

Tribunal Constitucional i tensions territorials: la doctrina constitucional durant l'any 2018

Gerard Martín i Alonso

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

1. Processos constitucionals vinculats a l'escenari polític català

A) El paper central del Tribunal Constitucional

L'any 2018, el Tribunal Constitucional, a través de l'exercici de la seva funció jurisdiccional, continua tenint un paper rellevant en la resolució de les controvèrsies vinculades a la complexa problemàtica política generada a Catalunya els darrers anys, que va tenir els seus moments culminants amb la celebració del referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017, les sessions del Parlament de Catalunya dels dies 26 i 27 d'octubre de 2017, l'aplicació del mecanisme de coerció de l'art. 155 de la Constitució i l'impuls de nombrosos processos penals.

En aquest complicat escenari, el Tribunal ha dictat diverses resolucions que continuen reflectint, com en anys anteriors, fins a quin punt la jurisdicció constitucional s'ha convertit en un actor destacat a l'hora d'afrontar —encara que sigui de forma indirecta— diversos aspectes vinculats a la problemàtica política que és en el rerefons de les controvèrsies constitucionals que se li plantegen. Si bé aquest protagonisme ha estat inevitable, des d'una perspectiva formal, com a conseqüència de les nombroses impugnacions formulades davant de la jurisdicció constitucional per les institucions estatals i altres òrgans legítims, el cert és que també ha estat possible, des d'un vessant processal,

pel fet que el Tribunal sempre s'ha manifestat favorable a la procedibilitat de les accions impulsades davant de la seva jurisdicció, malgrat que, en algunes d'elles, existien fonamentats dubtes sobre la procedència que haguessin de ser substanciades davant de la justícia constitucional.

B) Processos constitucionals vinculats al referèndum d'autodeterminació de Catalunya, de l'1 d'octubre de 2017, i a aspectes connexos

Un primer bloc de resolucions del Tribunal Constitucional està constituït per aquelles que ha dictat en el marc de processos constitucionals vinculats a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya, de l'1 d'octubre de 2017, i a aspectes connexos amb aquell.

Recursos d'empara formulats contra decisions d'òrgans penals que acorden presó provisional de les persones encausades

Dintre d'aquest primer bloc destaquen les interlocutòries (ITC) i sentències (STC) dictades pel Tribunal sobre els nombrosos recursos d'empara interposats contra interlocutòries dels òrgans de la jurisdicció penal en què s'acordava la presó provisional d'exconsellers del Govern de Catalunya i de líders d'organitzacions de la societat civil, en el marc dels processos que s'hi segueixen arran de la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017.¹ La tramitació d'aquest conjunt de recursos d'empara presenta tres notes comunes.

1. Les ITC 22/2018, de 7 de març, i 38/2018, de 22 de març, que es dicten en el marc del recurs d'empara formulat pel senyor Jordi Sànchez, deneguen la sol·licitud de suspensió de la interlocutòria de la Secció Segona de la Sala Penal de l'Audiència Nacional de 6 de novembre de 2017, per la qual es desestima el recurs d'apel·lació interposat contra la Interlocutòria del Jutjat Central d'Instrucció núm. 3, de 16 d'octubre de 2017, en què s'acorda la mesura cautelar de presó comunicada i sense fiança del recurrent.

Les ITC 53/2018, de 22 de maig, i 54/2018, de 22 de maig, dictades en el recurs d'empara promoguts pels senyors Oriol Junqueras (ITC 53/2018) i Jordi Sànchez (ITC 54/2018), deneguen les sol·licituds de suspensió de sengles resolucions de la Sala del Penal del Tribunal Suprem, de 5 de gener i 20 de març de 2018, que desestimaven recursos d'apel·lació interposats contra interlocutòries dictades pel magistrat instructor de la causa especial núm. 20970-2017, en dates 4 de desembre de 2017 i 6 de febrer de 2018, que acordaven mantenir la presó provisional comunicada i sense fiança dels recurrents.

En primer lloc, crida l'atenció que, durant l'any 2018, no hagi estat resolt cap dels recursos d'empara interposats que —no és sobrer recordar-ho— afecten el dret fonamental a la llibertat, la qual cosa contrasta amb l'extrema celeritat que ha mostrat el Tribunal a l'hora de donar resposta a les impugnacions presentades per les institucions estatals contra les actuacions de les institucions catalanes relacionades amb la celebració del referèndum de l'1 d'octubre.

En segon lloc, cal posar en relleu que totes les peticions de suspensió cautelar de les resolucions judicials han estat rebutjades. Aquest rebuig —que suposa la impossibilitat que els recurrents puguin recobrar la seva llibertat mentre es tramiten els recursos d'empara interposats— es fonamenta en un argument discutible, com és que acceptar la mesura cautelar suposaria un avançament estimat de l'empara. Es tracta d'un argument discutible no només perquè el Tribunal no pot, en cap cas, abdicar amb aquest caràcter absolut i sense matisos de les funcions que té legalment atribuïdes en la tutela dels drets fonamentals, sinó també perquè la suspensió cautelar d'una resolució judicial que decreta una presó preventiva no ha de suposar necessàriament una estimació avançada de l'empara sempre que el recurs corresponent es resolgués en el termini que fixa la llei o, com a mínim, abans que es dictés sentència.² De fet, l'esmentada argumentació del Tribunal Constitucional també pot provocar l'efecte contrari: una eventual estimació de l'empara pot no produir efectes pràctics si la mesura cautelar ja no està en vigor perquè ja s'ha dictat sentència o perquè la jurisdicció ordinària l'ha deixada sense efecte.

En tercer lloc, també és especialment destacat la minsa o nul·la rellevància que donen les interlocutòries a aspectes que, si bé no formen estrictament part del

Les ITC 82/2018, de 17 de juliol, i 98/2018, de 18 de setembre, dictades en els recursos d'empara interposats pels senyors Jordi Turull i Josep Rull (ITC 82/2018) i per la senyora Carme Forcadell (ITC 98/2018), deneguen la suspensió de la interlocutòria de la Sala Penal del Tribunal Suprem, de 17 de maig de 2018, que va desestimar el recurs d'apel·lació interposat contra la Interlocutòria de 23 de març de 2018, del magistrat instructor en la causa especial núm. 20907-2017, en la qual s'acorda la presó provisional, comunicada i sense fiança dels recurrents.

2. En cas que el Tribunal acordés la suspensió de la mesura judicial de presó preventiva i la sentència resolutòria del recurs d'empara fos anterior a la de la jurisdicció ordinària, es podrien generar dos tipus de situacions: si la sentència d'empara fos desestimatòria del recurs, les persones empresonades tornarien a la presó provisional en la mesura que hauria estat confirmada la legalitat constitucional de la mesura; si la sentència fos estimatòria del recurs d'empara, aquelles persones continuarien en llibertat. Només en el primer cas hi hauria hagut un període de presó provisional que no s'hauria executat, en haver estat suspesa la decisió de l'òrgan penal.

debat processal, sí que es configuren com a rellevants factors que podrien ser valorats i tinguts en compte a l'hora de prendre la decisió sobre la petició de suspensió plantejada. Es tracta de factors com ara la condició de diputats de les persones empresonades —que provoca que la situació de presó preventiva incideixi negativament en el dret de participació política de l'art. 23 de la Constitució dels mateixos diputats i de les persones a les quals representen—,³ o també els pronunciaments de representants de l'ONU, la més rellevant organització de defensa dels drets humans i impulsora de documents i pactes internacionals sobre aquests drets que van servir de fonament i guia per a l'elaboració del títol de la Constitució espanyola dedicat als drets fonamentals i a les llibertats públiques. Així, en el cas del recurs del diputat senyor Jordi Sànchez, el Tribunal no atorga una especial significació a la Comunicació dels relators especials del Comitè de Drets Humans de l'ONU, de 23 de març de 2018, en què es fa constar que l'Estat espanyol ha estat requerit perquè adopti les mesures necessàries per assegurar que el senyor Jordi Sànchez pugui exercir els seus drets polítics.⁴ En les mateixes dates, l'Alt Comissionat de Drets Humans de l'ONU, referint-se específicament al cas català, va alertar que la presó preventiva havia de ser l'últim recurs,⁵ mentre que el Relator especial

3. Dues interlocutòries més del Tribunal Constitucional tampoc no acullen la petició de mesures cautelars formulades pel senyor Jordi Sànchez, vinculades a la seva condició de diputat. Les ITC 55/2018, de 22 de maig, i 63/2018, de 5 de juny, deneguen les dues mesures cautelars sol·licitades: la possibilitat de defensar la seva candidatura a la Presidència de la Generalitat de forma no presencial, a través d'una videoconferència des del centre penitenciari o des d'una seu judicial (ITC 55/2018), i la suspensió de la resolució de la Sala Penal del Tribunal Suprem que no acollia la seva petició de permís extraordinari penitenciari per poder assistir al Ple del Parlament de Catalunya en la seva condició de diputat i candidat a president de Govern de la Generalitat (ITC 63/2018).

D'altra banda, la ITC 128/2018, d'11 de desembre, dictada en el marc del recurs d'empara interposat pels senyors Jaume Cabré i Farré i altres, denega la suspensió tant de la Interlocutòria del magistrat instructor de 9 de juliol de 2018, en la causa especial núm. 20907-2017, que va suspendre els senyors Oriol Junqueras, Jordi Turull, Raül Romeva, Josep Rull i Jordi Sànchez en l'exercici de les seves funcions públiques com a diputats del Parlament de Catalunya mentre durés la seva situació de presó provisional, com de la Interlocutòria de la Sala d'Apel·lació de la Sala Segona del Tribunal Suprem de 30 de juliol de 2018, que va desestimar el recurs d'apel·lació.

4. Vegeu la Comunicació dels relators especials del Comitè de Drets Humans de l'ONU, de 23 de març de 2018, en el procediment núm. 3160/2018.

5. Vegeu el discurs de l'Alt Comissionat de Dret Humans de l'ONU, de data 7 de març de 2018, pronunciat en la 37th Session of the Human Rights Council. En el discurs l'Alt Comissionat va assenyalar:

In Spain, I was dismayed by the violence which broke out during October's referendum on independence in Catalonia. Given what appeared to be excessive use of force by police, the Go-

de l'ONU sobre el dret a la llibertat d'opinió i d'expressió va demanar⁶ que es retiresin els càrrecs de rebel·lió.⁷

Recursos d'empara contra acords del Parlament de Catalunya relatius a tramitacions parlamentàries

En aquest primer bloc de sentències, cal fer esment de quatre sentències recaigudes sobre recursos d'empara formulats per diputats del Grup Parlamentari Socialista contra acords de la Mesa del Parlament de Catalunya relatius a tramitacions parlamentàries vinculades al referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017.

Les STC 10/2018, de 5 de febrer, i 27/2018, de 5 de març, resolen sengles recursos d'empara formulats contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya, mitjançant els quals es van inadmetre les sol·licituds dels recurrents perquè el Consell de Garanties Estatutàries emetés un dictamen sobre l'adequació, a la Constitució (CE) i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), de les proposicions de llei del referèndum d'autodeterminació (STC 10/2018, de 5 de febrer) i de transitorietat jurídica i fundacional de la República (STC 27/2018, de 5 de març).

Ambdues sentències atorguen les empires sol·licitades, tot entenent que els acords impugnats havien vulnerat el dret dels recurrents a sol·licitar dictamen del Consell de Garanties Estatutàries, facultat que pertanyia al nucli de la funció representativa parlamentària (art. 23.2 CE), que es trobava en connexió amb el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants, previst a l'article 23.1 CE. El Tribunal raona que, malgrat

vernment's characterization of police action on 1 October as "legal, legitimate and necessary" is questionable. I remind the authorities that pre-trial detention should be considered a measure of last resort. I encourage resolution of this situation through political dialogue.

6. Vegeu el Comunicat del Relator especial de l'ONU sobre el dret a la llibertat d'opinió i d'expressió, de data 6 d'abril de 2018.

7. D'altra banda, cal apuntar que les STC 129, 130 i 131/2018, de 12 de desembre, han declarat la inadmissibilitat de tres recursos d'empara, per falta d'esgotament de la via judicial prèvia, formulats contra diverses decisions del Tribunal Suprem que van confirmar la competència d'aquest òrgan per a la instrucció i, si escau, l'enjudiciament, pels delictes de rebel·lió, sedició, malversació de cabals públics i desobediència, de les persones recurrents (senyores Carme Forcadell, Anna Simó, Anna Gabriel i Mireia Boya).

que l'article 81.3 del Reglament del Parlament de Catalunya permet incloure assumptes en l'ordre del dia que no hagin complert els tràmits reglamentaris si així s'adopta per majoria absoluta, l'eliminació del tràmit parlamentari consistent en la sol·licitud de dictamen al Consell de Garanties Estatutàries es va realitzar fora de tota previsió del Reglament del Parlament i de la resta de l'ordenament, amb la qual cosa es va afectar una facultat pertanyent al nucli de la funció representativa parlamentària que s'integrava en el *ius in officium* dels parlamentaris.

De la seva banda, la STC 46/2018, de 26 d'abril, estima el recurs d'empara formulat i declara la nul·litat de l'acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de 4 d'octubre de 2017, que va qualificar i va admetre a tràmit la sol·licitud de compareixença davant del Ple del Parlament del president de la Generalitat de Catalunya, a fi de valorar els resultats del referèndum del dia 1 d'octubre i els seus efectes, i també de l'acord de la Mesa, de 4 d'octubre de 2017, pel qual va desestimar la petició de reconsideració.

Per al Tribunal, l'admissió a tràmit de la referida iniciativa, a banda de contravenir diverses resolucions del Tribunal mateix, suposava un incompliment del deure de respectar la suspensió declarada per les providències de 7 de setembre de 2017⁸ i, alhora, el deure de no realitzar actuacions que portessin causa de resolucions o normes declarades inconstitucionals i nul·les pel Tribunal Constitucional. Com a conseqüència, el Tribunal entén que es vulnera el *ius in officium* dels diputats recurrents (art. 23.2 CE),⁹ ja que si els parlamentaris participessin en la tramitació d'una iniciativa que contravé de manera manifesta un pronunciament del Tribunal Constitucional infringirien també el deure d'acatar la Constitució (art. 9.1 CE) i de complir el que el Tribunal Constitucional resolgui (art. 87.1 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional). Per contra, si complissin el seu deure constitucional de respectar allò resolt

8. La providència de 7 de setembre de 2017 va admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra la Llei del Parlament de Catalunya 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació; una segona providència de 7 de setembre de 2017 va admetre a tràmit la impugnació de disposicions autonòmiques presentada pel Govern contra el Decret 139/2017, de 6 de setembre, de convocatòria del referèndum d'autodeterminació de Catalunya.

9. També resultaria infringit, indirectament, el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants (art. 23.1 CE).

pel Tribunal Constitucional i no participessin en el procediment, estarien desatenent les funcions representatives inherents al seu càrrec.

Finalment, la STC 47/2018, de 26 d'abril, estima el recurs d'empara formulat i declara la nul·litat de l'acord de 27 d'octubre de 2017 de la Mesa del Parlament de Catalunya, que va acordar la qualificació i admissió a tràmit de les propostes de resolució denominades “Declaració dels representants de Catalunya” i “Procés constituent”, per al seu debat i aprovació en el Ple de la cambra catalana.

La sentència posa èmfasi en el deure que tenia la Mesa de no admetre a tràmit les propostes presentades, per tres raons. En primer lloc, el contingut de les dues propostes de resolució buscava donar efectivitat a les lleis 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació, i 20/2017, del 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República, quan la primera d'aquestes havia estat declarada inconstitucional i nul·la per la STC 114/2017, de 17 d'octubre, i la segona estava suspesa en la seva vigència i aplicació per providència de 12 de setembre.¹⁰ En segon lloc, la sentència destaca que, en totes les resolucions d'admissió a tràmit dels diferents processos constitucionals seguits contra les lleis esmentades, el Tribunal Constitucional havia fet exprés advertiment a la presidenta i als altres integrants de la Mesa del Parlament de Catalunya del seu deure d'impedir o paralitzar qualsevol iniciativa que suposés ignorar o eludir les suspensions acordades. En tercer lloc, el Tribunal apunta que la Mesa va desatendre els advertiments que els havien fet arribar el secretari general i el lletrat major del Parlament, en el sentit de no donar curs a les propostes de resolució presentades.

Com en el cas de la resolució de la impugnació de la sol·licitud de compareixença del president de la Generalitat, el Tribunal sosté que la decisió de la Mesa del Parlament de qualificar i admetre a tràmit les propostes de resolució implicava una greu afectació del *ius in officium* dels diputats recurrents, ja que aquests haurien d'optar entre prendre part en una sessió parlamentària amb un contingut clarament contraventor de la Constitució i de la legalitat, donant una aparença de normalitat parlamentària i democràtica a un acte que no la tenia, o absentar-se'n i no participar en el debat i votació, havent

10. La sentència també destaca, a més, que aquelles propostes de resolució tenien per objecte executar el resultat de la convocatòria del referèndum d'autodeterminació, acordat pel Govern de la Generalitat i dut a terme el dia 1 d'octubre de 2017.

de renunciar obligatòriament a les seves funcions més característiques, com a parlamentaris representants dels ciutadans que els van triar. La sentència conclou que la vulneració del *ius in officium* dels diputats recurrents (art. 23.2 CE) determina indirectament la del dret dels ciutadans de Catalunya a participar en els assumptes públics a través dels seus representants (art. 23.1 CE).

C) Processos constitucionals vinculats a actuacions del Parlament de Catalunya en el marc de la legislatura sorgida de les eleccions del 21 de desembre de 2017

El segon bloc de processos constitucionals que s'analitzaran tenen per objecte actuacions del Parlament de Catalunya dutes a terme durant la vigent legislatura: d'una banda, la impugnació de les resolucions del president del Parlament de Catalunya per les quals es proposava el diputat senyor Carles Puigdemont per a la seva investidura com a president de la Generalitat, i es convocava el ple d'investidura; de l'altra, el recurs formulat contra la Moció 5/XII, aprovada el 5 de juliol de 2018, sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional.

La impugnació de la proposta de candidat a president de la Generalitat en la persona del diputat senyor Carles Puigdemont

La impugnació de la resolució del president del Parlament de Catalunya per la qual es proposava com a candidat a president de la Generalitat el diputat senyor Carles Puigdemont, i de la resolució de la convocatòria de la sessió d'investidura, presenta una nota especialment rellevant, des del punt de vista processal, que es manifesta en el “descobriment” d'una nova fase del procés constitucional de l'art. 161.2 CE, que se situa entre la presentació de la impugnació i la seva admissió, i que, d'acord amb la mateixa terminologia de la interlocutòria, pot ser qualificada com a “promoció de la impugnació”.¹¹ Així es fa palès en la Interlocutòria 5/2018, de 27 de gener, dictada arran de l'escrit presentat pel Govern de l'Estat, a l'empara dels arts. 161.2 CE i 76 i 77 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTC), mitjançant el qual es

11. Formalment, el tràmit és qualificat per la Interlocutòria, en la seva part dispositiva, en els següents termes: “Tener por promovido [...] la impugnación de disposiciones autonómicas”.

van impugnar dues resolucions del president del Parlament de Catalunya: la primera, de 22 de gener de 2018, proposava la investidura del senyor Carles Puigdemont i Casamajó com a candidat a president del Govern de la Generalitat de Catalunya, mentre que la segona, de 25 de gener de 2018, convocava una sessió plenària per al dia 30 de gener de 2018 en què s'inclouïa, en l'ordre del dia, el debat del programa i la votació del candidat proposat.

Davant de la impugnació presentada, les actuacions que podia dur a terme el Tribunal Constitucional eren, en principi, dues: admetre-la a tràmit o rebutjar la seva admissió. El Tribunal, però, no adopta cap d'aquestes possibles decisions, sinó que opta per una via intermèdia, tot aprofitant la sol·licitud de compareixença en el procés constitucional formulada per diversos diputats del Parlament de Catalunya. El Tribunal acull favorablement aquesta sol·licitud, tot raonant que no es pot descartar que la decisió que s'adopti quan es resolgui la impugnació formulada pugui incidir en els drets o interessos legítims dels diputats del Parlament que han sol·licitat la seva personació. Aquesta admissió de la personació dels diputats —al marge de la compareixença institucional del Parlament de Catalunya—, a banda de constituir un precedent que pot obrir la via a futures compareixences de diputats i senadors en processos constitucionals que afectin els seus drets i interessos, també és utilitzada com a “argument” pel Tribunal per obrir un tràmit d'al·legacions per al Govern de l'Estat, les altres parts personades i el Parlament de Catalunya sobre el motiu d'inadmissió de la impugnació al·legat pels diputats personats.

En qualsevol cas, semblaria que aquest tràmit innovador¹² hauria de limitar-se a obrir un període d'audiència de les parts, i no podria portar aparellada cap altre tipus de mesura en no haver estat admesa a tràmit la impugnació. No obstant això, la interlocutòria conté una part dispositiva d'una extraordinària complexitat en què, a banda de tenir per promoguda la impugnació, admetre

12. No creiem que la providència del Tribunal Constitucional de 4 de desembre de 2003, dictada en el marc d'una impugnació via art. 161.2 CE que va culminar amb una inadmissió decidida per la ITC 135/2004, de 20 d'abril, es pugui considerar, des del punt de vista processal, com un precedent de la ITC 5/2018, de 27 de gener, atès que existeixen substancials diferències entre ambdues. En la providència de 4 de desembre de 2003, el Tribunal va obrir simplement, d'ofici, un tràmit d'al·legacions a les parts sobre si els acords impugnats eren objectes idonis de la impugnació regulada en l'art. 161.2 CE, però sense adoptar una decisió formal sobre el procés constitucional ni adoptar cap tipus de mesura cautelar; en canvi, en la ITC 5/2018, el Tribunal adopta un acte formal sobre el procés constitucional, consistent a “tenir-lo per promogut”, i fixa un seguit de mesures cautelars.

la personació dels diputats i obrir un període d'al·legacions sobre l'admissió o inadmissió de la impugnació, s'adopta la mesura cautelar de suspensió de qualsevol sessió d'investidura que no sigui presencial i que no compleixi unes concretíssimes condicions consistents en la prohibició d'utilització de mitjans telemàtics o la substitució del candidat proposat per un altre parlamentari, la impossibilitat de procedir a la investidura del candidat sense autorització judicial i la prohibició que els diputats sobre els quals pesa una ordre judicial de recerca i captura i ingrés a la presó puguin delegar el vot en altres parlamentaris.¹³

Es tracta, doncs, d'un règim de suspensió diferent del regulat en l'art. 161.2 CE, ja que l'aplicació d'aquest precepte comporta la suspensió automàtica i absoluta de les actuacions autonòmiques específicament impugnades, mentre que la Interlocutòria 5/2018 no suspèn les dues resolucions parlamentàries a què abans s'ha fet referència, sinó que adopta un caràcter genèric, *pro futuro* —suspensió de qualsevol sessió d'investidura—, i condicionat —la suspensió es condiciona a l'incompliment de determinats requeriments—. Es tracta, doncs, d'una figura de suspensió diferent de la prevista a l'art. 161.2 CE que, a més, opera contra actuacions autonòmiques que no s'han materialitzat, sinó que són eventuals i futures. Aquesta visió *pro futuro*, profilàctica i preventiva del Tribunal es reflecteix en un altre apartat de la part dispositiva en què declara radicalment nul qualsevol acte que contravingui les mesures cautelars adoptades en la interlocutòria. Sembla difícil declarar nul allò que no existeix, però el Tribunal ho fa, convertint la interlocutòria en una mena d'incident d'execució avançat.

En darrer lloc, el Tribunal, com és habitual, notifica la interlocutòria al president i als membres de la Mesa, als quals s'adverteix del deure d'impedir o paraitzar qualsevol iniciativa que suposi ignorar o eludir les mesures cautelars adoptades i els avisa de les eventuals responsabilitats penals en què poden incórrer. De fet, aquest advertiment s'ha convertit, per al Tribunal, en una mena de clàusula tipus que utilitza de forma mecànica en nombrosos processos constitucionals que afecten les institucions catalanes.¹⁴

13. Recordem que en les diligències prèvies núm. 82/2017 el Jutjat Central d'Instrucció núm. 3 de l'Audiència Nacional havia acordat, amb data 3 de novembre de 2017, la recerca i captura i ingrés a la presó del senyor Carles Puigdemont i Casamajó.

14. Cal apuntar que la ITC 6/2018, de 30 de gener, desestima una sol·licitud, formulada per la representació dels diputats del Parlament de Catalunya personats en el procés, de declaració de radical nul·litat i ineficàcia de la ITC 5/2018, de 27 de gener.

Quatre mesos després de la presentació de la impugnació per la via de l'art. 161.2 CE, el Tribunal l'admet a tràmit mitjançant la ITC 49/2018, de 26 d'abril. D'aquesta interlocutòria és oportú destacar que, de la mateixa manera que va fer en la interlocutòria impugnada en què la personació de diputats va ser utilitzada com a argument per obrir un tràmit previ a l'admissió de la impugnació, el Tribunal es fonamenta, de manera discutible, en l'actuació del president del Parlament de Catalunya com a argument per a l'admissió a tràmit —ara sí— de la impugnació. Segons la interlocutòria, el caràcter preventiu de la impugnació formulada —que havia estat posat de manifest en el dictamen emès pel Consell d'Estat que considerava que no existien fonaments jurídics suficients per impugnar la proposta de candidat formulada pel president del Parlament de Catalunya—¹⁵ queda desmentit per la decisió del president de la cambra d'ajornar la sessió d'investidura convocada fins que el Tribunal acordés el pronunciament d'admissió o inadmissió de la impugnació. Aquesta argumentació del Tribunal és discutible des de dues perspectives: en primer lloc, perquè atorga a la decisió del president del Parlament uns efectes *ex tunc* per justificar la primera decisió del Tribunal, que va ser presa quan no existia aquella decisió; en segon lloc, perquè confon dos plànols: el de la realitat de l'existència d'una actuació parlamentària —la proposta de candidat— i el fet que les pretensions del Govern de l'Estat tinguessin, en el moment de ser formulades, una naturalesa preventiva en relació amb les conseqüències que pogués comportar aquella proposta; dit en altres paraules, la decisió del president del Parlament demostra que la seva resolució “existia”, però no diu res sobre si la impugnació inicialment formulada tenia o no un caràcter preventiu respecte dels efectes jurídics, reals i constatables, que comportava aquella resolució en el moment en què es va presentar la impugnació.

Finalment, cal apuntar que la part dispositiva de la interlocutòria d'admissió de la impugnació conté tres pronunciaments especialment rellevants: suspèn les dues resolucions impugnades quatre mesos després que haguessin estat dictades; declara radicalment nul i sense efectes qualsevol acte que contravinguí la suspensió acordada, i, finalment, acorda notificar la interlocutòria al

15. Dictamen del Consell d'Estat 84/2018, de 25 de gener, sobre la proposta d'acord del Consell de Ministres pel qual es planteja la impugnació de disposicions sense força de llei i resolucions de les comunitats autònomes que preveu l'article 161.2 de la Constitució, en relació amb la Resolució de 22 de gener de 2018 del president del Parlament de Catalunya, per la qual es proposa a la cambra el diputat Carles Puigdemont i Casamajó com a candidat a la presidència de la Generalitat.

president del Parlament de Catalunya i als membres de la Mesa, advertint-los del seu deure d'impedir qualsevol iniciativa que ignori la suspensió acordada, tot avisant-los de les eventuais responsabilitats, incloses les penals, en què podrien incórrer en cas de no atendre aquest requeriment.¹⁶

La impugnació de la Moció 5/XII sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional

En aquest segon bloc de resolucions constitucionals, cal fer esment també de la STC 136/2018, de 13 de desembre, que resol la impugnació formulada pel Govern de l'Estat, a l'empara dels arts. 161.2 CE i 76 i 77 LOTC, contra els apartats 1 a 5 de la Moció 5/XII del Parlament de Catalunya, aprovada el 5 de juliol de 2018, sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional.

Des del vessant procedimental, d'aquesta sentència es poden destacar dos aspectes. En primer lloc, malgrat que es tracta del primer cop en què el Tribunal resol una impugnació formulada contra una moció aprovada per un parlament autonòmic, la sentència no entra a analitzar si aquesta expressió de la voluntat política parlamentària és susceptible de control per la jurisdicció constitucional; semblaria, en tal sentit, que la doctrina de les STC 42/2014, de 25 de març, i 259/2015, de 2 de desembre, que van recaure sobre dues resolucions del Parlament de Catalunya, han tancat, en sentit afirmatiu, el debat sobre la procedència del control constitucional d'actes parlamentaris que, sense produir efectes jurídics directes, són expressius d'una voluntat política.

En segon lloc, cal referir-se al procediment utilitzat per impugnar la Moció del Parlament de Catalunya. Com s'ha dit, la via a què recorre el Govern és la prevista en l'art. 161.2 CE, la qual cosa crida l'atenció si es té en compte que l'escrit d'impugnació posa èmfasi a assenyalar que és característica comuna a tota la Moció la voluntat del Parlament de Catalunya d'ignorar i promoure l'incompliment de decisions del Tribunal Constitucional; cal tenir en compte, en tal sentit, que aquesta "voluntat d'incompliment" ha justificat, en anteriors processos constitucionals, l'impuls per part de la representació del Govern

16. Posteriorment, la ITC 60/2018, de 5 de juny, desestima el recurs de súplica formulat per diversos diputats del Parlament de Catalunya contra la ITC 49/2018, de 26 d'abril.

de l'Estat d'un incident d'execució contra les actuacions parlamentàries que suposaven una vulneració del que s'havia decidit en sentències anteriors. Semblaria, doncs, que, en aquest cas, la via processal adequada seria també la de l'incident d'execució, a no ser que s'admeti que existeix una dualitat de procediments que permetrien actuar, de forma indistinta, contra la presumpta inadequació d'una actuació parlamentària a allò resolt per la jurisdicció constitucional.

El Tribunal Constitucional analitza aquesta eventual dualitat procedimental i posa en relleu les substancials diferències que existeixen entre el motiu d'impugnació basat en l'incompliment d'una sentència o resolució del Tribunal Constitucional i el control objectiu i abstracte de constitucionalitat que es porta a terme en el procés d'impugnació de disposicions autonòmiques, per la qual cosa el Tribunal entén que cal reservar la via de l'art. 161.2 CE a les infraccions objectivament verificables de la Constitució, i remetre el motiu d'incompliment als incidents d'execució de l'article 92 LOTC. D'acord amb això, la sentència conclou que el motiu general adduït per l'advocat de l'Estat, en la mesura que està dirigit contra els cinc apartats impugnats de la Moció 5/XII, d'"incompliment" de la STC 259/2015, de 2 de desembre, no pot conduir a una declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat en raó de la via processal escollida.

En canvi, la sentència declara la inconstitucionalitat dels apartats 1 a 3 de la Moció impugnada, que són els únics als quals es dirigeix el següent motiu del recurs. Per arribar a aquesta declaració d'inconstitucionalitat, el Tribunal es fonamenta en la doctrina de les STC 42/2014, de 25 de març, i 259/2015, de 2 de desembre, de les quals reitera, entre d'altres, els punts següents:

- la inexistència de clàusules d'intangibilitat en la Constitució i el caràcter inexcusable dels procediments de reforma constitucional com a via adequada per impulsar-hi modificacions;
- la conceptualització del "dret a decidir" com una aspiració política susceptible de ser defensada en el marc de la Constitució, sempre que no s'exclougui seguir les vies constitucionalment establertes per traduir la voluntat política en una realitat jurídica;
- la impossibilitat de contraposar legitimitat democràtica i legalitat constitucional en detriment de la segona;

– la referència al poble espanyol, com a dipositari de la sobirania i del qual emanen, per això, els poders d'un Estat.

Per al Tribunal, l'apartat 1 de la Moció, que recollia la voluntat del Parlament de Catalunya de dur a terme les actuacions necessàries previstes i aprovades pel Parlament per assolir democràticament la independència de Catalunya, implicava la contraposició d'una suposada i única legitimitat democràtica del Parlament davant de l'absència de legalitat i legitimitat de les institucions de l'Estat.

En segon lloc, la sentència considera que l'apartat 2, en què el Parlament de Catalunya reiterava els objectius polítics de la Resolució 1/XI, del 9 de novembre, sobre l'inici del procés polític a Catalunya com a conseqüència dels resultats electorals del 27 de setembre de 2015, vulnerava els principis d'Estat democràtic de dret (art. 1.1 CE) i de supremacia de la Constitució (art. 9.1 CE) en la mesura que la Resolució 1/XI estava inspirada en la negació de límit jurídic a l'actuació del Parlament, i en tal mesura els objectius que s'hi proclamaven es veien llastats per aquest vici.

Finalment, la sentència sosté que l'apartat 3, en què el Parlament es declarava dipositari de la sobirania del poble de Catalunya i reiterava el compromís d'assolir els objectius polítics del dret a decidir i de l'autodeterminació per vies democràtiques i no violentes, implicava una afirmació de sobirania que suposava la negació de la sobirania nacional, que residia únicament en el conjunt del poble espanyol, per la qual cosa es vulneraven els arts. 1.2 i 2 CE i 1 i 2.4 EAC, en relació amb els arts. 9.1 i 168 CE.

Novament, doncs, un acte del Parlament de Catalunya, dotat d'un fort contingut polític, és declarat —parcialment— inconstitucional, tot i que per si mateix no generava efectes jurídics directes, reals i constatables.

2. Educació: llengua, ensenyament diferenciat, remissions reglamentàries i praxi processal

Durant l'any 2018 el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre un tema especialment polèmic com és la constitucionalitat de la Llei orgànica 8/2013,

de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa (LOMCE), contra la qual s'havien formulat diversos recursos d'inconstitucionalitat.¹⁷

Tot seguit, comentarem quatre aspectes destacats de les sentències: la llengua, l'ensenyament diferenciat, les remissions reglamentàries i la praxi processal que reflecteix el conjunt de resolucions dictades.

Pel que fa a la llengua, la STC 14/2018, de 20 de febrer, analitza el mecanisme de control introduït per la LOMCE (nova disposició addicional 38, apartat 4.c, de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació) per garantir que, en les comunitats autònomes amb règim de cooficialitat lingüística, l'Administració educativa garantis l'efectivitat del dret dels pares, mares o tutors legals que els seus fills o pupils rebessin ensenyament en castellà, dins del marc de la programació educativa. En tal sentit, l'esmentada disposició addicional 38 establia que en cas que no es garantis una oferta docent raonable sostinguda amb fons públics en què el castellà fos utilitzat com a llengua vehicular, el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, previ procediment instruït per l'Alta Inspecció, a instància de l'interessat, assumiria íntegrament, per compte de l'Administració educativa, les despeses d'escolarització d'aquests alumnes en centres privats en què hi hagués l'oferta; aquestes despeses, a més, es repercutirien a l'Administració educativa.¹⁸

També es reformava —per la disposició final tercera de la LOMCE— l'apartat tercer de la disposició addicional vuitena de la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), amb la finalitat de regular la repercussió d'aquesta obligació financera mitjançant la deducció o retenció de les despeses d'escolarització derivades del proce-

17. Les tres sentències més rellevants són la STC 14/2018, de 20 de febrer, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de Catalunya; la STC 31/2018, de 10 d'abril, que dona resposta al recurs d'inconstitucionalitat de més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Socialista al Congrés, i la STC 49/2018, de 10 de maig, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del Parlament de Catalunya. Quatre sentències posteriors resolen recursos d'inconstitucionalitat plantejats pels governs autonòmics següents: Consell de Govern del Principat d'Astúries (STC 53/2018, de 24 de maig); Govern de les Canàries (STC 66/2018, de 21 de juny); Consell de Govern d'Andalusia (STC 67/2018, de 21 de juny) i Govern Basc (STC 68/2018, de 21 de juny).

18. L'obligació financera tindria caràcter excepcional i s'extingiria amb l'adopció per l'Administració educativa de mesures adequades per garantir els drets lingüístics individuals, sense que es consideressin adequades aquelles que suposessin l'atenció individualitzada en castellà o la separació en grups per raó de la llengua habitual.

diment esmentat en els imports satisfets per tots els recursos dels règims de finançament de les comunitats autònomes.

En analitzar aquesta regulació, el Tribunal és clar en declarar que no supera el judici de constitucionalitat, per dues raons.

En primer lloc, el Tribunal raona que la intervenció directa de l'Alta Inspecció en l'escolarització dels alumnes en el territori de Catalunya desborda la funció de comprovació, fiscalització o verificació que li és adequada en el marc constitucional, per penetrar en una indeguda assumpció per l'Estat d'una competència d'execució de la comunitat autònoma.

En segon lloc, la sentència assenyala que no existeix prou predeterminació normativa del supòsit de fet que determina el naixement de l'obligació financera, ja que l'Alta Inspecció d'educació entra en joc quan aquesta programació educativa no garanteixi, al seu parer, una oferta docent "raonable" sostinguda amb fons públics. La sentència afegeix que, a més, el procediment es dissenya sense establir un mecanisme previ d'intercanvi d'informació tendent a una desitjable solució de diferències per via de cooperació.

D'acord amb això, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de les disposicions impugnades.¹⁹ Aquesta declaració d'inconstitucionalitat semblava inexcusable, si es té en compte que la Llei, davant d'un suposat incompliment autonòmic de la normativa bàsica en matèria d'educació, establí un mecanisme que, d'una banda, suposava que l'Administració de l'Estat duia a terme un control i assumia l'exercici d'una competència executiva autonòmica, mentre que de l'altra s'afectaven recursos de les comunitats autònomes a fer front a les necessitats financeres vinculades a l'exercici de la competència autonòmica en el sentit decidit per l'Estat. Es produïa, doncs, una doble afectació no prevista constitucionalment: en l'àmbit competencial autonòmic i en l'autonomia financera de les comunitats autònomes.

19. La STC 14/2018, de 20 de febrer, declara que els tres últims paràgrafs de la disposició addicional trenta-vuitena.4.c) de la Llei orgànica d'educació, incorporada per l'art. únic, punt 99, de la LOMCE, són inconstitucionals i nuls. El Tribunal estén aquesta declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat a l'apartat tercer de la disposició addicional vuitena de la LOFCA, en la mesura que la considera instrumental de la disposició addicional esmentada, atès que regula la manera en què es repercuteix a la comunitat autònoma l'obligació financera derivada de les despeses d'escolarització decidides per l'Estat.

Tot i la declaració d'inconstitucionalitat, el Tribunal no sembla tancar completament una intervenció de les institucions estatals tendent a garantir l'escolarització en llengua castellana, ja que la sentència enumera, com a marc general, quatre principis que són prou ambigus i flexibles com per permetre articular un règim d'intervenció de l'Administració estatal sobre les administracions educatives autonòmiques. Primer, el Tribunal posa èmfasi a recordar que correspon a l'Estat vetllar pel respecte dels drets lingüístics en el sistema educatiu i, en particular, el de rebre ensenyament en la llengua oficial de l'Estat; segon, la sentència admet que l'Alta Inspecció educativa pot dur a terme activitats de tipus informatiu o de comprovació; tercer, el Tribunal apunta que les competències estatals de coordinació comporten la capacitat de regular i exercir facultats que impliquen un "cert poder de direcció" sobre alguns àmbits d'activitat autonòmica, com ara en l'àmbit educatiu; quart, la sentència també insisteix en la doctrina constitucional segons la qual el sistema de controls no s'escapa amb els que enuncia la Constitució, sinó que ha de ser completat amb aquells que poden definir els estatuts d'autonomia i les lleis orgàniques.

Com a conseqüència d'allò resolt per la STC 14/2018, de 20 de febrer, la STC 30/2018, de 22 de març, tot donant resposta a un conflicte positiu de competència promogut per la Generalitat de Catalunya, declara inconstitucional i nul·la la disposició reglamentària que desenvolupava el procediment establert per la LOMCE per controlar l'efectivitat del dret a rebre l'ensenyament en castellà: el Reial decret 591/2014, d'11 de juliol, pel qual es regulen els procediments relatius al reconeixement de la compensació dels costos d'escolarització que preveu l'apartat quart de la disposició addicional trenta-vuitena de la Llei orgànica 2/2006, de 3 de maig, d'educació.

Un segon aspecte destacat de les sentències dictades pel Tribunal —especialment de la STC 31/2018, de 10 d'abril—²⁰ és el reconeixement de la legitimitat constitucional de l'opció pedagògica per impartir ensenyaments separats per sexe, i, alhora, el rebuig que l'elecció d'aquest model pugui constituir-se en causa impeditiva perquè els centres docents que el segueixen puguin acce-

20. Aquesta sentència resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Socialista al Congrés. La doctrina d'aquesta sentència ha estat posteriorment ratificada en la resolució de diversos recursos d'inconstitucionalitat interposats per legislatius o executius autonòmics.

dir al finançament públic en condicions d'igualtat amb la resta de centres docents.

El Tribunal raona que es tracta d'un sistema merament instrumental i de caràcter pedagògic, fundat en la idea d'optimitzar les potencialitats pròpies de cadascun dels sexes, tenint en compte que, en la mesura que la Constitució reconeix la llibertat d'ensenyament (art. 27.1 CE), resulta d'acord amb ella qualsevol model educatiu que tingui per objecte el ple desenvolupament de la personalitat humana i el respecte als principis i als drets i llibertats fonamentals que reconeix l'art. 27.2 CE. Per al Tribunal, es tracta d'una opció pedagògica de voluntària adopció pels centres i de lliure elecció pels pares i, si escau, pels alumnes que forma part de l'ideari educatiu dels centres docents que optin per tal fórmula educativa.

Respecte del finançament, la sentència sosté que els centres d'educació diferenciada han de poder accedir al sistema de finançament públic en les mateixes condicions que els altres centres educatius que no segueixin aquest model pedagògic, atès que els ajuts públics previstos a l'art. 27.9 CE han de ser configurats en el respecte al principi d'igualtat, sense que sigui possible justificar un diferent tractament entre models pedagògics.²¹

En aplicació d'aquesta doctrina, la STC 74/2018, de 5 de juliol, estima un recurs d'empara formulat per una associació de pares d'alumnes d'un centre docent contra la decisió de l'Administració educativa autonòmica de denegar-los la renovació d'un concert educatiu i l'accés al règim de concert de diverses unitats d'educació infantil, denegació que es va fonamentar en l'educació diferenciada per sexes que duia a terme el centre docent.

El tercer dels aspectes destacats de les sentències és aquell que posa de manifest una de les problemàtiques clàssiques de la normativa bàsica, com és el fet que, davant del criteri general establert per la doctrina constitucional conforme al qual les bases han d'adoptar-se en normes amb rang de llei, la major part de normativa bàsica és aprovada mitjançant normes reglamentàries, de tal manera que el que, en principi, hauria de ser una excepció acaba esdevenint la regla.

21. Aquest pronunciament del Tribunal Constitucional no ha estat pacífic, ja que és objecte de diversos vots particulars formulats per cinc magistrats en la STC 31/2018, de 10 d'abril.

En tal sentit, en alguns dels processos constitucionals (STC 14/2018, de 20 de febrer, 49/2018, de 10 de maig, i 53/2018, de 24 de maig) s'impugnaven nombroses remissions a òrgans estatals perquè aprovessin la normativa reguladora de diversos continguts en matèria educativa. Les sentències consideren que la gran majoria d'aquestes habilitacions normatives són respectuoses amb l'ordenament constitucional en emparar-se en el règim excepcional que empara la utilització de normes reglamentàries per establir normativa bàsica. Es tracta d'habilitacions reglamentàries que es formulen tant a favor del Ministeri d'Educació²² com, principalment, del Govern, al qual s'habilita per dur a terme les regulacions següents:

- determinació dels criteris d'avaluació i les característiques generals de l'avaluació final de l'etapa d'educació primària;
- regulació del règim d'accés als centres universitaris;
- regulació de les condicions d'accés als cicles formatius de grau mitjà i grau superior, quan la demanda de places superi l'oferta;
- establiment dels termes perquè les administracions educatives publiquin els resultats obtinguts pels centres docents, considerats en relació amb els factors socioeconòmics i socioculturals del context en què radiquin, i les bases per a la utilització i l'accés públic dels resultats de les avaluacions;
- fixació de criteris en relació amb les proves que hagin de realitzar els alumnes que no tinguin la titulació exigida per a l'accés als graus mitjans i superior dels ensenyaments esportius;
- determinació dels estàndards d'aprenentatge avaluables pel que fa a les assignatures troncal i específiques.²³ L'acceptació, per part del Tribunal,

22. Són exemples d'habilitacions al Ministeri d'Educació aquelles que es formulen per a l'establiment dels formats que han de ser suportats pels sistemes de suport a l'aprenentatge en l'àmbit dels continguts educatius digitals públics, i també per a l'elaboració d'un marc comú de referència de competència digital docent que orienti la formació permanent del professorat.

23. La STC 14/2018, de 20 de febrer, només considera com a vulneradora de l'ordenament constitucional l'habilitació reglamentària al Govern de l'Estat per establir les bases de l'educació plurilingüe des de segon cicle d'educació infantil fins a batxillerat. La sentència raona, d'una banda, que aquesta habilitació legal no proporciona cap criteri susceptible de servir de pauta per a un eventual desplegament reglamentari bàsic en aquesta matèria, mentre que, de

de totes aquestes remissions reglamentàries consolida el paper central dels òrgans de l'Administració de l'Estat —en detriment del poder legislatiu— en la configuració del marc bàsic del sistema educatiu i, en conseqüència, li atorga un paper determinant en la delimitació de l'espai normatiu que resta a les comunitats autònomes per exercir les seves competències en matèria educativa.

El quart i darrer aspecte a destacar de les sentències rau en el fet que permeten posar de manifest una pràctica de la jurisdicció constitucional que ni contribueix a fer més clara la seva doctrina ni coadjuva a agilitar la resolució dels processos constitucionals. Ens referim al fet que el Tribunal no fa ús de la facultat regulada en l'art. 83 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, que estableix que podrà, a instància de part o d'ofici, en qualsevol moment, i prèvia audiència dels compareguts en el procés constitucional, disposar l'acumulació d'aquells processos amb objectes connexos que justifiquin la unitat de tramitació i decisió. Aquesta manca d'acumulació dels processos no és innòcua, sinó que té diverses conseqüències:

- En primer lloc, la doctrina constitucional sobre una mateixa disposició acaba contenint-se, de manera dispersa, en nombroses sentències, la qual cosa dificulta tant la seva comprensió com la tasca dels diferents operadors jurídics que l'han de tenir en compte;
- en segon lloc, les successives sentències dictades contenen nombroses remissions a la doctrina de les sentències anteriors i incorporen, de vegades, alguna modulació en funció del ponent de la sentència i dels lletrats que té adscrits, la qual cosa no contribueix tampoc a fer més entenedora la doctrina constitucional;
- en tercer lloc, però no menys important, els recursos humans del Tribunal —singularment, magistrats i lletrats— dediquen una part notable de les seves tasques professionals a assumptes que podrien ser resolts de manera unificada, en detriment d'altres assumptes dels quals també ha de conèixer

l'altra, assenyalava que tampoc pot considerar-se que aquesta modalitat d'educació plurilingüe presenti un caràcter excepcional, com en el cas examinat en la STC 184/2012, de 17 d'octubre, que va declarar la constitucionalitat d'una habilitació reglamentària al Govern amb l'argument de poder adaptar ràpidament la regulació dels itineraris formatius de l'Ensenyament Secundari Obligatori a les necessitats del sistema educatiu i a l'atenció dels alumnes.

el Tribunal, com ara els recursos d'empara en què estan en joc els drets i les llibertats fonamentals de les persones.

Semblaria raonable que el Tribunal optés per l'acumulació dels recursos presentats, especialment, quan aquests tinguin un rerefons competencial, i més si es pren en consideració que el model de descentralització política espanyol es caracteritza per una notable homogeneïtat competencial de les comunitats autònomes, la qual cosa constitueix un element afegit per a una resolució conjunta dels recursos per elles interposats. A més, tampoc no és sobrer recordar que el Tribunal, en resoldre les controvèrsies plantejades, no atorga una especial rellevància a la regulació dels estatuts d'autonomia, sinó que recorre, de forma sistemàtica i autoreferent, a la confrontació de la regulació objecte de conflicte amb la densa doctrina constitucional, que es converteix en el principal paràmetre de referència per a la resolució del procés constitucional.

Seria desitjable, doncs, que el Tribunal modifiqués aquesta praxi en benefici de la claredat de la seva doctrina, de la tasca dels operadors jurídics que l'han d'aplicar i d'una més ràpida resolució de la resta de processos constitucionals, especialment d'aquells en què, com s'ha dit, estan en joc els drets i les llibertats fonamentals de les persones que presenten recursos d'empara.

3. Habitatge: fins on arriben les competències autonòmiques?

Set processos constitucionals resolen els recursos d'inconstitucionalitat interposats pel president del Govern de l'Estat contra nombrosos preceptes de lleis autonòmiques que, en el marc de la situació de crisi econòmica, regulaven mesures tuitives de caràcter social en l'àmbit de l'habitatge.²⁴

24. STC 16/2018, de 22 de febrer (Llei foral 24/2013, de 2 de juliol, de mesures urgents per garantir el dret a l'habitatge a Navarra); STC 32/2018, de 12 d'abril (Llei del Parlament d'Andalusia 4/2013, d'1 d'octubre, de mesures per assegurar el compliment de la funció social de l'habitatge); STC 43/2018, de 26 d'abril (Llei 2/2014, de 20 de juny, de modificació de la Llei 2/2003, de 30 de gener, d'habitatge de les Canàries i de mesures per garantir el dret a l'habitatge); STC 80/2018, de 5 de juliol (Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana); STC 97/2018, de 19 de setembre (Llei 3/2015, de 18 de juny, d'habitatge del País Basc); STC 102/2018, de 4 d'octubre (Llei de Múrcia 10/2016, de 7 de juny, de reforma de la Llei 6/2015, de 24 de març, de l'habitatge de la Regió de Múrcia, i

Aquests processos constitucionals se sumen a aquells altres que tenen per objecte lleis autonòmiques que normen continguts vinculats, de forma directa o indirecta, a l'habitatge, com són la regulació de determinats aspectes relacionats amb la contractació hipotecària²⁵ o l'establiment de garanties per a les persones en situació de vulnerabilitat econòmica en cas que es vegin afectades per un procediment de tall de subministrament energètic per manca de pagament.²⁶

El conjunt d'aquests processos constitucionals reflecteix, d'una banda, fins a quin punt les institucions estatals —en aquest cas, el president del Govern— mostra una actitud especialment vigilant en relació amb les normes de caràcter social dictades per les comunitats autònomes, i de l'altra el plantejament de les institucions estatals, que, especialment, encara que no únicament, des de l'esclat de la crisi econòmica, entenen que els correspon establir polítiques unitàries en els àmbits materials que, de forma directa o indirecta, estan relacionats amb els efectes de la crisi econòmica, amb independència que les comunitats autònomes tinguin atribuïdes competències exclusives o compartides sobre ells.

Tres són els aspectes que es poden posar en relleu de la doctrina continguda en les sentències dictades pel Tribunal:

– el criteri utilitzat pel Tribunal per mesurar la constitucionalitat de les normes autonòmiques, consistent en la interdicció que aquestes puguin “menyscabar” l'efectivitat de les polítiques estatals;

de la Llei 4/1996, de 14 de juny, de l'Estatut dels consumidors i usuaris de la Regió de Múrcia); STC 106/2018, de 4 d'octubre (Llei 2/2017, de 17 de febrer, d'emergència social de l'habitatge d'Extremadura).

25. STC 54/2018, de 24 de maig (Llei 2/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum); STC 119/2018, de 31 d'octubre (Llei 1/2012, de 26 de març, per a la protecció dels drets dels consumidors mitjançant el foment de la transparència en la contractació hipotecària a la Comunitat de Madrid).

26. STC 54/2018, de 24 de maig (Llei 2/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum); STC 80/2018, de 5 de juliol (Llei 2/2017, de 3 de febrer, per la funció social de l'habitatge de la Comunitat Valenciana).

- la constitucionalitat de l'establiment, per la normativa autonòmica, del deure de donar “ús habitacional” als habitatges;
- la manca de caràcter discriminatori de les mesures autonòmiques, sancionadores i expropiatòries, en matèria d'habitatge que afectin persones jurídiques.

Tot seguit, comentarem aquests tres aspectes de forma separada.

Primerament, com s'ha dit, el Tribunal es reafirma en la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de maig, segons la qual una disposició autonòmica pot ser contrària a l'ordre constitucional de distribució de competències, no perquè contradigui la normativa bàsica, sinó perquè adopti polítiques o opcions diferents a les que aquella preveu, de tal manera que, eventualment, pugui menyscarbar la seva efectivitat. La conseqüència d'aquest plantejament, fonamentat en un criteri notablement ambigu com és el del menyscabament de la competència estatal, és la dràstica restricció de la possibilitat que les comunitats autònomes puguin impulsar polítiques pròpies i diferenciades en els seus àmbits de competència exclusiva, com és el cas de l'habitatge.

D'acord amb aquesta doctrina, les STC 16/2018, de 22 de febrer; 32/2018, de 12 d'abril, i 43/2018, de 26 d'abril; 80/2018, de 5 de juliol; 97/2018, de 19 de setembre, i 106/2018, de 4 d'octubre, declaren inconstitucionals i nul·les disposicions de les lleis autonòmiques en què es declarava l'interès social de la cobertura de necessitat d'habitatge de persones en especials circumstàncies d'emergència social, als efectes d'aplicar el procediment d'expropiació forçosa respecte del dret d'ús dels habitatges incursos en procediments de desnonament per execució hipotecària instats per entitats bancàries en els quals resultés adjudicatària de l'habitatge una entitat financera. Les sentències entenen que les normatives autonòmiques suposen un ús de la competència autonòmica en matèria d'habitatge que, en interferir d'una manera significativa en l'exercici legítim que l'Estat fa de les seves competències (art. 149.1.13 CE) per atendre les mateixes necessitats, menyscaba la plena efectivitat d'aquesta competència estatal.

En tal sentit, el Tribunal posa en relleu que l'Estat continua mantenint les mesures estatals de política econòmica que la STC 93/2015 havia considerat que eren menyscabades per la regulació autonòmica en matèria d'habitatge: d'una banda, la improcedència del llançament quan en un procés judicial o extrajudicial d'execució hipotecària s'hagués adjudicat al creditor l'habitatge

habitual de persones que es troben en supòsits d'especial vulnerabilitat;²⁷ de l'altra, la regulació del Fons social d'habitatges.²⁸

Com s'ha avançat, un segon punt destacat d'aquest conjunt de sentències rau en l'admissió de la constitucionalitat de l'establiment, per la normativa autonòmica, del deure de donar un "ús habitacional" als habitatges. La representació processal de l'Estat al·legava un grapat de preceptes constitucionals, de caràcter competencial i no competencial, infringits per aquest deure, però el Tribunal descarta la seva vulneració amb una quintuple argumentació.

– En primer lloc, les sentències continuen la línia jurisprudencial que dona resposta a les cada cop més freqüents al·legacions de l'advocat de l'Estat, en els processos constitucionals, de considerar vulnerada en abstracte, per les disposicions autonòmiques, la competència estatal de l'art. 149.1.1 CE, però sense aduir cap normativa infraconstitucional reguladora d'un dret constitucional. Per al Tribunal, l'eventual vulneració d'aquell títol competencial no es pot produir en abstracte, sinó que cal que l'Estat hagi aprovat les condicions bàsiques que li permet dictar l'esmentat precepte constitucional: només llavors podrà examinar-se aquesta eventual vulneració. D'aquesta manera, es podria dir que el títol de l'art. 149.1.1 CE es configura com un títol competencial de "plena configuració legal", perquè semblaria que, a diferència de la normativa bàsica, en què els aspectes bàsics poden "extreure's" de l'ordenament encara que l'Estat no hagi aprovat formalment la normativa bàsica, les condicions bàsiques de l'art. 149.1.1 CE requereixen la seva aprovació formal. D'acord amb aquesta doctrina, el Tribunal descarta que el deure de destinar l'habitatge de manera efectiva a habitació, com a manifestació de la funció social de l'habitatge, vulneri l'art. 149.1.1 CE, tot raonant que, no havent exercit el legislador estatal l'habilitació que aquest precepte constitucional li atorga, el legislador autonòmic en matèria d'habitatge no troba límits des d'aquesta perspectiva constitucional.

27. El Reial decret Llei 5/2017, de 17 de març, va confirmar aquesta mesura tot donant nova redacció als apartats primer i segon de l'article 1 de la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració de deute i habitatge social.

28. La disposició final quarta de la Llei 9/2015, de 25 de maig, de mesures urgents en matèria concursal, va mantenir vigent el Fons social d'habitatges regulat a la disposició addicional primera de la Llei 1/2013, de 14 de maig, de mesures per reforçar la protecció dels deutors hipotecaris, reestructuració de deute i habitatge social.

– En segon lloc, el Tribunal rebutja que la mesura autonòmica envaeixi les atribucions estatals *ex* art. 149.1.8 CE, ja que la definició d'un deure o obligació concreta del propietari d'un habitatge, previst en funció de l'assoliment d'un fi d'interès públic, no s'enquadra en la matèria "legislació civil".

– En tercer lloc, el Tribunal considera que el tipus sancionador que preveu que les persones jurídiques —incloses en aquesta categoria genèrica les entitats de crèdit i també les societats de gestió d'actius— que tinguin en el seu patrimoni habitatges i els mantinguin deshabitats durant un determinat període de temps incorreran en una infracció molt greu no menyscaba les competències econòmiques atribuïdes a l'Estat pels articles 149.1.11 i 149.1.13 CE. Per al Tribunal, la reacció sancionadora és apta per produir una certa incidència negativa en la solvència de les entitats de crèdit perquè redueix el valor dels seus actius immobiliaris, però no interfereix d'una manera significativa en l'efectivitat de les mesures estatals de política econòmica.

– En quart lloc, el Tribunal raona que els supòsits addicionals d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de la propietat que puguin afectar entitats financeres per mantenir un habitatge deshabitat en els casos en què constitueixi infracció sancionable tampoc no menyscaben significativament les decisions que l'Estat ha adoptat *ex* article 149.1.13 CE per millorar la solvència de les entitats financeres i per optimitzar el procés de desinversió dels actius immobiliaris de pitjor qualitat, sempre que aquells supòsits vagin acompanyats de la indemnització corresponent.

– En cinquè lloc, per al Tribunal, la inclusió, com a part del contingut essencial del dret de propietat de l'habitatge, del deure de destinar aquest, de forma efectiva, a l'ús habitacional previst en l'ordenament, no suposa que aquest deure formi part del contingut essencial d'aquest tipus de dret de propietat, en la mesura que no es configura com un real deure del propietari, sinó com un objectiu que persegueix el poder públic mitjançant la seva política d'habitatge. Per tant, les sentències no consideren que suposi una innovació del contingut essencial del dret de propietat dels habitatges situats en la comunitat autònoma, configurat en l'article 33 CE.²⁹

29. El Tribunal tampoc no considera que el deure d'ús habitacional vulneri el principi de proporcionalitat, ja que malgrat que suposi una restricció rellevant per al titular del dret de propietat, el legislador l'adopta en funció d'un fi de rellevància constitucional com és garantir el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat (art. 47.1 CE), a la qual cosa cal sumar l'ampli

Finalment, el tercer i darrer punt destacat de les sentències —STC 16/2018, de 22 de febrer; 32/2018, de 12 d'abril, i 43/2018, de 26 d'abril— rau en el fet que el Tribunal rebutja que determinades mesures, sancionadores o expropiatòries, que afecten les persones jurídiques propietàries d'habitatges —que inclouen les entitats financeres, les seves filials i les entitats de gestió d'actius— suposin una actuació discriminatòria respecte d'altres tipus de propietaris. Per al Tribunal, la notorietat de la utilització dels habitatges com a bé d'inversió de les persones jurídiques, davant del “natural” exercici del dret a l'habitatge propi de les persones físiques, podria justificar raonablement que el legislador associés conseqüències diverses a l'incompliment del deure de donar efectiva habitació a l'habitatge quan el seu titular és una persona jurídica.

Com a comentari final d'aquest apartat, es pot apuntar que la doctrina constitucional presenta uns efectes ambivalents per a l'esfera d'interessos de les comunitats autònomes. D'una banda, el Tribunal, com s'ha vist, es referma en la seva doctrina que fa una lectura restrictiva de les competències autonòmiques, segons la qual són inconstitucionals les mesures autonòmiques que, tot i no ser contradictòries amb les mesures estatals, puguin arribar a menyscarbar la seva efectivitat, la qual cosa crea un marc propici perquè els títols competencials estatals (planificació general de l'activitat econòmica, ordenació del crèdit i de la banca, règim energètic, etc.) acabin ocupant el lloc que, en principi, hauria de correspondre a les competències autonòmiques exclusives en l'àmbit dels serveis socials, el consum i l'habitatge, que haurien de permetre a les comunitats autònomes adoptar mesures de caràcter social. De l'altra, en canvi, el Tribunal admet la constitucionalitat de les mesures autonòmiques en matèria d'habitatge de notable rellevància consistents a establir l'obligació d'ús habitacional dels habitatges³⁰ i, també, a regular mesures sancionadores i expropiatòries que afectin persones jurídiques propietàries d'habitatges, incloses les entitats bancàries. A partir de l'admissió de la constitucionalitat d'aquestes dues mesures, sembla que es consolida un espai perquè les comu-

marge d'apreciació que incumbeix el legislador en aquest àmbit, de tal manera que no es desborda el just equilibri entre els mitjans emprats i la finalitat pretesa.

30. És cert, però, que el raonament de les sentències segons el qual el deure de donar un ús habitacional als habitatges no vulnera l'art. 149.1.1 CE perquè el legislador estatal no ha exercit l'habilitació que li confereix aquest precepte constitucional deixa oberta la possibilitat que l'Estat, en un futur, faci ús de l'habilitació esmentada i aprovi una normativa a la qual s'hagin d'ajustar les disposicions autonòmiques.

nitats autònomes aprofundeixin, si així ho consideressin procedent, en el seu règim jurídic per tal de contribuir a fer efectiu el dret a l'habitatge.

4. Sanitat: la universalització de l'assistència sanitària per disposicions autonòmiques

Tres sentències del Tribunal Constitucional —STC 2/2018, d'11 de gener,³¹ 17/2018, de 22 de febrer,³² i STC 18/2018, de 22 de febrer—³³ tenen per objecte disposicions autonòmiques que regulaven la universalització de l'assistència sanitària, tot estenent-la a persones que no gaudien del dret a rebre prestacions sanitàries, amb càrrec a fons públics, a través del Sistema Nacional de Salut, d'acord amb el que establia la normativa bàsica.

El Tribunal resol els processos constitucionals a partir de la doctrina de la STC 134/2017, de 16 de novembre, que va considerar que la determinació de

31. La STC 2/2018, d'11 de gener, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern contra diversos preceptes de la Llei 7/2016, de 21 de juliol, de mesures extraordinàries contra l'exclusió social, de la comunitat autònoma d'Extremadura. Els articles 2.a) i 3 d'aquesta Llei estenien l'accés a les prestacions sanitàries a les persones estrangeres no registrades ni autoritzades com a residents a Espanya i amb residència efectiva a Extremadura que no tinguessin la condició d'assegurades ni de beneficiàries del Sistema Nacional de Salut i que no poguessin exportar el dret a cobertura sanitària en aquest sistema dels seus països d'origen, ni hi hagués un tercer obligat a pagament.

32. La STC 17/2018, de 22 de febrer, resol el recurs d'inconstitucionalitat plantejat pel president del Govern contra la Llei foral 8/2013, de 25 de febrer, per la qual es reconeix a les persones residents a Navarra el dret d'accés a l'assistència sanitària gratuïta del sistema públic sanitari de Navarra. L'article únic d'aquesta Llei determinava que totes les persones amb residència a Navarra tenien dret de forma gratuïta a l'assistència sanitària primària o especialitzada, prestada pel sistema sanitari públic de la Comunitat Foral de Navarra, amb càrrec als pressupostos generals de Navarra, qualsevol que fos la seva edat, nacionalitat o situació legal o administrativa.

33. La STC 18/2018, de 22 de febrer, resol el conflicte positiu de competència promogut pel Govern espanyol contra el Decret foral 117/2012, de 31 d'octubre, pel qual es modifica el Decret foral 640/1996, de 18 de novembre, que estableix el procediment i les condicions per a l'accés a les prestacions del règim d'universalització de l'assistència sanitària pública a la Comunitat Foral de Navarra. L'apartat primer de l'article únic del Decret foral 117/2012 establia que podrien acollir-se a la cobertura sanitària que preveia el decret els ciutadans que, sense tenir la condició d'assegurats o beneficiaris del Sistema Nacional de Salut, segons el que establia la normativa estatal bàsica, acreditessin la seva residència habitual en un municipi de Navarra amb una antiguitat mínima d'un any immediatament anterior a la presentació de la sol·licitud, i que, a més, reunissin la resta de requisits exigits pel decret foral.

la condició d'assegurat i beneficiari del Sistema Nacional de Salut, establerta a l'article 3 de la Llei 16/2003, de 28 de maig, de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut, en la redacció introduïda per l'article 1.1 del Reial decret llei 16/2012, de 20 d'abril, compleix la doble exigència de ser formalment i materialment bàsica, ja que es trobava recollida en una norma amb rang de llei i havia estat considerada com materialment bàsica.

Sobre la base d'aquesta doctrina, el Tribunal afirma que la normativa bàsica estatal tanca tota possibilitat a les normes autonòmiques de desenvolupament per configurar un sistema d'accés a les prestacions sanitàries que no atengui els conceptes d'assegurat o de beneficiari que han establert les bases recollides en l'esmentat art. 3 de la Llei 16/2003. Aquest plantejament comporta que les comunitats autònomes no tenen marge per modificar l'àmbit subjectiu del dret a l'assistència sanitària, ampliant la cobertura dels qui van ser exclosos de la mateixa per la legislació estatal.

D'acord amb el que s'ha assenyalat, els preceptes de les normes autonòmiques que estenien l'àmbit subjectiu de les prestacions sanitàries públiques a persones que no gaudien de la condició d'assegurat i beneficiari establerta en la normativa bàsica són declarats inconstitucionals i nuls per les tres sentències esmentades.³⁴ Aquesta declaració d'inconstitucionalitat, que es fonamenta en una doctrina constitucional que no és plenament pacífica,³⁵ confirma la impossibilitat que les comunitats autònomes puguin dur a terme una política diferenciada en l'àmbit de les prestacions públiques sanitàries, ampliant els col·lectius que en poden ser beneficiaris. En tal sentit, crida especialment l'atenció que les sentències no analitzin quin és l'abast del dret a la protecció

34. La STC 17/2018, de 22 de febrer, també declara inconstitucional i nul·la la disposició addicional única de la Llei foral 8/2013, que reconeixia el dret efectiu i immediat d'accés a la complementació de les prestacions farmacèutiques en els termes de dos preceptes de la Llei 18/2012 que havien estat declarats, parcialment, inconstitucionals i nuls per la STC 140/2017, de 30 de novembre. Aquesta darrera sentència havia entès que els dos articles de la Llei 18/2012 introduïen diferències en les condicions d'aportació dels usuaris i, per tant, en les condicions de finançament dels medicaments fixades en la normativa bàsica estatal, que no es corresponien amb els criteris que determinava aquesta.

35. Cadascuna de les tres sentències compta amb dos vots particulars, signats per un total de cinc magistrats, en què aquests discrepen tant de la fonamentació jurídica com de la part dispositiva de les resolucions constitucionals, per entendre que el nivell mínim homogeni o nivell de suficiència de les prestacions sanitàries públiques, la fixació del qual correspon a l'Estat *ex art. 149.1.16 CE*, és susceptible de millora si així ho decideixen les comunitats autònomes en els seus àmbits territorials.

de la salut previst constitucionalment (art. 43.1 CE), ni tampoc com opera i vincula el deure constitucional que correspon a les comunitats autònomes, en la seva qualitat de poders públics, per organitzar i tutelar la salut pública (art. 43.2 CE). No es pot oblidar que aquestes dues previsions constitucionals han d'informar la legislació positiva, la pràctica judicial i l'actuació dels poders públics (art. 53.3 CE) i, per tant, haurien de ser també tingudes en compte per coadjuvar a valorar la constitucionalitat de les normes autonòmiques, ja que no és sobrer recordar que aquestes són fruit d'un exercici competencial que no es desenvolupa en el buit, sinó en interacció amb el conjunt de drets i principis que conformen l'ordenament constitucional i estatutari.

En qualsevol cas, la teòrica competència autonòmica de desenvolupament en matèria de sanitat no va més enllà, en l'àmbit analitzat en les sentències, del que seria una simple competència d'execució, a la qual cosa cal sumar que l'autonomia financera de les comunitats autònomes també resta en un segon terme en la mesura que les comunitats es veuen impossibilitades per destinar recursos econòmics a una finalitat, com és l'atenció sanitària pública de determinats col·lectius, per la qual havien optat en exercici de la competència que tenien assumida en matèria de sanitat.³⁶

5. Les competències estatals sobre procediment administratiu comú i règim jurídic de les administracions públiques enfront de la potestat autoorganitzatòria autonòmica

Tres sentències —les STC 33/2018, de 12 d'abril; 55/2018, de 24 de maig, i 132/2018, de 13 de desembre—³⁷ tenen per objecte disposicions estatals que, tot

36. Cal fer notar que, mitjançant el Reial decret llei 7/2018, de 27 de juliol, sobre l'accés universal al Sistema Nacional de Salut, es va modificar l'art. 3 de la Llei per ampliar l'àmbit subjectiu de beneficiaris del sistema de salut pública. En aquest context, el president del Govern de l'Estat va desistir del recurs d'inconstitucionalitat promogut contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 9/2017, de 27 de juny, d'universalització de l'assistència sanitària amb càrrec a fons públics mitjançant el Servei Català de Salut (ITC 109/2018, de 16 d'octubre).

37. Les tres sentències resolen recursos interposats pel Govern de Catalunya contra lleis estatals: la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa (STC 33/2018, de 12 d'abril); la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (STC 55/2018, de 24 de maig), i la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (STC 132/2018, de 13 de desembre).

i que emparades en els títols competencials sobre procediment administratiu comú i règim jurídic de les administracions públiques, havien estat dictades en el marc del procés de recentralització de l'Estat autònic endegat arran de l'esclat de la crisi econòmica. Aquestes disposicions pretenien homogeneïtzar diversos aspectes organitzatius i procedimentals de les administracions públiques, incloses les autonòmiques i les locals, fonamentant-se en criteris d'eficiència econòmica i sostenibilitat pressupostària. Fins i tot, algunes d'aquestes normes, fent un pas més, s'emparaven de forma explícita en títols competencials estatals de caràcter econòmic, la qual cosa, com es veurà, no és acceptada pel Tribunal.

La primera de les sentències que cal comentar és la STC 33/2018, de 12 d'abril, que analitza la constitucionalitat de dues mesures estatals de finalitat homogeneïtzadora, establertes per la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa:

- la implantació de l'anomenat “Tauler edictal únic”;
- la regulació de la Base de dades nacional de subvencions.

La mesura consistent en la implantació de l'anomenat “Tauler edictal únic” a través del BOE suposava que mitjançant aquest Tauler s'havia de dur a terme la notificació edictal, quan no fos possible la personal, en tota mena de procediments administratius. Si bé la nova regulació preveia expressament la possibilitat que, prèviament i amb caràcter facultatiu, les administracions poguessin publicar un anunci en el butlletí oficial de la comunitat autònoma o de la província, els terminis per recórrer o presentar al·legacions es comptaven a partir del dia següent a l'única publicació necessària, que era la del BOE.

Per resoldre la controvèrsia competencial, que el Tribunal enquadra en el títol competencial de “bases del règim jurídic de les administracions públiques”, la sentència posa èmfasi a destacar que l'àmbit de la reforma és la “notificació edictal”, que es produeix quan els interessats en un procediment a qui ha de notificar-se personalment un acte són “desconeguts, s'ignori el lloc de la notificació o bé, intentada aquesta, no s'hagués pogut practicar”. En aquest cas la notificació es faria per mitjà d'un anunci publicat en el BOE.

En canvi, a criteri del Tribunal, el règim de publicitat dels actes, disposicions generals i normes del Govern o de l'Administració de la Generalitat regulat

en l'art. 68.5 EAC,³⁸ que la representació de Govern de Catalunya considerava infringit, té un àmbit diferent al previst en la normativa estatal. La sentència raona, en tal sentit, que el precepte estatutari fa referència a uns actes que necessàriament han de ser objecte de publicació, com a condició perquè comenci la seva eficàcia, mentre que la publicació que imposa la normativa impugnada és un mitjà no necessari sinó contingent per obtenir aquest efecte, ja que depèn que la notificació personal als seus destinataris no s'hagi pogut dur a terme i s'hagi de recórrer a la seva publicació.

D'acord amb això, la sentència conclou que la potestat d'autoorganització de la Generalitat de Catalunya no pot considerar-se vulnerada en termes inconstitucionals, ja que la comunitat autònoma pot organitzar el servei de publicitat dels seus actes i normes com consideri oportú, en particular a través del *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

La segona impugnació resolta per la STC 33/2028, de 12 d'abril, tenia per objecte la regulació de la Base de dades nacional de subvencions (BDNS). La disposició impugnada preveia que les administracions que promoguessin la convocatòria de subvencions havien de comunicar a la BDNS el text de la convocatòria i la informació requerida per la mateixa Base, perquè aquesta donés trasllat al diari oficial corresponent de l'extracte de la convocatòria, per a la seva publicació.

Per al Tribunal, no genera dubte de constitucionalitat el genèric deure de comunicar a un òrgan de l'Estat determinades dades relatives a les subvencions gestionades per una comunitat autònoma —ja establerta en la legislació anterior—, atès que aquesta obligació s'empara en el deure general de coordinació entre administracions i en el servei al ciutadà imposats per l'art. 103.1 CE, i, des de la perspectiva estrictament competencial, en el títol de l'art. 149.1.18 CE.

En canvi, la sentència afirma que la previsió que correspongui a la BDNS donar trasllat al diari oficial corresponent de l'extracte de la convocatòria de subvencions, per a la seva publicació, pot produir perturbacions en el funcio-

38. L'art. 68.5 EAC estableix que els actes, les disposicions generals i les normes que emanen del Govern o de l'Administració de la Generalitat han d'ésser publicats en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, i que aquesta publicació és suficient per a l'eficàcia dels actes i per a l'entrada en vigor de les disposicions generals i les normes.

nament de l'Administració autonòmica, com ara el retard de la publicitat de la convocatòria, i en tot cas la subordinació i dependència a una actuació aliena. D'acord amb això, la sentència declara la inconstitucionalitat de la intermediació de l'òrgan estatal, que es declara que no és aplicable a les comunitats autònomes sense perjudici de la seva aplicació a les altres administracions subjectes a la Llei general de subvencions.

En darrer lloc, la sentència analitza les dues possibles conseqüències de l'incompliment de l'obligació imposada a les comunitats autònomes i a altres entitats subjectes a la Llei general de subvencions de comunicar, a la BDNS, determinades dades de les subvencions que gestionen: d'una banda, l'anul·labilitat de la convocatòria; de l'altra, la possibilitat que l'Estat pugui imposar una multa coercitiva de 3.000 euros, reiterable mensualment, als òrgans autonòmics que incompleixin aquella obligació.

Respecte de la primera de les conseqüències —l'anul·labilitat de la convocatòria—, la sentència declara, amb un marcat to apodíctic, que havent-se reconegut la competència de l'Estat per exigir la comunicació de les dades, no es pot negar la mateixa competència per regular aquesta conseqüència del seu incompliment.

En canvi, el Tribunal entén que les multes coercitives, que serien imposades pel ministre d'Hisenda i Administracions Públiques a un òrgan d'una comunitat autònoma, van més enllà del límit de supervisió permès per la jurisprudència constitucional, alterant el sistema de controls de l'Estat sobre les comunitats autònomes dissenyat per la Constitució i el bloc de la constitucionalitat. En tal sentit, la sentència argumenta que la potestat per imposar multes coercitives situa les comunitats autònomes en una situació de subordinació incompatible amb la seva autonomia constitucionalment garantida i amb les seves competències en les matèries en què s'insereixen les subvencions.

D'acord amb això, la sentència conclou que les multes coercitives no poden ser imposades a òrgans autonòmics, si bé no declara la inconstitucionalitat d'aquesta regulació atenent al fet que el sistema de multes coercitives es projecta sobre totes les “administracions, organismes o entitats” —no només les autonòmiques, doncs— obligades a subministrar informació sobre les seves subvencions, respecte de les quals, per tant, la possibilitat d'imposar multes coercitives continuaria plenament vigent.

Com a apunt final d'aquest apartat, cal assenyalar que sobta que el Tribunal admeti la constitucionalitat del règim d'anul·labilitat de les convocatòries de subvencions autonòmiques que no siguin comunicades a la BDNS, que a la pràctica contribueix a col·locar les comunitats autònomes en una situació de dependència quasijeràrquica respecte de l'Administració de l'Estat, alhora que suposa la utilització del dret administratiu per resoldre aspectes controvertits de l'exercici de les competències autonòmiques. Des d'una altra perspectiva, el règim d'anul·labilitat té una dubtosa eficàcia "coercitiva" quan el vici procedimental consisteix en l'omissió d'un tràmit, com és el cas de la manca de comunicació de les convocatòries de subvencions.³⁹

La segona sentència que cal analitzar és la STC 55/2018, de 24 de maig, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de Catalunya contra diversos preceptes de Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Des del vessant competencial, la STC 55/2018 modula plantejaments anteriors del mateix Tribunal⁴⁰ i rebutja que els números 13 i 14 de l'art. 149.1 CE contribueixin a donar cobertura al títol VI de la Llei 39/2015, relatiu a la iniciativa legislativa i la potestat per dictar reglaments, i a la disposició addicional segona, relativa a l'adhesió de les comunitats autònomes i entitats locals a les plataformes i registres de l'Administració General de l'Estat. La sentència rona que aquestes previsions de la Llei 39/2015, tot i que responguin a finalitats d'estalvi o eficiència, només aborden qüestions de règim jurídic i procediment de les administracions públiques, com ara la "bona regulació" en l'elaboració de projectes de reglament i avantprojectes de llei, o la implantació de mitjans electrònics en l'organització i el procediment administratiu, per la qual cosa

39. Cal tenir en compte que l'art. 51 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les Administracions públiques, determina que, en casos d'anul·labilitat, l'òrgan que anul·li les actuacions disposarà la conservació d'aquells actes i tràmits el contingut dels quals s'hagués mantingut igual si no s'hagués comès la infracció. No sembla que una manca de comunicació a la BDNS hagués d'afectar la totalitat dels tràmits del procediment subvencional, amb la qual cosa la declaració d'anul·labilitat tindria una reduïda efectivitat pràctica, perquè els tràmits essencials poden conservar-se.

40. El Tribunal Constitucional, en resoldre diverses controvèrsies competencials, havia estat prou receptiu amb aquest plantejament "economicista" estatal, i havia admès que els títols econòmics estatals dels arts. 149.1.13 i 14 CE, units al principi d'estabilitat pressupostària de l'art. 135 CE, emparaven, de forma principal o coadjuvant, la regulació de diverses disposicions estatals adoptades en diferents àmbits materials.

han d'enquadrar-se en les competències estatals sobre l'organització i el procediment de les administracions públiques (art. 149.1.18 CE).⁴¹

La sentència analitza els articles impugnats de la Llei 39/2015 tot confrontant l'abast que pot assolir la capacitat reguladora estatal emparada en els títols competencials de l'art. 149.1.18 CE —règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú— amb la potestat d'autoorganització que correspon a la Generalitat de Catalunya en l'àmbit normatiu (iniciativa legislativa i potestat reglamentària), executiu (procediment d'elaboració dels actes administratius) i, de manera transversal, respecte del sistema d'identificació dels interessats en el procediment. La resposta que dona el Tribunal a aquesta confrontació d'àmbits competencials és ambivalent.

Respecte de la iniciativa legislativa, el Tribunal declara que diverses previsions de la Llei 39/2015 vulneren l'ordre de distribució de competències, ja sigui perquè no correspon al legislador estatal ordinari distribuir poders normatius entre les institucions autonòmiques —per exemple, la regulació del règim d'habilitació legal a les conselleries dels governs autonòmics de l'art. 129.4, paràgraf tercer—, ja sigui perquè vulneren la potestat d'autoorganització de la Generalitat de Catalunya —per exemple, el règim d'avaluació normativa i adaptació de la normativa vigent als principis de bona regulació de l'art. 130 o la regulació de la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de llei i reglaments de l'art. 133.

En l'àmbit de la potestat reglamentària, la STC 55/2018 declara que són contràries a l'ordre constitucional de distribució de competències algunes previsions, com ara el règim de planificació normativa (art. 132 CE), en la mesura que es tracta d'una regulació de caràcter marcadament formal o procedimental que baixa a qüestions de detall (periodicitat, contingut i lloc de publicació del pla normatiu) que no pot entendre's emparada en el títol relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'art. 149.1.18 CE.

Respecte dels procediments administratius especials, la sentència considera constitucional la determinació que només mitjançant llei, quan resulti efi-

41. En el mateix sentit es pronuncia la STC 110/2018, de 17 d'octubre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de les Canàries contra l'art. 1, en connexió amb el títol VI (arts. 127 a 133), de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

caç, proporcionat i necessari per a la consecució de les finalitats pròpies del procediment, i de manera motivada, es poden incloure tràmits addicionals o diferents als previstos a la Llei (art. 1.2). La sentència raona que aquesta reserva de llei no elimina la capacitat de les comunitats autònomes d'op-
tar entre els instruments legal i reglamentari en una sèrie no menyspreable d'aspectes⁴² i, a més, incideix legítimament en la capacitat organitzativa de les comunitats autònomes per evitar la proliferació de regulacions procedi-
mentals amb legitimitat democràtica de segon grau i dotar d'un règim més estable i transparent els procediments administratius, en desenvolupament d'una garantia constitucional (art. 105.c CE).

Finalment, el Tribunal rebutja que pugui considerar-se una modalitat de control l'obligació que la comunitat autònoma que opti per mantenir un registre electrònic propi o una plataforma d'intermediació de dades hagi de justificar davant el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que pot prestar el servei d'una manera més eficient (disposició addicional segona). La sentència salva la constitucionalitat d'aquest precepte interpretant que, tot i que aquella obligació comporti la de justificar el compliment dels mandats d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i també el deure de comunicar aquesta justificació a l'Estat, això no suposa que aquest estigui habilitat per exercir un control administratiu.⁴³ Ara bé, malgrat els esforços argumentatius de la sentència, no és agosarat afirmar que el Tribunal fa un ús forçat de la tècnica d'interpretació conforme per salvar la constitucionalitat del precepte, ja que la mateixa existència de l'obligació de remetre un informe a l'Administració de l'Estat per justificar l'eficiència de la creació d'un registre electrònic suposa la configuració d'un règim de supervisió de l'Estat sobre la potestat autoorganitzatòria de les comunitats autònomes, tot i que, segons la sentència, no generi cap conseqüència.

La tercera sentència que cal analitzar és la STC 132/2018, de 13 de desembre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector

42. L'incís final de l'art. 1.2 de la Llei 39/2015 estableix que per reglament es poden establir especialitats del procediment referides als òrgans competents, terminis propis del concret procediment per raó de la matèria, formes d'iniciació i terminació, publicació i informes a demanar.

43. Es tractaria, per al Tribunal, d'una base del règim jurídic de les administracions públiques que regularia una tècnica de col·laboració interadministrativa de l'Estat de les autonomies.

públic. Com en el cas de la STC 55/2018, de 24 de maig, el Tribunal Constitucional rebutja que els preceptes impugnats puguin trobar cobertura en els números 13 i 14 de l'art. 149.1 CE, atès que tenen per objecte qüestions que afecten el règim jurídic de les administracions públiques que s'han d'enquadrar en l'art. 149.1.18 CE.

Quatre són els aspectes més destacats que analitza la sentència: el punt d'accés general electrònic de l'Administració, l'obligació d'utilitzar el Directori general d'aplicacions, la regulació dels convenis administratius i el règim d'inscripció en l'Inventari d'Entitats del Sector Públic Estatal, Autonòmic i Local.

En primer lloc, pel que fa a la regulació de l'art. 39 del "Portal d'internet", definit com "el punt d'accés electrònic la titularitat del qual correspongui a una Administració pública que permet l'accés a través d'internet a la informació publicada i, si s'escau, a la seu electrònica corresponent", el Tribunal rebutja que envaeixi les competències de la Generalitat de Catalunya. En tal sentit la sentència raona que es pot descartar la interpretació que el punt d'accés general electrònic de l'Administració sigui únic per a totes les administracions espanyoles, sinó que les comunitats autònomes i les corporacions locals poden optar per mantenir el seu propi registre o plataforma.

En segon lloc, el Tribunal rebutja que es pugui formular cap retret d'inconstitucionalitat a l'obligació imposada a les administracions públiques —incloses, per tant, les comunitats autònomes i les entitats locals— de reutilitzar les aplicacions que hi hagi al Directori general d'aplicacions de l'Administració general de l'Estat, que puguin satisfer les necessitats que es pretenen cobrir, abans d'adquirir una aplicació, llevat que la decisió de no reutilitzar-la es justifiqui en termes d'eficiència, conforme a l'art. 7 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (art. 157.3, paràgraf 3r de la Llei 40/2015).

El Tribunal sosté que la disposició controvertida no infringeix el principi d'autonomia (arts. 2 i 137 CE), ja que els mandats d'eficiència, estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera són obligacions ja establertes per la CE (arts. 31.2 i 135) i per la Llei orgànica 2/2012, a l'art. 7 de la qual es remet el precepte impugnat. El Tribunal raona que aquest article no impedeix que les comunitats autònomes i els ens locals decideixin autònomament al voltant de la reutilització de solucions presents en el Directori general d'aplicacions, però garantint que les despeses derivades de la decisió presa no desequilibrin

les balances ni desbordin els límits de dèficit, deute públic i morositat i que els beneficis resultants superin els que produiria l'alternativa descartada. A més, la sentència argumenta que el precepte impugnat, a diferència de la disposició addicional segona de la Llei 39/2015, no disposa que la justificació en termes d'eficiència hagi de realitzar-se davant del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, la qual cosa fa innecessari dur a terme una interpretació de conformitat com la realitzada, respecte de l'esmentada disposició addicional, per la STC 55/2018, de 24 de maig.

El cert, però, és que, tot i els termes contundents amb què el Tribunal descarta que l'obligació de reutilització de solucions informàtiques pugui vulnerar la potestat autoorganitzatòria autonòmica, es pot considerar que la regulació qüestionada suposa una ingerència indeguda tant respecte d'aquella potestat, en la mesura que les comunitats autònomes no poden configurar lliurement les seves aplicacions informàtiques, com també en la seva autonomia de despesa, atès que no poden destinar els recursos econòmics a les finalitats organitzatives i de sistemes tecnològics que considerin convenients.

El següent aspecte controvertit de la Llei 40/2015 era el règim jurídic dels convenis administratius, del qual s'impugnaven la regulació de la durada de les seves pròrrogues i els efectes de la seva resolució.

La disposició addicional vuitena imposa l'adaptació de la durada dels convenis subscrits el termini de vigència dels quals no estigués determinat o que, estant-ho, tinguessin establerta una pròrroga tàcita per temps indefinit. En aquests casos, el termini de vigència del conveni seria de quatre anys a comptar de l'entrada en vigor de la Llei.

El Tribunal rebutja que la impossibilitat que el legislador autonòmic pugui establir terminis superiors vulneri les competències de la Generalitat de Catalunya relatives a l'autoorganització (art. 150 EAC), el règim jurídic de les administracions públiques (art. 159.2 EAC) i el règim local (art. 160.1 EAC), tot raonant que l'esmentat termini de quatre anys constitueix una norma de dret transitori vinculada a la competència estatal per regular l'àmbit temporal d'aplicació del nou règim bàsic. A aquest raonament afegeix, d'una banda, que la impossibilitat de pròrrogues superiors constitueix una previsió vinculada al cicle polític i al patrimoni pressupostari espanyol que racionalitza la despesa pública i facilita el control economicofinancer, i, de l'altra, que la prohibició de pròrrogues per temps superior als quatre anys es configura com una nor-

ma encaminada a completar el cicle temporal del conveni sense que arribi a impedir l'exercici de les competències autonòmiques, des del moment que la durada dels convenis pot ser aquella que aquestes considerin convenient.

Com s'ha dit, el Tribunal analitza també la regulació dels efectes de la resolució dels convenis (art. 52.2 de la Llei 40/2015) que comporta el retorn dels fons que no s'haguessin utilitzat i que haguessin estat rebuts de la resta de parts del conveni, o, a l'inrevés, l'abonament de l'import dels imports corresponents a les actuacions executades que siguin superiors als imports rebuts. La sentència declara que si bé el precepte impugnat troba cobertura en el títol "bases del règim jurídic de les administracions públiques" (art. 149.1.18 CE), el termini que fixa la disposició d'un mes com a màxim per a la realització de les operacions de liquidació desborda l'àmbit del que és bàsic, tot envaint les competències de la Generalitat en matèria de règim jurídic de les administracions públiques, en general, i sobre el règim local, en particular (arts. 159.1 i 160.1.a) EAC).

El darrer contingut controvertit de la Llei 40/2015 es trobava en el fet que calia aportar certificació de la inscripció en l'Inventari d'Entitats del Sector Públic Estatal, Autonòmic i Local dels organismes vinculats o dependents de qualsevol administració pública, com a requisit per a l'assignació del NIF a l'entitat per part de l'Administració Tributària (art. 83.2.c).

El Tribunal no troba cap factor d'inconstitucionalitat en aquesta regulació. La sentència sosté que la inscripció registral està regulada com una potestat de mera comprovació de caràcter reglat, de tal manera que la creació d'entitats públiques segueix depenent de les opcions organitzatives autonòmiques i locals. La sentència afegeix que la inscripció no és un instrument que permeti a l'Administració General de l'Estat interferir en l'autonomia organitzativa de les comunitats autònomes i de les corporacions locals, per la qual cosa l'exigència de certificació de la inscripció per lliurar el NIF a una entitat instrumental no suposa una tutela estatal d'aquelles opcions organitzatives.

Aquest plantejament del Tribunal sembla obviar el fet cert que l'Estat utilitza la regulació dels instruments jurídics societaris i fiscals, en el marc dels quals s'atorga el NIF, per assegurar el compliment d'obligacions registrals autonòmiques respecte dels seus ens instrumentals, establertes de conformitat amb les bases del règim jurídic de les administracions públiques. Es tracta d'una mena de mecanisme coercitiu destinat a garantir el compliment de la

normativa bàsica per part de les comunitats autònomes, que difícilment pot trobar empara en les normes reguladores del bloc de la constitucionalitat.

6. Les curses de braus i l'exigu espai per a les competències autonòmiques de protecció dels animals

El Tribunal ha tingut ocasió de tornar a pronunciar-se sobre una norma autonòmica que establia normes protectores per als toros que participessin en les anomenades “curses de braus”. Si la STC 177/2016, de 20 d'octubre, havia barrat el pas que les comunitats autònomes poguessin arribar a prohibir les curses de braus o altres espectacles que incloguessin la mort del toro, la STC 134/2018, de 13 de desembre,⁴⁴ fa un pas més i rebutja la possibilitat que una comunitat autònoma pugui establir mesures de protecció dels braus que vagin en detriment de la recognoscibilitat de l'anomenada “fiesta nacional”.

La sentència esmentada declara inconstitucionals diversos preceptes de la llei autonòmica balear, com ara aquells que regulaven els requisits d'edat i pes que havien de complir els toros que s'haguessin de torejar (arts. 5.1 i 2), el caràcter vinculant de l'acta que havia d'emetre el servei veterinari per al president de la plaça a l'hora d'autoritzar o no la celebració de la cursa de braus (art. 5.6), l'obligació de retorn dels toros a l'empresa ramadera que els hagués proporcionat després d'una inspecció veterinària que comprovés l'estat dels animals (art. 5.7), els requisits que havien de complir els toreros, el nombre de toros que es podien torejar i els temps de toreig (art. 8), la prohibició que hi hagués presència de cavalls en les curses de braus (art. 7) i, finalment, l'obligació que la ramaderia subministradora dels toros fos la més propera a la plaça de toros (art. 4).

La lectura de la sentència obliga a fer quatre reflexions.

Primera, resulta sorprenent que la STC 177/2016, de 20 d'octubre, hagués apuntat que una via de normació autonòmica podia consistir en l'establiment de requisits per a l'especial cura i atenció del toro brau, sota l'empara de la

44. La STC 134/2018, de 13 de desembre, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra la Llei 9/2017, de 3 d'agost, de regulació de les curses de braus i de protecció dels animals a les Illes Balears.

competència autonòmica en matèria de protecció dels animals. En canvi, la primera normativa autonòmica que té per objecte la regulació d'aquests requisits és declarada inconstitucional en gran part.

Segona, un element decisiu per a la resolució del procés constitucional és la utilització del criteri de la recognoscibilitat de la institució aplicat a les curses de braus; el Tribunal entén que la legislació autonòmica té com a conseqüència que les curses de braus no puguin ser recognoscibles tal com han estat tradicionalment celebrades. Prenent com a hipòtesi que aquesta afirmació sigui certa, es fonamentaria en un doble pressupòsit que es podria qualificar, com a mínim, de discutible. D'una banda, no sembla raonable, des de la perspectiva d'una justícia constitucional que hauria d'actuar amb criteris neutres i equidistants, qualificar d'"institució" una activitat com les curses de braus, sobre les quals no existeix un consens social sòlid sobre la seva continuïtat o sobre la seva desaparició; en tal sentit, qualificar-les d'"institució" obre la via a la perpetuació d'una de les opcions que existeixen respecte d'elles, una opció que és perfectament legítima i respectable, però no més que aquelles que responen a plantejaments diferents i que, emparades en les competències autonòmiques, podrien ser implementades en determinades zones del territori espanyol sense que la institució perdés la seva recognoscibilitat en el conjunt de l'Estat. D'altra banda, la consideració que els trets que caracteritzen aquella institució no poden ser alterats per les comunitats autònomes acaba convertint en irrellevants les competències autonòmiques en matèria de protecció dels animals, cultura i espectacles públics, o, si més no, els atorga una capacitat transformadora de la realitat molt limitada. De fet, qualsevol activitat i la seva regulació jurídica presenta, mentre és vigent, uns trets que la caracteritzen, però aquesta circumstància no hauria de constituir-se en un factor de petrificació d'aquella regulació, sinó que els poders públics competents, incloses les comunitats autònomes, haurien també de poder modificar aquells trets si tenen atribuïdes competències en l'àmbit material en què se situa l'activitat de què es tracti.

Tercera, el Tribunal es referma en l'ambigu criteri del menyscabament de les competències estatals per part de la llei autonòmica com a fonament de la seva inconstitucionalitat parcial. Aquest criteri, que el Tribunal va començar a utilitzar per resoldre processos constitucionals que afectaven normes autonòmiques que, en el marc de la crisi econòmica, establien mesures de protecció social en l'àmbit del subministrament energètic i del dret a l'habitatge, es consolida, amb aquesta sentència, a un àmbit aliè a les polítiques socials, tot

seguint la línia de la STC 177/2016. Com s'ha assenyalat anteriorment, aquest criteri afegeix un punt més d'incertesa a l'exercici de les competències autonòmiques, que no només hauran de procurar no ser incompatibles amb les disposicions estatals, sinó que també hauran de vetllar per no menyscar-les. En definitiva, l'ambigu i interpretable sistema de distribució competencial augmenta la seva complexitat.

Quarta, finalment cal destacar que són especialment rellevants els notables coneixements de tauromàquia que demostra posseir el Tribunal Constitucional, sobre la base dels quals conclou que la regulació autonòmica és incompatible amb la institució de les curses de braus. “Enchiqueramiento”, “tercio de varas”, “rejoneo” o “suerte suprema” són alguns dels termes utilitzats a la sentència, que semblen més propis d'una crònica taurina que d'una decisió constitucional.

7. La ciberseguretat o com el dret vigent es veu superat per les realitats materials

La STC 142/2018, de 20 de desembre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra la Llei 15/2017, de 25 de juliol, de l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya, és un bon exemple de com l'evolució dels àmbits materials en què les administracions públiques han d'actuar es mou a un ritme vertiginós que contrasta amb la rigidesa de les normes constitucionals i estatutàries que regulen l'ordre de distribució de competències.

Així es fa evident amb l'anàlisi que la STC 142/2018 duu a terme del repartiment competencial entre Estat i Generalitat sobre ciberseguretat. En la mesura que ni la Constitució ni l'Estatut d'autonomia de Catalunya no recullen aquest àmbit material com a objecte de les competències estatals o autonòmiques, el Tribunal es veu obligat a fer esment a diversos títols competencials com a susceptibles d'emparar en alguna mesura, de forma fragmentada, les actuacions públiques en l'àmbit de la ciberseguretat; per part de l'Estat: defensa nacional (art. 149.1.4 CE), telecomunicacions (art. 149.1.21 CE), règim general de comunicacions (art. 149.1.21 CE) i seguretat pública (art. 149.1.29 CE); per part de la Generalitat, comunicacions electròniques (art. 140.7 EAC), organització de la pròpia Administració (arts. 71.6 i 150 EAC) i policia de la Generalitat-Mossos d'Esquadra (art. 164.1.b EAC).

En qualsevol cas, la complexitat per a la resolució del procés constitucional que podria derivar d'aquest "puzle" competencial queda dràsticament reduïda amb la utilització per part del Tribunal d'un criteri més simple per determinar la constitucionalitat o inconstitucionalitat dels preceptes impugnats. Es tracta de valorar si aquests s'apliquen exclusivament a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic o si excedeixin d'aquest àmbit.

En el primer cas, els preceptes analitzats es consideren ajustats a l'ordre de distribució de competències. N'és un exemple la funció atribuïda a l'Agència de Ciberseguretat de Catalunya d'impulsar i aprovar un marc de directrius i normes tècniques de seguretat de compliment obligatori per a l'Administració de la Generalitat i per als organismes i entitats vinculats o dependents, per garantir una protecció eficaç, en particular davant el cibercrim i els ciberatacs (art. 2.5.a)

En el segon cas, els articles controvertits incorren en una invasió competencial. N'és un exemple la declaració d'inconstitucionalitat de la funció de l'Agència consistent a planificar, gestionar, coordinar i supervisar la ciberseguretat a Catalunya, establint la capacitat preventiva i reactiva necessària per pal·liar els efectes dels incidents de ciberseguretat que afecten el territori de Catalunya (art. 2.4.b).

Com a apunt final, cal assenyalar que aquesta sentència es basa en una compartimentació de les competències, estatals i autonòmiques, més teòrica que real, ja que no sembla que l'àmbit de la ciberseguretat, caracteritzat per la seva transversalitat, es pugui dividir amb precisió en funció de criteris organitzatius o administratistes que fonamentin les competències de les respectives administracions. No es poden descartar, doncs, futures controvèrsies competencials sobre aquesta matèria.

8. La llengua catalana i l'aranès: condicionants i límits a la seva utilització en les relacions de consum i en l'àmbit públic

Dues sentències tenen per objecte lleis catalanes que regulen aspectes lingüístics: d'una banda, la STC 7/2018, de 25 de gener, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular contra diversos preceptes de la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi

de consum de Catalunya; de l'altra, la STC 11/2018, de 8 de febrer, resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 35/2010, d'1 d'octubre, de l'occità, aranès a l'Aran. Es tracta de dues impugnacions d'una notable *antiguitat*, ja que afecten lleis que havien estat elaborades i tramitades abans de la STC 31/2010, de 28 de juny, relativa a l'Estatut d'autonomia de Catalunya, tot i que van ser aprovades amb posterioritat a aquesta sentència.

Un dels aspectes centrals de la impugnació formulada en el recurs d'inconstitucionalitat resolt per la STC 7/2018 també era l'objecte principal del procés constitucional de la STC 88/2017, de 4 de juliol, que resolva un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Defensor del Poble contra la mateixa Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya. És per això que el Tribunal recorda la seva anàlisi de l'apartat primer de l'art. 128-1 —impugnat en ambdós recursos—, que estableix el dret de les persones consumidores, en les seves relacions de consum, 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. La sentència assenyala que la STC 88/2017, de 4 de juliol, va negar que aquell precepte establís un veritable deure de disponibilitat lingüística, en considerar que la definició, el contingut i l'àmbit del dret del consumidor a ser atès oralment i per escrit en la llengua oficial que escollís quedaven diferents als termes que establís la legislació aplicable en matèria lingüística. El Tribunal reitera, a més, la doctrina de la STC 31/2010, de 28 de juny, d'acord amb la qual ni el reconeixement d'un dret ni l'establiment d'un deure de disponibilitat lingüística de les entitats privades, les empreses o els establiments oberts al públic podia significar la imposició a aquestes, al seu titular o al seu personal d'obligacions individuals d'ús de qualsevol de les dues llengües oficials de manera general, immediata i directa en les relacions privades, ja que el dret a ser atès en qualsevol d'aquestes llengües només podia ser exigible en les relacions entre els poders públics i els ciutadans.

L'apartat segon de l'article 128-1 del Codi de consum de Catalunya, que determina 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,⁴⁵ també va ser analitzat per la STC 88/2017, que

45. Els documents i les informacions que les persones consumidores tenen dret a rebre en català són els següents:

va descartar que vulnerés l'article 3 CE. La sentència va interpretar que la mesura de foment de l'ús de la llengua catalana prevista en el precepte impugnat, per ser considerada conforme amb la Constitució, no podia suposar en cap cas la proscripció de l'ús de la llengua castellana, de tal manera que el respecte ple al deure de disponibilitat lingüística suposava la garantia del dret dels consumidors i usuaris a rebre la documentació i informació referida també en castellà.

Després de fer el recordatori de les respostes de la STC 88/2017 als arguments d'inconstitucionalitat formulats en el procés constitucional, la STC 7/2018 rebutja els nous motius d'impugnació formulats contra l'apartat segon de l'art. 128-1. En primer lloc, des del punt de vista competencial, la sentència rebutja la infracció de l'art. 149.1.1 CE tot raonant que, descartat el caràcter de límit directe d'aquest precepte constitucional, la demanda no aporta cap precepte de la normativa estatal que contindria les condicions bàsiques que garantirien la igualtat dels espanyols en l'exercici dels drets constitucionals.

En segon lloc, el Tribunal també descarta que l'apartat segon de l'art. 128-1 del Codi de consum de Catalunya vulneri el dret a la llibertat d'empresa reconegut a l'article 38 CE. Per al Tribunal, l'obligació de les empreses de proporcionar determinats documents i informacions en català als consumidors que ho sol·licitin és una mesura idònia per promoure el legítim objectiu de la normalització lingüística de la llengua catalana, sense que aquesta exigència suposi una limitació tan intensa del dret a la llibertat d'empresa que materialment comporti una privació del mateix. D'altra banda, la sentència també raona que l'article 38 CE no implica que totes les empreses d'un mateix sector hagin de gaudir del mateix grau de llibertat en tot el territori nacional, sinó que cal derivar-ne la garantia que totes les empreses d'un mateix sector tin-

-
- a) Les invitacions a comprar, la informació de caràcter fix, la documentació contractual, els pressupostos, els resguards de dipòsit, les factures i els altres documents que hi facin referència o que se'n derivin.
 - b) Les informacions necessàries per al consum, ús i maneig adequats dels béns i serveis, d'acord amb les seves característiques, amb independència del mitjà, format o suport utilitzat, i, especialment, les dades obligatòries relacionades directament amb la salvaguarda de la salut i la seguretat.
 - c) Els contractes d'adhesió, els contractes amb clàusules tipus, els contractes normats, les condicions generals i la documentació que es refereixi a ells o que es derivi de la realització d'algun d'aquests contractes.

guin el mateix grau de llibertat davant de cada ordenament individualment considerat, l'estatal i l'autonòmic.

Finalment, el Tribunal també rebutja que l'apartat segon de l'article 128-1 del Codi de consum de Catalunya infringeixi l'article 139.2 CE, que assegura la lliure circulació de mercaderies i persones en tot el territori espanyol. En tal sentit, la sentència argumenta que la imposició als operadors econòmics que actuen a Catalunya de l'obligació de proporcionar determinats documents i informacions escrits en llengua catalana quan així ho sol·liciti el consumidor no té un efecte restrictiu més oneros, de fet o de dret, sobre l'exercici de l'activitat econòmica dels operadors econòmics provinents de fora de la comunitat autònoma que sobre l'exercici de l'activitat econòmica dels operadors econòmics residents en aquella.

La segona sentència que cal esmentar és la STC 11/2018, de 8 de febrer, que, com s'ha dit, resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 35/2010, d'1 d'octubre, de l'occità, aranès a l'Aran.

En aquesta sentència, el Tribunal, abans d'entrar a analitzar els motius d'impugnació, fa dues consideracions prèvies. Primer, posa èmfasi en l'existència d'una diferència entre el règim d'oficialitat de l'aranès i del català, ja que la determinació de l'oficialitat de l'occità que deriva de la condició de l'aranès com a llengua pròpia d'una part del territori de Catalunya —l'Aran— es remet al legislador (art. 6.5 EAC); en canvi, l'abast i els efectes de l'oficialitat de la llengua catalana estan reconeguts estatutàriament (arts. 6.1 i 2 EAC) i deriven de la condició del català com a llengua pròpia de tot el territori de Catalunya. Segon, apunta que els preceptes impugnats s'han d'entendre referits al règim de cooficialitat de l'aranès, i no al foment i difusió d'aquesta llengua, ja que el seu objecte i finalitat se circumscriu al desenvolupament del seu estatut jurídic tant que llengua reconeguda pels poders públics com a mitjà normal de comunicació en i entre ells, i en la seva relació amb els subjectes privats, amb plena validesa i efectes jurídics.

Tot seguit, per resoldre les impugnacions plantejades, el Tribunal parteix dels trets essencials de la seva doctrina sobre el règim d'oficialitat de les llengües tot precisant que la normalitat en l'ús d'una llengua constitueix un pressupòsit de l'oficialitat i una propietat de la llengua que és oficial, mentre que, en canvi, la determinació de la preferència en l'ús d'una llengua oficial respecte

d'una altra, a les administracions públiques i als mitjans de comunicació públics, no és compatible amb la Constitució.

D'acord amb aquesta doctrina, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la preferència en l'ús de l'aranès, regulada en la Llei 35/2010 des de diferents perspectives:

– l'ús preferent en els àmbits públics a què es refereix l'art. 2.3.a de la Llei,⁴⁶ que suposava la primacia de l'aranès sobre el català i el castellà, també cooficials a l'Aran;

– l'atorgament a l'aranès d'una posició preferent —com a deure que s'imposava a la Generalitat— en els impresos, formularis i textos administratius d'ús freqüent a l'abast del públic a l'Aran (art. 5, apartat 4, incís final),

– i, finalment, la preferència en la utilització de l'aranès tant per l'Administració de l'Estat a l'Aran (art. 5, apartat 7) com per les institucions de la Generalitat i dels ens locals que exercissin competències a l'Aran, en les seves relacions institucionals (art. 6.5).

En canvi, la sentència no formula cap retret d'inconstitucionalitat contra la qualificació de l'aranès com a llengua normalment emprada per les administracions catalanes en les seves relacions amb l'Aran (art. 2.3.b), tot considerant-la conforme amb la doctrina constitucional, sempre que s'interpreti que aquesta declaració d'ús normal no implica ni exclusió ni preferència de l'aranès sobre les altres dues llengües també oficials a l'Aran, ni tampoc pretén privar el castellà i el català d'aquesta qualitat de llengües d'ús normal a l'Aran.

Finalment, cal apuntar que les dues sentències analitzades reflecteixen dos trets essencials que caracteritzen els processos constitucionals que tenen per objecte lleis catalanes de l'àmbit lingüístic.

En primer lloc, aquests processos reflecteixen fins a quin punt els actors constitucionals estan especialment amatents i sensibilitzats respecte del contingut de les normes que regulen mesures de protecció, promoció i utilització de

46. Aquests àmbits públics són els següents: totes les institucions de l'Aran, especialment del Conselh Generau d'Aran, l'Administració local i les entitats que en depenguin, els mitjans de comunicació públics, l'ensenyament i la toponímia.

les llengües pròpies de Catalunya o de l'Aran, tot plantejant recursos que no tenen per finalitat vetllar perquè aquestes disposicions respectin els drets de les persones que utilitzen aquestes dues llengües, sinó per salvaguardar els drets lingüístics de les persones que utilitzen una tercera llengua: el castellà.⁴⁷

En segon lloc, cal fer notar que el Tribunal Constitucional no extreu uns efectes sòlids i determinants del caràcter de llengua pròpia de la llengua catalana i aranesa que, per exemple, podrien haver arribat a emparar el criteri de la preferència en la seva utilització. Aquest plantejament d'“igualtat” entre les llengües oficials contrasta amb el fet que l'equilibri entre aquestes, que defensa de forma contundent la doctrina constitucional, fa fallida quan es parla del deure de conèixer-les, que només és predicable del castellà segons ha declarat de forma reiterada el Tribunal Constitucional.

9. La llicència única esportiva i la utilització de la tècnica interpretativa per salvar la constitucionalitat de la seva regulació

Com s'ha assenyalat anteriorment, la STC 33/2018, de 12 d'abril, resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de Catalunya contra la Llei 15/2014, de 16 de setembre, de racionalització del sector públic i altres mesures de reforma administrativa. Aquesta Llei regulava un nou règim de llicència esportiva (art. 23, que donava nova redacció a l'apartat quart de l'art. 32 de la Llei de l'esport), en virtut del qual s'exigia disposar d'una llicència esportiva per participar en qualsevol competició esportiva oficial; s'ometia,

47. Cal fer notar que l'any 2017 es van resoldre quatre recursos d'inconstitucionalitat formulats per diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés i pel Defensor del Poble contra lleis del Parlament de Catalunya que regulaven mesures relatives a la utilització del català. Es tracta de les 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); 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); 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), i 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).

però, l'especificació que es tractés de competicions esportives oficials “d'àmbit estatal” que assenyalava l'art. 32.4 abans de la seva reforma; a aquesta previsió s'hi sumava que corresponia a les federacions esportives d'àmbit autonòmic l'atorgament de la llicència, que produiria efectes en els àmbits estatal i autonòmic. Per tant, aquesta regulació implicava, en principi, que qualsevol llicència autonòmica era vàlida per participar en competicions esportives de qualsevol comunitat autònoma.

La tasca d'inserció competencial de la norma objecte de controvèrsia semblaria que no hauria de ser gaire problemàtica per al Tribunal en la mesura que la regulació sectorial dels règims d'intervenció administrativa hauria d'enquadrar-se en la matèria sobre la qual s'exerceixin aquells règims, en aquest cas l'esport. Tot i això, la manca d'un títol competencial estatal en aquesta matèria davant de la competència exclusiva autonòmica condueix el Tribunal a analitzar la possibilitat que la regulació de la llicència esportiva s'insereixi en diversos títols competencials:

- bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'art. 149.1.18 CE: el títol és considerat inaplicable pel fet que les federacions esportives són entitats privades que exerceixen per delegació funcions públiques de caràcter administratiu;
- procediment administratiu comú de l'art. 149.1.18 CE: el títol també és considerat inaplicable perquè la llicència esportiva única no suposa una simplificació del procediment o una reducció dels tràmits necessaris per obtenir-la;
- planificació general de l'activitat econòmica de l'art. 149.1.13 CE: aquest títol tampoc no es valora com a aplicable en la mesura que la llicència esportiva s'exigeix per participar en qualsevol competició oficial, incloses les de caràcter no professional, les quals, atès aquest caràcter, no poden considerar-se com vinculades a una activitat econòmica;
- esport i supraterritorialitat: finalment, el Tribunal acaba conclouent que la regulació de la “llicència esportiva única” s'ha d'enquadrar en la competència de l'Estat per regular l'esport espanyol en el seu conjunt. El criteri de la supraterritorialitat, doncs, seria el que, en principi, podria donar cobertura a la regulació estatal, tot i que la sentència apunta que la norma jutjada només serà constitucionalment vàlida en la mesura que puguin estar implicats interessos generals supraautonòmics de l'esport espanyol en el seu conjunt.

Per resoldre la controvèrsia plantejada, el Tribunal raona que, si bé els poders de coordinació de l'Estat l'habiliten per establir un marc que permeti la participació en competicions oficials d'àmbit autonòmic o inferior d'esportistes d'una altra federació, la directa imposició d'aquest efecte transversal de les llicències de les federacions d'àmbit autonòmic excedeix d'aquesta facultat de coordinació i pertorba les competències autonòmiques per organitzar l'esport en el seu territori.

La sentència, però, no duu a terme una declaració d'inconstitucionalitat del precepte impugnat, sinó que efectua una declaració interpretativa per aclarir que l'exigència d'estar en possessió d'una llicència esportiva autonòmica s'ha d'entendre referida exclusivament a les competicions oficials d'àmbit estatal. Amb aquesta interpretació s'evita, doncs, que qualsevol llicència esportiva d'una comunitat autònoma pogués ser eficaç per participar en competicions esportives organitzades per altres comunitats autònomes. No era, però, aquesta la voluntat del legislador expressada en el Preàmbul de la Llei 15/2014,⁴⁸ per la qual cosa semblaria que el que hauria estat procedent hagués estat una declaració d'inconstitucionalitat del precepte, ja que la interpretació de conformitat que efectua la sentència li fa dir al precepte allò que el legislador li havia negat.

10. El règim d'infraccions penals i les funcions d'investigació penal com a límit indirecte a les competències de les comunitats autònomes

L'any 2017 es va poder comprovar la inviabilitat constitucional d'alguna iniciativa legislativa autonòmica pel fet d'afectar, indirectament, de forma in-

48. El Preàmbul de la Llei 15/2014, de 16 de setembre, indica: "En el ámbito deportivo, una de las principales reformas consiste en la implantación de una licencia deportiva única que, una vez obtenida, habilite a su titular para participar en cualquier competición oficial, cualquiera que sea su ámbito territorial. Esta medida contribuye decisivamente a la extensión del principio de unidad de mercado al ámbito del deporte no profesional, ya que permitirá eliminar duplicidades y reducir los trámites administrativos necesarios para la práctica deportiva. Además, existen otras ventajas directamente derivadas de esta eliminación de cargas administrativas: se simplificarán las actuaciones en la tramitación de licencias de los deportistas, jueces, árbitros y clubes; mejorará la movilidad geográfica de los deportistas para poder participar en competiciones de Comunidades Autónomas diferentes a las de residencia; y se abaratarán los costes asociados a la obtención de las licencias".

deguda, el règim d'infraccions penals. Així ho va posar de manifest la STC 144/2017, de 14 de desembre, que va declarar la inconstitucionalitat de la Llei foral 24/2014, de 2 de desembre, reguladora dels col·lectius d'usuaris de cànnabis a Navarra, per incidir en el tipus penal definit en la legislació estatal relatiu als actes que afavorissin el consum il·legal d'estupefaents o substàncies psicotròpiques.

L'any 2018, tres sentències dictades pel Tribunal han tornat a posar de manifest que tant el règim d'infraccions penals com les funcions d'investigació penal atribuïdes a òrgans estatals es constitueixen en límits infranquejables per a iniciatives autonòmiques que se situïn en àmbits materials que, tangencialment i de forma indirecta, puguin arribar a estar relacionats amb aquell règim i amb aquelles funcions.

En primer lloc, la STC 100/2018, de 19 de setembre, tot resolent un recurs interposat pel president del Govern de l'Estat, declara la inconstitucionalitat de la Llei del Parlament de Catalunya 13/2017, de 6 de juliol, de les associacions de consumidors de cànnabis, tot argumentant que, de la mateixa manera que la Llei foral 24/2014, anul·lada per la STC 144/2017, la Llei catalana reconeix a les associacions de consumidors de cànnabis funcions d'adquisició i ulterior distribució de cànnabis. La sentència raona que les competències autonòmiques en matèria d'associacions (art. 118 EAC), de protecció de la salut (art. 162.3.b EAC) i de consum i protecció dels consumidors i usuaris (art. 123 EAC) no emparen una norma que regula, amb incidència sobre el tipus penal definit en la legislació estatal, el consum, el proveïment i la dispensació de cànnabis en el marc de les associacions d'usuaris a què es refereix.

En segon lloc, la STC 50/2018, de 10 de maig, tot estimant una qüestió d'inconstitucionalitat,⁴⁹ declara la inconstitucionalitat de l'art. 38.4 de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2006, de 31 de març, ferroviària, que establia que els empleats del titular de la infraestructura i de les empreses ferroviàries tenien la consideració d'agents de l'autoritat als efectes de l'exigència, si escau, de la responsabilitat corresponent als qui oferissin resistència o cometessin atemptat o desacatament, d'obra o de paraula, contra ells.

49. La STC 50/2018, de 10 de maig, resol una qüestió d'inconstitucionalitat de la Secció Novena de l'Audiència Provincial de Barcelona en relació amb els articles 38.3 i 38.4 de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2006, de 31 de març, ferroviària.

Per al Tribunal, ni l'art. 550 del Codi Penal, on es tipifica el delictes d'atemptat a l'autoritat, els seus agents o funcionaris públics, ni l'art. 556 del Codi Penal, que incrimina, a la primera part del seu apartat primer, la resistència o desobediència greu a l'autoritat o els seus agents en l'exercici de les seves funcions, contenen una remissió expressa a normes externes per determinar el que s'ha d'entendre per agent de l'autoritat. La sentència raona que la disposició qüestionada suposa que l'àmbit d'aplicació del precepte penal queda directament ampliat, sense que hi hagi interpretació judicial tendent a determinar quina ha estat la voluntat del legislador penal en utilitzar el concepte d'"agent de l'autoritat". Malgrat la contundència de l'afirmació del Tribunal, el cert és que el precepte declarat inconstitucional i nul ha estat pacíficament vigent durant més de 10 anys, atès que cap actor constitucional havia presentat un recurs contra l'esmentat article, i només la formulació d'una qüestió d'inconstitucionalitat ha obert la via perquè el Tribunal n'efectuï la declaració d'inconstitucionalitat.

En canvi, la STC 90/2018, de 6 de setembre,⁵⁰ no formula cap retret d'inconstitucionalitat contra la disposició addicional tercera de la Llei del Parlament de Catalunya 12/1987, de 28 de maig, sobre regulació del transport per carretera mitjançant vehicles de motor, afegida per l'article 147 de la Llei 9/2011, de 29 de desembre, de promoció de l'activitat econòmica, que establia que els empleats de les empreses operadores de serveis de transport públic regular, en els actes de servei i en els actes motivats per aquests, tenien la consideració d'agents de l'autoritat en l'exercici de les seves funcions, especialment les de vigilància immediata de l'observança, pels usuaris i per tercers en general, de les regles establertes per les lleis i els reglaments.

El Tribunal raona que, a diferència del que succeïa en el cas de l'article 38.4 de la Llei 4/2006, ferroviària, la disposició qüestionada no amplia o modifica els tipus penals dels arts. 550 i 556 del Codi Penal, ni defineix el subjecte passiu de l'acció penal, ni imposa al jutge penal una concreta subsumpció del tipus, sinó que restringeix el seu àmbit d'aplicació al purament administratiu.

La confrontació de la doctrina de les sentències 50/2018 i 90/2018 reflecteix el discutible criteri formalista que utilitza el Tribunal per declarar la incons-

50. La STC 90/2018, de 6 de setembre, resol una qüestió d'inconstitucionalitat formulada per la Secció Novena de l'Audiència Provincial de Barcelona.

titucionalitat o constitucionalitat de les normes autonòmiques. Malgrat el nucli central coincident d'ambdues disposicions, consistent en l'atribució de la condició d'agents de l'autoritat als interventors ferroviaris i als empleats de les empreses operadores de serveis de transport públic regular, la STC 50/2018 declara la inconstitucionalitat de la primera de les atribucions tot raonant que la regulació de la condició d'agent de l'autoritat es fa “als efectes de l'exigència, si escau, de la responsabilitat corresponent als qui oferissin resistència o cometessin atemptat o desacatament, d'obra o de paraula, contra ells”. Tot i que el precepte autonòmic no predetermina l'aplicació de cap normativa sancionadora ni fa esment a cap norma penal —si bé la sentència, en un discutible procés d'inferència, hi fa constant referència—, el Tribunal Constitucional justifica en l'incís entre cometes anteriorment transcrit la declaració d'inconstitucionalitat de la seva regulació.

Com a última sentència destacada en aquest àmbit de relacions entre les competències autonòmiques i el règim penal, cal fer esment de la STC 85/2018, de 19 de juliol, que declara la inconstitucionalitat i nul·litat de diversos preceptes de la Llei foral 16/2015, de 10 d'abril, de reconeixement i reparació de les víctimes per actes de motivació política provocats per grups d'extrema dreta o funcionaris públics.⁵¹ Aquesta Llei creava una comissió amb funcions d'indagació i fixació de fets per tal de reconèixer la condició de víctima i els efectes associats a aquesta situació.

La sentència raona que no són possibles en l'Estat de dret actuacions del poder públic directament i específicament adreçades a la investigació criminal si no es realitzen sota la direcció o el control immediat del poder judicial, integrat per jutges i magistrats, i pel Ministeri Fiscal.⁵² D'acord amb això, el Tribunal conclou que la regulació de les competències i funcionament de la Comissió comporta l'atribució a aquest òrgan d'una funció materialment jurisdiccional, amb la qual cosa s'envaeixen unes funcions que, en exclusiva, corresponen a l'autoritat judicial (art. 117 CE), si escau al Ministeri Fiscal (art. 124 CE) i a la policia judicial (art. 126 CE).

51. El recurs d'inconstitucionalitat havia estat presentat pel president del Govern de l'Estat.

52. Per al Tribunal Constitucional, la Comissió investiga i verifica, per si mateixa, fets que podrien ser delictes, i només després de fer-ho eleva propostes de reconeixement o denegació de les sol·licituds de les quals coneix.

Es pot considerar que aquest plantejament del Tribunal Constitucional es fonamenta en una visió expansiva i excloent de les funcions constitucionalment atribuïdes a jutges, fiscals i policia judicial, ja que les tasques que aquests desenvolupen es duen a terme en el marc dels procediments en què s'insereixen, de tal manera que no sembla que es puguin veure afectades per les actuacions d'investigació impulsades per altres subjectes que només poden tenir efectes en l'àmbit en què aquelles actuacions es desenvolupen. El millor exemple del que s'acaba d'assenyalar el constitueixen, com apunten els vots particulars formulats a la sentència, les tasques d'investigació que, sovint, duen a terme les comissions parlamentàries en relació amb actuacions que estan sent objecte de procediments penals.

En qualsevol cas, el conjunt de sentències esmentades reflecteixen una visió estricta i compartimentada de l'exercici de les competències autonòmiques en aspectes que poden estar relacionats, de forma indirecta, amb àmbits de competència exclusiva de l'Estat, en detriment d'altres possibles interpretacions més flexibles i millor adaptades al model de descentralització política de l'Estat autonòmic.

11. Una història inacabable: l'atribució de competències executives a òrgans estatals en àmbits materials de competència autonòmica

En el període analitzat torna a fer-se evident una de les problemàtiques clàssiques de l'Estat autonòmic: la contínua voluntat de les institucions estatals de reservar-se funcions executives en àmbits materials de competència exclusiva, compartida o executiva autonòmica, la qual cosa acaba generant una notable conflictivitat competencial. A risc de fer-se reiteratiu respecte d'anteriors comentaris de doctrina constitucional, cal insistir que continua sent prou significatiu que, després de quaranta anys de funcionament de l'Estat de les autonomies, moltes institucions de l'Estat no hagin assumit plenament el que significa l'existència d'un Estat descentralitzat políticament, fins al punt que s'autoarroguen facultats executives que corresponen a les comunitats autònomes.

Els processos constitucionals en què es posa de manifest aquesta assumpció indeguda de funcions executives per part de l'Estat tenen dues notes comunes:

– primer, la gran majoria d'aquests processos responen a impugnacions presentades pel Govern o el Parlament de Catalunya, ja siguin conflictes de competència o recursos d'inconstitucionalitat;

– segon, l'estimació de les impugnacions per part del Tribunal no condueix a una simple declaració que la titularitat de la competència controvertida correspon a la Generalitat de Catalunya, sinó que la sentència s'estén al conjunt de comunitats autònomes en declarar la inconstitucionalitat i nul·litat de les disposicions impugnades, la qual cosa posa de manifest l'homogeneïtat competencial autonòmica i, indirectament, el caràcter irrellevant dels estatuts d'autonomia, ja que, malgrat que l'Estatut d'autonomia de Catalunya va ser reformat l'any 2006, el sostre competencial de la Generalitat és el mateix que el de totes les comunitats que no han reformat el seu Estatut.

Sis són els àmbits en què les institucions de l'Estat s'autoatribuïen funcions executives que haurien de correspondre a la Generalitat de Catalunya i a les comunitats autònomes en general: laboral, protecció del medi ambient, energia, règim jurídic de les administracions públiques, procediment administratiu comú i sanitat.

En l'àmbit laboral, la STC 69/2018, de 21 de juny,⁵³ declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'atribució a l'Administració de l'Estat de la competència per autoritzar o per rebre la declaració responsable necessària per actuar com a empresa de treball temporal o agència de col·locació, respectivament, si l'empresa de treball temporal disposa de centres de treball en dues o més comunitats autònomes o si l'agència de col·locació pretén realitzar la seva activitat des de centres de treball establerts en dues o més comunitats. Per al Tribunal, el trasllat de la competència executiva a l'Estat no es troba justificat i vulnera les competències executives de la Generalitat en l'àmbit laboral (art. 170.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

També en l'àmbit laboral, la STC 71/2018, de 21 de juny,⁵⁴ declara la inconstitucionalitat de l'atribució al servei públic d'ocupació estatal de la gestió de de-

53. La STC 69/2018, de 21 de juny, resol el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de Catalunya contra diversos preceptes de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.

54. La STC 71/2018, de 21 de juny, resol el conflicte positiu de competència formulat pel Govern de Catalunya contra diversos preceptes del Reial decret 694/2017, de 3 de juliol,

terminades subvencions fonamentant-se en el criteri de la supraterritorialitat, per vulnerar les competències executives de la Generalitat en l'àmbit laboral (art. 170.1 EAC); es tracta de les subvencions d'accions formatives, adreçades a treballadors desocupats, que incloguin compromisos de contractació que s'adquireixin per empreses que tinguin els seus centres de treball en més d'una comunitat autònoma, i les subvencions adreçades a la formació interna del conjunt dels agents socials, sense especificar el seu àmbit sectorial o territorial d'actuació, o les característiques de les accions formatives.

En l'àmbit ambiental, cal fer esment de quatre sentències. La STC 15/2018, de 22 de febrer,⁵⁵ considera com a no ajustat a l'ordre de distribució de competències l'atribució, a la Comissió executiva de l'anomenat Fons de carboni per una economia sostenible,⁵⁶ de la facultat de reconèixer entitats independents per verificar les reduccions d'emissions (art. 8.2 del Reial decret 1494/2011). Per al Tribunal es tracta d'una funció de caràcter executiu en matèria de medi ambient que no pot ser exercida per l'Estat, tenint en compte que no concorren els requisits que, d'acord amb la doctrina constitucional, podrien justificar l'assumpció de la funció executiva per l'Administració de l'Estat, com seria la impossibilitat de fraccionar l'activitat pública de què es tracti i que es requereixi un grau d'homogeneïtat que només pugui garantir la seva atribució a un únic titular, forçosament l'Estat.⁵⁷

pel qual es desenvolupa la Llei 30/2015, de 9 de setembre, que regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral.

55. La STC 15/2018, de 22 de febrer, resol el conflicte positiu de competència interposat pel Govern de Catalunya en relació amb els articles 7.4, 8.2, 14 i 15 i la disposició addicional única del Reial decret 1494/2011, de 24 d'octubre, pel qual es regula el Fons de carboni per una economia sostenible.

56. El Fons de carboni per a una economia sostenible, adscrit a la Secretaria d'Estat de Canvi Climàtic, té per objecte generar activitat econòmica baixa en carboni i contribuir al compliment dels objectius de reducció d'emissions de gasos d'efecte hivernacle assumits per Espanya mitjançant l'adquisició de crèdits de carboni, promovent actuacions d'àmbit nacional.

57. En canvi, la sentència declara la constitucionalitat d'altres funcions de gestió relacionades amb l'adquisició de drets de crèdits de carboni, atribuïdes al Consell Rector (arts. 7.4 i 14.2) i a la Comissió Executiva (art. 15.2) del Fons de carboni. El Tribunal es fonamenta en el criteri de l'exigència d'homogeneïtat en l'exercici de l'activitat pública de gestió, que només pot ser garantida mitjançant el seu exercici per part dels òrgans estatals.

També en l'àmbit ambiental, les sentències 62⁵⁸ i 64/2018,⁵⁹ de 7 de juny, declaren la inconstitucionalitat i nul·litat de l'atribució de determinades funcions a institucions de l'Estat pel que fa a l'anomenat procediment de reconeixement de crèdits de carboni per vulnerar les competències executives de la Generalitat en matèria ambiental (art. 144.1 EAC, en relació amb els arts. 111 i 114.3 EAC). Més concretament, la STC 62/2018, de 7 de juny, declara la inconstitucionalitat i nul·litat de diverses funcions assignades a l'Administració de l'Estat, com ara les funcions d'ordenació i instrucció dels procediments d'avaluació i reconeixement de crèdits de carboni futurs fins a la proposta de resolució. De la seva banda, la STC 64/2018, de 7 de juny, estima parcialment el conflicte de competència i declara la inconstitucionalitat i nul·litat de l'atribució a òrgans estatals de diverses funcions executives, com ara l'ordenació i instrucció del procediment d'avaluació, i reconeixement dels projectes per a la reducció d'emissions de CO₂, i el control del compliment de les obligacions assumides per les empreses a les quals el Fons de carboni per a una economia sostenible adquireixi crèdits de carboni.

Igualment, en l'àmbit ambiental, la STC 88/2018, de 19 de juliol,⁶⁰ rebutja la gestió centralitzada per part de les institucions estatals de les subvencions per a l'adaptació de les línies elèctriques d'alta tensió per a la protecció de l'avifauna, per inserir-se aquelles en l'àmbit material ambiental en què la Generalitat de Catalunya té atribuïdes competències executives. D'acord amb

58. La STC 62/2018, de 7 de juny, resol el conflicte positiu de competència interposat pel Govern de Catalunya en relació amb els arts. 2.1; 5.1, 3, 4, 5 i 6; 6; 7.2 i 3; 8.1 i 10 del Reial decret 635/2013, de 2 d'agost, pel qual, en desenvolupament del "Pla d'Impuls al Medi Ambient en el sector hotelier PIMA Sol", per a la rehabilitació energètica de les seves instal·lacions, es regula l'adquisició de crèdits futurs de carboni pel Fons de carboni per a una economia sostenible.

59. La STC 64/2018, de 7 de juny, resol el conflicte positiu de competència interposat pel Govern de Catalunya en relació amb els arts. 6; 7.1, 2, 4, 5 i 6; 9.1; 11.2, i l'annex II del Reial decret 1007/2015, de 6 de novembre, pel qual es regula l'adquisició, pel Fons de carboni per a una economia sostenible, de crèdits de carboni del Pla d'Impuls al Medi Ambient en el sector de l'empresa "PIMA Empresa" per a la reducció de gasos d'efecte hivernacle a les seves instal·lacions.

60. La STC 88/2018, de 19 de juliol, resol el conflicte positiu de competència plantejat pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra els articles 7, apartats primer i cinquè; 9, apartat tercer; 10, primer paràgraf i apartat segon *k*; 12, apartats primer, segon, quart i setè; 14, apartat segon; 15, apartat segon, i 20 del Reial Decret 264/2017, de 17 de març, pel qual s'estableixen les bases reguladores per al finançament de l'adaptació de les línies elèctriques d'alta tensió als requisits que estableix el Reial decret 1432/2008, de 29 d'agost, pel qual s'estableixen mesures per a la protecció de l'avifauna contra la col·lisió i l'electrocució en línies elèctriques d'alta tensió.

això, declara inconstitucionals i nul·les diverses determinacions de la norma estatal, com ara la fixació de l'import de cada ajut, la regulació del model normalitzat de sol·licitud, i diferents previsions sobre ordenació, instrucció i resolució dels ajuts.

En l'àmbit energètic, la STC 69/2018, de 21 de juny,⁶¹ declara la inconstitucionalitat i nul·litat, per invasió de les competències executives de la Generalitat en matèria d'energia (art. 133 EAC), de l'atribució a l'Institut per a la Diversificació i Estalvi de l'Energia de la gestió dels anomenats certificats d'estalvi energètic.

En l'àmbit relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques i al procediment administratiu comú, la STC 55/2018, de 24 de maig,⁶² declara la inconstitucionalitat de l'habilitació continguda a la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per aprovar models o formularis relatius no només als poders que hagués d'inscriure la seva administració general, sinó també a poders inscriptibles en els registres electrònics d'altres administracions públiques. Per al Tribunal, la disposició controvertida confia tasques de gestió o administració a un òrgan de l'Estat que, com a tals, no constitueixen un règim jurídic de l'administració o una disciplina de procediment administratiu.

Finalment, en l'àmbit relatiu a la sanitat, la STC 76/2018, de 5 de juliol,⁶³ declara la inconstitucionalitat de l'atribució a l'Estat de la funció d'acredi-

61. La STC 69/2018, de 21 de juny, resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat pel Govern de Catalunya contra els articles 4 (i, per connexió, l'annex I), 5, 6, 7.2, 59.3, 71, 72, 73, 92 (apartats tercer i quart), 98.5, 101, 102, 114.7, 116.2 i 117.2 i les disposicions finals primera i segona, apartats tercer, quart, sisè i setè, de la Llei 18/2014, de 15 d'octubre, d'aprovació de mesures urgents per al creixement, la competitivitat i l'eficiència.

62. La STC 55/2018, de 24 de maig, resol el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de Catalunya contra els articles 1.2, 6.4, paràgraf segon, 9.3, 13.a), 44, 53.1.a), paràgraf segon, i 127 a 133, i les disposicions addicionals segona i tercera i la disposició final primera, apartats primer i segon, de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

63. La STC 76/2018, de 5 de juliol, resol el conflicte positiu de competència interposat pel Govern d'Andalusia en relació amb els arts. 1.1.c); 2.2; 3.2; 8.1; 10; els apartats primer i tercer de la disposició transitòria única; els apartats segon i quart de la disposició final quarta; i l'annex II del Reial decret 954/2015, de 23 d'octubre, pel qual es regula la indicació, ús i autorització de dispensació de medicaments i productes sanitaris d'ús humà per part dels infermers.

tació dels infermers per a la indicació, l'ús i l'autorització de la dispensació de medicaments i productes sanitaris d'ús humà, amb efectes a tot l'Estat, regulada a l'art. 79.1, cinquè paràgraf, del text refós de la Llei de garanties i ús racional de medicaments i productes sanitaris, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2015, de 24 de juliol. El Tribunal raona que l'acte d'acreditació d'aquests professionals és un acte administratiu que es limita a la verificació o comprovació del compliment de les condicions de titulació i formació exigides per a l'adquisició de les noves capacitats professionals, que té naturalesa executiva i, en conseqüència, forma part de les competències autonòmiques en matèria sanitària.⁶⁴

Són nombrosos, doncs, els supòsits en què les institucions de l'Estat s'atribueixen funcions executives en àmbits materials de competència autonòmica. Any rere any, diversos processos constitucionals resolts per sentències del Tribunal Constitucional així ho posen de manifest, la qual cosa reflecteix, més que unes simples controvèrsies competencials, una voluntat deliberada de les institucions estatals de continuar exercint funcions de simple gestió que corresponen a les comunitats autònomes. I en aquest cas, si l'Estat legisla i també executa la legislació que ell mateix aprova, el paper d'aquestes estaria ben allunyat d'aquell que els hauria de correspondre en un Estat que es proclama descentralitzat políticament.

64. La sentència també declara la inconstitucionalitat de les referències a òrgans estatals, com a competents per a l'exercici de les funcions executives relacionades amb el procés d'acreditació d'infermers, contingudes en diversos preceptes del Reial decret 954/2015, de 23 d'octubre (arts. 2.2, 3.2 i 8.1, i disposició final quarta, apartats segon i quart).