacional, consistent en l'únic requisit d'haver-se sotmès al règim d'intervenció administrativa establert per qualsevol comunitat autònoma. Això comportava l'oblit de qualsevol aspecte material o finalístic vinculat a aquest règim d'intervenció administrativa de l'activitat econòmica, que podia haver estat tingut en compte per altres comunitats autònomes per orientar l'exercici de la seva competència d'autorització o de control d'aquella activitat, tenint en compte els seus legítims interessos. Dit en altres paraules, la incidència econòmica, ambiental, social... d'una mateixa activitat pot ser molt diferent en funció del territori en què aquella s'exerceixi. És aquesta una de les raons que justifiquen, des del punt de vista substantiu, que les comunitats autònomes puguin establir polítiques pròpies, adaptades als seus interessos, en exercici de les seves competències. En canvi, el principi d'eficàcia nacional acabava fent impossible l'adopció d'aquestes polítiques pròpies i diferenciades.

És cert que l'existència de disset comunitats autònomes establint polítiques diferenciades sobre el règim d'intervenció administrativa de les activitats econòmiques pot fer més difícil la mobilitat territorial dels operadors econòmics. Ara bé, aquesta circumstància, que no pot desvincular-se del procés històric que ha seguit la configuració de l'Estat espanyol com un Estat descentralitzat políticament, no és susceptible de generar una mena d'habilitació especial a l'Estat, al marge del sistema de distribució de competències, per contrarestar els eventuais efectes de la pluralitat de polítiques públiques autonòmiques.



El segon dels aspectes que es declara nul té per objecte un privilegi processal, atribuït a l'Administració de l'Estat, vinculat al procediment especial que regulava la llei per garantir que es respectessin les seves determinacions per part de les administracions públiques. En aquest sentit, l'art. 26 de la Llei de garantia de la unitat de mercat establí un mecanisme de protecció dels operadors econòmics en l'àmbit de la llibertat d'establiment i de la llibertat de circulació. Es tractava d'un procediment en virtut del qual aquests operadors podien formalitzar una reclamació davant de la Secretaria del Consell per a la Unitat de Mercat, que es configurava com un òrgan de cooperació administrativa per al seguiment de l'aplicació de la llei, en què estaven representats l'Administració de l'Estat, les comunitats autònomes i l'Administració local. Si bé la decisió sobre la reclamació corresponia adoptar-la a l'administració de la qual provingués l'actuació conflictiva, el procediment regulat en els arts. 26 i següents suposava que en la seva resolució hi intervindria un organisme aliè a l'administració territorial de què es tractés —l'esmentada Secretaria—, que rebria la reclamació, emetria un informe de valoració i notificaria la resolució final. En resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat, el Tribunal no troba cap problema de constitucionalitat en l'establiment d'aquest sistema de resolució de reclamacions, ja que entén que suposa el desenvolupament de la competència horitzontal prevista a l'article 149.1.13 CE, mentre que considera que l'informe que ha d'emetre la secretaria del Consell ha de ser interpretat en el sentit que només suposa una exigència de motivació reforçada en cas que no siguin acollides les seves consideracions.

On sí que el Tribunal formula un retret d'inconstitucionalitat és en la regulació d'un aspecte del procediment contenciós per a la garantia de la unitat de mercat, introduït per la Llei 20/2013, que modifica la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. Aquest procediment es caracteritza per dues notes principals: és iniciat per la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, i s'atribueix la competència resolutòria sobre l'assumpte de què es tracti a l'Audiència Nacional. L'aspecte controvertit en el recurs era el fet que la Comissió pogués sol·licitar la suspensió de la disposició, acte o resolució impugnats, suspensió que es produiria de forma automàtica un cop admès el recurs (apartats 1 i 2 del nou article 127 *quater* de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa). Atesos els flexibles criteris de constitucionalitat amb què el Tribunal Constitucional ha interpretat els nous règims de control i supervisió, directes i indirectes, de les actuacions autonòmiques que han regulat les Corts Generals en el marc

del procés de recentralització de l'Estat de les autonomies,<sup>24</sup> no es podia descartar que la sentència hagués acollit favorablement aquesta possibilitat de suspensió automàtica de l'actuació autonòmica objecte del procés contenciós administratiu. El Tribunal, però, declara la inconstitucionalitat d'aquest règim de suspensió, tot raonant que la possibilitat de suspensió automàtica dels actes de les comunitats autònomes és una potestat atribuïda directament per la Constitució a uns determinats òrgans i exclusivament per als processos constitucionals.

En qualsevol cas, a banda de la inconstitucionalitat de l'aspecte relatiu a la suspensió automàtica de les actuacions autonòmiques, la resta de trets essencials que caracteritzen el procediment especial de control contenciós administratiu de les mesures establertes per la Llei de garantia de la unitat de mercat continuen plenament vigents i aplicables. Destaca, singularment, el fet que l'Audiència Nacional sigui l'organisme competent per conèixer de les reclamacions presentades, la qual cosa sembla incidir, de forma directa, en la regulació de l'art. 152.1 CE que estableix que un tribunal superior de justícia, sens perjudici de la jurisdicció que correspon al Tribunal Suprem, culminarà l'organització judicial dins l'àmbit territorial de la comunitat autònoma. Difícilment aquest tribunal superior de justícia complirà aquesta comesa si el coneixement judicial de determinades actuacions autonòmiques, normatives i executives s'atribueix a òrgans judicials situats fora del territori autonòmic.

### **C. Sanitat: el notable abast de les bases i de les funcions de coordinació de les institucions estatals**

L'any 2017 també s'han dictat diverses sentències que resolen processos constitucionals en matèria de sanitat que afecten disposicions estatals i autonòmiques.

Respecte de les disposicions estatals, el Tribunal ha resolt controvèrsies competencials relacionades amb el Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril, de mesures urgents per garantir la sostenibilitat del Sistema Nacional de Salut i millorar la qualitat i seguretat de les seves prestacions. Quatre de les resolucions

---

24. Per exemple, els controls economicopressupostaris previstos en la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, objecte de la STC 215/2014, de 18 de desembre.

de la jurisdicció constitucional tenen per objecte directe aquesta disposició (STC 33/2017, d'1 de març; 63/2017, de 25 de maig; 64/2017, de 25 de maig, i 98/2017, de 20 de juliol);<sup>25</sup> dues sentències més resolen sengles conflictes de competència contra normes reglamentàries que desenvolupen el Reial decret llei esmentat (STC 97/2017, de 17 de juliol, i 99/2017, de 20 de juliol),<sup>26</sup> mentre que la darrera sentència resol un recurs d'inconstitucionalitat contra una disposició legal que reproduïa la regulació d'un precepte del Reial decret llei 16/2012 (STC 80/2017, de 22 de juny).<sup>27</sup>

De les sentències dictades destacarem tres aspectes: el reconeixement del caràcter bàsic, formal i material de les regulacions impugnades; la constitucionalitat de l'atribució a òrgans estatals de la funció de reconeixement de la condició d'assegurat i beneficiari, i la impossibilitat que les comunitats autònomes puguin ampliar l'àmbit subjectiu de la condició d'assegurat i beneficiari de les prestacions sanitàries, fixat per l'Administració de l'Estat.

Pel que fa al primer dels aspectes indicats, les sentències reflecteixen, d'una banda, el notable abast que poden ocupar les bases estatals en detriment de l'àmbit material de desenvolupament de les comunitats autònomes i de la possibilitat que aquestes puguin adoptar polítiques pròpies; de l'altra, també posen de manifest la reafirmació de la doctrina constitucional segons la qual la competència de desenvolupament normatiu de les comunitats autònomes és respectada sempre que no sigui "buidada" completament; això comporta que poden existir continguts de la matèria bàsica —sanitat, en aquest cas— que no puguin ser objecte de cap desenvolupament normatiu per part de les

---

25. STC 33/2017, d'1 de març (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern d'Andalusia); STC 63/2017, de 25 de maig (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern de Catalunya); STC 64/2017, de 25 de maig (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern Basc); STC 98/2017, de 20 de juliol (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern de les Canàries).

26. STC 97/2017, de 17 de juliol (Conflicte positiu de competència formulat pel Govern Basc contra determinats preceptes del Reial decret 1192/2012, de 3 d'agost, pel qual es regula la condició d'assegurat i de beneficiari a efectes de l'assistència sanitària a Espanya, amb càrrec a fons públics, a través del Sistema Nacional de Salut); STC 99/2017, de 20 de juliol (Conflicte positiu de competència plantejat pel Govern Basc contra determinats preceptes del Reial decret 1506/2012, de 2 de novembre, pel qual es regula la cartera comuna suplementària de prestació ortoprotètica del Sistema Nacional de Salut i es fixen les bases per a l'establiment dels imports màxims de finançament en prestació ortoprotètica).

27. Recurs d'inconstitucionalitat del Govern Basc contra l'article 102 del text refós de la Llei de garanties i ús racional dels medicaments i productes sanitaris, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2015, de 24 de juliol.

comunitats autònomes, sense que això suposi cap tipus de vulneració de la competència autonòmica si aquesta es pot exercir respecte d'altres continguts de la matèria.

Més concretament, les sentències indicades declaren que compleixen el requisit material de la normativa bàsica les regulacions següents:

- la determinació de l'àmbit subjectiu per al qual queda garantida l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics;
- el procediment per al finançament públic dels medicaments i productes sanitaris als efectes de la seva inclusió en la prestació farmacèutica;
- les mesures relatives a l'atenció farmacèutica en els hospitals, en els centres d'assistència social en règim d'assistits, i en els centres psiquiàtrics;
- la previsió d'establiment per l'Estat d'importos màxims de finançament de la cartera comuna suplementària i de la cartera comuna de serveis accessoris;
- la regulació del procediment de gestió per articular l'aportació dels usuaris o beneficiaris en la prestació farmacèutica ambulatoria;
- l'import màxim de finançament de la prestació ortoprotètica i la seva actualització.

Mereix un comentari singularitzat la declaració de constitucionalitat de la regulació per la qual es determina l'àmbit subjectiu per al qual queda garantida l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics. En aquest sentit, crida especialment l'atenció que el caràcter materialment bàsic del precepte qüestionat —art. 1.1 del Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril—<sup>28</sup> s'accepti a partir de l'afirmació de la STC 136/2012, de 25 de maig —formulada de forma plana, mecànica i sense matisos—, segons la qual la decisió sobre els qui han de ser beneficiaris de les prestacions sanitàries i quines són aquestes prestacions pertany al nucli d'allò bàsic, perquè defineix els àmbits subjectiu

---

28. La nova regulació comportava que els estrangers sense permís de residència quedaven exclosos del Sistema Nacional de Salut, excepte els menors, les dones embarassades i en situació de postpart i els supòsits d'urgència mèdica.

i objectiu de la matèria (STC 63/2017, de 25 de maig).<sup>29</sup> Aquesta afirmació converteix el pressupòsit de partida —la competència de l'Estat per dictar la legislació bàsica— en punt d'arribada i de justificació de la regulació aprovada: si l'Estat és competent per aprovar la normativa bàsica relativa a l'àmbit subjectiu del Sistema Nacional de Salut, l'aprovació d'aquella queda automàticament justificada, sigui quin sigui el seu contingut. No s'examina, doncs, la seva regulació als efectes de determinar si les competències de desenvolupament normatiu que corresponen a les comunitats autònomes són respectades.

El segon dels aspectes que destacarem de les sentències analitzades és la declaració de constitucionalitat de l'atribució a l'Institut Nacional de la Seguretat Social del reconeixement i control de la condició d'assegurat o beneficiari. Aquesta constitucionalitat, declarada a la STC 33/2017, d'1 de març, ha estat posteriorment confirmada en tres sentències diferents (STC 63 i 64/2017, de 25 de maig, i 97/2017, de 17 de juliol). En aquestes sentències, el Tribunal sosté que les funcions atribuïdes a l'Institut Nacional de la Seguretat Social o a l'Institut Social de la Marina de reconeixement, control i extinció de la condició d'assegurat no són facultats de naturalesa executiva o de desenvolupament de les bases estatals en matèria de sanitat, sinó que es configuren com una funció prèvia i coadjuvant a l'exercici per les comunitats autònomes de la seva competència per a l'atorgament de la targeta sanitària, que té per objecte la coordinació d'una informació complexa, adreçada a verificar i acreditar la situació individual dels subjectes i la seva inserció en algun dels supòsits que permeten l'accés a les corresponents prestacions.

Malgrat els esforços argumentals del Tribunal Constitucional, l'activitat que han de dur a terme els òrgans estatals és de naturalesa clarament executiva —el reconeixement de condició d'assegurat—, i el seu exercici converteix la competència executiva de la comunitat autònoma en una simple activitat material —l'atorgament de la targeta sanitària a partir del previ reconeixement de la condició d'assegurat—. La funció atribuïda als òrgans estatals no és manifestació de cap competència de coordinació ja que, d'acord amb la pròpia doctrina constitucional, la coordinació hauria de fixar “mitjans i sistemes de relació” que conduïssin a la “integració d'actes parcials en la globalitat del sistema sanitari”, mentre que, en canvi, el reconeixement de la condició d'assegurat ni és un mitjà ni un sistema de relació entre administracions,

---

29. Aquesta doctrina es reafirma en la STC 97/2017, de 17 de juliol.

sinó una infinitat d'actes concrets i específics de caràcter executiu —tants com potencials assegurats— que, com s'ha dit, converteixen la competència executiva autonòmica en un simple acte material.

Finalment, un altre dels aspectes rellevants de les sentències dictades l'any 2017 ha estat la fixació de la doctrina segons la qual les comunitats autònomes no poden ampliar l'àmbit subjectiu de la condició d'assegurat i beneficiari de les prestacions sanitàries, fixat per l'Administració de l'Estat. Pel Tribunal, les comunitats autònomes, com a administracions sanitàries que tenen al seu càrrec el desenvolupament normatiu i la funció executiva de la prestació sanitària, han d'adequar necessàriament les seves regulacions als conceptes d'assegurat i de beneficiari en la forma i amb els límits configuradors que estableix la normativa bàsica, de tal manera que no poden estendre l'àmbit subjectiu de la relació prestacional més enllà dels límits que configura l'art. 3 de la Llei 16/2003, en la redacció operada per l'art. 1.1 del Reial decret llei 16/2012 (STC 134/2017, de 16 de novembre, i 145/2017, de 14 de desembre).<sup>30</sup>

Amb aquesta doctrina s'ha impedit, doncs, que les comunitats autònomes, en exercici de les seves competències assumides en matèria de sanitat i d'acord amb les seves pròpies decisions de despesa, puguin establir una política pròpia i diferenciada en la determinació de l'àmbit subjectiu de les prestacions sanitàries. Les sentències així ho determinen, amb uns raonaments rígids sobre l'abast de la normativa bàsica, sense prendre en consideració altres paràmetres normatius que podien haver estat especialment rellevants, com ara el dret a la protecció de la salut reconegut constitucionalment (art. 43.1 CE), que, evidentment, també obliga les comunitats autònomes en la seva condició de poders públics (art. 43.2 CE). El Tribunal, però, ho obvia en resoldre la controvèrsia plantejada.

---

30. STC 134/2017, de 16 de novembre (Conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de l'Estat contra determinats preceptes del Decret 114/2012, de 26 de juny, sobre règim de les prestacions sanitàries del Sistema Nacional de Salut en l'àmbit de la comunitat autònoma d'Euskadi); STC 145/2017, de 14 de desembre (Recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra el Decret llei 3/2015, de 24 de juliol, del Consell de la Generalitat de València, pel qual es regula l'accés universal a l'atenció sanitària a la Comunitat Valenciana).

## **D. Les noves sentències recaigudes sobre la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local: trets distintius**

En el període analitzat, la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL), torna a ser el punt central de sis sentències que resolen recursos d'inconstitucionalitat interposats contra l'esmentada llei.<sup>31</sup>

De l'anàlisi de les sentències dictades es poden destacar tres punts principals:

- la dinàmica processal que segueix el Tribunal Constitucional, que obvia la possibilitat de dur a terme una acumulació i resolució conjunta dels recursos interposats;
- la constatació de la manca de força normativa dels estatuts d'autonomia;
- la utilització del criteri economicista com a argument decisiu o, si més no, coadjuvant de la justificació de la constitucionalitat de les disposicions estatals.

Pel que fa al primer aspecte, que hem anomenat “dinàmica processal que segueix el Tribunal”, cal fer notar que les noves sentències dictades sobre la LRSAL palesen que la jurisdicció constitucional no acostuma a dur a terme una acumulació dels recursos presentats sobre una mateixa norma estatal, sinó que els resol de forma diferenciada.

La individualització de la resolució dels recursos podria arribar a semblar raonable quan els recurrents exerceixen legitimacions diferenciades —50 diputats o senadors, defensor del poble, governs o parlaments autonòmics,

---

31. STC 44/2017, de 27 d'abril (Recurs d'inconstitucionalitat de més de 50 diputats integrants dels grups parlamentaris Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, l'Esquerra Plural; Unió Progrés i Democràcia, i Mixt); STC 45/2017, de 27 d'abril (Recurs d'inconstitucionalitat del Parlament d'Andalusia); STC 54/2017, d'11 de maig (Recurs d'inconstitucionalitat del Parlament de Catalunya); STC 93/2017, de 6 de juliol (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern de la Generalitat de Catalunya); STC 101/2017, de 20 de juliol (Recurs d'inconstitucionalitat del Govern de les Canàries); STC 107/2017, de 21 de setembre (Conflicte en defensa de l'autonomia local de 2.393 municipis).

ens locals—, però és més discutible en el cas que els recursos siguin interposats per òrgans de les comunitats autònomes, ja sigui el seu govern o els parlaments autonòmics. En aquest cas, l'homogeneïtat dels àmbits competencials autonòmics —amb puntuals diferenciacions— i el fet que el Tribunal, a l'hora de resoldre els recursos, acabi confrontant la conformitat de la regulació estatal amb la seva densa doctrina constitucional, semblarien aconsellar que es dugués a terme una acumulació dels recursos, encara que això pogués comportar algun endarreriment en la seva resolució. D'aquesta manera es guanyaria certesa i seguretat jurídica, en la mesura que, sobre una mateixa disposició, existiria un únic pronunciament constitucional en què es contindria tota la doctrina constitucional i s'evitarien les constants reiteracions d'aquesta doctrina formulada en les successives sentències que es dictessin.

Un exemple clar de la complexitat que genera per als operadors jurídics la no-acumulació dels recursos presentats el trobem en l'anàlisi de la constitucionalitat de la disposició addicional novena, punt 1, LRSAL duta a terme per tres de les sentències dictades. Si un operador jurídic necessita conèixer la doctrina del Tribunal, dictada l'any 2017, sobre la disposició addicional novena, punt 1, de la llei —que estableix una obligació d'adaptació dels convenis, acords i instruments de cooperació que comporten finançament destinat a sufragar l'exercici de les competències locals delegades o diferents a les enumerades en els arts. 25 i 27 de la Llei de bases de règim local (LBRL)—, haurà de tenir en compte la doctrina de les tres sentències dictades, que contenen comentaris i assercions diferents sobre l'esmentada disposició. D'una banda, la STC 54/2017, d'11 de maig, posa èmfasi en la potenciació de l'autonomia municipal, la dinamització de la suficiència financera dels ens locals i la inexistència de prohibició d'atribució de competències pròpies o delegades; de l'altra, la STC 93/2017, de 6 de juliol, destaca que la disposició no té caràcter retroactiu i que no impedeix que els usuaris que es considerin perjudicats exerceixin accions per exigir la prestació dels serveis afectats o reclamar indemnitzacions pels danys que la seva supressió hauria pogut ocasionar; finalment, la STC 101/2017, de 20 de juliol, apunta que la disposició constitueix una previsió bàsica que no ha de tenir caràcter de llei orgànica i que, tot i que “pateix d'imprecisió”, està destinada a assegurar que les comunitats autònomes i l'Estat compleixin el principi de suficiència financera dels ens locals, per la qual cosa, si no s'enquadra en l'art. 149.1.14 CE, resulta emparada per l'art. 149.1.18 CE.



Malgrat que es genera una mena de “dispersió doctrinal” que no facilita la tasca dels operadors jurídics, el Tribunal no opta per l’acumulació de recursos, la qual cosa condueix a situacions curioses en què, fins i tot, els recursos interposats pels òrgans legislatius i executius d’una mateixa comunitat autònoma són resolts de forma diferenciada, com es posa de manifest amb la resolució de les impugnacions interposades pel Parlament i pel Govern de Catalunya, que són objecte de dues sentències independents (STC 54/2017, d’11 de maig, i 93/2017, de 6 de juliol, respectivament).

El segon aspecte destacat de les sentències dictades rau en el fet que tornen a insistir que el dret estatutari —en aquest cas, d’àmbit local— ni pot funcionar com a límit a l’exercici de la competència constitucionalment atribuïda a l’Estat en aquesta matèria (art. 149.1.18 CE) ni pot operar com a paràmetre de control de la legislació bàsica estatal en els processos constitucionals. Aquesta doctrina provoca que el legislador —orgànic estatutari— no pugui ni vincular-se a si mateix, *pro futuro*, quan hagi d’actuar com a legislador ordinari, ni tampoc pugui condicionar les iniciatives dels òrgans amb capacitat normativa que integren l’Administració de l’Estat quan, per exemple, aproven normes bàsiques amb rang reglamentari. La conseqüència d’aquest plantejament és que els estatuts han acabat esdevenint, en gran mesura, una normes autoorganitzatives de les comunitats autònomes que, sobretot, tenen capacitat per vincular el legislador autonòmic i les institucions autonòmiques, mentre que respecte de les institucions estatals operen com a simples manifestacions de voluntat política que poden ser o no lliurement implementades per aquelles.

El tercer aspecte que cal destacar de les sentències dictades sobre la LRSAL és la utilització del criteri economicista com a argument decisiu o, si més no, coadjuvant de la justificació de la constitucionalitat de diversos continguts de la disposició estatal. Així, part de la fonamentació jurídica de les sentències descansa en el plantejament que el fet que les regulacions aprovades pel legislador estatal tinguin per objectiu aconseguir la sostenibilitat econòmica dels ens locals dona cobertura constitucional a diversos preceptes, que regulen qüestions organitzatives i funcionals dels ens locals, com ara els següents:

- la limitació del nombre de treballadors eventuais i amb dedicació exclusiva en les corporacions locals i de les seves retribucions (STC 54/2017, d’11 de maig);
- l’establiment de condicions a l’exercici de la iniciativa pública local en l’activitat econòmica (STC 54/2017, d’11 de maig);

- la prohibició que les corporacions locals adquireixin, constitueixin o participin en la constitució de nous ens instrumentals durant el temps de vigència del seu pla economicofinancer o del seu pla d'ajust (STC 54/2017, d'11 de maig);
- la prohibició que els ens instrumentals adscrits o vinculats a les corporacions locals adquireixin, constitueixin o participin en la constitució de nous ens instrumentals (STC 54/2017, d'11 de maig);
- l'obligació de les comunitats autònomes de suprimir les entitats locals menors existents a l'entrada en vigor de la Llei, o de transformar-les en formes d'organització desconcentrada, si aquestes entitats no presenten els seus comptes a la comunitat i l'Estat abans d'una determinada data (STC 93/2017, de 6 de juliol);
- l'obligació d'adaptació a la Llei dels convenis, acords i altres instruments de cooperació que comporten finançament destinat a sufragar l'exercici de les competències locals delegades o diferents de les enumerades en els articles 25 i 27 LBRL (STC 101/2017, de 20 de juliol);
- la nova regulació sobre els “funcionaris d'administració local amb habilitació de caràcter nacional”, que substitueix el règim de “funcionaris amb habilitació de caràcter estatal” (STC 45/2017, de 27 d'abril).

Aquest tercer tret distintiu reflecteix fins a quin punt la utilització del criteri economicista s'ha convertit en un paràmetre d'anàlisi recurrent i determinant, per al Tribunal Constitucional, en la resolució de controvèrsies competencials que afecten disposicions estatals dictades amb l'argument de fons de fer front a la crisi econòmica i aconseguir la sostenibilitat dels comptes públics.

## **E. La Llei de les Corts Generals d'avaluació ambiental: aspectes controvertits**

Un dels àmbits materials especialment conflictiu entre Estat i comunitats autònomes ha estat el relatiu a la valoració dels efectes sobre el medi ambient dels projectes d'infraestructures, d'obres i d'instal·lacions que impulsen les administracions públiques. Malgrat el significat conceptual de l'adjectiu “ambiental”, i també del criteri interpretatiu —tot i que, certament, no determinant— que

deriva del fet que la tècnica d'avaluació d'impacte ambiental té el seu origen en el dret europeu, que es dicta emparat en la competència de la Unió Europea per legislar en matèria de protecció del medi ambient, el Tribunal Constitucional va considerar que era conforme amb l'ordre constitucional de competències que la normativa atribuís la realització de l'avaluació d'impacte ambiental a l'administració que realitzava o autoritzava el projecte d'una obra, instal·lació o activitat, i no a les administracions amb competències ambientals (STC 13/1998, de 22 de gener). Per tant, l'avaluació d'impacte ambiental no podia caracteritzar-se com una activitat d'execució o gestió en matèria de medi ambient, sinó que constituïa una tècnica que havia de ser desenvolupada per les administracions que haguessin de realitzar o autoritzar els projectes d'infraestructures, d'obres i d'instal·lacions de la seva competència.

Aquest enquadrament competencial no era innocu, perquè comportava que una activitat de caràcter executiu, com era l'avaluació ambiental, seria exercida per l'Estat quan la infraestructura, obra o pla se situés en un àmbit material de competència exclusiva estatal, mentre que a les comunitats autònomes els correspondria dur a terme l'esmentada activitat executiva en àmbits materials de la seva competència.

Aquesta construcció jurisprudencial comportava el que podríem anomenar una "transversabilitat competencial a l'inrevés": si normalment es qualifiquen de títols competencials transversals els previstos als apartats 1 i 13 de l'art. 149.1 CE, perquè permeten que l'Estat penetri en tots els àmbits materials de competència autonòmica, la doctrina constitucional sobre l'avaluació d'impacte ambiental suposava que tots els títols competencials estatals podien potencialment penetrar en una matèria de competència compartida autonòmica, com era la relativa a la protecció del medi ambient.

Després de diverses sentències en què el Tribunal ha reiterat la doctrina exposada, la STC 53/2017, d'11 de maig —que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de Catalunya contra la Llei 21/2013, de 9 de desembre, d'avaluació ambiental—, l'estén al que la Llei 21/2013 defineix com "avaluació ambiental", que inclou tant l'avaluació ambiental de plans i programes ("avaluació ambiental estratègica") com la de projectes ("avaluació d'impacte ambiental"). Aquesta extensió no hauria de sorprendre en la mesura que suposa una reafirmació de la doctrina constitucional existent, però la problemàtica competencial que es plantejava en el recurs se centrava en un altre

aspecte controvertit, com és la regulació del procediment a través del qual es vehicula l'avaluació ambiental estratègica i l'avaluació d'impacte ambiental.

Conforme a la doctrina constitucional, semblaria, en principi, que aquesta qüestió no hauria de ser gaire problemàtica si es té en compte que el Tribunal Constitucional ha determinat que la competència per regular els procediments administratius és connexa a la competència que tinguin atribuïda l'Estat i les comunitats autònomes per regular un concret àmbit material, respectant, en aquest darrer cas, les regles de procediment administratiu comú.

No obstant això, la regulació de la Llei 21/2013 posava de manifest que l'Estat s'havia considerat legitimat competencialment per establir unes regles procedimentals específiques, detallades i minucioses, que eren aplicables a les avaluacions ambientals que corresponia realitzar a les comunitats autònomes en l'àmbit de les seves competències. De fet, així ho deia el preàmbul de la llei que indicava que els procediments d'avaluació ambiental es regulaven de manera exhaustiva. Era lògic, doncs, que aquesta regulació procedimental prolixa plantegés problemes competencials en la mesura que semblava fonamentar-se en la idea que la regulació del procediment administratiu comú no s'esgotava amb l'aprovació de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, sinó que l'Estat, a l'empara de les seves competències sectorials, podia aprovar més regles de procediment administratiu en qualsevol àmbit material de competència autònoma que havien de ser respectades per les comunitats autònomes.

Per resoldre la problemàtica que se li presenta, el Tribunal parteix d'una triple consideració respecte del procediment aplicable a les avaluacions ambientals que, d'entrada, reforça la potencial expansivitat del marc competencial de l'Estat:

- En primer lloc, la sentència assenyala que la tramitació és un element nuclear de l'avaluació ambiental, dirigit a aconseguir la integració dels aspectes ambientals en els processos de presa de decisió de les administracions competents per a l'aprovació o autorització de plans, programes o projectes.
- En segon lloc, el Tribunal raona que la normativa d'avaluació ambiental pot integrar, en els procediments administratius *ratione materiae* d'aprovació d'un pla o projecte o d'autorització d'un projecte, un seguit de tràmits i exigències amb fins tuitius del medi ambient.

– Finalment, la sentència afirma que la legislació bàsica de medi ambient pot afectar transversalment l'exercici de competències sectorials per raó de la repercussió que aquest exercici pugui tenir en el medi ambient.

A partir d'aquesta triple consideració, el Tribunal analitza la constitucionalitat dels preceptes impugnats sota la premissa que tots els preceptes que tendeixin directament a dotar d'efectivitat l'avaluació ambiental, i siguin essencials per a aquesta finalitat, han de ser considerats normes bàsiques sobre protecció del medi ambient.

Aquest plantejament permet al Tribunal declarar la constitucionalitat de nombrosos aspectes procedimentals regulats per la Llei 21/2013 amb l'argument que resulten necessaris per assolir les finalitats de tutela ambiental que persegueix la llei. Es tracta d'aspectes que configuren, de forma determinant, el procediment d'avaluació ambiental, com ara, entre d'altres:

- la regulació dels tràmits i terminis de l'avaluació ambiental estratègica ordinària i de l'avaluació d'impacte ambiental ordinària;
- la determinació de l'òrgan competent per rebre la sol·licitud d'avaluació d'impacte ambiental —que és l'anomenat “òrgan substantiu”— i l'obligació d'aquest de remetre-la a l'òrgan ambiental;
- la regulació de la resolució d'inadmissió a tràmit de les sol·licituds d'avaluació d'impacte;
- la impossibilitat d'impugnar, de forma diferenciada, la declaració ambiental estratègica i l'informe d'impacte ambiental;
- la regulació de la tramitació que ha de seguir una sol·licitud de pròrroga o de modificació de la declaració d'impacte ambiental;
- l'obligació de notificar i publicar la decisió sobre la modificació de la declaració ambiental estratègica i de la declaració d'impacte ambiental.

En canvi, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la disposició final vuitena, apartat primer, de la Llei 21/2013, en la mesura que invocava indegudament l'article 149.1.23 CE com a títol competencial en virtut del qual es declaraven bàsics determinats articles de la llei i que, per tant, eren

aplicables a les comunitats autònomes. Es tracta de preceptes que regulen, de forma minuciosa, aspectes del procediment administratiu aplicable a l'avaluació ambiental que correspongués efectuar a les comunitats autònomes, com ara, entre d'altres, les regles de procediment administratiu relatives a qüestions com l'esmena i millora de la sol·licitud; el tràmit d'audiència, la motivació i la revisió dels actes de tràmit; la regulació del procediment de resolució de discrepàncies entre l'òrgan ambiental i l'òrgan substantiu, i, finalment, diversos aspectes relatius al tràmit de consultes i d'informe en el marc d'una sol·licitud de modificació de la declaració ambiental. No obstant això, la sentència puntualitza que la regulació d'algunes de les disposicions afectades per la declaració d'inconstitucionalitat haurà de ser aplicada per les comunitats autònomes, pel fet de tractar-se de regles de procediment administratiu comú o respondre a bases adoptades per l'Estat en exercici de les competències que li atribueix l'art. 149.1.18 CE.

## **F. El règim lingüístic en matèria de comunicació audiovisual, assistència a les persones immigrades, consum i cinema en les lleis del Parlament de Catalunya**

En el període analitzat, són especialment destacades fins a quatre sentències que resolen controvèrsies competencials relacionades amb la utilització i l'ensenyament de la llengua catalana en quatre àmbits materials: comunicació audiovisual, assistència a les persones immigrades, consum i cinema.

Les quatre sentències dictades pel Tribunal<sup>32</sup> presenten tres punts en comú:

---

32. STC 86/2017, de 4 de juliol (Recurs d'inconstitucionalitat de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular contra determinats preceptes de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de comunicació audiovisual de Catalunya); STC 87/2017, de 4 de juliol (Recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Defensora del Poble en funcions contra els apartats segon, quart i cinquè de l'article 9 de la Llei de Catalunya 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya); STC 88/2017, de 4 de juliol (Recurs d'inconstitucionalitat del Defensor del Poble contra l'article 128-1 de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya); STC 89/2017, de 4 de juliol (Recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular contra determinats preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 20/2010, de 7 de juliol, del cinema).

– en primer lloc, el fet que responen a impugnacions que no han estat promogudes pel president del Govern de l'Estat, sinó per altres actors constitucionals: un mínim de 50 diputats —del Partit Popular— i el Defensor del Poble.<sup>33</sup> Es tracta d'un aspecte força rellevant en la mesura que la pràctica processal constitucional demostra que l'exercici de l'acció d'inconstitucionalitat, contra lleis autonòmiques, per part d'aquells dos actors constitucionals és poc significativa. Es posa de manifest, doncs, fins a quin punt el règim jurídic aplicable a la llengua catalana és un àmbit d'actuació prioritària per a determinats actors polítics i institucionals;

– en segon lloc, el caràcter essencialment interpretatiu de la fonamentació jurídica de les sentències, com es reflecteix en el fet que el rebuig de diverses impugnacions s'instrumenta a través de l'adopció d'una determinada interpretació dels preceptes objecte de recurs;

– en tercer lloc, el retard en la resolució dels recursos, que es posa de manifest en el fet que tres de les normes impugnades van ser aprovades l'any 2010 i l'altra l'any 2005. En aquest darrer cas, doncs, s'ha trigat més d'una dècada a resoldre el recurs interposat.

El primer dels àmbits materials en què s'insereix la regulació lingüística impugnada és la comunicació audiovisual. En aquest sentit, la STC 86/2017, de 4 de juliol, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra nombrosos preceptes de la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de comunicació audiovisual de Catalunya. Entre els articles objecte de recurs es troben aquells que regulen aspectes relacionats amb el règim lingüístic aplicable als serveis de comunicació audiovisual, especialment pel que fa a la utilització del català i de l'aranès.

Un primer aspecte rellevant rau en el fet que, en resoldre les impugnacions formulades, el Tribunal posi un especial èmfasi en la regulació de dues normes de caràcter internacional i europeu que emparen l'adopció de mesures de promoció de les llengües. Es tracta de la Carta Europea de les Llengües Regionals o Minoritàries i de la Directiva 2010/13/UE, de 20 de març de 2013, sobre la

---

33. Una de les normes impugnades —la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de comunicació audiovisual de Catalunya— també va ser objecte de recurs d'inconstitucionalitat per part del president del Govern de l'Estat, que ha estat resolt per la STC 78/2017, de 22 de juny. Cal tenir en compte, però, que en aquest recurs no s'impugnava la regulació d'aspectes relacionats amb l'àmbit lingüístic.

coordinació de determinades disposicions legals, reglamentàries i administratives dels Estats membres relatives a la prestació de serveis de comunicació audiovisual. Tot i que aquesta remissió a la normativa internacional i europea ha de ser valorada positivament, des d'una altra perspectiva també semblaria apuntar a una *insuficiència* de la Constitució espanyola per emparar, per si sola, un règim lingüístic que promogui la utilització de llengües pròpies de les comunitats autònomes diferents del castellà.

Entrant en l'anàlisi de la sentència, cal posar en relleu que les qüestions més conflictives són totes aquelles que afecten el règim d'ús del català i de l'aranès, ja sigui com a llengua utilitzada en els mitjans de comunicació públics o en els serveis de distribució audiovisual, ja sigui com a criteri que es faci servir per a l'atorgament de llicències de prestació de serveis de comunicació audiovisual.

Pel que fa als mitjans de comunicació públics, la llei estableix que la llengua normalment emprada serà el català —o l'aranès— i només excepcionalment es tindran en compte les característiques de l'audiència (arts. 32.3.c i 86.1). Pel Tribunal, aquests preceptes s'han d'interpretar en el sentit que no signifiquen l'exclusió del castellà, ni pretenen privar el castellà de la qualitat de llengua d'ús normal pels prestadors de serveis de comunicació audiovisual públics a Catalunya.

Respecte dels distribuïdors de serveis de comunicació audiovisual, la llei determina que han de garantir que la major part dels canals que ofereixin siguin en català i en aranès a la Vall d'Aran (art. 86.3). La sentència rebutja la pretensió d'inconstitucionalitat, tot raonant que aquesta regulació constitueix una mesura de política lingüística tendent a corregir una situació de desequilibri del català respecte de l'espanyol en l'àmbit de la distribució de continguts a través de plataformes —cable, satèl·lit o ADSL.

Una tercera impugnació afecta, d'una banda, els criteris d'adjudicació de la llicència per prestar serveis de comunicació audiovisual, entre els quals es troba el grau d'ús del català i de foment i difusió de la cultura catalana i, si escau, de l'aranès (art. 52.1.b); de l'altra, la impugnació també té per objecte la inclusió, com un dels continguts de la referida llicència, de la definició dels percentatges per al compliment de les obligacions en relació amb la normalització i la protecció de la llengua i la cultura catalanes i l'ús de aranès a la Vall d'Aran, i les franges horàries en què s'han d'aplicar (art. 53.1.f). La sentència no formula cap retret d'inconstitucionalitat respecte d'aquestes



previsions, tot afirmant que els preceptes impugnats pretenen garantir el pluralisme lingüístic en l'accés a l'espectre radioelèctric i un ús equilibrat de les dues llengües, sense originar un desequilibri en el règim constitucional de la cooficialitat d'aquestes ni una exclusió dels operadors que ofereixen serveis de comunicació en què el grau d'ús del castellà sigui superior al de la llengua catalana.

El segon dels àmbits materials al qual cal fer esment és el de l'assistència a les persones immigrades. En aquest sentit, la STC 87/2017, de 4 de juliol, analitza la constitucionalitat dels apartats segon, quart i cinquè de l'article 9 de la Llei de Catalunya 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i de les retornades a Catalunya, que regulen el règim de formació lingüística de les persones immigrades.

Des de la perspectiva de la inserció competencial, el Tribunal admet que la regulació de les competències lingüístiques bàsiques, juntament amb els coneixements laborals i els relatius a la societat catalana i el seu marc jurídic, que conformen el contingut mínim de les accions formatives del servei de primera acollida, troba el seu suport en l'article 138.1 EAC —que regula la competència de la Generalitat en matèria d'immigració—, en connexió amb l'article 166.1 EAC —que regula la competència de la Generalitat en matèria de serveis socials.

La sentència estudia la regulació dels preceptes impugnats contrastant-la amb dues normes que operen com a paràmetres de la seva constitucionalitat. En l'àmbit constitucional pròpiament dit, el precepte que la sentència pren en consideració és l'article 3 CE, que regula el règim d'oficialitat de les llengües. En l'àmbit infraconstitucional, la norma estatal de contrast és l'art. 2 *ter* de la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social (LOES), que assenyala, en el seu apartat segon, que les administracions públiques garantiran l'aprenentatge del conjunt de llengües oficials.

L'anàlisi individualitzada dels apartats impugnats comença amb l'art. 9.2, que estableix que el servei de primera acollida ha d'oferir la formació i els mitjans necessaris per a l'adquisició de les competències bàsiques en llengua catalana a les persones titulars del dret d'accés al servei que no la coneixen, sempre que sigui possible mitjançant el Consorci per a la Normalització Lingüística. El Tribunal descarta que es vulnerin els arts. 2 *ter* LOES i 3 CE. Pel que fa

al primer precepte, la sentència raona que la finalitat de l'article 9.2 no és la d'excloure les accions formatives en llengua castellana de l'àmbit del servei de primera acollida, sinó la de posar els recursos del Consorci per a la Normalització Lingüística al servei de l'ensenyament de la llengua catalana als estrangers titulars d'aquell dret d'accés. Respecte de l'art. 3 CE, la sentència argumenta que l'àmbit normatiu de l'apartat impugnat és aliè al règim d'oficialitat que deriva de l'apartat primer de l'esmentat precepte constitucional, que, d'altra banda, només desplega els seus efectes sobre el règim lingüístic aplicable als ciutadans estrangers en relació amb la proclamació del castellà com a llengua oficial, però no respecte del deure de conèixer el castellà i del dret d'usar-lo, que només és aplicable als espanyols.

La sentència continua amb l'anàlisi de l'art. 9.4, que determina l'inici de l'acció formativa de les llengües oficials amb l'ensenyament de la llengua catalana. En aquest supòsit, la sentència tampoc no considera que s'incompleixi l'article 2 *ter.2* LOES, ja que el contingut de la regulació impugnada entra dins de l'àmbit de configuració que és propi de la competència sectorial exclusiva de la Generalitat.

Més problemàtica és la confrontació del precepte amb l'art. 3 CE. Així, l'establiment, en l'incís inicial de l'apartat quart de l'article 9, del català com a llengua "comuna de gestió" de les polítiques d'acollida i integració és interpretat pel Tribunal en el sentit que ha de ser el català la llengua d'ús normal per part dels poders públics prestadors del servei, sense que per això pugui excloure's l'ús de la llengua castellana, en ser també llengua oficial a Catalunya. En canvi, el segon incís de l'article 9.4, que fa del català "la llengua vehicular de la formació i la informació" al servei de primera acollida —i, per tant, la llengua de relació entre l'Administració i el ciutadà estranger—, entra, per al Tribunal, en conflicte amb les exigències derivades de l'article 3 CE; la sentència, però, considera constitucional el precepte si s'interpreta que no tanca als estrangers la possibilitat d'utilitzar també el castellà com a llengua vehicular en l'àrea de les accions socials formatives i informatives.

Finalment, la regulació de l'apartat cinquè de l'art. 9, que estableix que el servei de primera acollida, un cop acabada la formació en llengua catalana, ha d'oferir la formació per adquirir les competències bàsiques en llengua castellana a les persones que hagin assolit l'adquisició de competències bàsiques en català i que ho sol·licitin, és, a criteri del Tribunal, parcialment inconstitucional. La sentència argumenta que l'obligació imposada a l'estranger d'arribar a

un determinat nivell lingüístic en català com a condició d'accés a les accions formatives en castellà suposa una infracció del marc general fixat per l'art. 2 *ter.2* LOES, ja que el servei d'acollida impedeix *de facto* al ciutadà estranger accedir a l'ensenyament del castellà quan, per qualsevol circumstància particular, no hagi assolit els objectius establerts en l'àmbit de la llengua catalana.

El tercer dels àmbits materials és el relatiu al consum en què la STC 88/2017, de 4 de juliol, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'article 128-1 de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya. La impugnació formulada tenia per objecte dos drets lingüístics dels consumidors: el dret de ser atesos en la llengua oficial que escollissin i el dret de rebre en català una sèrie de documents i informacions.

Pel que fa al primer dret, l'article 128.1, en el seu primer apartat, determina que les persones consumidores tenen dret, d'acord amb el que estableix l'Estatut d'autonomia i la legislació aplicable en matèria lingüística, a ésser ateses oralment i per escrit en la llengua oficial que escullin. El Tribunal desestima la impugnació amb una argumentació que desproveeix de força normativa el precepte ja que, segons la sentència, el precepte impugnat no estableix un veritable dret dels consumidors, ni tampoc, per tant, un deure de disponibilitat lingüística per als operadors econòmics prestadors de bens i serveis, ja que els termes del reconeixement del dret es perfeccionaran, si escau, en la normativa aplicable en matèria lingüística. Ara bé, el Tribunal puntualitza, de forma preventiva, que en l'àmbit de les relacions entre privats no és possible imposar obligacions individuals d'ús de les dues llengües oficials de manera general, immediata i directa, i menys encara es podrà establir un règim sancionador davant un eventual incompliment d'unes obligacions individuals que mai podran ser tals.

Respecte del segon dret, l'article 128-1, en el seu segon apartat, estableix que les persones consumidores, sens perjudici del respecte ple al deure de disponibilitat lingüística, tenen dret a rebre en català una sèrie de documents i informacions. El Tribunal també desestima la impugnació formulada amb una doble interpretació: d'una banda, interpreta que la regulació esmentada no suposa la proscripció de l'ús de la llengua castellana, ja que el reconeixement del dret de rebre en català determinats documents i informacions es fa sense perjudici del respecte ple al deure de disponibilitat lingüística; de l'altra, també interpreta que el reconeixement d'aquell dret s'ha d'entendre realitzat sense perjudici del respecte a la legislació estatal i al marge que aquesta deixi a la Generalitat de Catalunya.

Finalment, el quart àmbit material en què es plantegen qüestions controvertides des del vessant lingüístic és el del cinema, en què la STC 89/2017, de 4 de juliol, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 20/2010, de 7 de juliol, del cinema.

En matèria lingüística, la regulació controvertida es trobava en l'art. 18 de la llei, que establia, com a criteri general, l'obligació per a les empreses distribuïdores i exhibidores d'obres cinematogràfiques doblades o subtitulades amb més d'una còpia, de distribuir i exhibir, respectivament, el 50% de totes les còpies analògiques en versió en llengua catalana.

El Tribunal recorre, com a paràmetre de constitucionalitat de la norma analitzada, a un *ius superveniens*. Es tracta de l'art. 5 de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat, que recull el principi de necessitat i proporcionalitat de les actuacions de les autoritats competents, en virtut del qual les autoritats reguladores, quan estableixin límits a l'accés a una activitat econòmica o al seu exercici o exigeixin el compliment de requisits per al seu desenvolupament, motivaran la seva necessitat en alguna de les raons imperioses d'interès general fixades en la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de serveis i el seu exercici. En aquest sentit, la sentència analitza les mesures establertes per la disposició autonòmica, des d'una triple perspectiva: finalitat, adequació i proporcionalitat.

Pel que fa a la finalitat, el Tribunal arriba a la conclusió que l'objectiu perseguit per les mesures autonòmiques s'adequa amb les raons imperioses d'interès general establertes per la llei estatal, tot raonant que la promoció d'una llengua oficial en atenció a la situació de desavantatge que pugui tenir en un determinat àmbit social, com és el de les sales de cinema, pot justificar accions positives dels poders públics per garantir la seva normalització, sempre que els mitjans emprats resultin proporcionats.

En segon lloc, les mesures són també, en abstracte, idònies i adequades per promoure l'objectiu de normalització lingüística de la llengua catalana, sense que s'hagi acreditat la disponibilitat de mesures menys restrictives de l'activitat econòmica que tinguin la mateixa eficàcia.

En canvi, des de la perspectiva del cànon de proporcionalitat, el Tribunal considera que l'exigència que un 50% de les projeccions que realitza l'exhibidor d'una pel·lícula doblada o subtitulada siguin en llengua catalana constitueix

un gravamen excessiu des de l'òptica de les càrregues econòmiques i de les restriccions a la llibertat empresarial per adaptar-se a les característiques de la demanda. La sentència assenyala que, independentment de l'elevat grau de reserva que implica en una situació de cooficialitat lingüística un percentatge del 50%, la desproporció deriva de les circumstàncies concurrents, tenint en compte que la llei impugnada no estableix diferències per als exhibidors en funció de circumstàncies particulars, com pot ser la seva grandària, l'existència d'una o diverses sales o altres notes rellevants.

No obstant això, el Tribunal considera que és possible una interpretació constitucional del precepte —l'article 18.1— si s'entén que el percentatge global de reserva establert per a les pel·lícules en català o subtitulades en aquest idioma no pot excedir en la seva aplicació efectiva d'una xifra del 25%, tenint en compte que, de conformitat amb la informació facilitada per la Comissió Europea, entre els països que han optat per l'opció del sistema de quota de pantalla, el percentatge mitjà gira entorn del 25%. El Tribunal entén procedent aplicar, respecte de les empreses distribuïdores, una interpretació constitucional en termes idèntics als formulats per a les empreses exhibidores, partint del fet que en la llei impugnada la identitat del percentatge imposat per a la distribució amb l'imposat per a l'exhibició respon a una relació de caràcter instrumental entre tots dos.

## **G. El règim constitucional de llibertats com a recurs per dotar de contingut l'àmbit competencial de l'Estat**

L'any 2017 continua posant-se de manifest fins a quin punt l'exclusivitat de les competències autonòmiques és, més aviat, un miratge en el marc d'un ambigu sistema de distribució competencial que permet a l'Estat entrar a regular qualsevol matèria, amb la densitat normativa que consideri procedent i en el moment que ho jutgi oportú. Així es posa de manifest en dues sentències que recorren a dues llibertats fonamentals i al títol competencial de l'art. 149.1.1 CE per trobar, de forma discutible, la cobertura competencial de dues regulacions estatals en matèria d'assistència social i d'entitats religioses.

En primer lloc, cal fer esment de la STC 18/2017, de 2 de febrer, que resol el conflicte positiu de competència interposat pel Govern Basc contra el Reial

decret 1056/2014, de 12 de desembre, pel qual es regulen les condicions bàsiques d'emissió i ús de la targeta d'estacionament per a persones amb discapacitat.

L'àmbit material regulat pel Reial decret 1056/2014 —l'establiment d'un sistema d'autoritzacions especials per a l'estacionament dels vehicles de persones amb limitacions físiques per desplaçar-se— havia estat pacíficament normat per la comunitat autònoma recurrent des del llunyà any 1989. És cert que aquesta circumstància no justifica, per si mateixa, la legitimitat competencial de la norma autonòmica o la il·legitimitat de la disposició estatal, però sí que és indicativa d'una situació en què la comunitat autònoma havia exercit la seva competència —en matèria d'assistència social— sense que es generés cap tipus de controvèrsia competencial.

En analitzar el contingut del Reial decret, el Tribunal Constitucional arriba a la conclusió que el règim d'autoritzacions per a l'estacionament dels vehicles de persones amb limitacions físiques per desplaçar-se que s'hi regula constitueix una mesura de protecció social, perquè proporciona un benefici a les persones que en són potencials beneficiàries en atenció a les seves circumstàncies personals de desavantatge respecte a la resta de la col·lectivitat. Semblaria, doncs, que aquesta mesura hauria d'inserir-se, amb normalitat, en la matèria “assistència social”, de competència exclusiva autonòmica, però el Tribunal s'afanya a declarar que no tota mesura pública de contingut social o protectora de grups desfavorits constitueix assistència social en sentit competencial.

Pel Tribunal, no només les administracions públiques amb competències d'assistència social poden adoptar mesures socials o beneficioses de col·lectius desfavorits, atès que la clàusula de l'Estat social i el seu corollari en l'article 9.2 CE són transversals i han de projectar-se en tots els àmbits de la societat i de l'ordenament jurídic. La conseqüència d'aquest plantejament del Tribunal és que s'obre la possibilitat a l'actuació d'altres administracions públiques en l'àmbit de l'assistència social, encara que no tinguin formalment atribuïdes competències en aquest àmbit material.<sup>34</sup>

---

34. Aquesta teorització recorda la doctrina constitucional en l'àmbit ambiental que sosté que no només les administracions autonòmiques amb competència ambiental poden dur a terme actuacions de protecció del medi ambient, sinó que també pot executar-les l'Administració de l'Estat quan exerceix les seves competències sectorials (STC 13/1998, de 22 de gener). En aquest cas, però, les actuacions de “protecció ambiental” que pot dur a terme l'Estat es vincularien

Ara bé, aquest plantejament del Tribunal no dona encara cap cobertura competencial al Reial decret objecte de conflicte, ja que ni la clàusula de l'Estat social ni l'art. 9.2 CE no són títols atributius de competència per a l'Estat. Quin és doncs el títol competencial sectorial que empararia l'actuació normativa estatal? Doncs no és altre que la competència estatal *transversal* per a l'establiment de condicions bàsiques d'exercici de drets i deures constitucionals (art. 149.1.1 CE). I on el raonament de la sentència arriba a una notable flexibilitat interpretativa, que dona aixopluc a l'actuació estatal, és en la determinació del dret constitucional que permet el recurs al títol competencial de l'art. 149.1.1: la llibertat de circulació (art. 19 CE).<sup>35</sup>

Sense necessitat d'entrar en disquisicions conceptuals i terminològiques sobre si existeixen diferències entre un "dret" i una "llibertat" fonamentals —l'art. 149.1.1 CE només fa referència a "drets" com a objecte del títol competencial estatal—, no sembla que la llibertat de circulació, que ha estat majoritàriament entesa per la doctrina constitucional com la facultat de poder desplaçar-se lliurement pel territori nacional sense restriccions il·legítimes, ni la configuració d'aquesta llibertat en els instruments convencionals europeus i internacionals de protecció dels drets i llibertats,<sup>36</sup> resulti afectada per la regulació d'un sistema d'autoritzacions per a l'estacionament dels

---

als àmbits materials de competències que té constitucionalment atribuïdes, mentre que en el supòsit objecte de la sentència l'àmbit material és de competència exclusiva autonòmica.

35. La sentència raona que les persones amb discapacitat troben especials dificultats per exercir aquest dret —la llibertat de circulació— per les seves limitacions físiques de mobilitat, per la qual cosa els poders públics, en l'àmbit de les seves competències, han de promoure les condicions perquè la llibertat i igualtat dels membres d'aquest col·lectiu siguin reals i efectives, i perquè es remoguin els obstacles que impedeixin o dificultin la seva plenitud (art. 9.2 CE). En el mateix sentit, i de manera més específica per als disminuïts físics, sensorials i psíquics —continua argumentant el Tribunal—, l'art. 49 CE exigeix també als poders públics que els emparin especialment per al gaudi dels drets que el títol I atorga a tots els ciutadans.

36. En els principals instruments europeus i internacionals de protecció dels drets i llibertats (Conveni Europeu de Drets Humans i Llibertats Fonamentals, Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, Declaració Universal dels Drets Humans, Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea), la configuració de la llibertat de circulació apareix molt allunyada de la dimensió que li ha donat la STC 18/2017. Aquests instruments configuren un règim aplicable a la llibertat de circulació caracteritzada per les notes següents: les llibertats de residència i circulació apareixen unides; s'inclou el dret d'abandonar el país; es preveuen determinats límits a l'exercici de les llibertats (seguretat nacional, seguretat pública, prevenció del delictes, protecció de drets i llibertats de tercers); es prohibeixen les expulsions de nacionals, però en canvi no es prohibeixen les expulsions de tercers no nacionals (excepte les expulsions col·lectives). Sembla difícil, doncs, que una targeta d'aparcament per a discapacitats enllaci

vehicles de persones amb limitacions físiques. A més, l'estacionament d'un vehicle tampoc no sembla guardar una relació directa —en tot cas, seria una relació indirecta o tangencial— amb aquesta mena de llibertat de circulació “motoritzada” que descobreix el Tribunal en l'article 19 CE.

Aquesta interpretació extensiva del contingut de la llibertat de circulació —vinculada a l'àmbit competencial— contrasta amb altres visions restrictives del mateix Tribunal quan ha hagut de dirimir determinats processos d'empara la resolució dels quals depenia de l'abast de la interpretació que es donés a les llibertats constitucionals eventualment vulnerades, com ara les llibertats de residència i de circulació.<sup>37</sup>

Un segon exemple del recurs a la utilització del títol transversal de l'art. 149.1.1 CE per justificar regulacions estatals en àmbits materials de competència autonòmica el trobem en la STC 54/2017, d'11 de maig, que es pronuncia sobre la constitucionalitat de la disposició addicional dissetena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local.

Aquesta disposició regula el règim d'obertura de llocs de culte, tot remeient-se, en el seu segon incís, al que disposa l'art. 84.1.c LBRL, que preveu la “comunicació prèvia” o “la declaració responsable” com a tècnica d'intervenció administrativa sobre l'activitat. Aquesta remissió normativa comporta que l'Estat reguli el procediment administratiu aplicable a l'exercici d'una activitat —obertura de llocs de culte— que hauria de correspondre a la Generalitat de Catalunya en virtut de la seva competència exclusiva en matèria d'entitats religioses que aconsegueixen llur activitat a Catalunya (art. 161.1 EAC). No obstant això, el Tribunal acaba considerant que és l'Estat qui ha de regular el procediment administratiu aplicable a aquesta activitat, tot raonant que, tenint en compte que la finalitat de la norma és alleujar de càrrega burocràtica l'obertura de llocs de culte i, amb això, facilitar l'exercici de la llibertat religiosa (art. 16 CE), es tracta d'una condició bàsica d'igualtat adoptada per l'Estat *ex* article 149.1.1 CE.

---

amb aquesta configuració de la llibertat de circulació continguda en aquests instruments europeus i internacionals.

37. Vegeu la STC 186/2013, de 4 de novembre, i la Decisió del Tribunal Europeu de Drets Humans de 17 de març de 2015, per la qual es pren coneixement del reconeixement per part del Govern espanyol de la vulneració dels drets dels articles 8 i 13 del Conveni Europeu de Drets Humans i s'aixeca acta de l'acord amistós assolit.



Aquesta connexió —indirecta— entre la condició bàsica *ex art. 149.1.1 CE* i la llibertat que s'exerceix pressuposa, d'una banda, l'atorgament d'una extraordinària rellevància a l'*iter* procedimental a què s'ha d'ajustar l'obertura de llocs de culte, mentre que, de l'altra, obre una escletxa perquè l'Estat pugui regular procediments administratius en àmbits de competència autonòmica emparant-se en l'argument de l'eventual connexió de l'objecte del règim d'intervenció administrativa amb un dret o llibertat constitucional.

## **H. Un tema recurrent: l'exercici de facultats executives per part de l'Estat en àmbits materials de competència autonòmica**

Com en anys anteriors, no és cap novetat constatar com diversos processos constitucionals reflecteixen l'exercici per part de l'Estat de funcions executives en àmbits materials de competència autonòmica —exclusiva, compartida o executiva—. De fet, els termes ambigus i interpretables de les condicions i els requisits que, segons la doctrina constitucional, poden emparar l'actuació executiva estatal en matèries atribuïdes a l'àmbit competencial de les comunitats autònomes han configurat un marc poc clar que ha afavorit la penetració estatal en àmbits d'execució autonòmica. Es tracta d'una circumstància especialment greu, ja que un règim competencial en què l'Estat legisla i també executa és propi d'un Estat centralitzat políticament, i no d'un que proclama constitucionalment el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que l'integren.

Aquesta assignació de funcions executives es produeix en diversos àmbits materials: serveis socials, sanitat, règim energètic, laboral, planificació general de l'activitat econòmica, sector agroalimentari, protecció del medi ambient i règim local, en els termes que s'exposen tot seguit.

En l'àmbit de la competència exclusiva autonòmica en matèria d'assistència o de serveis socials, la Resolució de 18 de maig de 2016, de la Secretaria d'Estat de Serveis Socials i Igualtat, reservava a l'Administració de l'Estat les funcions de gestió dels ajuts convocats relatius a la realització de programes d'interès general amb càrrec a l'assignació tributària de l'IRPF. Aquesta reserva de funcions va ser declarada inconstitucional per la STC 9/2017, de 19 de gener, que va estimar el conflicte positiu de competència promogut pel

Govern de la Generalitat de Catalunya. És especialment rellevant que la sentència destaquï que la jurisdicció constitucional ha resolt diversos conflictes promoguts per la Generalitat de Catalunya, en relació amb convocatòries de subvencions estatals en matèria d'assistència social, en què s'ha apreciat l'existència d'algun grau de vulneració de les competències de la Generalitat per a la regulació i gestió de les subvencions. El reiterat incompliment estatal de la doctrina constitucional obliga el Tribunal a afirmar que l'Estat ha d'abordar sense demora la modificació del marc regulador d'aquestes subvencions, per tal d'ajustar les futures convocatòries al que resulta de la clara i excessivament reiterada doctrina constitucional, en la seva dimensió tant normativa com executiva.

En matèria de sanitat, la STC 33/2017, d'1 de març, analitza la constitucionalitat de l'art. 1.2 del Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril, que afegeix un nou art. 3 *bis* a la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, per atribuir a l'Institut Nacional de la Seguretat Social o, si és el cas, l'Institut Social de la Marina, el reconeixement i control de la condició d'assegurat o de beneficiari del mateix. Com hem assenyalat anteriorment, el Tribunal Constitucional entén que les facultats previstes en el precepte impugnat s'insereixen en l'àmbit de les competències estatals en matèria de coordinació general de la sanitat. La sentència raona que no es tracta d'una facultat de naturalesa executiva o de desenvolupament de les bases estatals en matèria de sanitat, sinó d'una funció prèvia i coadjuvant a l'exercici per la comunitat autònoma de la seva competència per a l'atorgament de la targeta sanitària.

També en l'àmbit de la sanitat, cal fer esment de la STC 63/2017, de 25 de maig, que declara la inconstitucionalitat de la disposició final sisena, punt 1, del Reial decret llei 16/2012, que afegia un paràgraf a l'article 4.1 del Reial decret 1301/2006, de 10 de novembre, pel qual s'estableixen les normes de qualitat i seguretat per a la donació, l'obtenció, l'avaluació, el processament, la preservació, l'emmagatzemament i la distribució de cèl·lules i teixits humans. El precepte sotmetia les activitats de promoció i publicitat en suport de la donació de cèl·lules i teixits humans a autorització prèvia de la comunitat autònoma on es pretengués desenvolupar l'activitat, i de l'Organització Nacional de Trasplantaments quan les activitats preteses superessin el dit àmbit. El Tribunal considera que no ha quedat acreditada la concurrència dels criteris excepcionals que justificarien la utilització de la supraterritorialitat com a

factor que justificaria el trasllat a l'Estat de la titularitat de la competència autonòmica.

En la matèria relativa al règim energètic, cal fer esment de dues sentències. En primer lloc, la STC 36/2017, d'1 de març, resol el conflicte positiu de competència instat pel Govern de Catalunya contra diversos preceptes del Reial decret 413/2014, de 6 de juny, pel qual es regula l'activitat de producció d'energia elèctrica a partir de fonts d'energia renovables, cogeneració i residus. L'art. 30 d'aquesta disposició atribueix a l'Administració general de l'Estat la realització d'inspeccions periòdiques i aleatòries a les instal·lacions de producció amb règim retributiu específic per a la comprovació del compliment dels requisits necessaris per a l'atorgament i manteniment del dret a la retribució específica. Es tracta d'una funció executiva que hauria de correspondre a la Generalitat, però que el Tribunal considera ajustat a l'ordre de distribució de competències que sigui exercida per l'Estat. En aquest sentit, la sentència argumenta que, tot i que es tracta d'inspeccions que es desenvolupen íntegrament dins de territori autonòmic, la finalitat assenyalada, de comprovació del compliment dels requisits per a l'atorgament i manteniment del dret a la retribució, justifica la seva atribució a l'Estat, en la mesura que l'ordenació d'aquest règim retributiu —d'una “notable complexitat tècnica”, en paraules de la sentència— i la seva adjudicació en concurrència competitiva correspon a l'Estat.

El Tribunal, doncs, ni tan sols es planteja que, mitjançant l'articulació de tècniques de col·laboració entre Estat i comunitats autònomes, es pugui assolir també la finalitat que justifica l'atribució de les funcions inspectores a l'Estat i que aquestes puguin ser efectivament desenvolupades per les comunitats autònomes com a ens territorials que tenen estatutàriament assumides la competència executiva en la matèria en què s'insereix la disposició objecte de conflicte.

D'altra banda, en la mateixa STC 36/2017, d'1 de març, el Tribunal també considera constitucional l'obligació imposada als titulars de les instal·lacions incloses dins l'àmbit d'aplicació del Reial decret d'enviar al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme informació relativa a la instal·lació; la sentència acaba argumentant que això no obsta perquè la Generalitat pugui establir les disposicions necessàries per requerir la informació que consideri necessària per a l'exercici de les seves competències.

La segona sentència que cal comentar, en l'àmbit energètic, és la STC 68/2017, de 25 de maig, que resol el conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes del Reial decret 900/2015, de 9 d'octubre, pel qual es regulen les condicions administratives, tècniques i econòmiques de les modalitats de subministrament d'energia elèctrica amb autoconsum i de producció amb autoconsum. Aquesta sentència declara la inconstitucionalitat de la regulació del registre d'autoconsum d'energia elèctrica (arts. 19 a 22), pel fet d'atribuir al registre facultats de caràcter executiu que lesionaven les competències executives de les comunitats autònomes.

Uns àmbits especialment conflictius són el laboral i el relatiu a la planificació general de l'activitat econòmica, en què el Tribunal Constitucional ha dictat diverses sentències en què declara la inconstitucionalitat de l'atribució de diverses funcions executives al Servei Públic d'Ocupació de l'Estat.

La STC 81/2017, de 22 de juny, estima parcialment el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de Catalunya contra els articles 15.2 i 24.2.a) i b) de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral. La sentència considera contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències en matèria laboral l'atribució al Servei Públic d'Ocupació de l'Estat de funcions d'execució amb relació a la formació conduent a l'obtenció de certificats de professionalitat a través de tres modalitats, fonamentant-se en el criteri de la supraterritorialitat.

Les tres sentències següents consideren inconstitucional l'atribució al Servei Públic d'ocupació estatal de les funcions de gestió relatives a l'atorgament d'ajuts econòmics que acompanyen el programa de requalificació professional de les persones que esgotin la seva protecció per desocupació (STC 100/2017, de 20 de juliol i 156/2017, de 21 de desembre) i el programa d'activació per a l'ocupació (STC 153/2017, de 21 de desembre). El Tribunal considera que els supòsits enjudiciats es refereixen a una mobilització de recursos financers destinats a regular el mercat laboral i la plena ocupació, que té el suport competencial de l'article 149.1.13 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, àmbit en el qual la competència per a l'execució de les normes dictades correspon a les comunitats autònomes.

En l'àmbit material relatiu al sector agroalimentari, la STC 66/2017, de 25 de maig, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra l'apartat sisè, lletres b), c), e) i g) de la disposició addicional primera de la Llei 12/2013, de 2 d'agost, de mesures per a la millora del funcionament de la cadena alimentària. La sentència declara la inconstitucionalitat de diverses funcions executives atribuïdes a l'Agència d'Informació i Control Alimentaris.<sup>38</sup>

En l'àmbit relatiu a la protecció del medi ambient, la STC 118/2017, de 19 d'octubre, analitza la constitucionalitat de nombroses funcions executives atribuïdes al Ministeri d'Agricultura, Alimentació i Medi Ambient, respecte dels camins naturals inclosos a la Xarxa Nacional de Camins Naturals (apartats 3 a 8 de la disposició addicional sisena de la Llei 21/2015, de 20 de juliol, per la qual es modifica la Llei 43/2003, de 21 de novembre, de forests). La sentència declara la inconstitucionalitat de diverses funcions executives assignades a l'esmentat Ministeri en relació amb els camins naturals, com ara l'execució d'obres i el seu manteniment, la construcció directa de camins naturals o l'aprovació de declaracions d'interès general dels traçats dels camins. En canvi, la sentència –que resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Consell de Govern d'Andalusia– declara la constitucionalitat d'altres funcions atribuïdes al Ministeri, com ara la inclusió de nous itineraris en la Xarxa Nacional de Camins Naturals o la determinació del traçat i el disseny dels camins naturals a incloure en aquesta xarxa.

Finalment, en matèria de règim local, la STC 45/2017, de 27 d'abril, admet la constitucionalitat que l'Estat dugui a terme activitats executives relacionades amb la selecció, formació i règim disciplinari dels funcionaris locals que disposen d'habilitació de caràcter nacional, regulades a la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, tot i que el títol competencial de l'article 149.1.18 CE només habilita l'Estat per regular les bases, de manera que la funció executiva hauria de correspondre a les comunitats autònomes que la tinguessin estatutàriament atribuïda. No

---

38. Les funcions executives que s'atribuïen indègudament a l'Agència d'Informació i Control Alimentaris són les següents: a) Establir i desenvolupar el règim de control necessari per comprovar el compliment de les obligacions per part dels operadors de determinats sectors o mercats; b) Traslladar a les autoritats competents els fets sobre presumptes incompliments; c) Establir i desenvolupar el règim de control necessari per comprovar el compliment de la llei per millorar el funcionament de la cadena alimentària.

obstant això, la sentència considera que l'Estat pot dur a terme aquestes activitats executives a l'empara dels números 18 i 14 de l'article 149.1 CE, que també donen cobertura a la centralització de determinats controls o facultats de selecció, formació i sanció d'aquells funcionaris, sense impedir els controls de les comunitats autònomes i sense excloure que aquestes intervinguin en el reclutament, formació i sanció d'aquest col·lectiu funcional.

Com a reflexió final, es pot apuntar que la insistència de l'Estat a autoatribuir-se funcions executives en àmbits materials de competència autonòmica semblaria reflectir —a banda de la tradicional resistència dels aparells administratius estatals a deixar d'exercir determinades funcions executives— una voluntat d'assegurar que l'exercici de la funció executiva s'orienti en uns termes que el mateix Estat considera inexcusables. Ara bé, gairebé després de quaranta anys de funcionament del sistema autonòmic, cal insistir que aquest eventual objectiu hauria d'aconseguir-se, en tot cas, a través del sistema de distribució de competències i no per sobre d'ell.

## I. Altres pronunciaments constitucionals destacats

Com a apunt final, destacarem dues sentències que es pronuncien sobre dos aspectes que presenten una problemàtica interessant: d'una banda, quins són els trets essencials de la relació que s'estableix entre un senador de designació autonòmica i el parlament que l'ha designat; de l'altra, la inexistència d'un títol competencial específic que empari, de forma global, una regulació estatal sobre rehabilitació, regeneració i renovació urbanes.

Pel que fa al primer tema, la STC 123/2017, de 2 de novembre,<sup>39</sup> conté una doctrina que posa èmfasi en la posició institucional dels senadors com a membres de les Corts Generals, enfront de l'origen autonòmic i parlamentari de la seva designació (art. 69.5 CE). Pel que fa al primer aspecte, el Tribunal afirma que, un cop designats i integrats a la cambra de representació territorial, els senadors d'origen autonòmic ostenten una posició constitucional idèntica a la dels altres membres de les Corts Generals i els és d'aplicació el règim jurídic comú que la

39. La STC 123/2017, de 2 de novembre, resol el recurs d'inconstitucionalitat de més de cinquanta senadors del Grup Parlamentari Popular contra determinats preceptes de la Llei 10/2016, de 28 d'octubre, de la Generalitat Valenciana, de modificació de la Llei 9/2010, de 7 de juliol, de designació de senadors o senadores en representació de la Comunitat Valenciana.

Constitució disposa per a qualssevol senadors, un dels trets distintius dels quals el constitueix el fet de no estar lligats per mandat imperatiu (art. 67.2 CE). Pel que fa al seu origen, la sentència assenyala que aquests senadors incorporen una determinada representativitat de l'assemblea legislativa autonòmica.

D'acord amb aquest plantejament, la sentència declara inconstitucionals i nul·les les previsions de la llei autonòmica que entén que vulneren o contrarien la posició institucional dels senadors de designació autonòmica (la compareixença anual davant del parlament autonòmic per retre comptes de la seva feina al Senat i la regulació d'un procediment per a la seva revocació).<sup>40</sup> En canvi, no formula cap retret d'inconstitucionalitat a la previsió que els grups parlamentaris puguin sol·licitar la compareixença dels senadors autonòmics designats perquè informin sobre temes relacionats amb l'activitat parlamentària.<sup>41</sup>

Respecte de la segona de les problemàtiques apuntades, cal fer esment de la STC 143/2017, de 14 de desembre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de Catalunya contra una norma estatal especialment complexa: la Llei 8/2013, de 26 de juny, de rehabilitació, regeneració i renovació urbana, que invoca fins a tretze títols competencials diferents davant del fet evident que no existeix un títol competencial específic que empari, de forma global, la disposició estatal. Aquesta circumstància obliga el Tribunal a fer una mena de tasca de "cirurgia competencial" per determinar si els nombrosos preceptes impugnats poden inserir-se o no en algun dels títols competencials al·legats. La conclusió a què arriba el Tribunal és negativa amb relació a diversos preceptes objecte de recurs, la qual cosa fa evident —com, paradoxalment, ja ho feia la munió de títols competencials al·legats— que el marc competencial estatal en què s'inseria la disposició no era ni sòlid ni incontestable.

---

40. El Tribunal apunta dos arguments: en primer lloc, afirma que no està a l'abast de cap norma autonòmica imposar deures o controls sobre els membres d'òrgans constitucionals de l'Estat ni apoderar per a la lliure disposició sobre la composició personal d'aquests òrgans; en segon lloc, sosté que la no subjecció a cap mandat imperatiu dels senadors comporta la garantia constitucional que cap d'ells podrà quedar, en l'exercici del càrrec, sotmès a voluntats alienes.

41. La sentència assenyala que regles d'aquest tipus poden afavorir el més fluid intercanvi d'informació, a través dels senadors designats i, fins on sigui procedent, entre el Senat i l'assemblea autonòmica, habilitant, d'aquesta manera, una específica via interparlamentària per a la verificació d'un principi general de col·laboració que està implícit en la mateixa essència de la forma d'organització territorial de l'Estat.