

Tribunal Constitucional i tensions territorials: la doctrina constitucional durant l'any 2020

Gerard Martín i Alonso

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

1. Està perdent protagonisme el Tribunal Constitucional en la resolució de les controvèrsies competencials?

La indefinició i l'ambigüitat del model constitucional de descentralització territorial del poder polític han estat la causa que el Tribunal Constitucional hagi assumit, des de la seva creació, un paper preponderant en la configuració de l'Estat autòmic, a partir de la resolució de les controvèrsies competencials que se li han plantejat. De fet, per poder tenir la certesa de quin és l'abast del poder polític que, potencialment, poden exercir l'Estat i les comunitats autònomes, és insuficient recórrer a la lectura de les normes distributives de competències —singularment, la Constitució i els estatuts d'autonomia—, sinó que és imprescindible conèixer la densíssima doctrina constitucional dictada en el marc dels nombrosíssims processos de caràcter competencial que se li han plantejat.

El conjunt de resolucions dictades pel Tribunal Constitucional l'any 2020 apunta una progressiva pèrdua de protagonisme de la jurisdicció constitucional en la resolució de les controvèrsies competencials, com exposarem tot seguit. És cert que el Tribunal ha continuat tenint una intervenció notable i freqüent en processos que, de forma directa o indirecta, estan relacionats amb l'autogovern de Catalunya, com són tots aquells vinculats als processos penals relacionats amb la celebració del referèndum d'autodeterminació de l'1 d'octubre de 2017 o els que resolien incidents d'execució contra acords de la

Mesa del Parlament de Catalunya. Però, deixant al marge aquests processos que responen a una problemàtica política especialment complexa que, per la seva excepcionalitat, se situa al marge de la tasca tradicional de delimitació competencial que correspon al Tribunal, les dades són prou significatives.

L'any 2020, el Tribunal Constitucional ha resolt 15 processos que dirimeixen aspectes vinculats a la distribució de competències entre Estat i comunitats autònomes: recursos d'inconstitucionalitat (11), conflictes positius de competències (2) i qüestions d'inconstitucionalitat (2).

Tres són els aspectes que es poden destacar d'aquestes dades. Primer, la xifra de 15 sentències dictades en processos de caràcter competencial és significativament reduïda en el marc de les 195 sentències dictades pel Tribunal Constitucional l'any 2020 (un 7,69%). Segon, només dues de les sentències responen a un conflicte de competències i no s'ha interposat cap impugnació per la via de l'article 161.2 de la Constitució (CE). Tercer, si bé els recursos d'inconstitucionalitat promoguts pel president del Govern (6) i pels governs autonòmics (1) són majoria, no es pot obviar que la resta de recursos (4) han estat interposats per grups de 50 o més diputats o senadors.

Aquest reduït nombre de processos de caràcter competencial resolts pel Tribunal sembla respondre, presumiblement, a dues causes que s'han anat consolidant en els darrers anys.

La primera, pel que fa a les normes amb rang i força de llei, la utilització freqüent del mecanisme de negociació bilateral entre l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes, regulat a l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional, ha permès, sovint, arribar a acords que han evitat la interposició de recursos d'inconstitucionalitat contra lleis, estatals o autonòmiques, que plantejaven dubtes competencials. La segona, pel que fa a les disposicions reglamentàries, tant l'Estat com les comunitats autònomes han utilitzat, diversos cops, la via de la jurisdicció contenciosa administrativa per impugnar aquelles normes que entenien que vulneraven l'ordre de distribució de competències,¹ la qual cosa ha tingut com a conseqüència que no s'iniciessin els tràmits per formalitzar un eventual conflicte de competències.

1. Serveixin d'exemple dos recursos contenciosos administratius resolts l'any 2020 pel Tribunal Suprem i el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Pel que fa al Tribunal Suprem, per sentència de 16 de desembre de 2020, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena,

Les dues vies alternatives a l'accés a la justícia constitucional presenten uns avantatges clars. En primer lloc, la via de negociació bilateral de l'article 33.2 de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional permet als actors territorials (Estat i comunitats autònomes) recuperar, per la via del pacte, un protagonisme en la concreció del sistema de distribució de competències. D'aquesta manera, es retorna als actors polítics, per la via de l'acord, un paper rellevant en la resolució de les controvèrsies competencials i en la configuració del model de descentralització territorial del poder polític, en detriment de l'activitat de la jurisdicció constitucional.

En segon lloc, les dues vies alternatives (la negociació bilateral i la via contenciosa administrativa) també són prou atractives per a les comunitats autònomes en la mesura que sembla preferible l'assoliment d'un acord bilateral o la via de la justícia contenciosa enfront d'un mecanisme jurisdiccional de resolució de competències (Tribunal Constitucional) en què una de les parts enfrontades (l'Estat) té un paper determinant en el nomenament dels magistrats que han de dirimir la controvèrsia competencial.²

Caldrà comprovar si en els propers períodes es confirma la progressiva disminució del protagonisme del Tribunal Constitucional en la resolució de les controvèrsies competencials, la qual cosa, d'una banda, reforçaria la via del pacte entre els actors territorials —en el cas de les normes amb rang de llei— i, de l'altra, enfortiria el paper de la jurisdicció contenciosa administrativa com a diriment d'aquelles controvèrsies. I no menys important, el Tribunal

estima el recurs contenciós administratiu interposat per la Junta d'Extremadura contra el Reial decret 536/2019, de 20 de setembre, pel qual es modifica el Reial decret 1338/2018, de 29 d'octubre, que regula el potencial de producció vitícola. La sentència en declara la nul·litat dels articles 1 i 6, que donaven nova redacció als paràgrafs 3r, 4t i 7è dels articles 7 i 18 del Reial decret de 2018 esmentat.

Pel que fa al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, per sentència de 16 de desembre de 2020, de la Sala Contenciosa Administrativa, Secció Cinquena, estima parcialment el recurs contenciós administratiu interposat per l'Administració General de l'Estat (Ministeri d'Educació) contra tres resolucions de la directora i del director general d'Atenció a la Família i Comunitat Educativa del Departament d'Ensenyament de la Generalitat, per les quals s'aprovaven les normes de preinscripció i matrícula d'alumnes als centres del Servei d'Educació de Catalunya, per als cursos 2015-2016, 2016-2017 i 2017-2018.

2. Des d'una altra perspectiva, cal fer notar que en la via de negociació bilateral i en la via contenciosa administrativa no és preceptiva l'emissió de dictàmens per part dels òrgans consultius estatals (Consell d'Estat) o autonòmics (com ara el Consell de Garanties Estatutàries), a diferència del seu caràcter preceptiu en cas de pretendre interposar un recurs d'inconstitucionalitat o un conflicte de competència.

Constitucional podria dedicar majoritàriament els seus esforços a la tutela dels drets i llibertats, com de fet ja suggereixen les darreres dades conegudes de processos admesos, ja que la Memòria del Tribunal de l'any 2019 constata un increment notable de les decisions d'admissió en matèria d'empara: si el 2018 tot just havien arribat a l'1,675% d'assumptes de nou ingrés, l'any 2019 aquest percentatge puja fins al 3,43%.

2. Processos constitucionals relacionats amb l'escenari polític català

És especialment rellevant que 52 resolucions dictades pel Tribunal (23 sentències i 29 interlocutòries) afectin àmbits vinculats amb l'autogovern de Catalunya. Encara és més destacat que la majoria d'aquestes resolucions (47) no es dictin en el marc de controvèrsies vinculades amb una de les tres vies clàssiques de defensa de l'ordre competencial i, més àmpliament, de l'ordre constitucional (recurs d'inconstitucionalitat, conflicte de competència i impugnació de l'art. 161.2 CE), sinó que es dicten en processos de recursos d'empara (39) o d'incidentes d'execució (8).

Les 39 resolucions dictades en el marc de processos d'empara tenen per objecte: a) decisions de la jurisdicció penal i de la Mesa del Congrés dels Diputats que afecten exmembres del Govern de Catalunya, l'expresidenta del Parlament de Catalunya, diputats al Congrés i líders de la societat civil, per actuacions vinculades amb la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017; b) decisions de la Junta Electoral Central i de la jurisdicció penal que han afectat el diputat al Parlament de Catalunya i president de la Generalitat, senyor Joaquim Torra; c) actuacions de la Mesa del Parlament de Catalunya relatives a la no convocatòria de determinats plens els mesos de setembre i d'octubre de 2017, i contingut de l'ordre del dia d'una sessió plenària del mes d'octubre de 2017.³

3. El Tribunal ha dictat dues resolucions (interlocutòria 52/2020, de 15 de juny, i sentència 173/2020, de 19 de novembre) respecte del recurs d'empara formulat per diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans al Parlament de Catalunya contra una sèrie de vies de fet de la presidenta del Parlament, consistents a no convocar les sessions ordinàries del Ple per als dies 20 i 21 de setembre de 2017, 4 i 5 d'octubre de 2017 i 18 i 19 d'octubre de 2017, i a no incloure nous punts en l'ordre del dia de la sessió plenària ordinària del 10 d'octubre de 2017. La sentència 173/2020 desestima el recurs d'empara interposat.

No és cap sorpresa constatar que totes les resolucions recaigudes en els processos d'empara vinculats a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017 desestimen les pretensions formulades pels recurrents. És prou significatiu, en tal sentit, parlar d'atenció en el fet que la totalitat de les sentències i interlocutòries dictades pel Tribunal Constitucional relacionades, directament o indirecta, amb la celebració de l'esmentat referèndum han validat, sens excepció ni matisos, les actuacions judicials impugnades, malgrat els fonamentats dubtes que oferien el contingut i el sentit de diverses decisions adoptades per jutges i tribunals.

De la seva banda, les resolucions relatives a incidents d'execució (8) tenen per objecte acords adoptats per la Mesa del Parlament de Catalunya —vinculats a la tramitació de dues resolucions i una moció referides al dret a l'autodeterminació de Catalunya i, també, a la monarquia— que el Govern de l'Estat considerava que incomplien resolucions del Tribunal Constitucional. També en aquest cas les posicions i pretensions del Parlament de Catalunya són rebutjades.

Tot seguit classificarem les nombroses sentències i interlocutòries del Tribunal en funció de l'objecte del procés constitucional en què són dictades.

2.1. Recursos d'empara

Les sentències (STC) dictades en processos d'empara es poden classificar de la manera següent:

(1) Un primer bloc de sentències es pronuncien sobre la decisió d'empresonament dels senyors Jordi Turull i Josep Rull (SSTC 2/2020, de 15 de gener, i 37/2020, de 25 de febrer), Raül Romeva (STC 22/2020, de 13 de febrer), i la senyora Carme Forcadell (STC 5/2020, de 15 de gener), i la denegació de llibertat provisional del senyor Jordi Sànchez (STC 3/2020, de 15 de gener). Aquestes decisions van ser adoptades pel magistrat instructor —i confirmades per la sala de recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem—, en el marc de la causa especial 20907-17 seguida per fets vinculats a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017.

(2) Un segon bloc de sentències tenen per objecte decisions del magistrat instructor de la causa abans esmentada —també confirmades per la sala de

recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem— que deneguen peticions adreçades a possibilitar la participació del senyor Jordi Sànchez en la campanya electoral al Parlament de Catalunya (STC 36/2020, de 25 de febrer) i l'exercici del càrrec representatiu que tenien, en la seva condició de diputats al Parlament de Catalunya, els senyors Oriol Junqueras (STC 9/2020, de 28 de gener) i Jordi Sànchez (SSTC 4/2020, de 15 de gener; 21/2020, d'11 de febrer, i STC 23/2020, de 13 de febrer).

(3) Un tercer bloc de sentències resolen els recursos d'empara interposats contra la decisió del magistrat instructor —confirmada per la sala de recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem— de suspendre els diputats al Parlament de Catalunya senyors Oriol Junqueras i Raül Romeva (STC 11/2020, de 28 de gener); Carles Puigdemont (STC 12/2020, de 28 de gener), i Jordi Turull, Josep Rull i Jordi Sànchez (STC 38/2020, de 25 de febrer), en l'exercici dels càrrecs públics que estaven ocupant, en aplicació de l'article 384 *bis* de la Llei d'enjudiciament criminal. La STC 39/2020, de 25 de febrer, resol un recurs d'empara interposat contra la mateixa decisió del magistrat instructor de suspendre tots els diputats esmentats.

(4) Un quart bloc de sentències desestimen els recursos d'empara interposats contra els acords de la Mesa del Congrés dels Diputats que declaren automàticament suspesos en l'exercici del càrrec i en els drets i deures establerts en el Reglament del Congrés dels Diputats els diputats senyors Jordi Sànchez (STC 97/2020, de 21 de juliol), Jordi Turull (STC 193/2020, de 17 de desembre) i Josep Rull (STC 194/2020, de 17 de desembre), per concórrer les circumstàncies necessàries per a l'aplicació de l'article 384 *bis* de la Llei d'enjudiciament criminal.

L'anàlisi de les sentències dictades respecte dels recursos d'empara —que són totalment desestimats i, en algun cas, inadmesos totalment o parcialment— porta a fer els comentaris següents:

a) L'especial transcendència constitucional dels recursos d'empara condueix a una doctrina constitucional sense una especial rellevància

Tots els recursos d'empara interposats van ser admesos pel Tribunal Constitucional per considerar que hi existia la nota d'especial transcendència constitucional. Tot i això, la lectura de les sentències reflecteix que l'argu-

mentació del Tribunal descansa, essencialment, en raonaments i plantejaments tradicionals i clàssics de la seva doctrina que aplica de manera plana, sense modular-la o adaptar-la als casos que se li plantegen. És per això que, atès que els raonaments del Tribunal no presenten una especial complexitat, potser hauria estat oportuna la inadmissió mitjançant interlocutòria d'alguns dels recursos d'empara, com ara aquells que impugnaven la privació de llibertat i respecte dels quals les sentències es limiten a argumentar, essencialment, que la decisió d'empresonament corresponia al magistrat i que aquest la va fonamentar de forma raonable. En definitiva, no es veu en la fonamentació jurídica de la majoria de les sentències una anàlisi adreçada a donar resposta específica a l'especial transcendència constitucional dels casos, sinó uns plantejaments clàssics basats en referències a una vella doctrina constitucional.

b) Un ritme pausat en la resolució dels recursos d'empara

Sorprèn que en recursos d'empara en què es plantegen qüestions relatives a un dret vinculat a la dignitat humana, com és el dret a la llibertat de les persones (art. 17.1 CE), i a un altre dret vinculat al principi democràtic i a la sobirania popular en què es fonamenta l'Estat, com és el dret d'exercir les funcions representatives (art. 23.2 CE), en relació amb el dret de participació en assumptes públics (art. 23.1 CE) —atès que la majoria de recurrents gaudien de la condició de diputats al Parlament de Catalunya o al Congrés dels Diputats quan van interposar els recursos—, el Tribunal resolgui els recursos, en alguns casos, en uns terminis que s'apropen més a la parsimònia que a la celeritat.⁴ Com hem apuntat en altres comentaris, aquest ritme pausat processal contrasta amb la rapidesa amb què el Tribunal ha resolt les impugnacions d'actuacions de les institucions catalanes que entenia contràries a la seva doctrina.⁵

4. Serveixi d'exemple la STC 3/2020, de 15 de gener. Aquesta sentència resol el recurs d'empara presentat pel senyor Jordi Sánchez el dia 24 d'abril de 2018. El darrer tràmit processal que consta en els antecedents de fet és —a banda de les peticions del recurrent perquè es resolgui el seu recurs— la presentació d'al·legacions per part del partit polític Vox, el dia 6 de juliol de 2018. És prou significatiu el temps transcorregut entre aquesta darrera data i la data de la sentència: 15 de gener de 2020.

5. La interlocutòria 11/2020, de 28 de gener, resol, amb celeritat, l'incident d'execució presentat pel Govern de l'Estat, el 31 d'octubre de 2019, contra acords de la Mesa del Parlament de Catalunya de dates 22 i 29 d'octubre de 2019.

c) Una prevalença de les finalitats del procés penal i una menysvaloració del dret a exercir funcions representatives

El conjunt de sentències dictades posen de manifest que el Tribunal accepta el plantejament dels òrgans penals que atorguen una preferència, sense matisos ni modulacions, a la consecució de les finalitats perseguïdes per l'exercici de l'acció penal. El Tribunal Constitucional, en no formular cap retret constitucional a les decisions dels òrgans penals, situa els drets i llibertats dels recurrents en un segon terme respecte de les finalitats perseguïdes per l'acció penal. No existeix una ponderació real entre els valors inherents al dret a la llibertat i a l'exercici de les funcions públiques representatives respecte de les finalitats perseguïdes per l'acció penal, sinó una prevalença absoluta d'aquestes últimes.

A més, els supòsits plantejats davant del Tribunal Constitucional oferien una nota excepcional, en la mesura que diverses persones privades de llibertat havien adquirit la condició de diputats al Parlament de Catalunya. Davant d'això, el Tribunal posa especial èmfasi en els límits a què pot sotmetre's l'exercici de càrrecs públics representatius i acull favorablement la posició dels òrgans penals que no permeten a les persones empresonades dur a terme l'exercici de les seves funcions representatives en actes especialment rellevants, com ara els plens d'investidura d'alguns dels mateixos recurrents. Això suposa, de forma inevitable, que el dret d'exercir les funcions representatives de les persones electes va acabar limitat a aquesta condició formal —l'adquisició de la condició electiva—, però sense cap possibilitat d'exercir, de forma directa, aquelles funcions representatives. Es pot afirmar, doncs, que la menysvaloració del dret d'exercir les funcions representatives dels diputats empresonats (art. 23.2 CE), en relació amb el dret de participació política dels electors que configuren el cos electoral (art. 23.1 CE), és força rellevant.

d) La divisió de poders resta directament i onerosament afectada

Enllaçant amb el comentari anterior, cal fer notar que les decisions de la jurisdicció penal tenen una incidència directa i onerosa sobre la divisió de poders, en la mesura que l'exercici de funcions per part de diputats que integren òrgans de representació legislativa, escollits democràticament, esdevé impossible i, per tant, el normal funcionament d'aquests òrgans resta alterat. El Tribunal Constitucional podria haver corregit aquesta doctrina, però no ho fa, sinó que valida les decisions dels òrgans penals, i també de la Mesa

del Congrés dels Diputats, des d'una postura academicista i allunyada d'una tutela efectiva dels drets fonamentals.

Fins i tot, és prou significatiu que el Tribunal Constitucional utilitzi com a argument per desestimar alguns dels recursos el fet que el magistrat instructor “va permetre” que pel Parlament de Catalunya s'habilitessin els instruments necessaris perquè el demandant d'empara pogués accedir a la condició de diputat, malgrat la situació de presó provisional (SSTC 3/2020, de 15 de gener; 4/2020, de 15 de gener, i 9/2020, de 28 de gener). És a dir, el Tribunal sembla sostenir que l'adquisició plena de la condició representativa de diputat depenia de la lliure decisió del magistrat instructor, la qual cosa, més enllà d'afectar la composició de l'assemblea legislativa i el seu funcionament, incidia en el mateix fonament de l'Estat democràtic: la sobirania popular. En tal sentit, era especialment rellevant —i no era una dada menor— que la condició representativa que corresponia a les persones empresonades havia estat adquirida després de la comissió dels fets presumptament delictius que se'ls atribuïen i del seu empresonament; això implicava que l'electorat havia decidit que aquestes persones —tot i els fets atribuïts i la decisió d'empresonar-los— els representessin en l'òrgan legislatiu. El resultat de tot plegat és que la jurisdicció constitucional valida la limitació, absoluta i sense matisos, de l'exercici directe dels drets de representació, decidida pels òrgans penals, que també va suposar una afectació directa al funcionament de les assemblees legislatives.

e) Continuen formulant-se vots particulars

Un dels aspectes sorprenents de les nombroses resolucions que havia dictat el Tribunal Constitucional en relació amb les actuacions de les institucions catalanes vinculades a l'exercici del dret a decidir, era la unanimitat amb què eren adoptades, malgrat que les qüestions que s'hi analitzaven plantejaven punts d'una especial complexitat en què, a més, existien opinions doctrinals diferenciades. L'any 2019 es va trencar aquesta unanimitat amb la formulació de vots particulars. Durant l'any 2020 han continuat formulant-se vots particulars⁶ que són especialment sòlids, no només per la profunditat de les

6. Els vots particulars es formulen per part dels magistrats senyors Fernando Valdés i Juan Antonio Xiol (SSTC 3/2020, de 15 de gener, i 4/2020, de 15 de gener) i també per part dels mateixos magistrats conjuntament amb la magistrada senyora María Luisa Balaguer (SSTC 9/2020, de 28 de gener; 22/2020, de 13 de febrer; 23/2020, de 13 de febrer; 36/2020, de 25 de febrer, i 37/2020, de 25 de febrer).

seves argumentacions, sinó també perquè posen de manifest aspectes i factors que també haurien d'haver estat presos en consideració i que la sentència de la majoria ignora. Tanmateix, la principal aportació dels vots particulars rau en el fet que contenen una ponderació consistent i raonada dels drets i llibertats dels recurrents enfront de les finalitats perseguides per l'exercici de l'acció penal.

Més endavant analitzarem, de forma particularitzada, les sentències que resolen els recursos d'empara interposats contra els acords de la Mesa del Congrés dels Diputats que declaren automàticament suspesos en l'exercici del càrrec i en els drets i deures establerts en el Reglament del Congrés dels Diputats els diputats senyors Jordi Sànchez, Jordi Turull i Josep Rull (SSTC 97/2020, de 21 de juliol; 193/2020, de 17 de desembre, i 194/2020, de 17 de desembre), per concórrer les circumstàncies per a l'aplicació de l'article 384 *bis* de la Llei d'enjudiciament criminal.

2.2. Interlocutòries

El Tribunal Constitucional també ha dictat nombroses interlocutòries que, tot i que formalment es dicten al marge dels processos de caràcter competencial, cal considerar-les vinculades a aspectes i actuacions relacionats amb l'autogovern de Catalunya, com el cas de les sentències resolutòries de recursos d'empara que s'acaben de comentar.

Les interlocutòries (ITC) dictades resolen les qüestions següents:

(1) Incidents de suspensió de la Sentència de la Sala Penal del Tribunal Suprem núm. 459/2019, de 14 d'octubre, que condemna exmembres del Govern de Catalunya, l'expresidenta del Parlament de Catalunya i líders de la societat civil per actuacions vinculades amb la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017 (ITC 57 a 61/2020, de 17 de juny; 64/2020, de 17 de juny; 70 i 71/2020, de 14 de juliol, i 88/2020, de 22 de juliol).

(2) Incidents d'execució promoguts contra acords adoptats per la Mesa del Parlament de Catalunya pels quals s'admetien a tràmit propostes de resolució o de moció que o bé defensaven el dret a l'autodeterminació del poble de Catalunya (ITC 9/2020, de 28 de gener; ITC 10/2020, de 28 de gener; ITC 16/2020, d'11 de febrer, i ITC 18/2020, d'11 de febrer) o bé reprovaven la mo-

narquia (ITC 11/2020, de 28 de gener), i recursos de súplica interposats contra les anteriors interlocutòries 9, 11 i 16/2020 (ITC 53 a 55/2020, de 17 de juny).

(3) Incidents de recusació de magistrats del Tribunal Constitucional (ITC 62 i 63/2020, de 17 de juny, i 84 i 85/2020, de 21 de juliol).⁷

(4) Incident de suspensió d'interlocutòries de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem que denegaven mesures cautelars relacionades amb l'adquisició de la condició d'eurodiputats per part dels senyors Carles Puigdemont i Antoni Comín (ITC 69/2020, de 14 de juliol).

(5) Incident de suspensió de les interlocutòries de la Sala de Recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem i del magistrat instructor de la causa penal seguida pel referèndum de l'1 d'octubre de 2017, que van acordar que no per tocava deixar sense efecte les ordres nacionals de recerca, detenció i ingrés a la presó dictades contra els senyors Carles Puigdemont i Antoni Comín (STC 89/2020, de 9 de setembre).

(6) Incidents de suspensió de les decisions de la Junta Electoral Central i de la jurisdicció penal que han comportat per al senyor Joaquim Torra la pèrdua de la condició de diputat al Parlament de Catalunya (ITC 127/2020, de 21 d'octubre) i una condemna per desobediència que li ha suposat la pèrdua de la condició de president de la Generalitat de Catalunya (ITC 146/2020, de 17 de novembre).

Totes les interlocutòries desestimen les pretensions de suspensió formulades pels recurrents en empara, les sol·licituds de recusació de magistrats del Tribunal Constitucional i també les posicions del Parlament de Catalunya en els incidents d'execució que afectaven diversos acords parlamentaris.

Més endavant analitzarem de forma detallada tant els incidents d'execució promoguts contra acords adoptats per la Mesa del Parlament de Catalunya, com l'incident de suspensió de la decisió de la jurisdicció penal que ha suposat

7. La ITC 17/2020, d'11 de febrer, també es pronuncia, desestimant-la, sobre una recusació: la promoguda pel Govern de la Generalitat de Catalunya contra el magistrat del Tribunal Constitucional senyor Andrés Ollero; aquesta recusació, però, se situa al marge de les promogudes en la causa penal seguida arran de la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017.

la pèrdua de la condició de president de la Generalitat de Catalunya per al senyor Joaquim Torra.

3. La suspensió dels drets dels diputats al Congrés senyors Jordi Sànchez, Jordi Turull i Josep Rull

El Tribunal Constitucional ha dictat tres sentències especialment importants: les SSTC 97/2020, de 21 de juliol; 193/2020, de 17 de desembre, i 194/2020, de 17 de desembre. Aquestes sentències resolen els recursos d'empara formulats pels senyors Jordi Sànchez (STC 97/2020), Jordi Turull (STC 193/2020) i Josep Rull (STC 194/2020) contra les resolucions de la Mesa del Congrés dels Diputats del 24 de maig i de l'11 de juny de 2019. La primera d'aquestes resolucions declara automàticament suspesos en l'exercici del càrrec i en els drets i deures establerts en el Reglament del Congrés dels Diputats els diputats esmentats, amb efectes des del 21 de maig del mateix any, data en què van adquirir tal condició representativa, per concórrer les circumstàncies necessàries per a l'aplicació de l'article 384 *bis* de la Llei d'enjudiciament criminal (LleCrim).⁸ La segona resolució va desestimar la sol·licitud de reconsideració formulada respecte de la primera.

El magistrat instructor de la causa penal 20907/2017 —instruïda en relació amb fets vinculats a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya— havia dictat en data 9 de juliol de 2018 una interlocutòria de conclusió del sumari. En aquesta interlocutòria es comunicava al Parlament de Catalunya que els senyors Jordi Sànchez, Jordi Turull i Josep Rull, entre d'altres diputats, havien quedat suspesos automàticament i per imperi de l'article 384 *bis* LleCrim en les funcions i càrrecs públics que estaven exercint,⁹ en la mesura que ja era ferma la interlocutòria de processament pel delictes de rebel·lió contra les persones encausades i empresonades que havien estat processades.

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

9. Aquesta interlocutòria va ser confirmada per una posterior interlocutòria de la Sala de Recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem de 25 d'octubre de 2018.

Posteriorment, els recurrents van adquirir la condició de diputats a les Corts Generals, després de la celebració de les eleccions del 28 d'abril de 2019, però la Mesa del Congrés dels Diputats els va suspendre en l'exercici del càrrec i en els drets i deures del diputat electe emparant-se en l'esmentat article 384 *bis* LleCrim, en la resolució impugnada de 24 de maig de 2019.

El Tribunal rebutja els recursos d'empara interposats. La STC 97/2020 estableix la doctrina en què es fonamenta aquest rebuig, que posteriorment és confirmada i seguida per les SSTC 193 i 194/2020. Els arguments principals que utilitza el Tribunal són tres: primer, l'efecte immediat que provoquen les interlocutòries de processament i de presó provisional que afectin imputats que estiguin integrats o relacionats amb bandes armades o individus terroristes o rebels; segon, el fet que ni els actes parlamentaris impugnats, ni la norma legal que els motiva, hagin violat la presumpció d'innocència dels diputats, i tercer, l'afirmació que l'aplicació —pels actes parlamentaris— de l'article 384 *bis* LleCrim no va ser lesiva del dret fonamental a l'exercici del càrrec de diputat (art. 23.2 CE).

La lectura de les sentències condueix a fer els tres comentaris següents:

a) Prevalença de la norma penal sobre l'exercici del càrrec representatiu (art. 23.2 CE) i interpretació in *malam partem* de l'article 384 *bis* LleCrim

El Tribunal Constitucional valida unes actuacions que suposen donar prevalença a l'exercici de l'acció penal enfront del dret fonamental a accedir als càrrecs públics i a exercir-los sense entrebancs (art. 23.2 CE).

En tal sentit, cal fer notar que hi concorre un aspecte especialment rellevant que el Tribunal Constitucional menysvalora. Es tracta del fet que l'adquisició de la condició representativa, emparada pel dret fonamental de l'article 23.2 CE, va ser posterior a la interlocutòria de processament i a la seva fermesa. Deixant de banda l'extraordinari valor polític d'aquesta circumstància, no es pot obviar que l'article 384 de la Llei d'enjudiciament criminal estableix que el processat que "estuviere ostentando" un càrrec públic quedarà suspès en el seu exercici mentre duri la situació de presó; això implica que aquest règim suspensiu es projecta sobre els càrrecs públics que tinguiés la persona encausada en el moment del seu processament, però no es pot interpretar —sense sotmetre a una forta tensió la previsió legal— que també es projecta vers els

càrrecs públics, emparats pel dret fonamental de l'article 23.2 CE, a què pugui accedir posteriorment la persona processada, com era el cas dels recurrents.

El Tribunal, però, valida la interpretació més perjudicial per als drets polítics de la persona processada (interpretació *in malam partem*), que projecta els efectes de la norma vers el futur, tot i que la disposició no ho preveu (seria diferent que l'article 384 *bis* LLeCrim fes referència als càrrecs públics que “estuviere ostentando y que ostentare en un futuro”).

b) L'article 384 *bis* LLeCrim i els raonables dubtes sobre la seva compatibilitat amb el principi de presumpció d'innocència

El principi de presumpció d'innocència (art. 24.2 CE) és especialment rellevant, fins al punt que ha estat recollit en els principals instruments europeus i internacionals de protecció dels drets humans (art. 11.1 de la Declaració Universal dels Drets Humans, 6.2 del Conveni Europeu de Drets Humans, 14.2 del Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics i 48.1 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea).

L'esmentat principi és compatible amb l'adopció de determinades resolucions preliminars que pot decidir un jutge (art. 4.1 i considerant 16 de la Directiva UE 2016/343 del Parlament Europeu i del Consell, de 9 de març de 2016, per la qual es reforcen en el procés penal determinats aspectes de la presumpció d'innocència i el dret a estar present en el judici), entre les quals es pot situar la possibilitat de decretar la presó preventiva.

Això no obstant, la formulació actual de l'article 384 *bis* LLeCrim —que lliga, *ex lege*, una segona mesura preliminar, de suspensió de càrrecs públics, a la primera mesura preliminar de presó preventiva aplicada a persones processades per delictes de rebel·lió— presenta una complicada compatibilitat amb la presumpció d'innocència.

En tal sentit, cal tenir en compte que el fet que la suspensió de càrrecs públics operi de forma automàtica, sense que el jutge pugui decidir o modular-ne l'aplicació en funció de les circumstàncies concurrents, implica que el mateix legislador està avançant, sense matisos, un retret penal a una persona respecte de la qual no es pot presumir la culpabilitat. Aquest és el punt central que apunta a la difícil compatibilitat amb el principi de presumpció d'innocència: l'automatisme indiferenciat de l'aplicació del mecanisme suspensiu, ja que si el

jutge no pot valorar l'aplicació de la suspensió, és que la llei sembla presumir la culpabilitat de la persona afectada. De fet, l'aplicació d'una doble mesura cautelar successiva —presó provisional i suspensió de càrrecs públics—, en dos moments diferenciats, apunta en direcció a la culpabilitat de la persona, ja que l'agreujament de les mesures cautelars només té sentit si es considera que es consoliden indicis de responsabilitat penal.

Les conseqüències de la rigidesa normativa que regeix el mecanisme de suspensió poden ser devastadores per a les persones a les quals s'apliqui la mesura. Així s'ha fet palès amb el procés penal a què van ser sotmesos els tres diputats recurrents i en què no s'ha considerat que aquests haguessin dut a terme actuacions constitutives del delictes de rebel·lió (Sentència del Tribunal Suprem de 14 d'octubre de 2019). S'ha tractat, doncs, d'una mesura cautelar que va fonamentar-se en l'atribució d'un delictes inexistent. Des d'una altra perspectiva, cal fer notar que la seva configuració com a mesura *ex lege* ha fet impossible, a més, que per via de recurs —ordinari i d'empara— pogués qüestionar-se la procedència de la seva aplicació, més enllà del que són aspectes formals.

En definitiva, la impossibilitat que la persona processada pugui rebatre la procedència de l'aplicació de la mesura de suspensió de càrrec públic i la impossibilitat que el jutge pugui valorar i decidir sobre si és procedent aplicar-la —com en el cas de la presó provisional— configuren una situació que apunta a una presumpció de culpabilitat de la persona processada.

c) La Mesa del Congrés dels Diputats no s'ha pronunciat en defensa dels membres de la cambra, quan ho podia fer

L'actuació duta a terme per la Mesa del Congrés dels Diputats palesa que no ha estat prou activa en defensa dels drets dels tres diputats. No és cert que la situació plantejada no li donés cap marge d'actuació, perquè, com s'ha comentat anteriorment, era perfectament sostenible la interpretació que el redactat actual de l'article 384 *bis* LleCrim —“estuviere ostentando”— limitava la suspensió de càrrecs públics a aquells que tingués la persona encausada per delictes de rebel·lió i en presó preventiva quan el seu processament fos ferm, però no incloïa els càrrecs representatius, emparats per l'article 23 CE, obtinguts amb posterioritat a la fermesa del processament. No només la literalitat del precepte processal penal empararia aquesta interpretació, sinó que també es pot argumentar, de forma sòlida, que és la voluntat popular, fonament de l'Estat democràtic, la que determina que la

persona processada —que s’ha pogut presentar lliurement a les eleccions— pugui exercir aquest càrrec.

De fet, la interlocutòria de la Sala Penal del Tribunal Suprem de 14 de maig de 2019, en què la Mesa del Congrés fonamenta la suspensió dels drets dels diputats,¹⁰ no fa referència a l’article 384 *bis* ni a la suspensió de l’exercici de càrrec públic dels diputats. I encara més, el mateix president de la Sala Penal del Tribunal Suprem, en escrit de 22 de maig de 2019, va manifestar que no li corresponia informar sobre l’aplicació de l’article 384 *bis* LLeCrim als diputats empresonats, per la qual cosa va ser la Mesa del Congrés dels Diputats la que va acabar decidint-ne l’aplicació.

La Mesa del Congrés interpreta, doncs, que és inevitable l’aplicació de la suspensió perquè deriva automàticament, *ex lege*, de la llei processal penal. Els diputats suspesos i els electors resulten directament afectats per aquesta interpretació que circumscriu el dret a presentar-se a unes eleccions i el fet de resultar escollit diputat a la simple adquisició de la condició representativa, però desproveïda dels drets polítics que li són inherents i que li donen substantivitat.

Per acabar-ho de reblar, en el procés constitucional d’empara, la representació del Congrés dels Diputats va discutir, en algun aspecte, l’especial transcendència constitucional dels recursos d’empara presentats, sense adonar-se que d’aquesta manera no només posava en qüestió l’acció processal dels recurrents, sinó que també menysvalorava la rellevància de la funció representativa dels diputats, dels drets dels electors i de la mateixa naturalesa del Congrés dels Diputats, vinculada, de forma directa, a l’expressió de la voluntat popular. De fet, les al·legacions formulades per la representació del Congrés suposen, sorprenentment, una ferma defensa de les finalitats perseguides per l’acció penal enfront dels valors inherents als drets polítics del diputat.

En definitiva, tant l’actuació de la jurisdicció penal com les decisions de la Mesa del Congrés dels Diputats i les resolucions del Tribunal Constitucional atorguen

10. La interlocutòria —comunicada a la presidenta del Congrés i al president del Senat, als efectes procedents— denegava la petició dels processats, que havien adquirit la condició de diputats al Congrés, perquè es demanés suplicatori a les cambres i també rebutjava deixar sense efecte la seva presó provisional; també n’autoritzava la sortida del centre penitenciari perquè assistissin —degudament custodiats— a les sessions constitutives del Congrés i del Senat del dia 21 de maig de 2019 a les 10 hores.

una clara preponderància als objectius vinculats a l'exercici de l'acció penal enfront dels drets de representació política de l'article 23.2 CE. L'harmònic exercici interpretatiu de les tres institucions estatals no era l'únic possible, sinó que eren factibles, de forma plenament fonamentada, altres interpretacions que donessin més rellevància als drets polítics dels diputats recurrents.

4. La inhabilitació del senyor Joaquim Torra, president de la Generalitat, i la sorprenent denegació d'una mesura cautelar

El Tribunal Constitucional té una consolidada doctrina sobre el règim de suspensió dels actes impugnats en els processos d'empara (art. 56 de la seva Llei orgànica), que té com a punt central el principi que la tutela de la justícia constitucional no pot ser il·lusòria, sinó que ha de ser real i efectiva. No ho seria, per tant, si una eventual estimació del recurs d'empara no tingués uns efectes tangibles sobre el patrimoni jurídic del recurrent, sinó que quedés limitada a l'àmbit purament declaratiu.

Atesa la doctrina constitucional assenyalada, resulta sorprenent que el Tribunal —en la ITC 146/2020, de 17 de novembre— no hagi atorgat la suspensió, en el recurs d'empara interposat per l'expresident de la Generalitat senyor Joaquim Torra, de la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 19 de desembre de 2019, que el va condemnar, per delictes de desobediència, a les penes de multa i inhabilitació especial per a l'exercici de càrrec públic electiu i per a l'exercici de funcions de govern per un període d'un any i sis mesos.¹¹

El Tribunal admet que els efectes de la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i la condemna a la pena d'inhabilitació especial del recurrent suposen la pèrdua del càrrec i de la seva condició de president de la Generalitat de Catalunya. També recorda la seva doctrina segons la qual l'adopció d'aquesta mesura cautelar resulta pertinent només quan l'execució de la sentència causi al sol·licitant d'empara un perjudici irreparable als drets

11. El recurs d'empara també s'adreça contra la Sentència de 28 de setembre de 2020, de la Sala Penal del Tribunal Suprem, que va confirmar, en tràmit de cassació, la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

fonamentals invocats en el procés constitucional, havent d'entendre's per perjudici irreparable aquell que provoqui que el restabliment del recurrent en els drets fonamentals, la vulneració dels quals denuncia, sigui tardà i impedeixi definitivament que la restauració sigui efectiva.

Les sentències impugnades suposen la pèrdua de la condició de president de la Generalitat de Catalunya del recurrent, condició que seria irrecuperable encara que el Tribunal Constitucional arribés a estimar el recurs d'empara, si prèviament les esmentades resolucions judicials haguessin desplegat, de forma completa, tots els seus efectes. Tot i això, el Tribunal, de manera sorprenent, en denega la suspensió. La seva negativa es fonamenta en dos arguments força discutibles: d'una banda, la inexistència de precedents en la jurisprudència constitucional homologables al cas examinat; de l'altra, el fet que la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya ja hagi estat executada. Tot seguit els comentarem de manera separada.

Respecte del primer argument, cal assenyalar que, evidentment, perquè el Tribunal suspengui una actuació impugnada en empara no és imprescindible que existeixin precedents en la seva doctrina que s'hagin pronunciat, en casos anàlegs al de l'objecte del recurs d'empara, en sentit favorable a la suspensió. Ara bé, si existeixen aquests precedents, el Tribunal els haurà de seguir o justificar suficientment per què se n'aparta. En tal sentit, la representació processal del senyor Torra havia al·legat, de forma fonamentada i molt ben argumentada, l'existència de diverses interlocutòries del Tribunal que atorgaven la suspensió de les actuacions impugnades en supòsits que presentaven notables punts de coincidència amb el que constituïa l'objecte del recurs d'empara. El Tribunal Constitucional, però, rebutja que les interlocutòries aportades puguin constituir precedents vàlids per justificar l'atorgament de la suspensió. És certament destacat fins a quin punt el Tribunal busca sempre els punts de divergència entre el cas analitzat per les interlocutòries al·legades i el supòsit objecte del recurs d'empara, en comptes de valorar aquells aspectes en què coincideixen.¹² Semblaria que per al Tribunal només seria supòsit de

12. Són especialment significatius els precedents que suposaven les ITC 167/1995, de 5 de juny, i 247/2004, de 12 de juliol.

La ITC 167/1995, de 5 de juny, va atorgar la suspensió demanada en el cas d'un recurs d'empara que tenia per objecte una sentència que condemnava el recurrent a la pena —entre d'altres— de sis anys i un dia d'inhabilitació especial per a tot càrrec públic electiu. La interlocutòria raona que el compliment de la pena d'inhabilitació implicaria la pèrdua definitiva de l'escó de

comparació vàlid aquell que fos estrictament coincident amb el cas objecte del recurs d'empara, la qual cosa fa totalment inútil l'esforç al·legador de la part recurrent, perquè, certament, ens trobem davant del primer cas d'un president autonòmic processat i condemnat per delictes de desobediència.

Tot i que no existissin —segons la sentència— precedents als quals es podien ajustar per decidir sobre la suspensió demanada, res no impedia atorgar-la. El Tribunal, però, no ho fa, amb un altre argument que no deixa de causar sorpresa: el fet que la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya hagués estat executada. L'argumentació del Tribunal és contradictòria en si mateixa, perquè, d'una banda, sosté que l'execució d'una pena no impedeix que el Tribunal pugui adoptar mesures cautelars, però, de l'altra, afirma que atorgar la suspensió no impediria la pèrdua del càrrec del recurrent, ja que aquest l'havia perdut definitivament mitjançant la declaració de la fermesa de la sentència i la seva consegüent execució. D'acord amb això, el Tribunal arriba a la conclusió que el contingut més rellevant de la pena d'inhabilitació no podia ser deixat sense efecte per l'adopció de la mesura cautelar, que esdevenia ineficaç per no idònia.

Davant d'aquesta argumentació, causa certa perplexitat que un Tribunal que s'ha autoqualificat de poder constituent prorrogat (STC 31/2010, de 28 de juny) i que té atribuïdes unes facultats excepcionals a fi de vetllar per l'exercici de les seves funcions (introduïdes per la Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre), manifesti la seva impotència per suspendre unes resolucions judicials l'execució de les quals creava una situació de dret que, contra el que afirma el Tribunal, era perfectament reversible mitjançant l'atorgament de la suspensió demanada.

El Tribunal, però, no es limita als dos arguments exposats, sinó que també, tot entrant en altres àmbits argumentals, afirma, de forma apodíctica, que

senador que ocupava el demandant, per la qual cosa l'hipotètic èxit final de l'empara quedaria buit de contingut pràctic per resultar impossible la *restitutio in integrum*, o restabliment en substància i total de la situació jurídica preexistent.

La ITC 247/2004, de 12 de juliol, també atorga la suspensió sol·licitada. El recurs d'empara, en el marc del qual es dicta aquesta interlocutòria, tenia per objecte una sentència que condemnava un alcalde a la pena d'inhabilitació especial per un temps de sis mesos. El Tribunal raona que no suspendre l'execució de la sentència ocasionaria un perjudici irreparable, en quedar totalment en dubte l'eficàcia d'una eventual decisió estimatoria de l'empara respecte de la sentència, l'execució de la qual portaria, a més, aparellada la pèrdua definitiva del càrrec públic electiu exercit pel demandant.

s'aprecia un interès general per mantenir la integritat dels pronunciaments de la jurisdicció ordinària. Intentant fonamentar aquesta afirmació, la sentència assenyala que es tracta d'un assumpte que presenta contorns singulars, tot remetent-se al contingut de les sentències impugnades. Amb aquest plantejament, semblaria que el Tribunal palesa que ja ha fet una determinada valoració dels fets objecte d'empara —una mena d'“aparença de mal dret” del recurrent—, lluny dels criteris que haurien de regir els incidents de suspensió, que no han d'entrar en el fons de l'assumpte. En qualsevol cas, aquesta aproximació del Tribunal al cas —que possiblement anticipa quin serà el sentit de la sentència— no és pas l'única possible. Es podrien citar posicions d'actors diversos, però n'hi ha prou amb esmentar la de l'organització Human Rights Watch, que ha inclòs en el seu informe anual de l'any 2020, sobre vulneracions de drets humans, la destitució del president de la Generalitat, senyor Joaquim Torra. I és que la definició del que és interès general en assumptes en el rerefons dels quals hi ha controvèrsies polítiques ni és rectilínia ni tampoc és unívoca.¹³

5. Els incidents d'execució contra acords de la Mesa del Parlament de Catalunya

El Tribunal Constitucional ha resolt i estimat els incidents d'execució impulsats pel Govern de l'Estat contra acords de la Mesa del Parlament de Catalunya pels quals s'admetien a tràmit propostes de resolució o de moció que o bé defensaven el dret a l'autodeterminació del poble de Catalunya,¹⁴

13. El magistrat Juan Antonio Xiol formula un vot particular a la interlocutòria en què defensa que s'hauria d'haver atorgat la suspensió sol·licitada.

14. La ITC 9/2020, de 28 de gener, estima l'incident d'execució de la STC 259/2015, de 2 de desembre, i de les providències de 10 i 16 d'octubre de 2019, que van admetre els incidents d'execució promoguts en relació amb determinats apartats i incisos de les resolucions del Parlament de Catalunya 534/XII, de 25 de juliol de 2019, i 546/XII, de 26 de setembre de 2019. L'incident d'execució s'adreça contra l'Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de 22 d'octubre de 2019, que admet a tràmit la proposta de resolució “de resposta a la sentència del Tribunal Suprem sobre els fets de l'1 d'octubre”, en l'incís final del seu apartat onzè; així com enfront de l'Acord de la Mesa de 29 d'octubre de 2019 pel qual es rebutgen les sol·licituds de reconsideració formulades. L'incís onzè assenyalava: “Per això [el Parlament de Catalunya], reitera i reiterarà tantes vegades com ho vulguin els diputats i les diputades [...] la defensa del dret a l'autodeterminació i la reivindicació de la sobirania del poble de Catalunya per decidir el seu futur polític”.

o bé reprovaven la monarquia.¹⁵ En ambdós casos, el Tribunal entén que el respecte a les resolucions del Tribunal Constitucional, que incumbeix a tots els ciutadans i qualificadament als poders públics, veda que les meses de les cambres admetin a tràmit una iniciativa que de forma manifesta incompleixi el deure d'acatar el que ha decidit el Tribunal.

Més concretament, pel que fa a la resolució i la moció que feien referència al dret d'autodeterminació de Catalunya, el Tribunal sosté que el Parlament de Catalunya insistia en la seva antijurídica voluntat de continuar el procés secessionista a Catalunya, al marge de l'ordenament constitucional i sense supeditar-se a les decisions de les institucions de l'Estat espanyol i en particular del Tribunal Constitucional (ITC 9/2020, de 28 de gener, i ITC 16/2020, d'11 de febrer).

Respecte de la reprovació de la monarquia, la ITC 11/2020, de 28 de gener, recorda que la STC 98/2019 va considerar que el contingut de la lletra c), apartat quinzè, epígraf II de la Resolució 92/XII del Parlament de Catalunya, d'11 d'octubre de 2018, que rebutjava i condemnava la posició del rei, la seva intervenció en el conflicte català i la seva justificació de la violència per part dels cossos policials de l'1 d'octubre de 2017, era contrari a la configuració constitucional del rei, establerta en els articles 1.3 i 56.1 CE, així com a la inviolabilitat i a l'exempció de responsabilitat de la persona del monarca, prevista en l'article 56.3 CE. D'acord amb això, la ITC conclou que l'incís de la proposta de resolució admesa a tràmit, pel qual s'afirma que el Parlament de

La ITC 16/2020, d'11 de febrer, estima l'incident d'execució de la STC 259/2015, de 2 de desembre, i de les providències de 10 i 16 d'octubre de 2019, anteriorment esmentades. L'incident d'execució s'adreça contra l'Acord de la Mesa del Parlament de Catalunya de 29 d'octubre de 2019, que admet a tràmit la moció "subsegüent a la interpel·lació a la Generalitat sobre l'autogovern", i contra l'Acord de la Mesa de 5 de novembre de 2019 pel qual es rebutgen les sol·licituds de reconsideració formulades. L'incident d'execució es refereix a l'apartat primer de la moció, que establia: "El Parlament de Catalunya: 1. Expressa la seva voluntat d'exercir de forma concreta el dret a l'autodeterminació i de respectar la voluntat del poble català".

15. La ITC 11/2020, de 28 de gener, estima l'incident d'execució de la STC 98/2019, de 17 de juliol. Aquest incident es formula contra els acords de la Mesa del Parlament de Catalunya de 22 d'octubre de 2019, que van qualificar i admetre a tràmit la "proposta de resolució de resposta a la sentència del Tribunal Suprem sobre els fets de l'1 d'octubre", i de data 29 d'octubre, que va rebutjar les sol·licituds de reconsideració plantejades. Es va impugnar exclusivament l'incís de l'apartat onzè de la proposta de resolució, que afirmava: "Per això, reitera i reiterarà tants cops com ho vulguin els diputats i les diputades la reprovació de la monarquia".

Catalunya “reitera i reiterarà tantes vegades com ho vulguin els diputats i les diputades la reprovació de la monarquia”, en utilitzar el terme “reprovació”, torna a posar de manifest aquella mostra d’oposició i menyspreu” envers el rei que assenyalava la STC 98/2019.

La lectura de les interlocutòries del Tribunal permet fer els comentaris següents:

a) Els incidents d’execució s’adrecen contra acords de la Mesa del Parlament i no contra les resolucions i la moció aprovades pel Parlament de Catalunya

A diferència d’anteriors procediments d’execució que havia promogut el Govern de l’Estat contra resolucions i mocions aprovades pel Parlament de Catalunya, els incidents d’execució del període analitzat s’adrecen contra acords de la Mesa del Parlament. Es tracta d’un punt rellevant, en la mesura que el Tribunal accepta i confirma que la simple admissió a tràmit de les propostes implica una desatenció a allò resolt pel Tribunal Constitucional, amb independència que, posteriorment, el Parlament pogués haver arribat, eventualment, a rebutjar la proposta de resolució o de moció. En qualsevol cas, el fet d’adreçar l’incident d’execució contra acords de la Mesa del Parlament, en comptes d’adreçar-se contra les resolucions i la moció aprovades pel Parlament, contribueix a posar en relleu la responsabilitat de l’òrgan parlamentari quan adopta les decisions d’admissió a tràmit, més que si no pas aquesta responsabilitat es deduís, indirectament, de l’eventual inconstitucionalitat de la resolució o moció finalment adoptades pel Parlament.

b) Algunes sentències del Tribunal estan esdevenint una mena de normes rectores de l’activitat del Parlament de Catalunya

És destacat també que la STC 259/2015, de 2 de desembre, continuï sent utilitzada pel Tribunal, malgrat el temps transcorregut, per fonamentar l’estimació dels incidents d’execució (vegeu la ITC 9/2020, de 28 de gener, i la ITC 16/2020, d’11 de febrer). D’aquesta manera, una sentència, dictada en una legislatura i en un context sociopolític diferents, ha acabat esdevenint una mena de norma rectora —atemporal— de l’activitat parlamentària, la qual cosa suposa, de fet, afegir un paràmetre de control apriorístic de les actuacions autonòmiques que no està previst constitucionalment.

c) Incident d'execució o impugnació de l'article 161.2 CE?

Els incidents d'execució promoguts pel Govern de l'Estat i resolts pel Tribunal Constitucional plantegen la qüestió de si són la via processal correcta per actuar contra decisions d'un poder públic que, presumptament, vulnerin el que ha decidit la jurisdicció constitucional. El dubte es planteja, principalment, en aquells supòsits en què l'actuació del poder públic (Parlament de Catalunya) no vulnera la part dispositiva d'una sentència o interlocutòria, sinó, presumptament, la doctrina d'aquestes. En aquest cas, semblaria que el procedent seria la formulació del procés constitucional que correspongui —singularment, la impugnació de l'article 161.2 CE—, ja que l'actuació autonòmica no tindria per finalitat implementar una primera resolució declarada inconstitucional i nul·la, sinó pronunciar-se en un sentit que es considera incompatible amb la doctrina constitucional.

El Tribunal, però, no ho entén així i accepta la via de l'incident d'execució, amb unes conseqüències que no es poden menystenir: la primera, el fet que sigui innecessari el dictamen del Consell d'Estat, que s'havia convertit en un actor previsiblement “molest” arran de la seva doctrina segons la qual les resolucions adoptades pel Parlament de Catalunya de reprovació de la monarquia no eren un objecte idoni d'un procés constitucional;¹⁶ la segona, una tramitació més ràpida, i la tercera, la configuració d'un marc idoni per impulsar posteriors accions coercitives contra els poders públics presumptament incomplidors de la doctrina constitucional, d'una intensitat tan elevada com és la via penal.

d) És la Llei orgànica 15/2015, una llei *ad casum*?

La Llei orgànica 15/2015, de 16 d'octubre, de reforma de la Llei orgànica 2/1979, de 3 d'octubre, del Tribunal Constitucional, per a l'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional com a garantia de l'Estat de dret, regula les vies

16. El Consell d'Estat, en el seu Dictamen 892/2018, de 25 d'octubre —en què no es formulava cap vot particular—, havia rebutjat que poguessin constituir un objecte idoni per a la impugnació per la via de l'article 161.2 CE els apartats que el Govern pretenia impugnar de la Resolució 92/XII del Parlament de Catalunya, d'11 d'octubre de 2018, sobre la prioritització de l'agenda social i la recuperació de la convivència. En aquesta resolució, el Parlament rebutjava i condemnava la posició del rei, la seva intervenció en el conflicte català i la seva justificació de la violència per part dels cossos policials l'1 d'octubre de 2017 (lletra c), i també reafirmava el compromís amb els valors republicans i apostava per l'abolició d'una institució caduca i antidemocràtica com la monarquia (lletra d).

a través de les quals el Tribunal Constitucional pot actuar quan constati que les seves resolucions presumptament s'estan incomplint. Sota una aparença formal de llei amb un abast general, el cert és que la seva aplicació pràctica la converteix *de facto* en una llei *ad casum*, atès que els únics incidents d'execució que s'han estimat han afectat actuacions de les institucions catalanes. Davant d'això, es podria argumentar que els únics supòsits en què s'han incomplert les resolucions constitucionals —part dispositiva i doctrina— han estat actuacions promogudes per les institucions catalanes. No obstant això, el fet que la majoria de processos constitucionals es resolguin a partir de la confrontació del cas analitzat amb el contingut de la densa doctrina constitucional —i alguna és especialment reiterada— també obriria la porta, en aquests casos, a l'adopció, per part del Tribunal, de mesures de preservació de les seves resolucions. No ha estat, però, aquest el cas.

En qualsevol cas, pren tot el seu sentit l'argumentació que va presentar el Govern espanyol en el procediment seguit davant de la Comissió de Venècia en relació amb l'esmentada llei orgànica, en què s'assenyalava que l'objectiu de la reforma legal era fer front al procés sobiranista de Catalunya.¹⁷ L'aplicació pràctica de la llei ha confirmat la certesa del plantejament del Govern espanyol, ja que les mesures d'execució han afectat sempre actuacions de les institucions catalanes.

e) La dubtosa aplicació del règim de suspensió de l'article 161.2 CE

Els processos seguits davant del Tribunal posen de manifest que aquest es re-ferma en la seva acceptació de l'aplicació del mecanisme suspensiu de l'article 161.2 CE al procediment d'execució de les seves resolucions, tot i que aquest règim de suspensió no està previst a la Llei orgànica 15/2015, abans esmentada. Es tracta de l'aplicació d'una mesura que la Constitució només preveu per al procés d'impugnació de disposicions i resolucions autonòmiques (art. 161.2 CE) i que la Llei orgànica del Tribunal Constitucional va estendre, de forma discutible, als recursos d'inconstitucionalitat i als conflictes de competència. La seva aplicació al procediment d'execució de les resolucions del Tribunal Constitucional suposa atribuir, al Govern de l'Estat que promou l'execució, una potestat exorbitant que no està prevista a la Llei orgànica 15/2015.

17. Vegeu l'apartat 12 del Dictamen de la Comissió de Venècia núm. 827/2015, sobre la Llei orgànica de 16 d'octubre de 2015 de reforma de la Llei orgànica 2/1979 del Tribunal Constitucional, adoptat en la seva Sessió Plenària del 10-11 de març de 2017.

És indubtable que l'aplicació del règim de suspensió esmentat pot ser útil en un procediment d'execució, però això no empara la seva aplicació al marge del que disposi la normativa reguladora d'aquest procediment, si es pren en consideració el principi de subjecció dels poders públics a la Constitució i a l'ordenament jurídic (art. 9.1 CE) i el mateix principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE).

f) És inconstitucional que un parlament autonòmic es pronunciï sobre la monarquia?

La resposta a aquesta pregunta no és clara i obliga a efectuar una doble distinció. En primer lloc, semblaria que, d'acord amb la doctrina constitucional, una manifestació de crítica al rei o a la institució monàrquica no s'ajusta a la Constitució, en virtut del règim d'inviolabilitat i d'exempció de la responsabilitat de què gaudeix el rei (art. 56.3 CE). En canvi, *a sensu contrario*, semblaria que si la posició del parlament autonòmic fos favorable i d'elogi de la monarquia, la resolució o la moció parlamentàries corresponents no presentarien problemes de constitucionalitat.¹⁸ Tanmateix, aquesta distinció implica que s'estaria predeterminant en un únic sentit un eventual pronunciament d'un parlament autonòmic sobre el rei i la monarquia, la qual cosa entraria en contradicció amb el principi de pluralisme polític que regeix en l'ordenament espanyol (art. 1.1 CE) i amb la funció representativa que correspon als parlaments autonòmics com a expressió de la sobirania popular (art. 152.1 CE i 55.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya).

En qualsevol cas, en el rerefons de la problemàtica plantejada s'hi pot trobar l'errònia doctrina del Tribunal Constitucional segons la qual les posicions polítiques adoptades en seu parlamentària poden ser objecte d'un procés constitucional. Aquesta doctrina obre la via a valorar, en seu de la jurisdicció constitucional, plantejaments polítics que puguin entrar, suposadament, en contradicció amb els postulats constitucionals. Mentre no es canviï la doctrina esmentada, les resolucions i mocions parlamentàries que continguin posicions polítiques podran ser objecte d'un procés constitucional i, si s'escau, ser declarades inconstitucionals i nul·les.

18. N'és un exemple la Resolució —pacíficament vigent— de l'Assemblea d'Extremadura 714/IX, de 26 de juny de 2018, "Apoyo a su Majestad el Rey don Felipe VI y a la Corona",

g) La crisi de la divisió de poders

Finalment, com a punt més rellevant, cal apuntar que els incidents d'execució promoguts pel Govern de l'Estat i la forma en què els resol el Tribunal Constitucional consoliden la crisi de la divisió de poders que hem apuntat en analitzar els recursos d'empara.

En primer lloc, perquè el Tribunal Constitucional exerceix, de forma recurrent, un control *ex ante* sobre l'activitat d'un parlament escollit democràticament, en comptes de dur a terme un control *ex post* sobre el resultat final de l'exercici de les funcions parlamentàries. D'aquesta manera, les interlocutòries dictades pel Tribunal acaben impeding el desenvolupament normal i complet de les tasques que corresponen a l'òrgan representatiu de la sobirania popular.

En segon lloc, i potser encara més important, el fet que el Tribunal Constitucional posi en coneixement de la Fiscalia els fets objecte dels processos constitucionals, a fi que el ministeri fiscal procedeixi, si s'escau, a exigir responsabilitat penal a membres de la Mesa del Parlament de Catalunya (president, vicepresident primer i secretaris primer i quart), implica valorar des de la perspectiva del dret penal el contingut de les decisions de la Mesa, que s'emparen en la legitimitat democràtica que deriva de ser l'òrgan rector d'un parlament escollit democràticament. A més, aquella comunicació suposa impulsar un mecanisme de supervisió penal de les activitats de les comunitats autònomes —parlaments autonòmics, en aquest cas— que no està previst constitucionalment.

En tercer lloc, el règim d'inviolabilitat que protegeix els parlamentaris també resta negativament afectat, en la mesura que esdevé ineficaç per protegir les posicions dels membres de la Mesa, que també són expressió d'una voluntat política, emparada per la legitimitat democràtica de la institució parlamentària a què pertanyen els diputats.

6. La sentència sobre el Codi tributari de Catalunya

La STC 65/2020, de 18 de juny, resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra l'article 5 de la Llei del Parlament de Catalunya 17/2017, d'1 d'agost, del Codi tributari de Catalunya (CT) i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Gene-

ralitat, en la mesura que aprova els articles III-1, III-2, III-3, III-4, III-5, III-6.1, III-7, III-8.1, 3 i 5, I22-1, I22-2, I22-3.1 c), I22-4, I22-5, I22-6, I22-7 i I22-10.6, tots ells del llibre primer, així com els articles 217-3.3 d) i e), 217-5.3 c), 221-1.1 i 4, 221-2.1 d) i f), 222-4, 222-5, 223-1, 223-2 i la disposició addicional tercera, apartat primer, tots aquests al seu torn del llibre segon.

Es tracta d'una sentència especialment densa respecte de la qual és oportú fer els comentaris següents:

a) Aspectes formals i estil lingüístic de la sentència

La sentència és un bon exponent de l'estil de redacció que el Tribunal Constitucional ha assumit des de les seves primeres resolucions i que s'ha anat consolidant i reforçant amb el pas del temps. Les seves sentències solen ser feixugues, de lectura en alguns casos complicada, perquè acostumen a incorporar-hi una detallada referència a la doctrina constitucional prèvia en què se situa la controvèrsia competencial. Aquestes referències estan constituïdes normalment per esments parcials de declaracions i raonaments anteriors del Tribunal Constitucional que s'enllacen —els uns amb els altres— sense solució de continuïtat, però de forma abrupta i de vegades poc harmonitzada. Es tracta de recordatoris de doctrina constitucional que poden unir posicions i argumentacions dels anys vuitanta amb algunes de més recents, sense tenir en compte que les normes del bloc de la constitucionalitat poden haver canviat —per exemple, els estatuts d'autonomia— i que, a més, aquelles posicions i argumentacions tenen un sentit determinat en la controvèrsia competencial en què aquella doctrina va ser establerta, que no pot extrapolar-se amb caràcter general.

Potser un estil de redacció més auster i lapidari, que tampoc no deixés de banda el caràcter argumentatiu que fos necessari, seria més útil per als operadors jurídics.

b) Visió notablement restrictiva de l'abast de la competència autonòmica en matèria tributària per part de la representació de l'Estat

El plantejament del recurs d'inconstitucionalitat per part de la representació estatal es fonamenta en una interpretació força restrictiva de la competència autonòmica, tal com veurem tot seguit amb dos exemples. En primer lloc, el

recurs nega la possibilitat que el Parlament de Catalunya pugui establir una llei general que ordeni el sistema tributari català en forma de codi. Aquest sorprenent plantejament, que ignorava l'autonomia financera de la Generalitat i les seves competències tributàries, és rotundament rebutjat pel Tribunal, que afirma que res no impedeix que el legislador català dugui a terme un esforç de sistematització normativa per tal de incloure en un únic text legal totes les normes amb rang de llei que integren el seu dret tributari.

Aquest reconeixement que la Generalitat de Catalunya pot dur a terme una codificació, amb caràcter general, del seu dret tributari constitueix un dels aspectes més rellevants de la sentència. L'oposició a l'esmentada tasca codificadora per part de la representació del president de l'Estat converteix un pronunciament del Tribunal Constitucional que no hauria de tenir una especial rellevància —per obvi— en notòriament destacat.

En segon lloc, la representació estatal objectava que el Parlament de Catalunya pogués establir el principi de simplicitat com un dels principis del sistema impositiu català. Evidentment, si s'acceptés que el Parlament de Catalunya no pot establir aquest principi —de caràcter general i sense efecte directe en les relacions tributàries mentre no s'implementés— ens trobaríem davant d'un indicatiu que apuntaria a un reduït abast de la competència autonòmica. El Tribunal rebutja l'objecció esmentada, però a partir de l'argument que l'esmentat principi també pot entendre's implícitament contingut en el principi d'eficàcia que l'article 103.1 CE predica de l'actuació de l'Administració pública, amb la qual cosa es pot plantejar el dubte de si el Parlament de Catalunya pot establir principis que no s'insereixin necessàriament en principis fixats a la Constitució o a la normativa tributària.

c) Les interpretacions de conformitat

El Tribunal desestima diversos retrets d'inconstitucionalitat, però alguns cops ho fa fixant interpretacions de conformitat amb els mandats constitucionals.¹⁹

19. Se'n poden posar tres exemples: a) la interpretació que la Junta de Tributs de Catalunya serà competent per conèixer, *ex* article 221-2.1 f) CT, del recurs extraordinari per a la unificació de criteri que estableix l'article 223-1 CT, únicament i exclusivament amb relació als seus propis tributs; b) la interpretació que l'article 222-4 CT, que regula el dictamen pericial, és conforme a la CE, circumscrit el seu àmbit d'aplicació als procediments de revisió dels tributs propis, i c) la interpretació que el subministrament al contribuent per part de l'Administració

Es tracta de la utilització d'una tècnica discutible, perquè, més enllà del contingut de la norma, suposa imaginar o plantejar-se una aplicació no ajustada a l'ordenament constitucional d'una disposició constitucionalment legítima, per fer-la inviable per via interpretativa. De fet, qualsevol desestimació d'un recurs d'inconstitucionalitat podria venir acompanyada per declaracions de conformitat, ja que, com sosté el Tribunal, “no hay ningún legislador, por sabio que sea, capaz de producir leyes de las que un gobernante no pueda hacer mal uso” (STC 83/2020, de 15 de juliol).

d) Les declaracions d'inconstitucionalitat fonamentades en l'argument de la *lex repetita*

Cada cop són més nombrosos els supòsits en què el Tribunal constata la coincidència regulatòria entre una normativa autonòmica i la normativa estatal de contrast. En aquest supòsit, el Tribunal sosté que caldrà declarar la inconstitucionalitat de la norma autonòmica si aquesta es dicta en un àmbit en què no té competència o si, tenint-la, la reproducció de la norma estatal és innecessària per a la coherència de la norma autonòmica o no s'ajusta fidelment a la disposició estatal.

La sentència sobre el Codi tributari de Catalunya duu a terme declaracions d'inconstitucionalitat d'alguns dels seus preceptes fonamentades en aquesta doctrina,²⁰ que obvia la pressumible problemàtica de fons que condueix una comunitat autònoma a reproduir el contingut de normes estatals. La resposta

tributària de la Generalitat de les dades fiscals pròpies actualitzades de què disposi, prevista en l'article 122-2 o) CT, no vulnera els articles 19.1 i 2 de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes i 61 de la Llei 22/2009, de 18 de desembre, pel qual es regula el sistema de finançament de les comunitats autònomes de règim comú, ja que no es fa un ús indegut de les dades cedides per l'Estat en virtut del deure de col·laboració interadministrativa, però sempre que es tracti de tributs autonòmics propis i tributs totalment cedits.

20. Un primer exemple és la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat dels apartats d) i g) de l'article 122-2 CT, que reproduïen, de forma innecessària per a la coherència de la disposició, l'obligació de l'Administració autonòmica de complir amb les obligacions de contingut econòmic derivades del tribut, enumerades amb caràcter general en l'article 30.1 LGT, i la regulació de l'obligació de reemborsar el cost de les garanties, establerta en l'article 33.1 i 2 LGT. El Tribunal raona que no existeix, en els tres primers llibres del CT, cap regulació addicional d'aquestes obligacions administratives, per la qual cosa la seva reiteració en la disposició autonòmica no té sentit.

Un segon exemple el constitueix la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat de l'apartat primer de l'article 122-4 CT —referit a la facultat de qualificació de l'Administració tribu-

es podria trobar en el detallisme i l'exhaustivitat de les normes estatals, que deixen poc espai per a la regulació autonòmica, tant en el seu àmbit de competències exclusives com en l'àmbit de les competències de desenvolupament, i que els obliguen a incorporar regulacions de normes estatals per poder fer un text normatiu amb vocació de completesa.

e) Les declaracions d'inconstitucionalitat fonamentades en la vulneració de normes del bloc de la constitucionalitat

Cal apuntar, igualment, que el Tribunal també efectua declaracions d'inconstitucionalitat a partir de la contravenció per preceptes autonòmics de normes integrants del bloc de la constitucionalitat.²¹

f) La competència sobre procediment administratiu comú com a exemple del constreyniment de les competències autonòmiques

Finalment, comentarem un altre aspecte destacat de la sentència, que reflecteix l'espai limitat en què es mou l'àmbit competencial de les comunitats autònomes. Això es posa de manifest en la fonamentació jurídica de la sentència, que analitza la distribució de competències en matèria de procediment administratiu en l'àmbit tributari, refermant-se en el canvi de la doctrina constitucional produït l'any 2013 i restrictiu per a les competències autonòmiques.

Recordem que, respecte dels procediments administratius, correspon a l'Estat la competència sobre procediment administratiu comú (art. 149.1.18 CE). Tradicionalment, el Tribunal Constitucional havia interpretat que aquesta competència permetia a l'Estat regular l'*iter* procedimental que havia de

tària autonòmica—, pel fet de reiterar parcialment el concepte de qualificació que estableix l'article 13 LGT, envaint l'àmbit de competència exclusiva de l'Estat de l'article 149.1.8 CE.

21. Per exemple, el Tribunal declara la inconstitucionalitat i nul·litat dels apartats segon a cinquè de l'article 111-4 CT, per entendre que interpreten l'abast de la reserva de llei en matèria tributària i, per tant, de l'article 31.3 CE, la qual cosa entra en contradicció amb la regla segons la qual al legislador no li correspon ni interpretar la Constitució ni definir les categories i principis constitucionals. Un segon exemple n'és la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat dels incisos «de prescripció» i «les causes d'interrupció del còmput de terminis de prescripció» de la lletra b) de l'apartat primer de l'article 111-6 CT, en la mesura que, segons la sentència, suposen l'arrogació il·legítima de la competència per regular una institució de dret tributari substantiu pertanyent a l'anomenat “marc general de tot el sistema tributari”, que correspon en exclusiva a l'Estat en virtut de l'article 149.1.14 CE.

seguir-se per a la realització de l'activitat jurídica de l'Administració (STC 227/1988, de 29 de novembre), mentre que la regulació dels procediments sectorials corresponia, *ratione materiae*, a l'Administració que tingués atribuïda la competència sobre la matèria de què es tractés. La STC 130/2013, de 4 de juny, es va apartar d'aquesta doctrina i va "eixamplar" l'abast del títol competencial estatal de l'article 149.1.18 CE, sostenint que l'Estat també podia fixar normes de procediment administratiu comú en àmbits sectorials de competència autonòmica. Aquesta doctrina constitucional comportava que l'Estat podia regular el procediment administratiu comú per partida doble, amb caràcter general —actualment, mitjançant la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques— i amb caràcter sectorial, a través de normativa específica. D'aquesta manera, la competència autonòmica per regular el procediment administratiu aplicable als seus àmbits materials de competència quedava notablement disminuïda i limitada a aspectes poc rellevants, fins i tot anecdòtics, dels tràmits procedimentals.

La STC 65/2020 confirma aquest plantejament. El Tribunal admet que la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya per crear i exigir els seus propis tributs comporta la regulació dels seus procediments administratius en matèria tributària. Això no obstant, també declara que l'exercici de la competència autonòmica ha d'"acatar" els principis i normes jurídics generals del procediment del sistema tributari espanyol continguts en la Llei general tributària, tot i que aquests principis i normes estiguin vinculats a l'aplicació i revisió dels tributs estatals. Això suposa que la regulació del procediment administratiu *ratione materiae* que efectua l'Estat en relació amb els seus tributs és també aplicable als tributs autonòmics en aquells aspectes que defineixin l'estructura general de l'*iter* procedimental i la forma d'elaboració, els requisits de validesa i eficàcia, les maneres de revisió i els mitjans d'execució dels actes administratius.²²

La conseqüència d'aquesta competència estatal sobre procediment administratiu comú exercida de manera duplicada, amb caràcter general i amb ca-

22. El Tribunal afirma que, a l'empara de les competències en matèria d'hisenda general que li atribueix l'article 149.1.14 CE, l'Estat pot establir tràmits procedimentals específics, per tal de garantir el compliment igualitari del deure constitucional de contribuir (art. 31.1 CE) i l'establiment d'una llera a través de la qual l'Estat pugui exercir les seves potestats de coordinació de les hisendes autonòmiques (art. 156.1 CE).

ràcter sectorial, comporta, de forma inevitable, com s'ha dit, una reducció de l'espai disponible per a les comunitats autònomes per regular el procediment administratiu en els seus àmbits materials de competència. En definitiva, es posen les condicions perquè el títol competencial estatal acabi ocupant la major part de l'espai disponible per a les normes procedimentals.

7. La complexitat del sistema de distribució competencial

Després de més de quaranta anys de funcionament de l'Estat de les autonomies, les sentències del Tribunal Constitucional continuen reflectint la complexitat del sistema de distribució competencial, impulsada per dos factors: d'una banda, la impossibilitat que el legislador orgànic estatutari pugui definir el contingut material i funcional de les competències assumides per les comunitats autònomes (STC 31/2010, de 28 de juny); de l'altra, el fet que les competències exclusives de les comunitats autònomes no suposin l'atribució completa de funcions normatives i executives que hauria d'implicar el referit adjectiu, sinó que sempre sigui possible la intervenció normativa i executiva estatal (STC 106/2014, de 24 de juny).

Els dos factors esmentats han propiciat una gran llibertat per a les institucions estatals (legislador i poder executiu) per interpretar l'abast dels seus títols competencials, de manera que han pogut penetrar, amb comoditat i amb un notable abast, en qualsevol àmbit competencial, incloent-hi els de competència exclusiva autonòmica.

Des de la perspectiva del control de constitucionalitat, el Tribunal Constitucional es troba sovint amb actuacions estatals que estan mancades d'un títol competencial explícit i específic que les empari. Davant d'això, el Tribunal, a partir del principi que l'Estat pot actuar en qualsevol àmbit material —incloent-hi els de competència exclusiva autonòmica—, justifica les actuacions normatives i executives estatals fent esment d'una diversitat de títols competencials de l'article 149.1 CE que, sumats —com si fossin peces d'una realitat polièdrica—, emparen l'actuació estatal. I aquesta mateixa tècnica també s'aplica, alguns cops, respecte de determinades actuacions autonòmiques que tampoc no tenen una empara competencial explícita. El resultat de tot plegat és que, d'una banda, en comptes d'aclarir-se el sistema de distribució competencial, acaba esdevenint més complex, mentre que, de l'altra, el Tribunal Constitucional veu extraordinàriament reforçada la seva funció

d'últim i màxim intèrpret de la Constitució, que, fins i tot més enllà de la tasca interpretativa que li és pròpia, li permet establir punts de compleció de continguts constitucionals.

En el període analitzat hi trobem un exemple que reflecteix la complexitat del sistema de distribució competencial. Es tracta de la STC 81/2020, de 15 de juliol, que resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de cinquanta senadors del Grup Parlamentari Popular al Senat contra diversos preceptes de la Llei 6/2018, de 26 de novembre, de protecció dels animals a la Comunitat Autònoma de La Rioja. En aquesta sentència, el Tribunal, en delimitar els títols competencials aplicables a la matèria regulada per la llei, parteix de la premissa que la matèria de protecció dels animals —no recollida a la Constitució ni a l'Estatut d'autonomia de La Rioja— és un àmbit de concurrència competencial de títols habilitants diferents. Pel que fa a l'Estat, la seva intervenció pot venir emparada per diversos títols competencials, com ara els previstos als articles 149.1.13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), 149.1.16 (bases i coordinació general de la sanitat) i 149.1.23 (legislació bàsica sobre protecció del medi ambient) de la Constitució.

En el cas de la comunitat autònoma, la sentència cita fins a vuit títols competencials de l'Estatut d'autonomia de La Rioja: els articles 8.1.4 (ordenació de la planificació econòmica), 8.1.6 (comerç interior), 8.1.19 (agricultura i ramaderia), 8.1.21 (pesca fluvial i lacustre, aqüicultura i caça), 8.1.29 (espectacles), 9.1 (protecció mediambiental i dels ecosistemes), 9.3 (defensa de consumidors i usuaris) i 9.5 (sanitat i higiene). Lògicament, la citació d'aquest reguitzell de preceptes té dues conseqüències rellevants: la primera, si la comunitat autònoma pot actuar emparada en aquelles competències, l'Estat també podrà fer-ho emparat en les competències “equivalents” o “concordants” que li reconeix el text constitucional; la segona, si les funcions i potestats autonòmiques poden també emparar-se en la conjunció de diversos títols competencials, semblen irrellevants les reformes estatutàries que es puguin impulsar per assumir noves competències, ja que sempre podria ser possible interpretar les competències ja atribuïdes de manera que incloguin àmbits materials diversos que no deriven explícitament del seu enunciat. De fet, no sembla que, per exemple, la competència sobre protecció dels animals assumida per la Comunitat Autònoma de Canàries en la reforma del seu Estatut d'autonomia de l'any 2018 (art. 130.1.e) tingui un abast superior al de la competència de la Comunitat Autònoma de La Rioja, que no la té recollida en el seu text estatutari, el qual no ha estat objecte de reforma.

La pluralitat de títols competencials, estatals i autonòmics, que, com hem vist, poden operar sobre una determinada matèria converteix aquesta en una realitat composta, en un sumatori d'aspectes materials diversos, que, essencialment, faciliten l'acció normativa i executiva estatal, ja que mentre que els títols autonòmics en cap cas poden excloure la intervenció estatal, sinó que poden justificar-la, les competències estatals poden excloure o, si més no, condicionar l'eventual actuació autonòmica. En definitiva, es configura un entramat competencial complex en què els actors territorials es mouen en uns paràmetres d'ambigüitat i mal·leabilitat competencial que no afavoreixen, precisament, l'efectivitat del principi de certesa i seguretat jurídica en l'àmbit del repartiment de competències.

8. Una problemàtica competencial que s'eternitza

La doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la distribució de competències sobre l'activitat de foment va ser fixada en la llunyana STC 13/1992, de 16 de febrer. El punt nuclear d'aquesta doctrina es fonamenta en el principi que l'acció de foment està vinculada al títol competencial aplicable a la matèria sobre la qual s'exerceix. Això suposa que, com a regla general i amb puntuals excepcions, les comunitats autònomes, en les matèries en què tenen competències exclusives, compartides o executives, podran exercir l'activitat de foment mitjançant les potestats normatives i/o executives que els corresponguin.

Malgrat que la doctrina constitucional és força clara, els conflictes competencials plantejats per les comunitats autònomes respecte de l'activitat de foment exercida per l'Estat, en àmbits materials de competència autonòmica, han estat nombrosíssims. La majoria de sentències dictades pel Tribunal han donat la raó als plantejaments autonòmics o, dit d'una altra manera, han considerat que les actuacions subvencionals de l'Estat no respectaven l'ordre de distribució de competències ni s'adequaven a la doctrina constitucional. El Tribunal, fins i tot, s'ha vist obligat a recordar, en els conflictes relatius a l'activitat de foment, la necessitat que, per a la plena realització de l'ordre de competències, s'eviti la persistència de situacions anòmales en les quals l'Estat continuï exercint competències que no li corresponen. Ho va dir, per exemple, els anys 2013 (STC 26/2013, de 31 de gener), 2014 (STC 78/2014, de 28 de maig), 2015 (25/2015, de 19 de febrer), 2016 (95/2016, de 12 de maig), 2017 (STC 9/2017, de 19 de gener) i 2018 (STC 14/2018, de 20 de febrer).

Tot i això, i malgrat la clara doctrina constitucional i les admonicions del Tribunal, continuen existint supòsits en què l'Estat exerceix l'activitat de foment vulnerant les competències autonòmiques. N'és un exemple la STC 134/2020, de 23 de setembre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern Basc contra la regulació del bo social tèrmic, establerta en els articles 9, 10 i 11, disposició addicional novena, disposició final tercera i annex I del Reial decret llei 15/2018, de 5 d'octubre, de mesures urgents per a la transició energètica i la protecció dels consumidors.

La sentència raona que el bo social tèrmic constitueix un ajut que s'insereix en la matèria d'assistència social, en la qual la comunitat autònoma té atribuïda la competència exclusiva, per la qual cosa correspon a l'Estat la regulació dels aspectes centrals del règim subvencional, mentre que correspon a la competència autonòmica allò que fa referència a la seva gestió, així com la regulació del procediment corresponent a tots aquests aspectes.

El Tribunal constata que diversos aspectes del règim subvencional regulat en el Reial decret llei vulneren la competència autonòmica i que, per tant, són inconstitucionals i nuls.²³ Novament, doncs, l'Estat continua exercint o atribuint-se, de forma indeguda, funcions de foment que s'insereixen en àmbits materials de competència autonòmica.

La lectura diària del BOE reflecteix el constant exercici de la potestat subvencional per part de l'Estat en àmbits materials en què no li corresponen totes les funcions normatives i executives, sinó que són de competència exclusiva, compartida o executiva de les comunitats autònomes. Aquest notable exercici estatal de l'activitat de foment no permet presumir que les controvèrsies competencials sobre aquesta activitat hagin de desaparèixer, sinó que molt probablement continuaran existint fins que l'estructura administrativa de l'Administració de l'Estat assumeixi plenament el que significa l'existència d'un Estat descentralitzat políticament.

23. La declaració d'inconstitucionalitat afecta els aspectes següents: la previsió que l'ajuda ha d'abonar-se mitjançant la concessió d'un pagament únic anual, la determinació concreta dels beneficiaris i dels imports que corresponen a cadascun d'ells, l'obligació que les comunitats autònomes facin efectiu el pagament de l'ajuda en el primer trimestre de l'any, les obligacions d'informació dels comercialitzadors de referència i la previsió que l'Administració de l'Estat pagui els ajuts durant l'any 2019.

9. Altres processos constitucionals

Es poden destacar vuit processos constitucionals més, que se situen en els àmbits de la imposició autonòmica, la protecció del medi ambient, el règim local, l'assistència social a les víctimes de la violència de motivació política, l'acció exterior i la defensa de la competència.

1) Imposició autonòmica

La STC 84/2020, de 15 de juliol, declara la inconstitucionalitat i nul·litat del gravamen sobre l'afecció mediambiental causada per les centrals nuclears, regulat per l'article 51.1 c) del text refós en matèria de tributs propis i cedits de Castella i Lleó, aprovat pel Decret legislatiu 1/2013, de 12 de setembre, en la redacció que en fa l'article únic, apartat quart, de la Llei de les Corts de Castella i Lleó 6/2018, de 13 de novembre. El Tribunal constata l'equivalència entre l'esmentat gravamen i l'impost estatal sobre la producció de combustible nuclear gastat i residus radioactius resultants de la generació d'energia nucleoelectrica, per la qual cosa conclou que el precepte impugnat vulnera els articles 133.2 i 157.3 CE i l'article 6.2 de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes.

2) Protecció del medi ambient

Cal fer esment de dues sentències.

En primer lloc, la STC 81/2020, de 15 de juliol, que, com s'ha indicat anteriorment, resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut per més de cinquanta senadors del Grup Parlamentari Popular al Senat contra diversos articles de la Llei 6/2018, de 26 de novembre, de protecció dels animals a la Comunitat Autònoma de La Rioja. El Tribunal rebutja la majoria de retrets d'inconstitucionalitat formulats en el recurs, adduint sovint que els dubtes d'inscripció constitucional que podria plantejar la llei han estat esvaïts per les modificacions introduïdes per la Llei 2/2020, de 30 de gener, que va modificar la Llei 6/2018. No obstant això, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de les prohibicions de donació, venda i cessió d'animals, així com de filmació d'aquests, que estableixen els apartats 8, 10, 11, 12 i 14 de l'article 7. El Tribunal raona que els esmentats preceptes incideixen directament en la regulació de l'estructura de determinats contractes, en prohibir que siguin objecte d'aquests contractes els animals (apartats 8, 10, 12 i 14 de l'art. 7) o

regular la capacitat de les persones menors d'edat o amb capacitat limitada per ser donatàries o adquirents en qualsevol contracte que tingui per objecte un animal (apartat 11 de l'art. 7). A partir d'aquest raonament, la sentència conclou que aquesta regulació, emanada d'una comunitat autònoma que no té dret civil propi, envaeix la competència estatal en matèria de legislació civil (art. 149.1.8 CE) i afecta les bases de les obligacions contractuals, la regulació de les quals està reservada al legislador.

En segon lloc, la STC 100/2020, de 22 de juliol, desestima el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern interposat contra l'article 23, apartats 1.a i 2, de la Llei foral 14/2018, de 18 de juny, de residus i la seva fiscalitat, que establia limitacions a la utilització de bosses de plàstic. En analitzar la norma bàsica de contrast (Reial decret 293/2018, de 18 de maig, sobre reducció del consum de bosses de plàstic i pel qual es crea el Registre de Productors), el Tribunal entén que les mesures sobre la restricció de l'ús de les bosses de plàstic que estableixen els seus articles 2 i 4 no tenen una incidència directa ni significativa sobre l'activitat econòmica general ni tampoc tenen per objecte establir una regulació uniforme que garanteixi el mercat únic. Per això, no considera que aquesta regulació hagi estat dictada a l'empara de la competència sobre la planificació general de l'activitat econòmica que l'article 149.1.13 CE atribueix a l'Estat. El Tribunal raona que, com que les mesures esmentades tenen com a finalitat primordial la protecció del medi ambient, s'han d'enquadrar en aquesta matèria, en què operen les competències de l'Estat (art. 149.1.23 CE) i de Navarra (art. 57 c) de la Llei orgànica de reintegració i millorament del règim foral de Navarra). D'acord amb això, la sentència conclou que l'article impugnat no és contrari a la normativa bàsica ambiental, ja que estableix un nivell més alt de protecció del medi ambient, per la qual cosa no vulnera l'ordre constitucional de competències.

3) Règim local

La STC 82/2020, de 15 de juliol, resol el recurs d'inconstitucionalitat de més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats contra diversos preceptes de la Llei 3/2019, de 18 de febrer, de serveis socials inclusius de la Comunitat Valenciana. Aquesta llei, que configura el marc jurídic d'actuació dels poders públics valencians en l'àmbit dels serveis socials, estableix que les diputacions provincials, en el marc de la planificació de la Generalitat, prestaran l'assistència tècnica i econòmica i la supervisió que garanteixin als ajuntaments, especialment als de menor població, capacitat

econòmica i/o de gestió, l'exercici de les seves competències en matèria de serveis socials.

En el recurs interposat es considerava que la llei autonòmica vulnerava la garantia constitucional de l'autonomia provincial reconeguda en els articles 137 i 141 CE i la configuració legal d'aquesta autonomia que havia dut a terme el legislador bàsic. Es tracta, en el fons, de plantejar l'encaix del model espanyol de descentralització territorial del poder polític amb una estructura de poder local —la província i els seus òrgans de govern— prevista a la Constitució, però d'origen preconstitucional. En altres paraules: fins a quin punt una comunitat autònoma pot incidir en l'exercici de l'activitat de les diputacions provincials i condicionar-lo.

El Tribunal rebutja la majoria de retrets d'inconstitucionalitat formulats i considera ajustades a la Constitució la major part de previsions de la llei que afectaven les diputacions provincials, amb una doble excepció. La sentència considera que l'establiment directe dels percentatges mínims de participació de les diputacions provincials en el finançament tant del personal dels municipis de les seves respectives províncies (apartat 4.b de la disposició transitòria quarta) com del cost total de les prestacions dels mateixos municipis (apartat 2.b de la disposició transitòria cinquena), no s'adequa a les exigències recollides en la normativa bàsica per desenvolupar la funció de coordinació autonòmica, i que tenen com a finalitat garantir l'autonomia local. El Tribunal argumenta que els referits percentatges mínims de participació s'han d'establir a través de plans sectorials en què es garanteixi la participació dels ens locals afectats.

4) Assistència social a les víctimes de la violència de motivació política

Les SSTC 83/2020, de 15 de juliol, i 131/2020, de 22 de setembre, resolen, respectivament, els recursos d'inconstitucionalitat interposats per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans al Congrés i per més de cinquanta senadors del Grup Parlamentari Popular al Senat, contra diversos preceptes de la Llei del País Basc 5/2019, de 4 d'abril, de modificació de la Llei 12/2016, de 28 de juliol, de reconeixement i reparació de víctimes de vulneracions de drets humans en el context de la violència de motivació política a la Comunitat Autònoma del País Basc entre 1978 i 1999.

Cal fer notar que la Llei 12/2016 havia estat objecte d'un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern, si bé, posteriorment, aquest

va desistir-ne (ITC 71/2019, de 2 de juliol), arran de l'acord assolit a la Comissió Bilateral de Cooperació Administració de l'Estat - Administració de la Comunitat Autònoma del País Basc, en virtut del qual aquesta comunitat es comprometia a modificar la Llei 12/2016. L'aprovació de la Llei 5/2019 responia a aquest compromís. Tot i això, els diputats i senadors recurrents entenen que la nova llei no esmenava les vulneracions constitucionals en què incorria la Llei 12/2016 i van plantejar els recursos d'inconstitucionalitat.

La STC 83/2020, que dona resposta al recurs dels diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans, fixa la doctrina del Tribunal que és posteriorment confirmada per la STC 131/2020. En el recurs resolt per la primera sentència s'argumentava que la comissió de valoració prevista a la disposició impugnada desenvoluparia una funció materialment jurisdiccional i, d'aquesta manera, usurparia les atribucions dels òrgans judicials, alhora que vulneraria drets fonamentals de terceres persones a què es pogués fer responsables de lesions dels drets humans que es constituïen com a condició per al reconeixement de la condició de víctima.²⁴

El Tribunal declara que la tasca de la comissió prevista a la llei no suposa investigar i fixar conductes constitutives de delictes, sinó que la seva finalitat és més limitada: adreçada a la comprovació de la relació de causalitat entre fet i danys, i, per tant, vinculada a la finalitat de compensació a les víctimes. A més, per al Tribunal, les previsions de la llei no vulneren, en cap cas, drets fonamentals de tercers. D'acord amb això, la sentència desestima el recurs, si bé inclou en la seva part dispositiva dues remissions a la fonamentació jurídica de la mateixa sentència que contenen interpretacions de conformitat de tres preceptes impugnats.

La STC 131/2020 confirma aquesta doctrina, reiterant que tant la Llei 5/2019 com la Llei 12/2016 s'insereixen, des de la perspectiva competencial, en la

24. S'infringiria amb això, segons els recurrents, la doctrina de la STC 85/2018, de 19 de juliol, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern contra 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. La STC 85/2018 va concloure que la regulació de la llei destinada al reconeixement, protecció i rescabament de les víctimes s'implementava mitjançant una comissió a la qual s'encomanava la investigació i fixació de fets constitutius de delictes, al marge dels jutges i tribunals, i amb potestat per desconèixer el que havia resolt la jurisdicció penal, per la qual cosa era contrària a la Constitució.

matèria relativa a l'assistència social, de competència autonòmica, ja que institueixen un sistema assistencial fixat en favor de determinades persones que no buscarien la depuració d'eventuals responsabilitats penals —per la qual cosa no vulneren els articles 149.1.5 i 149.1.6 CE— o administratives —per la qual cosa tampoc vulneren l'article 149.1.18 CE.

5) Acció exterior

La STC 135/2020, de 23 de setembre, resol el conflicte positiu de competència promogut pel Govern de la Nació contra l'Acord del Govern de la Generalitat de Catalunya 90/2019, de 25 de juny, pel qual s'aprova el Pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la UE 2019-2022 i s'acorda la seva tramesa al Parlament de Catalunya.

Cal apuntar que aquesta sentència es pot considerar com a continuadora de la doctrina de les SSTC 85/2016, de 28 d'abril, i 228/2016, de 22 de desembre, caracteritzada per una visió limitativa de l'abast de l'activitat exterior de les comunitats autònomes (STC 85/2016) i de la Generalitat de Catalunya, en particular (STC 228/2016).

La STC 135/2020 declara la inconstitucionalitat de diversos continguts del pla, per ser contraris a la competència estatal sobre relacions internacionals de l'article 149.1.3 CE o a altres títols competencials, i també efectua interpretacions de conformitat d'altres continguts. Les inconstitucionalitats afecten les previsions relatives a diversos aspectes, com ara: a) la consolidació de relacions amb el cos consular, b) el Consell de Diplomàcia Pública de Catalunya, c) l'elaboració d'un pla per a l'Amèrica Llatina i el Carib, d) l'impuls del Programa Català de Protecció de Defensors i Defensores dels Drets Humans i e) la signatura de convenis que permetin transformar les causes estructurals que provoquen els desplaçaments forçosos.

Pel que fa a la vulneració de les competències sectorials de l'Estat, la sentència considera inconstitucional l'al·lusió al corredor mediterrani i als serveis regionals ferroviaris d'altres prestacions per a viatgers entre Catalunya i Occitània, i la xarxa transeuropea de transport. El Tribunal raona que, en superar l'àmbit autonòmic, es tracta d'infraestructures que s'insereixen en les competències estatals en relació amb el transport (art. 149.1.21 CE) i amb les obres públiques d'interès general (art. 149.1.24 CE).

Les interpretacions de conformitat també són nombroses i, fonamentalment, es vinculen al criteri que les activitats autonòmiques no poden donar una aparença de subjectivitat internacional ni tampoc no poden superar els límits aplicables a les actuacions amb projecció exterior de les comunitats autònomes. En tal sentit són objecte d'interpretació de conformitat, entre d'altres, les referències a situar Catalunya com a actor reconegut al món i a promoure els intercanvis directes del Govern de Catalunya amb altres governs.

6) Defensa de la competència

En darrer lloc, cal apuntar que la STC 152/2020, de 22 d'octubre, desestima el conflicte positiu de competència promogut per la Generalitat de Catalunya contra l'escrit de 3 de març de 2020 de la directora de Competència de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, pel qual es requereix a l'Autoritat Catalana de la Competència la remissió de l'expedient "Campanya de Consum Estratègic", promoguda per l'Assemblea Nacional Catalana (ANC), perquè el procediment per possible infracció de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència sigui instruït i resolt per l'òrgan estatal.

El Tribunal raona que l'esmentada campanya —que pretenia canalitzar les opcions dels consumidors catalans en favor d'empreses ubicades a Catalunya i que es trobessin alineades amb els postulats polítics de l'ANC— podia afectar l'àmbit supraautonòmic o el conjunt del mercat nacional, per la qual cosa la competència per determinar si infringia la normativa reguladora de la defensa de la competència corresponia a l'esmentat òrgan estatal. Tres són els arguments que apunta la sentència per justificar la competència d'aquest òrgan: a) la pretensió de crear mercats separats —un mercat català propi i desvinculat de l'espanyol— podia alterar la lliure competència en un àmbit supraautonòmic o en el conjunt del mercat nacional; b) els efectes de la campanya no s'esgotaven al territori català, ja que els principals perjudicats, en cas d'aconseguir els seus objectius, serien operadors d'àmbit nacional o, fins i tot, multinacional, i c) finalment, des de la perspectiva dels serveis afectats, la campanya podia afectar la competència més enllà de l'àmbit autonòmic, ja que s'adreçava als sectors estratègics de l'economia, en què les empreses que operaven eren, majoritàriament, d'àmbit nacional o, fins i tot, multinacional.