

Tribunal Constitucional i tensions territorials: la doctrina constitucional durant l'any 2019

Gerard Martín i Alonso

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

1. Processos constitucionals vinculats a l'escenari polític català

Com és habitual en els darrers anys, l'any 2019 el Tribunal Constitucional continua ocupant un lloc destacat en la resolució d'aspectes vinculats a les tensions territorials existents entre les institucions catalanes i espanyoles, que ocupen un lloc central en l'escenari polític català. Hi ha, però, un element diferencial important en el període analitzat: si en altres anys, el Tribunal va intervenir essencialment a través de la resolució de processos constitucionals impulsats per les institucions de l'Estat (recursos d'inconstitucionalitat, conflictes de competència, impugnacions de l'art. 161.2 de la Constitució i incidents d'execució), ara, en canvi, una gran part de processos constitucionals tenen el seu origen en recursos d'empara promoguts per diputats i ciutadans catalans enfront de decisions adoptades per òrgans de la jurisdicció penal relacionades amb la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017.

Aquesta diferència en l'origen dels processos constitucionals és significativa perquè posa de manifest quins són els subjectes o institucions que impulsen iniciatives o adopten decisions, de diferent naturalesa, i quins són els subjectes o institucions que es veuen obligats a actuar, de manera reactiva, impugnant-les: si abans de la celebració del referèndum de l'1 d'octubre de 2017 i de les sessions del Parlament de Catalunya de 26 i 27 d'octubre de 2017, les iniciatives endegades per les institucions catalanes van motivar l'impuls de processos constitucionals per part de les institucions espanyoles, amb poste-

rioritat a aquelles dates, els poders de l'Estat han assumit un especial protagonisme —especialment, amb l'aplicació del mecanisme coercitiu de l'art. 155 CE i de la intervenció de la jurisdicció penal—, la qual cosa ha comportat que molts processos constitucionals hagin estat promoguts per persones afectades per decisions adoptades per jutges i tribunals penals.

A banda, el Govern espanyol també ha impugnat alguns acords i decisions del Parlament de Catalunya, impugnacions que han estat resoltes amb celeritat pel Tribunal Constitucional.

1.1. Les sentències 89 i 90/2019 sobre l'aplicació a la Generalitat de Catalunya del mecanisme coercitiu de l'art. 155 de la Constitució

a) Comentaris generals a les sentències

L'any 2019 destaquen les dues sentències (SSTC) que resolen els recursos d'inconstitucionalitat interposats contra l'acord del Ple del Senat, de 27 d'octubre de 2017, que va aprovar, amb algunes modificacions, la proposta de mesures formulada pel Govern espanyol a l'empara de l'art. 155 de la Constitució (CE), que afectaven la Generalitat de Catalunya. Es tracta de les SSTC 89 i 90/2019, de 2 de juliol, que resolen, respectivament, els recursos interposats per més de cinquanta diputats del Grup Parlamentari Unidos Podemos – En Comú Podem – A Marea al Congrés dels Diputats, i pel Parlament de Catalunya.

L'anàlisi de les sentències permet formular, d'entrada, diversos comentaris generals:

– **Viabilitat dels recursos d'inconstitucionalitat:** el Tribunal admet, de forma encertada i amb plena coincidència amb els arguments de les parts i els posicionaments doctrinals previs, la viabilitat d'impugnar, mitjançant un recurs d'inconstitucionalitat, l'acord del Ple del Senat, tot raonant que aquest té un rang o valor de llei, com es posa de manifest en el fet que pot excepcionar o modificar l'aplicabilitat de determinades normes de l'ordenament, de la mateixa manera que els estats d'emergència o la seva pròrroga (art. 116 CE).

– **Suspensió del termini per formular alegacions pel Govern de Catalunya:** les sentències recorden que el Tribunal va suspendre el termini per formular alegacions que corresponia al Govern de la Generalitat mentre el Consell de Ministres exercís les funcions que corresponien a aquest, amb la finalitat d'evitar un conflicte en la defensa dels interessos de l'Estat i de Catalunya. Aquesta suspensió va tenir, com a efecte inevitable, que les sentències que pogués dictar el Tribunal tindrien uns efectes simplement declaratius, ja que s'aprovarien un cop hagués acabat l'aplicació de l'art. 155 CE, que deuria amb la presa de possessió del Govern de la Generalitat, resultant de la celebració de les corresponents eleccions al Parlament de Catalunya.

El motiu al·legat pel Tribunal per justificar la suspensió del termini per formular alegacions —evitar un conflicte d'interessos— condueix a una reflexió obligada: aquell “conflicte” no es va limitar als processos constitucionals resolts amb les SSTC 89 i 90/2019, sinó que es va allargar durant tot el temps en què les funcions del Govern de Catalunya van ser exercides pel Consell de Ministres i va afectar qualsevol àmbit de decisió política que, en circumstàncies normals, hagués correspost adoptar al Govern de la Generalitat.

– **Una doctrina constitucional que es fixa un cop acabada l'aplicació del mecanisme coercitiu:** com a resultat del punt anterior, el Tribunal dicta les sentències sent coneixedor de quin ha estat tot l'*iter* procedimental de l'aplicació de l'art 155 CE, des del requeriment inicial fins a la seva finalització, incloses les mesures efectivament executades pel Govern espanyol, els efectes que se'n van derivar i les interlocutòries i sentències del Tribunal Suprem que es pronunciaven sobre els diversos recursos contenciosos administratius interposats contra les normes aplicatives de les mesures autoritzades pel Senat, que havien estat aprovades per les institucions estatals. Això situa el Tribunal en una posició “privilegiada” per formular la seva doctrina, ja que el procés constitucional té per objecte una norma amb rang de llei que ha complert el seu cicle vital: aprovació, aplicació i esgotament d'efectes, la qual cosa li permet disposar de tots els elements necessaris per formular la seva doctrina. En tal sentit, la lectura de les sentències deixa la sensació que el Tribunal delimita els encontorns i el contingut de l'article 155 CE de manera que les mesures autoritzades pel Senat acaben encaixant, de forma gairebé impecable, en el marc que configura l'ambigu precepte constitucional.

– **Improcedència d'incloure en els processos constitucionals les disposicions aprovades pel Govern espanyol:** el Tribunal exclou dels processos

constitucionals les normes aprovades pel Govern espanyol a l'empara de les mesures autoritzades pel Senat.¹ La representació lletrada del Parlament de Catalunya havia sol·licitat, amb bon criteri, que el recurs d'inconstitucionalitat, posteriorment resolt per la STC 90/2019, s'estengués a les disposicions esmentades. El Tribunal, però, no acull favorablement aquesta pretensió, tot argumentant que els actes adoptats pel Govern per a la posada en pràctica d'allò aprovat pel Senat són actes d'aplicació d'una llei que no tenen força o valor de llei i, per tant, no poden ser impugnats mitjançant el recurs d'inconstitucionalitat, i que el seu control correspon, com a disposicions de naturalesa reglamentària, als òrgans de la jurisdicció ordinària.

L'argument del Tribunal per rebutjar la inclusió de les disposicions aprovades pel Govern de l'Estat, a l'empara de l'acord del Senat, tot i ser formalment correcte, obvia tres qüestions: a) la funció normativa d'aquestes disposicions, que materialitzaven de forma efectiva les mesures previstes en l'acord del Senat, que només operaven com un marc d'actuació potencial, en no ser mesures autoaplicatives; b) el contingut marcadament polític de les disposicions aprovades pel Govern, que incidien en el nucli central de l'autogovern autònom, que difícilment podien ser controlables sota paràmetres de legalitat administrativa; c) el fet que el Govern de la Generalitat no podia impugnar davant de la jurisdicció constitucional les disposicions aprovades pel Govern de l'Estat atès que ja no existia com a tal Govern.

El Tribunal es troba en un supòsit excepcional que potser hauria requerit que la flexibilitat que va tenir en interpretar la Llei orgànica que el regula, tot suspent el termini de formulació d'al·legacions, l'hagués aplicat a l'hora d'incloure en el procés constitucional les disposicions concretes que van suposar la radical constricció de l'autonomia de Catalunya, com ara la

1. Es pot fer esment dels següents reials decrets: 942/2017, de 27 d'octubre, pel qual es disposa, en virtut de les mesures autoritzades amb data 27 d'octubre de 2017 pel Ple del Senat respecte de la Generalitat de Catalunya en aplicació de l'article 155 de la Constitució, el cessament del M. H. Sr. President de la Generalitat de Catalunya, Sr. Carles Puigdemont i Casamajó; 943/2017, de 27 d'octubre, pel qual es disposa el cessament del vicepresident de la Generalitat de Catalunya i dels consellers integrants del Consell de Govern de la Generalitat de Catalunya; 944/2017, de 27 d'octubre, pel qual es designen òrgans i autoritats encarregats de donar compliment a les mesures dirigides al Govern i a l'Administració de la Generalitat de Catalunya; 945/2017, de 27 d'octubre, pel qual es disposa l'adopció de diverses mesures respecte de l'organització de la Generalitat de Catalunya i el cessament de diferents alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya; 946/2017, de 27 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució.

dissolució del Parlament i el cessament del president de la Generalitat i de tots els integrants del seu Govern, tot considerant-les com disposicions a les quals es transmetia la força normativa del mecanisme coercitiu de l'art. 155 CE, en la mesura que sense l'aprovació d'aquestes disposicions l'acord del Ple del Senat no tenia uns efectes tangibles sobre el règim d'autogovern de la Generalitat.

– **Ordre de resolució dels recursos d'inconstitucionalitat:** no deixa de ser significatiu que el Tribunal resolgui, primerament, el recurs formulat pels diputats al Congrés dels Diputats i no el recurs presentat pel Parlament de Catalunya. És cert que el recurs dels diputats va ser el primer que es va presentar, però no es pot obviar que el Tribunal es troba amb una actuació estatal que afecta, de manera extraordinària, el nucli de l'autogovern de Catalunya, per la qual cosa semblaria raonable que el recurs resolt en primer lloc fos el plantejat per la institució representativa de la ciutadania de Catalunya. El Tribunal opta, però, per donar prioritat al recurs presentat pels diputats espanyols, la qual cosa no deixa de reflectir un cert simbolisme en la mesura que els actors enfrontats a nivell constitucional, en la sentència que dona la resposta principal a la impugnació de les mesures de l'art. 155 CE (STC 89/2019), són actors “estats” —diputats al Congrés enfront del Govern espanyol i del Senat—, mentre que les institucions catalanes queden en un segon terme, amb un paper limitat a la formulació d'al·legacions.

– **Amplíssim camp de decisió per als poders constituïts:** com veurem, de la doctrina de les sentències resulta que el Govern i el Senat tenen un amplíssim camp de decisió a l'hora d'aplicar el mecanisme coercitiu de l'art. 155 CE, per tres raons. En primer lloc, perquè la jurisdicció constitucional no *extreu* de la Constitució regles i principis que poguessin delimitar l'aplicació de l'art. 155 CE, cosa que contrasta amb l'habitual *modus procedendi* del Tribunal, que acostuma a resoldre les controvèrsies territorials que se li plantegen mitjançant una densa activitat d'interpretació dels continguts constitucionals. En segon lloc, perquè la sentència declara que Govern i Senat no estan vinculats per les normes del bloc de constitucionalitat que regulen el règim d'autonomia territorial. En tercer lloc, perquè el Tribunal sosté que el concepte de “mesures necessàries” que empra l'art. 155.1 CE suposa un límit jurídic que el Tribunal ha d'utilitzar per jutjar, no la mesura en si, sinó el judici que han realitzat altres òrgans constitucionals. És a dir, la tasca de la justícia constitucional no consistiria a enjudiciar les mesures autoritzades, sinó que tindria per objecte el judici que n'han fet el Govern i el Senat.

– **Inexistència de vots particulars:** sorprèn que, en un àmbit que ofereix tan poques certes com és el d'un precepte constitucional que no havia estat mai aplicat i que presenta un redactat ambigu i poc precís, cap magistrat no formulí un vot particular.

b) Delimitació dels trets que caracteritzen el mecanisme coercitiu de l'art. 155 CE

En les dues sentències, el Tribunal aprofita per delimitar, amb caràcter general, els trets que configuren el mecanisme coercitiu previst en l'art. 155 CE: la seva naturalesa, els supòsits que permeten la seva activació, el requeriment que s'ha de formular al president de la comunitat autònoma i les mesures que es poden adoptar.

Pel que fa a la naturalesa del mecanisme coercitiu de l'art. 155 CE i els supòsits que poden justificar la seva activació, el Tribunal apunta que l'esmentat mecanisme constitueix un mitjà extraordinari de coerció de l'Estat sobre les comunitats autònomes per afrontar incompliments constitucionals extremadament qualificats, sense que els possibles supòsits de fet que podrien donar lloc a la intervenció coercitiva de l'Estat puguin limitar-se a incompliments d'obligacions d'actuar. Tot i això, i malgrat que, en un primer moment, la STC 89/2019 raona que només és possible incoar aquest procediment quan no hi hagi altres vies a través de les quals s'asseguri el compliment de la Constitució i les lleis o el cessament de l'atemptat a l'interès general, posteriorment el Tribunal assenjala que el procediment de l'art. 155 CE pot ser utilitzat encara que hi hagi mitjans ordinaris de resposta de què podria fer ús l'Estat, si existissin conculcacions flagrants de l'ordre constitucional que, per la seva entitat, o per l'actitud inequívoca dels òrgans superiors de la comunitat autònoma, fessin evident la insuficiència dels mitjans ordinaris a través dels quals es defensa dit ordre.

Pel que fa al requeriment, dos aspectes plantegen els dubtes principals: si en el requeriment s'han d'avançar les mesures que, eventualment, es poden presentar a l'aprovació del Senat i si les actuacions exigides en el requeriment han d'equiparar-se a les mesures plantejades a la cambra alta. La resposta del Tribunal és negativa en ambdós casos: d'una banda, les mesures que el Govern pugui arribar a proposar al Senat no han de ser anticipades al president de la comunitat autònoma en el requeriment, ja que el que es pugui arribar a

sotmetre a l'aprovació de la cambra també depèn de la resposta al requeriment plantejat; de l'altra, tampoc es poden equiparar les actuacions que poden requerir-se amb les “mesures necessàries” que el Govern pot sol·licitar al Senat.

Potser un dels àmbits més imprecisos de l'art. 155 CE el constitueixen les “mesures necessàries” que es poden adoptar a la seva empara, atès el seu caràcter indeterminat, ja que el text constitucional ni les estableix —a diferència d'aquelles que estan previstes per altres supòsits excepcionals com els estats d'alarma, excepció i setge de l'art. 116 CE— ni tampoc fixa uns criteris que permetessin delimitar, amb certesa, el seu contingut. El Tribunal, que qualifica de “clàusula oberta i genèrica” les mesures necessàries que preveu l'art. 155 CE, es veu obligat, doncs, a fixar el marc a què hauran d'ajustar-se les dites mesures tant des d'un vessant positiu com des de la perspectiva dels límits que hauran de respectar.

Des del primer dels vessants, el Tribunal afirma que les mesures han de respondre a la finalitat, bé d'obligar la comunitat autònoma a complir amb les obligacions constitucionals i legals incomplertes, bé de preservar o protegir l'interès general contra el qual s'ha atemptat. Les sentències aclareixen tres punts controvertits que podien incidir en l'abast de l'aplicació del mecanisme coercitiu: en primer lloc, el Tribunal descarta que les mesures puguin confondre's amb les instruccions que, a efectes de la seva “execució”, pugui el Govern adreçar a les autoritats autonòmiques; en segon lloc, les mesures aprovades pel Senat no han de ser necessàriament autoaplicatives, en el sentit que no requereixin ulteriors disposicions i actes d'aplicació; en tercer lloc, les mesures no tenen per què esgotar-se en si mateixes mitjançant la imposició d'obligacions de fer a la comunitat autònoma.

Les sentències parteixen del plantejament que les mesures poden constreure l'autonomia, inaplicar excepcionalment normes estatutàries i legals, i també desplaçar-les temporalment per les regles aprovades pel Senat. Més concretament, el Tribunal posa especial èmfasi en l'eventual efecte que poden tenir les mesures sobre el sistema institucional de la comunitat autònoma, tot afirmant que aquestes permeten l'alteració temporal del funcionament del sistema institucional autonòmic, poden suposar “una ingerència” en l'activitat del parlament autonòmic i, finalment, poden tenir un caràcter substitutiu mitjançant l'apoderament al Govern per subrogar-se en funcions de competència autonòmica, o ocupar el lloc de determinats òrgans autonòmics.

Des de la perspectiva institucional dels òrgans estatals que han d'implementar les mesures autoritzades pel Senat, el Tribunal assenyala que l'adopció, el compliment i l'execució de les mesures corre, si és necessari, a càrrec del Govern de l'Estat, que haurà d'actuar subjecte a la legalitat, estatal o autonòmica, sempre que no hagi resultat excepcionalada o temporalment innovada per l'acord del Senat.

Des del vessant dels límits que han de respectar les mesures adoptades a l'empara de l'art. 155 CE, per al Tribunal, es troben els següents:

- impossibilitat de suspendre o limitar indefinidament l'autonomia, de derogar l'estatut d'autonomia o de suprimir institucionalment la comunitat autònoma;
- no es poden limitar o exceptuar els drets fonamentals dels ciutadans;
- les mesures han de tenir un límit temporal, expressament determinat o determinable;
- perviurà l'ordenament autonòmic, sempre que no sigui desplaçat per les regles aprovades pel Senat;
- les mesures no podran incidir indiferenciadament sobre qualssevol òrgans i autoritats de la comunitat autònoma, sinó només sobre aquelles les actuacions dels quals guarden relació amb el supòsit que ha determinat l'aplicació de l'art. 155 CE;
- el Govern de l'Estat no pot ser autoritzat per exercir les potestats legislatives ordinàries de les Corts Generals o del Parlament autonòmic.

c) Anàlisi de l'aplicació del mecanisme coercitiu de l'art. 155 CE a la Generalitat de Catalunya

Per resoldre les impugnacions formulades contra les concretes mesures autoritzades pel Senat, el Tribunal es fonamenta en dos criteris principals:

- Inaplicació de les normes del bloc de constitucionalitat que delimiten l'autonomia: les sentències assenyalen que l'apreciació sobre la validesa o invalidesa

de les regles adoptades ha de fer-se, no per referència a les normes del bloc de constitucionalitat que delimiten l'autonomia, sinó atenent a la norma constitucional que permet exceptuar o desplaçar aquelles normes;

– improcedència d'aplicar el control de proporcionalitat i, en particular, el criteri de la “intervenció mínima indispensable”: el Tribunal rebutja l'aplicació d'aquest criteri, que suposaria que les mesures necessàries haurien de ser les menys costoses, tot argumentant que això implicaria que la jurisdicció constitucional ocuparia el lloc que la Constitució ha reservat en aquest procediment al Govern, per a la proposta, i al Senat, per a la decisió final.

Es pot avançar que el Tribunal rebutja tots els motius d'impugnació formulats, excepte en un tema de menor rellevància com és la mesura que determinava que la publicació oficial d'una disposició o acte sense comptar amb l'autorització o el coneixement de les institucions estatals generava la nul·litat de la disposició o acte. Així doncs, el Tribunal considera ajustats a dret tots els aspectes vinculats a l'aplicació del mecanisme coercitiu de l'art. 155 CE: l'existència del supòsit de fet que justificava el recurs a aquest mecanisme constitucional, la formulació del requeriment pel Govern de l'Estat, la tramitació seguida al Senat i les mesures que s'hi van autoritzar.

Pel que fa al supòsit de fet, les sentències raonen que concorre el pressupost habilitant per donar inici al procediment extraordinari de l'art. 155.1 CE. Per al Tribunal, amb les actuacions dels mesos de setembre i octubre de 2017, les institucions superiors de la Generalitat de Catalunya van ser utilitzades per incórrer en deliberades, patents i reiterades contravencions de la Constitució i de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, en regular, impulsar i organitzar un referèndum d'autodeterminació i en reconèixer efectes a les votacions. El Tribunal també destaca, a més, que l'acord del Senat es va aprovar només després que el Parlament de Catalunya adoptés, el 27 d'octubre de 2017, les resolucions anomenades “Declaració dels representants de Catalunya” (que contenia la declaració d'un Estat independent en forma de República) i “Procés constituent”.

Pel que fa al requeriment adreçat pel Govern al president de la Generalitat, el Tribunal rebutja les targes d'inconstitucionalitat que es formulen en els recursos, el considera correctament formulat i també arriba a la conclusió que no havia estat efectivament atès. Tampoc no troba cap incoherència entre el requeriment i l'acord del Consell de Ministres de 21 d'octubre de 2017, que va sol·licitar l'autorització del Senat.

El Tribunal tampoc no formula cap retret a la tramitació seguida al Senat, tot i que no resulta prou convincent l'argumentació del Tribunal per considerar que el rebuig de la cambra alta a la designació efectuada pel president de la Generalitat, senyor Carles Puigdemont, en la persona del delegat a Madrid del Govern de la Generalitat per representar-lo en el procediment que es seguia al Senat, en relació amb la tramesa d'antecedents, dades i alegacions, no vulnerava el Reglament del Senat (art. 189.3). El Tribunal ve a sostenir, essencialment, que la interpretació del Reglament del Senat corresponia al mateix Senat, sense que aquesta interpretació fos arbitrària o irraonable, i que no va haver-hi cap perjudici en les possibilitats d'alegació del president de la Generalitat, que va manifestar el seu posicionament per escrit. Els esforços dialèctics del Tribunal no amaguen, però, que la Mesa del Senat va convertir en inoperant una previsió del Reglament de la cambra alta, mitjançant un rebuig "discrecional" a la designació efectuada pel president de la Generalitat.

En relació amb les concretes mesures autoritzades pel Senat, el Tribunal dona resposta a les impugnacions formulades contra el cessament i substitució del president de la Generalitat de Catalunya, del vicepresident i del Consell de Govern; a l'atribució, al president del Govern espanyol, de la potestat de dissolució avançada del Parlament de Catalunya i de convocatòria d'eleccions, i a diverses mesures relatives al control del funcionament de l'administració autonòmica. Tot seguit, les comentarem de forma separada.

Respecte de les primeres mesures indicades, el Tribunal, partint de l'afirmació que no s'ha de descartar que el Senat pugui autoritzar mesures de cessament i substitució, considera que la decisió de la Cambra d'autoritzar el cessament i substitució del president de la Generalitat de Catalunya, del vicepresident i del Consell de Govern no és contrària a la Constitució ni tampoc, en funció de la situació creada a Catalunya, contrària al que permet l'art. 155 CE.

Una de les mesures més discutides políticament i doctrinalment és l'atribució al president del Govern espanyol de la potestat de dissoldre el Parlament de Catalunya i convocar unes noves eleccions. La dissolució del Parlament de Catalunya, juntament amb el cessament del president de la Generalitat i de tot el Govern de Catalunya, van suposar, *de iure* i *de facto*, la suspensió de l'autonomia política de Catalunya. Aquest règim d'autonomia política s'emparava en el reconeixement constitucional del dret a l'autonomia (art. 2 CE) i en una llei orgànica de les Corts Generals que havia aprovat la norma estatutària d'autogovern, que era fruit d'un procediment especialment complex, en què

conflueixen la voluntat del Parlament de Catalunya, de les Corts Generals i dels ciutadans de Catalunya (art. 151.2 CE i Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol, de reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya). Semblava, doncs, raonablement discutible que l'art. 155 CE, en els termes vagues en què el va formular el constituent —que contrasta amb la concreció amb què l'art. 55.1 CE preveu la suspensió de diferents continguts constitucionals en l'àmbit dels drets i llibertats— pogués emparar l'aprovació de mesures que contradiguessin frontalment o entressin en conflicte amb aquelles previsions constitucionals i estatutàries que emparaven l'autonomia política de Catalunya. El Tribunal, però, tot rebutjant els arguments que podien extreure's dels debats parlamentaris i en el desenvolupament del procés constituent,² considera que, en el marc del procediment de l'art. 155 CE, el Senat pot autoritzar el Govern per dissoldre una assemblea autonòmica, sempre que la mesura es presenti com a “necessària”, no se suprimeixi el Parlament ni se suspengui indefinidament l'activitat parlamentària. Les sentències raonen que, si bé la mesura suposa una evident afectació a l'autogovern de la comunitat autònoma, ja que aquest té la seva seu essencial en l'existència d'una assemblea democràticament elegida (art. 152 CE), l'art. 155 CE pot comportar una alteració temporal del funcionament del sistema institucional autonòmic que preveuen la Constitució i l'Estatut d'autonomia, i és una mesura adequada ja que el Parlament de Catalunya no va resultar aliè als fets que van desencadenar l'aplicació del procediment de l'art. 155 CE. Tampoc el Tribunal considera que els drets dels diputats autonòmics i els de la ciutadania per ells representats (art. 23.1 i 2 CE) haguessin resultat danyats, atès que —raonen les sentències— mai no ho

2. El Tribunal afirma que no són concloents les referències dels recurrents als treballs constituents, en el curs dels quals es van rebutjar o no es van arribar a assumir (ni a defensar, en algun cas) esmenes i vots particulars que buscaven introduir al text l'actual art. 155 CE l'expressa previsió de la dissolució o suspensió per l'Estat, en determinats supòsits, d'òrgans de les comunitats autònomes. Per al Tribunal, el rebuig o no assumpció d'unes esmenes i vots particulars no pot ser vista necessàriament com una exclusió o prohibició constitucional d'alguna determinada mesura, sinó, més aviat, com l'opció dels constituents per preservar el caràcter obert de la previsió constitucional. Curiosament, la STC 176/2019, de 18 de desembre, que rebutja la legitimació dels governs autonòmics per impugnar lleis dels seus parlaments, es remet a la doctrina de la STC 223/2006, en què s'utilitza el raonament contrari al de la STC 89/2019, ja que s'hi argumenta que el fet que en el redactat definitiu de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional (LOTIC) no s'inclougués un apartat —que havia figurat en la tramitació parlamentària— que reconeixia als governs autonòmics legitimació per impugnar lleis de la pròpia comunitat autònoma acreditava que es va considerar necessari incloure en la llei un apartat específic a fi d'establir aquella legitimació.

són per l'aplicació de les regles, constitucionals i estatutàries, de convocatòria d'eleccions abans que arribi a terme una legislatura.³

Des d'una altra perspectiva, diverses mesures autoritzades pel Senat també incidien en el funcionament del Parlament de Catalunya: la impossibilitat que el president del Parlament pogués proposar candidat a la presidència de la Generalitat, ni el Parlament celebrar debat i votació d'investidura, mentre es mantingués la vigència de les mesures i fins a la constitució del nou Parlament sorgit de les eleccions; la inaplicació de les funcions de control polític previstes en el Reglament del Parlament de Catalunya respecte de les autoritats designades per a l'execució de les mesures aprovades pel Senat, i, finalment, la impossibilitat que les propostes de resolució per impulsar l'acció política i de govern i declaracions institucionals es poguessin adreçar a les autoritats designades per al desenvolupament i execució de les mesures.

El Tribunal valora totes aquestes mesures com ajustades al bloc de constitucionalitat en els termes següents:

- la impossibilitat de dur a terme un procediment d'investidura és conseqüència obligada de les decisions de cessament i substitució en les seves funcions adoptades pel Govern de la nació respecte del president de la Generalitat;
- la inaplicació de les mesures de control polític sobre les autoritats estatals es justifica en el fet que no tindrien el suport institucional consistent en la relació fiduciària que uneix govern i parlament, i privaria la intervenció del seu caràcter coercitiu, tant que quedaria subjecta al control de l'assemblea autonòmica;
- finalment, que les propostes de resolució no es puguin adreçar a les institucions estatals no és inconstitucional per les mateixes raons, tota vegada que aquestes resolucions parlamentàries parteixen d'una posició preminent

3. La ITC 175/2019, de 16 de desembre, es remet a la doctrina de la STC 89/2019 per inadmetre el recurs d'empara d'exdiputats del Parlament de Catalunya que havien perdut la seva condició representativa per la dissolució del Parlament, formulat contra el Reial decret 946/2017, de 27 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució, i contra la Sentència de la Secció Quarta de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, de 4 de març de 2019, per la qual es desestima el recurs contenciós administratiu que havien interposat contra l'esmentat Reial decret.

de les cambres sobre el poder executiu; igualment, que les declaracions institucionals no puguin arribar a adreçar-se a les autoritats designades per a l'execució de les mesures no planteja cap problema de constitucionalitat, pels mateixos arguments.

Altres mesures analitzades pel Tribunal són aquelles que sotmeten a un règim de comunicació o autorització prèvia les actuacions de l'Administració de la Generalitat, i la prohibició —sota risc de nul·litat de ple dret i de no producció d'efectes— d'actuacions realitzades per autoritats, càrrecs públics i personal del Parlament de Catalunya o d'organismes de l'Administració de la Generalitat de Catalunya que contravinguessin les mesures contingudes en l'acord del Senat. Les sentències raonen que la primera mesura —el règim de comunicació o autorització— pot ser considerada necessària, ateses les circumstàncies, i es relaciona amb el que preveu l'art. 155.2 CE, ja que donar instruccions és una forma de fer valer la jerarquia entre el titular d'aquesta potestat i els subordinats. Pel que fa a la segona —la prohibició d'actuacions que contravinguessin les mesures aprovades—, les sentències indiquen que l'acord del Senat pot regular un nou supòsit, excepcional i temporal, de nul·litat de ple dret, i tampoc no suscita objeccions que la mesura afecti el Parlament de Catalunya.

En canvi, en analitzar una tercera mesura reguladora del règim de publicacions en butlletins oficials, que inclou l'atribució d'una manca de validesa i efectes a la disposició, resolució o acte que es publiqui sense l'autorització o en contra del que han acordat els òrgans creats o designats pel Govern espanyol, el Tribunal afirma la inconstitucionalitat d'aquesta previsió per vulneració del principi de seguretat jurídica (art. 9.3 CE), al qual està vinculada la publicitat de les normes també garantida per l'art. 9.3 CE.⁴

Finalment, el Tribunal rebutja la impugnació de la mesura consistent en el fet que els membres del Cos de Policia de la Generalitat de Catalunya – Mossos d'Esquadra podran ser substituïts per efectius de les forces i cossos de seguretat de l'Estat. El Tribunal considera que aquesta previsió s'empara en l'art. 155 CE, que permet limitar o modular les competències autonòmiques; en segon lloc, el Tribunal també recorda que les funcions del president i del

4. Les sentències arriben a la mateixa conclusió respecte de l'atribució dels mateixos efectes de manca de validesa i d'ineficàcia als actes administratius que es publiquessin de manera irregular.

conseller titular del Departament d'Interior que preveu l'art. 164 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) es van atribuir als òrgans o autoritats creats o designats pel Govern de la nació; en tercer lloc, les sentències argumenten que la previsió s'ha de veure com una reassignació administrativa d'efectius que operarien segons el que requerissin les circumstàncies en què s'han de prestar els serveis policials, que haurien de comptar, excepcionalment, amb un comandament suprem comú.

La conclusió principal de la lectura d'ambdues sentències és l'amplíssim camp d'actuació de què gaudeixen els poders constituïts —president del Govern, Govern i Senat— per a l'aplicació de les previsions de l'art. 155 CE, ja que el Tribunal Constitucional, d'una banda, apartant-se de forma excepcional del seu habitual *modus procedendi*, no *extreu* de la Constitució espanyola elements interpretatius sòlids que coadjuvin a delimitar el concret contingut de les mesures que poden ser adoptades a l'empara de l'art. 155 CE, i de l'altra, és extraordinàriament deferent amb la interpretació de l'esmentat precepte constitucional duta a terme per les institucions estatals.

1.2. Els recursos d'empara interposats contra decisions d'òrgans de la jurisdicció penal

Durant l'any 2019, el Tribunal Constitucional ha resolt diversos recursos d'empara interposats per diputats i ciutadans catalans que tenen per objecte decisions de la jurisdicció penal —magistrat instructor i Sala de recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem— relatives a la causa que se seguia contra actuacions presumptament vinculades a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017. Aquestes decisions dels òrgans penals acordaven processaments, adoptaven mesures de presó provisional, desestimaven incidents de recusació de magistrats o confirmaven la competència dels òrgans penals per a l'enjudiciament dels fets atribuïts a les persones encausades.

Les resolucions dictades pel Tribunal tenen un seguit de notes comunes:

a) **Especial transcendència constitucional:** el Tribunal, en tràmit d'admissió, va considerar que tots els recursos d'empara gaudien d'una especial transcendència constitucional, la qual cosa semblava raonable, atès que les qüestions controvertides presentaven, certament, unes especificitats que

no havien estat objecte d'anteriors resolucions constitucionals. No obstant això, la lectura de les sentències reflecteix que el Tribunal analitza les qüestions fàctiques i juridicoconstitucionals plantejades com si no presentessin cap novetat rellevant respecte d'altres casos analitzats per la jurisprudència constitucional. De fet, la doctrina de les sentències dictades l'any 2019 està constituïda, majoritàriament, per remissions a la doctrina de sentències anteriors, la qual cosa acaba convertint en fictícia i irrellevant aquella especial transcendència constitucional.

b) Denegació de les suspensions cautelars de les resolucions impugnades: com en períodes anteriors, el Tribunal denega la suspensió cautelar de totes les resolucions judicials impugnades, tant d'aquelles que acordaven la suspensió de les persones processades —que gaudien de la condició de diputats al Parlament de Catalunya— en les funcions i càrrecs públics que ocupaven,⁵ com d'una decisió de desestimació d'un incident de recusació de magistrats.⁶

c) Un retard rellevant en la resolució dels recursos: és especialment destacat el notable retard amb què el Tribunal ha resolt algunes de les empires presentades, tot i que afectaven un dret íntimament vinculat a la dignitat humana com és el dret a la llibertat (art. 17 CE).⁷ Potser la sentència que re-

5. Es pot fer esment de les interlocutòries següents: a) ITC 12/2019, de 26 de febrer (recurs d'empara dels senyors Oriol Junqueras i Raül Romeva); b) ITC 13/2019, de 26 de febrer (recurs d'empara dels senyors Jordi Sánchez, Jordi Turull i Josep Rull); c) ITC 16/2019, de 12 de març (recurs d'empara del senyor Carles Puigdemont).

6. Es tracta de la ITC 17/2019, de 12 de març (recurs d'empara dels senyors Jordi Turull i Josep Rull).

7. En són exemple dues sentències que resolen en uns terminis superiors a l'any i tres mesos (STC 29/2019, de 28 de febrer) i a l'any i dos mesos (STC 30/2019, de 29 de febrer) els recursos d'empara interposats contra decisions judicials per les quals s'acordava la presó provisional dels recurrents en empara. La STC 29/2019, de 28 de febrer, resol el recurs d'empara interposat el 22 de novembre de 2017 pel senyor Jordi Sánchez contra la interlocutòria del Jutjat Central d'Instrucció núm. 3, de data 16 d'octubre de 2017, per la qual s'acorda la seva presó provisional, i contra la interlocutòria de la Secció Segona de la Sala Penal de l'Audiència Nacional de data 6 de novembre de 2017, que desestima el recurs d'apel·lació interposat contra la primera resolució; el recurs d'empara també es formula contra la interlocutòria de la mateixa sala i secció de l'Audiència Nacional, dictada en matèria de competència. La STC 30/2019, de 28 de febrer, resol el recurs d'empara interposat el 21 de desembre de 2017 pel senyor Jordi Cuixart contra resolucions judicials dels mateixos òrgans i dates: la interlocutòria del Jutjat Central d'Instrucció núm. 3, de data 16 d'octubre de 2017, per la qual s'acorda la seva presó provisional, i la interlocutòria de la Secció Segona de la Sala Penal de l'Audiència Nacional, de data 6 de novembre de 2017, que desestima el recurs d'apel·lació interposat contra la primera

flecteix millor aquest sorprenent retard en la tutela dels drets i llibertats fonamentals és la STC 155/2019, de 28 de novembre, que resol el recurs d'empara interposat en data 13 de febrer de 2018 pel senyor Oriol Junqueras. Aquest recurs es resol en un termini superior a l'any i nou mesos i, a més, segons els antecedents de la sentència el darrer tràmit que es va dur a terme és de data 11 de juliol de 2018. Aquesta parsimònia processal es fa més evident si es pren en consideració que la STC 155/2019, de 28 de novembre —en què, com veurem, es trenca la unanimitat del Tribunal i es formulen vots particulars— es dicta un cop que la Sala Penal del Tribunal Suprem ja ha dictat, en data 14 d'octubre de 2019, la sentència resolutòria del procés penal, d'una complexitat molt superior al procés seguit davant el Tribunal Constitucional. No sembla que la demora en la resolució de la demanda d'empara d'una persona privada cautelarment de la seva llibertat permeti considerar que ens trobem davant d'una justícia constitucional que tutela eficaçment el règim de drets i llibertats. En canvi, com també veurem en l'apartat corresponent, el Tribunal resol amb celeritat els processos constitucionals en què es plantegen impugnacions contra acords del Parlament de Catalunya o dels seus òrgans rectors que entén que no s'ajusten al marc constitucional.

d) Nombroses inadmissions en fase de sentència: també és destacat que diverses sentències no entren en el fons de les qüestions plantejades, sinó que declaren la inadmissió —total o parcial— dels recursos d'empara interposats per manca d'esgotament de la via judicial prèvia. Semblaria que la majoria d'aquestes inadmissions, atenent als raonaments no especialment complexos en què es fonamenten, podrien haver-se acordat en la providència inicial dictada arran de la presentació del recurs d'empara.⁸

resolució; el recurs d'empara també es formula contra la interlocutòria de la mateixa sala i secció de l'Audiència Nacional de 6 de novembre de 2017, dictada en matèria de competència.

8. Es pot fer esment de les següents sentències d'inadmissió de recursos d'empara: a) STC 20/2019, de 12 de febrer (recurs d'empara de la senyora Carme Forcadell); b) STC 27/2019, de 26 de febrer (recurs d'empara dels senyors Carles Puigdemont i Lluís Puig, i de la senyora Clara Ponsatí); c) STC 38/2019, de 26 de març (recurs d'empara de la senyora Meritxell Serret i del senyor Antoni Comín); d) STC 39/2019, de 26 de març (recurs d'empara dels senyors Jordi Turull i Josep Rull). Altres sentències inadmeten parcialment els recursos d'empara i desestimen els motius d'impugnació que havien estat admesos: a) STC 29/2019, de 28 de febrer (recurs d'empara del senyor Jordi Sánchez); b) STC 30/2019, de 28 de febrer (recurs d'empara del senyor Jordi Cuixart); c) STC 62/2019, de 7 de maig (recurs d'empara del senyor Jordi Cuixart); d) STC 155/2019, de 28 de novembre (recurs d'empara del senyor Oriol Junqueras).

e) **Desestimació de tots els recursos d'empareda formulats contra la mesura cautelar de presó provisional:** el Tribunal no formula cap retret de vulneració constitucional a les nombroses decisions adoptades pels òrgans de la jurisdicció penal del Tribunal Suprem i desestima tots els recursos d'empareda formulats contra les mesures de presó provisional decidides contra les persones recurrents.⁹ Tots els arguments que fonamentaven els recursos d'empareda són rebutjats, tant els de caràcter formal com els de naturalesa material. Respecte dels primers, el Tribunal considera que no era exigible la presència de l'investigat en la vista d'apel·lació de la decisió inicial de presó provisional. Respecte dels segons, les sentències sostenen que no és constitucionalment exigible l'existència de plena identitat o correlació entre la totalitat dels arguments pels quals els acusadors consideren que és procedent la presó provisional i els que condueixen el jutge a acordar-la; el Tribunal també valora com a suficient i raonable la motivació de les decisions penals impugnades respecte dels fins perseguits amb la mesura cautelar adoptada (existència del risc de fugida, risc de reiteració delictiva i possibilitat de destrucció de proves). També la STC 62/2019, de 7 de maig, rebutja que, en el procés de presa de decisió de la presó provisional calgui ponderar el que la demanda qualifica com a "efecte desànim" en l'exercici de drets fonamentals de reunió, manifestació i llibertat d'expressió; el Tribunal, tot i reconèixer que quan una conducta queda emparada per l'exercici legítim d'un dret fonamental no pot ser considerada antijurídica encara que sigui subsumible en un tipus penal, no va més enllà d'afirmar que es tracta d'una qüestió que resulta estranya als fins i principis inherents a la presó provisional.

En el conjunt de sentències que deneguen els recursos d'empareda formulats contra les mesures cautelars de presó provisional en destaca una de manera rellevant: la STC 155/2019, de 28 de novembre, que desestima el recurs d'empareda del senyor Oriol Junqueras contra la Interlocutòria de la Sala de Recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem de 5 de gener de 2018, que, en desestimar el recurs d'apel·lació interposat contra la Interlocutòria de 4 de desembre de 2017 dictada pel magistrat instructor, va confirmar el manteniment de la mesura cautelar de presó provisional comunicada i sense fiança del recurrent.

9. Les sentències dictades són les següents: a) STC 29/2019, de 28 de febrer (recurs d'empareda del senyor Jordi Sànchez); b) STC 30/2019, de 28 de febrer (recurs d'empareda del senyor Jordi Cuixart); c) STC 50/2019, de 9 d'abril (recurs d'empareda de la senyora Dolors Bassa); d) STC 62/2019, de 7 de maig (recurs d'empareda del senyor Jordi Cuixart); e) STC 155/2019, de 28 de novembre (recurs d'empareda del senyor Oriol Junqueras).

La rellevància d'aquesta sentència rau en una nota de representativitat excepcional que concorria en el senyor Oriol Junqueras: d'una banda, va adquirir la condició de diputat al Parlament de Catalunya amb posterioritat que fos decretada la seva presó provisional i abans que la Sala de Recursos de la Sala Penal del Tribunal Suprem resolgués el recurs d'apel·lació interposat; més tard, durant el llarg període de temps en què va restar pendent el procés constitucional, també va adquirir la condició de diputat al Congrés i de diputat al Parlament Europeu. Es tracta d'un supòsit extraordinari i difícilment repetible: una persona sotmesa a la mesura cautelar de presó provisional és escollida diputada en els tres nivells a què es pot presentar una persona a Espanya: autonòmic, estatal i europeu, tot i que només la primera de les eleccions existia quan la Sala de Recursos del Tribunal Suprem va resoldre el recurs interposat.

Evidentment, el Tribunal Constitucional havia de ponderar fins a quin punt una mesura cautelar de presó provisional podia limitar el dret a l'exercici del càrrec representatiu d'un diputat (art. 23.2 CE) i, també, els dels electors que havien exercit el seu dret al vot (art. 23.1 CE).

La resposta del Tribunal Constitucional —que fa esment exprés a les successives adquisicions de la condició de diputat del senyor Oriol Junqueras— és absolutament decebedora i suposa admetre el plantejament de la jurisdicció penal que dona una prevalença absoluta als objectius que persegueix l'exercici de l'acció penal enfront dels drets de representació política que corresponen al diputat i els de participació política dels electors.

Des de la perspectiva dels criteris que han de regir l'adopció de la mesura de presó provisional, la sentència considera que les decisions judicials que imposen i revisen la mesura cautelar de presó provisional duen a terme un judici valoratiu suficient i raonable dels elements fàctics i jurídics en què s'assentaven els indicis de criminalitat que fonamentaven la mesura cautelar que també és sotmesa a un judici de proporcionalitat. El Tribunal afirma que el manteniment de la presó provisional del recurrent en empara compleix les exigències del principi de legalitat i respon a una finalitat constitucionalment legítima.

Des del vessant de la incidència de la mesura en el càrrec representatiu del recurrent, la sentència raona que ha quedat acreditat que la privació de llibertat era una mesura proporcionada a l'efecte de l'art. 3 del Protocol núm. 1 del Conveni Europeu de Drets Humans —que estableix el dret a eleccions

lliures—, ja que es compleixen els tres requeriments que exigeix la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans: primer, l'existència d'un recurs contra la decisió d'aplicar la mesura cautelar (el senyor Oriol Junqueras va poder fer ús dels recursos procedents); segon, la durada de la privació de llibertat i les conseqüències derivades d'aquesta situació (el temps en què el demandant va romandre a la presó provisional no pot considerar-se desproporcionat per la seva ingerència en el dret d'accés als càrrecs públics de l'art. 23.2 CE); tercer, la consideració de mesures alternatives i menys costoses a la presó provisional (per al Tribunal Constitucional, les resolucions judicials han ponderat l'aplicació de mesures menys incisives que la presó provisional, tot i que les han descartat).

D'acord amb el que s'ha assenyalat, el Tribunal arriba a la conclusió que no pot estimar-se que les resolucions judicials impugnades no hagin satisfet les exigències ponderatives pròpies de l'art. 23.2 CE pel que fa a la repercussió de la mesura cautelar de presó provisional del recurrent en l'exercici de la seva funció parlamentària, ni que aquesta ingerència, atenent les circumstàncies concurrents, pugui titllar-se de desproporcionada.

Com a comentari d'aquesta STC 155/2019, de 28 de novembre, cal apuntar que la seva doctrina suposa una menysvaloració de tres drets fonamentals que, en el cas objecte d'empara, apareixien entrelaçats: el dret dels ciutadans a participar en els afers públics per mitjà de representants lliurement elegits en eleccions periòdiques per sufragi universal (art. 23.1 CE), el dret a accedir als càrrecs públics, que, al seu torn, incorpora el dret d'exercir-los sense menyscapte (art. 23.2 CE), i el dret a la llibertat (art. 17.1 CE). És sorprenent i descoratjador que el Tribunal no trobi cap problema que el fonament mateix de l'Estat democràtic —el dret de vot a partir del qual s'escullen representants que exerceixen les tasques representatives que els corresponen— pugui restar ineficaç a partir d'una privació de llibertat provisional d'una persona encara no condemnada i respecte de la qual operava la presumpció d'innocència. Igual que van fer les resolucions de la jurisdicció penal, el Tribunal Constitucional, en validar-les, acaba atorgant una prevalença absoluta a l'exercici de l'acció penal en detriment de l'exercici del càrrec públic representatiu, la qual cosa té com a conseqüència que el vot dels ciutadans acabi sent simbòlic i es limiti al fet que el candidat votat adquireixi la condició representativa.

El Tribunal oblida que permetre l'exercici —personal— de les funcions parlamentàries, amb les precaucions i modulacions que calguessin, era una con-

dició que calia complir perquè els drets de representació política del senyor Oriol Junqueras, els de participació política dels electors que l'havien votat i, més amplament, els de tot el cos electoral de Catalunya despleguessin amb la major amplitud possible els seus efectes, en el marc del principi democràtic en què, d'acord amb la Constitució, es fonamenta l'Estat espanyol.

f) Primers vots particulars: des que el Tribunal Constitucional va començar a resoldre els processos constitucionals vinculats a l'escenari polític català, resultava sorprenent la unanimitat amb què els havia afrontat, ja que en alguns dels processos es plantejaven qüestions noves, d'una notable complexitat, que, de forma significativa, eren objecte d'opinions doctrinals diverses. L'any 2019 apunta a un canvi de tendència, ja que fins a tres sentències incorporen vots particulars que posen de manifest postures divergents dintre del Tribunal.

El vot particular més rellevant el trobem, precisament, en la sentència que acabem de comentar: la STC 155/2019, de 28 de novembre. La sentència compta amb un vot particular especialment rellevant i suggeriu dels magistrats senyors Fernando Valdés i Juan Antonio Xiol i de la magistrada senyora María Luisa Balaguer, que suposa trencar la unanimitat del Tribunal en un aspecte nuclear del contenciós català com és la legitimitat o il·legitimitat constitucional de la mesura de presó provisional aplicada a una persona que adquireix la condició de diputat arran de la celebració d'unes eleccions.¹⁰

Els magistrats discrepants consideren que la decisió de la sentència hauria d'haver estat estimatòria del recurs d'empara per vulneració del dret a exercir les funcions representatives amb els requisits que assenyalen les lleis (art. 23.2 CE), en relació amb el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics a través dels seus representants (art. 23.1 CE), en no haver-se ponderat amb la intensitat constitucionalment exigible els interessos constitucionals vinculats al dret de representació política que estaven sent sacrificats amb el manteniment de la situació de presó provisional. A diferència de l'opinió majoritària en què descansa la sentència, que posa èmfasi en la legitimitat de la presó provisional des de la perspectiva de les finalitats que persegueix i de la proporcionalitat de la seva adopció, situant en un pla menor l'afectació dels drets de representació i de participació política, els magistrats discrepants

10. També ha formulat un vot particular —concurrent— el magistrat senyor Santiago Martínez-Vares.

posen l'accent, en canvi, en el dret de representació política, que consideren un element institucional i estructural essencial per al funcionament de la democràcia. En tal sentit, aquests magistrats també sostenen que el normal funcionament d'una democràcia parlamentària representativa exigeix que l'exercici del dret de representació política sigui de caràcter personal i mitjançant la presència del representant polític a les cambres i als seus òrgans interns, possibilitant, amb això, la deliberació i l'adopció d'acords.

Si hem qualificat la sentència del Tribunal com a decebedora, aquest vot particular ha de ser titllat d'esperançador.

El segon vot particular rellevant es formula en la STC 75/2019, de 22 de maig, que inadmet el recurs d'empara del senyor Jordi Sànchez contra l'acord de la comissió disciplinària del centre penitenciari de Madrid en què estava en presó provisional, que li va imposar una sanció de trenta dies de privació de passejos i actes recreatius comuns per una infracció greu prevista a l'art. 109.b) del Reglament penitenciari, i contra les interlocutòries de 2 de març i 26 de març de 2018 del Jutjat de Vigilància Penitenciària núm. 2 de Madrid, que van confirmar, en alçada i en reforma, respectivament, aquesta correcció disciplinària. El fet objecte de sanció consistia en la gravació telefònica d'un missatge del senyor Jordi Sànchez que va ser difosa en un míting del partit polític Junts per Catalunya.

Amb un especial rigorisme, la sentència inadmet el recurs per entendre que el termini per a la seva interposició era l'establert en l'art. 43.2 LOTC —20 dies—, en la mesura que la vulneració de drets fonamentals s'imputava a l'acte administratiu sancionador i no es formalitzava cap queixa autònoma contra les actuacions del jutjat de vigilància penitenciària que permetés considerar el recurs d'empara com a mixt, supòsit en el qual el termini d'interposició del recurs està regulat a l'art. 44.2 LOTC —30 dies—. Essent d'aplicació l'art. 43.2 LOTC, el recurs havia estat presentat fora de termini.

Un dels aspectes destacats de la sentència es troba, però, en el vot particular que s'hi formula,¹¹ per dues raons. En primer lloc, perquè, amb un sòlid raonament, defensen que s'hauria d'haver admès el recurs d'empara. Per als

11. Vot particular dels magistrats senyors Fernando Valdés Dal-Ré i Juan Antonio Xiol Ríos i de la magistrada senyora María Luisa Balaguer.

magistrats discrepants, la vulneració al·legada pel recurrent té el seu origen en les resolucions judicials impugnades, per la qual cosa el recurs d'empara hauria estat interposat dintre del termini establert de 30 dies. El segon aspecte destacat rau en el fet que, un cop feta pública la STC 75/2019, de 22 de maig, el Tribunal va procedir a modificar-la per pròpia iniciativa el dia 4 de juny, tot suprimint un fonament sencer del vot particular en què, entre d'altres aspectes, es feia constar que la decisió de no admetre el recurs per extemporeïtat s'havia adoptat, en contra de jurisprudència constitucional prèvia, per evitar que el Tribunal hagués de pronunciar-se sobre el fons dels drets fonamentals invocats i que, de ben segur, en consciència s'hauria tractat d'un pronunciament estimatori.

Realment, les afirmacions contingudes en el fonament jurídic suprimit del vot particular, que apunten a una decisió esbiaixada del Tribunal en la resolució d'inadmissió del recurs d'empara, eren d'una contundència extraordinària, però no sembla que això habiliti el Tribunal per modificar, aduint una errada material, la sentència adoptada. El Tribunal, però, va ser extremadament autodeferent amb si mateix i va modificar la sentència, tot suprimint el fonament esmentat del vot particular. En definitiva, semblaria que el principi d'intangibilitat de les sentències que el Tribunal aplica amb rigor als tribunals ordinaris (SSTC 16/1993, de 18 de gener, i 48/1999, de 22 de març) té una aplicació més flexible en l'àmbit de la jurisdicció constitucional.¹²

1.3. El Parlament de Catalunya, el rei i la monarquia

La Constitució estableix que la forma política de l'Estat espanyol és la Monarquia parlamentària (art. 1.3) i que el rei és el cap de l'Estat (art. 56.1). El fet que el rei, d'una banda, tingui atribuïdes unes funcions, en principi, simbòliques, com ara ser símbol de la unitat i permanència de l'Estat, i arbitrar i moderar el funcionament regular de les institucions (art. 56.1), i, de l'altra, que gaudei-

12. La tercera sentència en què es formula un vot particular és la STC 115/2019, de 16 d'octubre, que resol el recurs d'empara promogut per disset diputats del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar, del Parlament de Catalunya, contra l'acord de la Mesa de 2 de juliol de 2018, pel qual es confirma l'acord de 26 de juny de 2018, que va qualificar i va admetre a tràmit l'apartat primer de la "Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional", presentada pel Subgrup Parlamentari de Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent. El vot particular —concurrent— és formulat per la Magistrada senyora Encarnación Roca.

xi de les notes d'inviolabilitat i de no-subjecció a responsabilitat (art. 56.3), alhora que la reforma dels preceptes constitucionals reguladors de la Corona només pugui fer-se per l'anomenat procediment agreujat (art. 168), ha tingut com a conseqüència que les actuacions reials, i la monarquia en general, no hagin estat tradicionalment objecte de debat polític ni molt menys de crítica.

L'any 2019 dues sentències del Tribunal Constitucional analitzen dues manifestacions de l'activitat parlamentària que situen el rei i la monarquia com a objecte de debat i valoració política per part d'un parlament autonòmic. D'una banda, el Tribunal es pronuncia sobre l'adopció per part del Parlament de Catalunya d'una resolució crítica amb la figura del rei i de la monarquia (STC 98/2019, de 17 de juliol); de l'altra, també resol sobre la creació d'una comissió, del mateix Parlament català, d'investigació sobre la monarquia (STC 111/20109, de 2 d'octubre).

La primera sentència indicada, la STC 98/2019, de 17 de juliol, resol la impugnació presentada pel Govern espanyol, per la via dels arts. 161.2 CE i 76 i 77 LOTC, contra les lletres *c*) i *d*) de l'apartat quinzè de l'epígraf II 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 el posicionament del rei Felip VI, la seva intervenció en el conflicte català i la seva justificació de la violència pels 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*). Com veurem, el Tribunal dona una resposta ambivalent a la qüestió de si un parlament autonòmic pot aprovar resolucions que critiquin la monarquia.

Un primer aspecte que el Tribunal analitza és la impugnabilitat de la Resolució parlamentària, tot recordant la seva doctrina sobre aquesta qüestió, que es va iniciar en la STC 42/2014, de 23 de març, que va considerar que les resolucions parlamentàries que complissin determinades condicions eren susceptibles de ser objecte d'un control de constitucionalitat.¹³ No és, però,

13. La STC 98/2019 assenyala que la idoneïtat d'una resolució parlamentària com a objecte del procés constitucional dels arts. 161.2 CE i 76 i 77 LOTC depèn dels següents requisits: que tingui naturalesa jurídica; que procedeixi d'òrgans capaços d'expressar la voluntat de la comunitat autònoma i no es presenti com un acte de tràmit, i, finalment, que tingui, si més no indicàriament, capacitat per produir efectes jurídics.

aquesta una qüestió pacífica, ni tan sols per a les institucions estatals, com es posa de manifest en el fet que el Consell d'Estat, en el seu Dictamen 892/2018, de 25 d'octubre —en què no es formula cap vot particular—, havia rebutjat que les lletres esmentades de la Resolució del Parlament de Catalunya 92/XII poguessin constituir un objecte idoni per a la impugnació per la via de l'art. 161.2 CE. No obstant això, la STC 98/2019 —en què tampoc no es formula cap vot particular— arriba a la conclusió contrària i declara que la Resolució parlamentària és susceptible de ser objecte d'un procés de constitucionalitat, en els termes que tot seguit s'exposen.

Pel que fa a la lletra *c)* —referida al rei Felip VI—, el Tribunal, amb un raonament força discutible, sosté que constitueix una decisió productora d'efectes jurídics; d'una banda, perquè la resolució, que va ser aprovada en el curs d'un debat de política general, anava adreçada al Govern de la Generalitat i als ciutadans de Catalunya per donar-los a conèixer la posició adoptada pel Parlament de Catalunya sobre la intervenció del rei, i de l'altra, perquè també posava a aquells de manifest que la cambra s'arrogava una potestat de censura d'aquell acte regi. Ara bé, es fa difícil entendre com el fet que els destinataris de la Resolució fossin el Govern de Catalunya i els ciutadans acredita o justifica que la Resolució produeix efectes jurídics. Es tracta, més aviat, d'un raonament apodíctic, ja que el Tribunal no argumenta per què manifestar un posicionament adreçat a uns determinats subjectes genera efectes jurídics.

Pel que fa a la lletra *d)* —referida a la Monarquia—, el Tribunal admet la seva impugnabilitat amb l'argument que el seu text guarda identitat de raó i de sentit amb l'anterior i no pot ser extreta del context general que emmarca el conjunt de l'apartat quinzè de la Resolució 92/XII. El Tribunal, però, afirma que hauria estat diferent si un contingut de similar o semblant enunciat al que recull la lletra *d)* hagués figurat, o bé aïlladament en una altra resolució diferent, o bé en un context diferent dins de la mateixa resolució, que no guardés vinculació amb el de la lletra *c)*. Semblaria, doncs, que en aquest supòsit la jurisdicció constitucional sí que podria rebutjar la impugnabilitat del posicionament del Parlament, tot i que la receptivitat del Tribunal a les nombroses impugnacions presentades pel Govern de l'Estat contra lleis, resolucions i mocions aprovades pel Parlament de Catalunya no permet tenir una completa certesa sobre quin podria ser el posicionament del Tribunal si s'hagués de pronunciar sobre una resolució del Parlament que gaudís d'aquelles característiques.

Un cop que el Tribunal considera que els dos apartats de la Resolució del Parlament de Catalunya poden ser objecte d'impugnació i del corresponent procés constitucional, la sentència, per resoldre la impugnació formulada, parteix d'una triple consideració preliminar:

- la configuració constitucional de la monarquia parlamentària permet al rei, com a titular de la Corona, ostentar una posició d'*auctoritas*, però no de *potestas*, amb les excepcions que la Constitució li atribueix (arts. 65 i 99 CE);
- cap poder autonòmic disposa de facultats de control polític dels actes del cap de l'Estat, que no intervé en l'activitat ordinària de les comunitats autònomes, en projectar-se sobre un pla d'actuació diferent;
- el rei disposa d'inviolabilitat, que el preserva de qualsevol tipus de censura o control dels seus actes, no està subjecte a responsabilitat i els seus actes han de ser sempre referendats (art. 56.3 CE).

Entrant en l'anàlisi concreta dels continguts impugnats de la resolució parlamentària, pel que fa a la lletra c), la sentència assenyala que la utilització dels termes “rebutja” i “condemna” referits a la intervenció del rei és contrària a l'estatus constitucional del monarca (arts. 1.3, 56.1 i 56.3 CE). Per al Tribunal, aquestes expressions comporten un doble judici de contradicció o oposició cap al rei, alhora que una reprovació d'uns fets i d'una conducta (discurs del dia 3 d'octubre de 2017) que aquell va adoptar. La sentència raona que si el rei es manté totalment aliè a tota controvèrsia política, al marge dels diferents poders públics i, per tant, en un pla diferent al de la resta de les institucions de l'Estat, aquelles afirmacions de “rebuig” i “condemna” són contràries als arts. 1.3 i 56.1 CE. En segon lloc, el Tribunal sosté que la imputació d'una responsabilitat política i l'atribució d'una sanció, igualment política, en forma de “rebuig” i de “condemna” a una persona a la qual la Constitució confereix la doble condició d'inviolabilitat i d'exempció de responsabilitat, contravé l'art. 56.3 CE. En tal sentit, la sentència afirma que la persona del rei no està subjecta a responsabilitat, en requerir els seus actes ratificació sempre.¹⁴

14. La sentència també argumenta que la decisió del Parlament ha estat adoptada fora de l'àmbit de les seves atribucions, que no li reconeixen cap potestat de censura o reprovació dels actes regis.

Pel que fa a la lletra *d*), en què el Parlament de Catalunya es reafirma en un model republicà d'Estat i “aposta” per l'abolició de la monarquia, per considerar-la com una institució caduca i antidemocràtica, la sentència afirma que expressa unitat de sentit amb la decisió recollida en la lletra *c*), de la qual és corollari lògic. D'acord amb això, el Tribunal arriba a la conclusió que l'esmentada lletra de la Resolució parlamentària és contrària a l'art. 1.3 en relació amb l'art. 56.1 CE.

La STC 111/2019, de 2 d'octubre, resol la impugnació (títol V LOTC) de la Resolució 298/XII, de 7 de març de 2019, del Parlament de Catalunya, de creació de la Comissió d'Investigació sobre la Monarquia. Aquesta Comissió tenia per objecte investigar les activitats irregulars o delictives de persones vinculades a la família reial espanyola, incloses les destinades a forçar el trasllat de domicili social de bancs, grans empreses i multinacionals fora del territori de Catalunya.

Com en el cas de la STC 98/2019, el Tribunal també sosté la impugnabilitat de la Resolució tot raonant que és un acte que té naturalesa jurídica que, a més, constitueix la manifestació acabada de la voluntat institucional de la Comunitat Autònoma de Catalunya, en haver estat adoptada pel seu Parlament; per al Tribunal, es tracta d'un acte que, a més de polític, té capacitat per produir efectes jurídics.

Pel que fa al fons de la qüestió, la doctrina de la STC 98/2019 feia presumir que la impugnació estatal tindria favorable acollida i, en efecte, la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la Resolució 298/XII per considerar-la contrària a la Constitució, amb un doble raonament. D'una banda, el Tribunal afirma que la Comissió d'investigació no s'ajusta a les competències que té reconeguda la Generalitat de Catalunya pel bloc de constitucionalitat i pel Reglament del Parlament de Catalunya (RPC). De l'altra, la considera incompatible amb les prerrogatives d'“inviolabilitat” i “no-subjecció de responsabilitat” que l'art. 56.3 CE reconeix al monarca, com a titular de la prefectura de l'Estat, en la mesura que la Comissió d'investigació buscava indagar sobre suposats fets amb vista a atribuir-li una responsabilitat.

El conjunt d'ambdues sentències configura una doctrina constitucional que exclou la possibilitat que el rei i la institució de la monarquia puguin ser objecte d'un debat i d'un pronunciament —crític— en el parlament d'una comunitat autònoma. En tal sentit, és prou significativa, i segurament indicativa de prioritats, la rapidesa amb què el Tribunal resol les impugnacions

formulades pel Govern de l'Estat contra les resolucions del Parlament de Catalunya, si la comparem amb el ritme més pausat que ha seguit el Tribunal a l'hora de resoldre els recursos d'empara formulats per les persones privades de llibertat en la causa vinculada a la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya, de l'1 d'octubre de 2017. També és rellevant que el Tribunal insisteixi a considerar com a objecte apte del procés constitucional una declaració política com ho és una Resolució adoptada per un Parlament, la qual cosa sembla oblidar que si bé la resolució parlamentària pot desaparèixer de l'ordenament jurídic, el posicionament polític dels parlamentaris que la van votar resta, presumiblement, inalterat.

Les sentències són, en definitiva, el punt culminant d'una cultura política que ha considerat la figura del rei i la institució de la monarquia com a peces angulars del sistema constitucional espanyol que, pels valors que encarnen, no poden ser, en cap cas, objecte de debat, ni, per descomptat, de reprovació de cap tipus.

1.4. Els incidents d'execució contra resolucions aprovades pel Parlament de Catalunya

La reforma de la Llei orgànica del Tribunal Constitucional de l'any 2015¹⁵ va atribuir a aquest Tribunal unes facultats extraordinàriament rellevants per vetllar per l'efectivitat de les seves resolucions i protegir-les de qualsevol actuació que les menyscabés. Com van posar en relleu les al·legacions formulades pel Govern espanyol en el procediment seguit davant de la Comissió de Venècia sobre la reforma de l'esmentada llei orgànica, es tractava d'una disposició que, malgrat la seva aparent vocació de generalitat, pretenia donar resposta a un cas concret: els suposats incompliments per part de les institucions catalanes de les resolucions del Tribunal Constitucional. La dinàmica que ha seguit el Tribunal aplicant les potestats que li van ser atribuïdes a fi de vetllar per les seves resolucions ha confirmat aquell posicionament, ja que l'exercici efectiu per part del Tribunal de les seves noves potestats d'execució ha tingut sempre per objecte actuacions atribuïdes a institucions catalanes o a persones que hi estaven vinculades.

15. 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.

L'activitat del Parlament de Catalunya ha estat especialment sota el punt de mira del Tribunal, que, mitjançant els incidents d'execució i altres processos constitucionals, ha dut a terme un estricte control d'algunes de les seves decisions, tant en la fase inicial d'admissió de propostes com en la fase final de la seva adopció. És especialment destacat que el control del Tribunal afecti la fase inicial d'admissió de propostes ja que, d'una banda, suposa dur a terme una supervisió, amb capacitat de vet, sobre els temes que poden ser objecte de debat parlamentari; de l'altra, perquè el control del Tribunal no només afecta la institució com a tal —el Parlament de Catalunya—, sinó que també acaba afectant persones en què concorre una nota de representativitat política —el president del Parlament i els integrants de la Mesa—, o de naturalesa tècnica i funcional —el secretari general—, que reben advertiments de responsabilitats penals.

La conseqüència de tot plegat és que l'activitat d'un parlament democràtic ha quedat fortament mediatitzada per la intervenció prèvia del Tribunal Constitucional i per l'amenaça d'una eventual intervenció de la jurisdicció penal.

Entrant en l'anàlisi dels incidents d'execució formulats, cal assenyalar que el Tribunal Constitucional n'ha estimat tres que han tingut per objecte resolucions aprovades pel Parlament de Catalunya: diversos incisos dels apartats I.1, I.2 i I.3 de la Resolució 534/XII del PC, de 25 de juliol de 2019, "sobre les propostes per a la Catalunya real", han estat declarats inconstitucionals i nuls per les ITC 180 i 184/2019, de 18 de desembre, mentre que alguns incisos dels apartats I.1, I.2, I.3 i I.4 de la Resolució 546/XII, de 26 de setembre de 2019, "sobre l'orientació política general del Govern", també han estat declarats inconstitucionals i nuls per la ITC 181/2019, de 18 de desembre.

Els tres procediments d'execució presenten les següents notes rellevants:

a) Confirmació de la impugnabilitat de les resolucions parlamentàries: el Tribunal reafirma la seva doctrina, iniciada amb la STC 42/2014, de 25 de març, segons la qual les resolucions adoptades pel Ple del Parlament de Catalunya poden ser objecte d'un control de constitucionalitat ja que, a banda de la seva connotació política, són capaces de produir efectes jurídics propis.

b) Notable flexibilitat del procediment d'execució: l'aplicació del procediment d'execució s'aplica de forma notablement flexible i autodeferent per part

del Tribunal Constitucional. En primer lloc, el Tribunal, davant de la interposició d'un incident d'execució, aplica, a sol·licitud del Govern de l'Estat, el règim de suspensió automàtica de l'art. 161.2 CE, malgrat que la reforma de la LOTC de l'any 2015 no ho preveu. En segon lloc, semblaria que no existeix cap tipus de termini dintre del qual promoure un incident d'execució en la mesura que el Tribunal, davant del silenci de l'art. 92 LOTC i enfront de les fonamentades al·legacions de la representació lletrada del Parlament de Catalunya, es nega a aplicar subsidiàriament els terminis que podrien derivar de l'aplicació de la Llei de la jurisdicció contenciosa administrativa, que té caràcter supletori en el procediment de l'incident d'execució (art. 80, paràgraf segon LOTC).

c) L'incompliment es pot vincular a resolucions constitucionals dictades en una data allunyada de l'adopció de la resolució parlamentària: és també destacable que l'incompliment constatat pel Tribunal es vincula, en dues de les interlocutòries (ITC 180 i 181/2019, de 18 de desembre), al desconeixement del que es va resoldre en la STC 259/2015, de 2 de desembre. Es tracta, doncs, d'una sentència dictada quatre anys enrere, en una legislatura diferent d'aquella en què s'aproven les resolucions impugnades i en un context sociopolític diferent. No sembla raonable que aquesta sentència hagi de constituir-se en una mena de norma rectora permanent i amb vocació de vigència indefinida de l'activitat del Parlament de Catalunya, la qual cosa no obsta que si els actors constitucionals consideressin que determinades decisions parlamentàries no s'ajusten a l'ordenament constitucional poguessin impugnar-les per les vies procedents. Sí que, en canvi, semblaria sensat que el Tribunal acotés, amb algun tipus de criteri temporal o substantiu que atorgués seguretat jurídica, quines resolucions poden ser susceptibles de generar l'activació d'un incident d'execució. En cas contrari, fins i tot les primeres sentències dictades pel Tribunal podrien ser potencialment susceptibles de motivar la incoació d'un incident d'execució.

d) Celeritat en la resolució dels processos constitucionals: com s'ha apuntat anteriorment, els processos constitucionals són resolts amb una extraordinària celeritat (de 2 a 4 mesos), que contrasta amb el ritme pausat amb què el Tribunal afronta la resolució de recursos d'empària interposats per les persones privades de llibertat en la causa seguida davant el Tribunal Suprem per la celebració del referèndum d'autodeterminació de Catalunya de l'1 d'octubre de 2017. Semblaria apuntar això a un ordre clar de prioritats per part del Tribunal que situaria els aspectes vinculats al respecte pel marc constitucional per part dels actors territorials autònoms per davant del règim de drets i llibertats.

e) **El contingut de les resolucions impugnades se situa fora del marc constitucional:** el Tribunal posa especial èmfasi a destacar que els incisos de les resolucions parlamentàries que motiven els incidents d'execució se situen fora del marc constitucional. En tal sentit, es poden destacar quatre aspectes en què el Tribunal es mostra especialment contundent: primer, considera que les resolucions parlamentàries suposen el reconeixement, en favor del Parlament i del poble de Catalunya, d'atribucions inherents a la sobirania, superiors a les que deriven de l'autonomia reconeguda per la Constitució, la qual cosa suposa la simultània negació de la sobirania nacional, que resideix únicament en el conjunt de poble espanyol; segon, la impossibilitat de contraposar legitimitat democràtica i legalitat constitucional en detriment de la segona; tercer, la inexistència del dret a l'autodeterminació de Catalunya en l'ordenament jurídic espanyol; quart, la impossibilitat que el Parlament de Catalunya pugui dur a terme pronunciaments crítics amb el rei o la monarquia.

f) **La via penal:** les tres interlocutòries contenen advertiments de responsabilitats penals per al president del Parlament de Catalunya i per als integrants de la seva Mesa, i també per als membres del Govern de Catalunya en el cas de la ITC 181/2019, de 18 de desembre. Novament, doncs, el Tribunal no dubta a l'hora d'apuntar a la via penal com a mecanisme amb què fer front a decisions adoptades en via parlamentària. No sembla que aquesta sigui la via adequada per fer front a posicionaments polítics, però l'acció conjuminada entre l'Advocacia de l'Estat —que proposa la mesura en representació del Govern— i el Tribunal Constitucional —que l'acull favorablement, tot formulant advertiments que poden arribar a conduir a la deducció de testimoni de particulars—, contribueix a atorgar un paper extraordinàriament rellevant a la via penal, que ha acabat configurant-se com una via de control de l'activitat parlamentària autonòmica que, a banda que no està prevista constitucionalment, pot afectar els mateixos fonaments de la divisió de poders.

1.5. Els recursos d'empara enfront de decisions dels òrgans rectors del Parlament de Catalunya

Diverses sentències del Tribunal Constitucional han resolt recursos d'empara de diputats dels grups parlamentaris de Ciutadans i del Partit Socialista de Catalunya contra decisions de la Mesa del Parlament o del seu president que entenien que suposaven un incompliment d'anteriors decisions adoptades

pel Tribunal Constitucional. De fet, el posicionament del Tribunal que no admet que es pugui admetre a debat parlamentari una proposta que no s'ajusti al que ha resolt la jurisdicció constitucional i a la seva doctrina, sumat als constants advertiments del mateix Tribunal als integrants de la Mesa del Parlament comminant-los a no donar tràmit a iniciatives parlamentàries que contradiguin el que ha resolt el Tribunal, han configurat un escenari procliu a la presentació de recursos d'empara per part dels diputats quan entenen que determinades decisions de la Mesa del Parlament incorren en aquelles vulneracions.

Fins a cinc sentències declaren que determinades decisions adoptades pels òrgans rectors del Parlament de Catalunya han vulnerat el dret dels diputats recurrents a exercir les funcions representatives amb els requisits que assenyalen les lleis (art. 23.2 CE).¹⁶ Una sentència, en canvi, desestima el recurs d'empara formulat contra acords de la Mesa del Parlament.¹⁷

16. Es tracta de les sentències següents: a) SSTC 41 i 42/2019, de 27 de març, respecte dels recursos d'empara formulats per diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans al Parlament de Catalunya contra un seguit d'acords adoptats per la Mesa i el Ple en la tramitació de les proposicions de llei que van conduir a l'aprovació, respectivament, de la Llei 19/2017, de 6 de setembre, del referèndum d'autodeterminació, i la Llei 20/2017, de 8 de setembre, de transitorietat jurídica i fundacional de la República; b) SSTC 115/2019, de 16 d'octubre, i 156/2019, de 28 de novembre, respecte, respectivament, dels recursos d'empara de diputats dels grups parlamentaris Socialistes i Units per Avançar (STC 15/2019) i Ciutadans (STC 156/2019), contra l'acord de la Mesa de 2 de juliol de 2018, pel qual es confirma l'acord de 26 de juny de 2018 que va qualificar i va admetre a tràmit l'apartat primer de la "Moció subsegüent a la interpel·lació al Govern sobre la normativa del Parlament anul·lada i suspesa pel Tribunal Constitucional", presentada pel Subgrup Parlamentari de la Candidatura d'Unitat Popular-Crida Constituent; c) STC 128/2019, d'11 de novembre, respecte del recurs d'empara de diputats del Grup Parlamentari de Ciutadans contra els acords de la Mesa que van admetre a tràmit una sèrie d'esmenes presentades pel subgrup parlamentari de la CUP-Crida Constituent a la proposta de resolució presentada pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya amb el títol "restitució de les institucions catalanes"; també contra la decisió del president de la cambra de no sotmetre a la qualificació i admissió a tràmit de la Mesa les esmenes transaccionals subscrietes pel Grup Parlamentari de Junts per Catalunya i el Subgrup Parlamentari de la CUP-Crida Constituent, així com contra els acords que van desestimar i inadmetre les sol·licituds de reconsideració formulades pels diputats recurrents.

17. La STC 96/2019, de 15 de juliol, desestima el recurs d'empara formulat per diputats del Grup Parlamentari Socialistes i Units per Avançar contra els acords de la Mesa del Parlament de 19 i 23 de març de 2018, que, respectivament, van acordar, el primer tramitar per la via del procediment d'urgència, i en lectura única, la proposició de llei de modificació de la Llei 13/2008, de la Presidència de la Generalitat i del Govern, i el segon desestimar la sol·licitud de reconsideració formulada. Entre d'altres aspectes, el Tribunal rebutja l'argument segons el qual la Mesa del Parlament hauria d'haver inadmès la proposició de llei ja que la inconsti-

Cal apuntar que l'obligació de la Mesa del Parlament de no admetre a tràmit iniciatives que, tot i no existir un previ advertiment del Tribunal Constitucional, puguin suposar un incompliment del seu deure de respectar el que ha resolt el Tribunal, situa l'adopció de decisions per part de la Mesa en un terreny incert i interpretable. A més, el deure que el Tribunal entén que té la Mesa del Parlament de Catalunya de no adoptar decisions que desconeguin el que ha resolt el Tribunal, tant si aquest deure està formulat expressament en els nombrosos advertiments formulats pel Tribunal Constitucional com si pot inferir-se de la doctrina i de les decisions del Tribunal, ha generat una situació en què la jurisdicció constitucional ha acabat exercint un control recurrent sobre les decisions de la Mesa del Parlament. Es tracta d'un control *ex ante*, en la mesura que no té per objecte un procediment parlamentari tramitat i perfeccionat —control *ex post*—, sinó que se centra en la fase inicial del procediment. El punt culminant d'aquest control el podem trobar quan, a proposta del Tribunal Constitucional, es poden arribar a impulsar actuacions penals tot posant en coneixement de la Fiscalia les decisions dels integrants de la Mesa del Parlament. Es tracta d'una situació que apunta a una crisi de la divisió de poders per dues raons: d'una banda, la jurisdicció constitucional fa impossible el debat al Parlament impulsat per determinats grups parlamentaris, els integrants dels quals gaudeixen d'una legitimació democràtica directa i intenten sotmetre al debat de la cambra qüestions que formaven part del seu programa electoral i que varen ser votades pels seus electors; de l'altra, l'eventual intervenció de la jurisdicció penal no només suposa atorgar una rellevància penal a decisions polítiques de l'òrgan rector de la institució representativa de la voluntat popular, sinó que introdueix, com s'ha dit abans, un control indirecte de la seva activitat que no està previst constitucionalment.

tucionalitat de la iniciativa era evident. En tal sentit, la sentència assenyala que les meses no han d'inadmetre propostes a causa de la seva suposada inconstitucionalitat, excepte en el cas que presentin una contradicció amb el dret o una inconstitucionalitat que siguin palmàries i evidents. El Tribunal no considera que aquest sigui el cas de la proposició de llei. El Tribunal també refusa l'argumentació que la decisió de la Mesa constituïa un incompliment manifest de la ITC 5/2018, de 27 de gener, que es va dictar en el procés constitucional en què van ser impugnades les decisions del president del Parlament relatives a la proposta d'investidura a la Presidència de la Generalitat del diputat senyor Carles Puigdemont; la STC 96/2019 raona que la decisió de la Mesa es referia a una iniciativa legislativa de modificació de la llei de la presidència i el Govern de la Generalitat, no a una proposta d'investidura en els termes prohibits pel Tribunal.

2. Una visió restrictiva dels límits constitucionals i estatutaris a l'aplicació de les noves tecnologies en l'àmbit parlamentari i governamental autònom

El desenvolupament de les noves tecnologies permet que nombroses actuacions, públiques i privades, que tradicionalment s'han dut a terme de manera presencial puguin ser realitzades de forma telemàtica. No és estrany, per tant, que els poders públics impulsin polítiques digitals que afectin també les activitats parlamentàries i del mateix govern.

En tal sentit, l'any 2019 el Tribunal Constitucional ha resolt dos processos constitucionals en què es plantejava la constitucionalitat de l'eventual aplicació de noves tecnologies en seu parlamentària o en l'àmbit de les reunions de govern: d'una banda, el Tribunal resol la impugnació, per la via de l'art. 161.2 CE, de les resolucions del president del Parlament de Catalunya per les quals es proposava la candidatura del diputat senyor Carles Puigdemont a la presidència de la Generalitat (STC 19/2019, de 12 de febrer); de l'altra, el Tribunal també dona resposta al recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra la Llei del Parlament de Catalunya 2/2018, de 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que establia un nou règim jurídic aplicable a la investidura del president de la Generalitat i a les reunions del Govern de la Generalitat.

La primera sentència indicada —STC 19/2019, de 12 de febrer— culmina un procés constitucional que ha aportat un innovador tràmit processal en l'àmbit de la jurisdicció constitucional. Es tracta de la impugnació, per la via de l'art. 161.2 CE, de les resolucions del president del Parlament de Catalunya per les quals es proposava la candidatura del diputat senyor Carles Puigdemont a la presidència de la Generalitat. El tràmit processal innovador va consistir en l'adopció de la decisió per la qual es va tenir per promoguda la impugnació (ITC 5/2018, de 27 de gener), decisió que va venir acompanyada per un seguit de nombroses mesures cautelars, prèviament a l'admissió formal de la impugnació (ITC 49/2018, de 26 d'abril). Finalment, la STC 19/2019, de 12 de febrer, resol el procés constitucional declarant la inconstitucionalitat i nul·litat de les dues resolucions parlamentàries impugnades.¹⁸

18. Resolució del president del Parlament de Catalunya de 22 de gener de 2018 per la qual es proposava la investidura del senyor Carles Puigdemont com a candidat a president del

La STC 19/2019 recorda que les interlocutòries 49/2018, de 29 d'abril, i 60/2018, de 5 de juny, van rebutjar el caràcter cautelar de la impugnació, tot basant-se en el fet que la decisió del president del Parlament de Catalunya d'ajornar la sessió d'investidura va posar de manifest que la sessió d'investidura convocada podia no resultar compatible amb les mesures cautelars adoptades a la ITC 5/2018, de 27 de gener.

A partir de la presumpció de la inassistència del candidat proposat a la sessió d'investidura, la resolució del procés constitucional obliga el Tribunal a analitzar si el marc constitucional i estatutari vigent permet la celebració d'un ple d'investidura en què el candidat proposat per a la presidència de la Generalitat no comparegui personalment davant la cambra per defensar el seu programa de govern i sol·licitar la seva confiança.

El Tribunal admet que ni la Constitució ni l'Estatut d'autonomia de Catalunya no estableixen expressament que el candidat a la presidència de la Generalitat hagi de comparèixer de forma presencial davant la cambra per poder celebrar la sessió d'investidura, però la sentència "emplena" aquest silenci afirmant que aquesta exigència es troba "implícita" en aquestes normes per dues raons:

– la naturalesa parlamentària d'aquest procediment, en què l'exercici de les funcions representatives ha de desenvolupar-se, com a regla general, de forma personal i presencial. El Tribunal afegeix que, també com a regla general, les actuacions parlamentàries han d'exercir-se de manera presencial, ja que en els procediments parlamentaris la interacció entre els presents és element essencial perquè la cambra pugui formar la seva voluntat, ja que només d'aquesta manera es garanteix que puguin ser presos en consideració aspectes que únicament es poden percebre a través del contacte personal.

– la mateixa configuració del procediment d'investidura, que exigeix que aquest procediment no es pugui celebrar sense la presència a la cambra del candidat.

Govern de la Generalitat de Catalunya i resolució del mateix president de la cambra de 25 de gener de 2018, per la qual es convocava sessió plenària el 30 de gener de 2018, a les 15:00 hores, en la part que es referia a la inclusió en l'ordre del dia del debat del programa i votació d'investidura del diputat senyor Carles Puigdemont.

Per justificar aquesta segona afirmació, el Tribunal es veu forçat a elaborar un dens argumentari atès que, com s'ha dit, l'Estatut d'autonomia de Catalunya no exigeix expressament la presència física del candidat en el procés d'investidura.¹⁹ En tal sentit, la sentència afirma que l'actuació del candidat en la sessió d'investidura té caràcter personalíssim, ja que és un element imprescindible perquè la cambra pugui formar correctament la seva voluntat, la qual cosa té dues conseqüències:

a) No és possible que un altre diputat pugui substituir-lo ni actuar en el seu nom en aquest procediment.

b) Tampoc no és possible que es dugui a terme una compareixença a través de mitjans telemàtics. Amb arguments que se situen més aviat en l'àmbit de la politicologia, la sentència raona que una compareixença telemàtica menyscabaria el desenvolupament d'aquest procediment parlamentari, en el qual la interacció entre el candidat i els altres diputats és essencial per al seu recte desenvolupament.²⁰ El Tribunal reforça aquest raonament assenyalant que l'exigència que la funció parlamentària s'exerceixi en un determinat espai físic —la seu del Parlament— compleix també una funció simbòlica, en ser aquest l'únic lloc en el qual el subjecte immaterial que és el poble es fa present davant la ciutadania com a unitat d'imputació i s'evidencia la centralitat d'aquesta institució.

La sentència també posa en relleu que la celebració d'una sessió d'investidura en què el candidat a la presidència no comparegués presencialment davant la cambra per defensar el seu programa de govern i sol·licitar la seva confiança seria lesiva, a més, dels drets dels parlamentaris que consagra l'art. 23 CE, ja que privaria el procediment dels elements necessaris perquè pogués complir

19. El Tribunal reconeix que l'art. 67 EAC, en regular l'elecció del president de la Generalitat no disposa expressament, com sí que ho fa l'art. 99.2 CE en regular la investidura del president del Govern de la nació, que el candidat hagi d'exposar el seu programa polític i sol·licitar a la cambra la seva confiança; tampoc no ho preveu l'art. 149 RPC que regula el debat d'investidura.

20. Per al Tribunal, en una compareixença telemàtica, les actituds o reaccions del candidat a l'exposició del programa d'investidura podrien no ser les mateixes que les que tindria si estigués defensant el seu programa de govern personalment davant la cambra; així mateix, l'absència del candidat podria comportar que el debat posterior no s'efectués amb la fluïdesa i espontaneïtat pròpies d'un debat presencial.

la seva finalitat: aportar a la cambra elements de judici necessaris perquè pogués valorar si el candidat mereix o no la seva confiança.

En el complex argumentari de la sentència és especialment destacat que el Tribunal, tot ignorant la seva doctrina segons la qual de les prescripcions aplicables a les institucions estatals no es podien extreure regles d'aplicació a les institucions autonòmiques (STC 84/2015, de 30 d'abril), aprofita regles constitucionals aplicables a les institucions estatals (arts. 79.3 i 99.2 CE) per justificar la inconstitucionalitat de les resolucions del president del Parlament de Catalunya.

La sentència acaba conclouent que els actes impugnats, en tenir com a objecte celebrar la sessió d'investidura del president de la Generalitat en absència del candidat, no respecten una de les formalitats essencials d'aquest procediment —la compareixença personal i presencial del candidat davant la cambra— i, per aquest motiu, vulneren els arts. 23 CE, 67 EAC i 149 RPC. Es tracta d'una doctrina força discutible ja que, com hem vist, les normes integrants del bloc de la constitucionalitat no condueixen de forma inexorable a aquesta conclusió, i és només la interpretació singular que en fa el Tribunal la que fonamenta el sentit de la resolució constitucional.

El segon procés constitucional —STC 45/2019, de 27 de març— suposa una reafirmació dels aspectes essencials de la doctrina de la STC 19/2019 que s'acaba de comentar. És una reafirmació que atorga un punt de major contundència al posicionament del Tribunal, en la mesura que la STC 45/2019, de 27 de març, té per objecte, no una resolució parlamentària, sinó la Llei del Parlament de Catalunya 2/2018, de 8 de maig, de modificació de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, que va regular un nou règim jurídic en virtut del qual la sessió d'investidura del president de la Generalitat es podria dur a terme sense la presència física del candidat, mentre que també les reunions del Govern de la Generalitat es podrien dur a terme sense que hi fossin físicament presents, els seus membres.

El president del Govern, tot entenent que aquesta regulació tenia objecte fer possible la investidura com a president de la Generalitat del diputat del Parlament de Catalunya senyor Carles Puigdemont, del qual es presumia que no compareixeria físicament a una eventual sessió d'investidura, va interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 2/2018.

El recurs ha estat resolt per la STC 45/2019, de 27 de març, que, d'entrada, rebutja l'argumentació sobre la suposada finalitat perseguida per la reforma legislativa, tot raonant que les intencions de l'autor de la norma no constitueixen objecte d'enjudiciament. Establerta aquesta premissa formal, la lectura de la sentència reflecteix que, com tantes altres vegades, el Tribunal emplena els silencis de les normes que integren el bloc de la constitucionalitat dotant-les d'un contingut que considera implícit o inherent a la seva regulació. Recordem, en tal sentit, que l'Estatut d'autonomia de Catalunya no determina expressament que el candidat a la investidura hagi de comparèixer físicament en el Parlament ni tampoc determina que les reunions de Govern hagin de ser presencials. Davant d'això, semblaria raonable que el legislador ordinari pogués determinar els requisits per a les sessions presencials o no presencials, tant en l'àmbit parlamentari com en el de l'executiu. No obstant això, el Tribunal interpreta —mai millor dit— que les normes estatutàries i constitucionals —incloses aquelles que, en principi, només estan referides a les institucions estatals— s'oposen a la regulació de la Llei 2/2018.

En primer lloc, la sentència analitza la previsió de la Llei 2/2018 segons la qual en cas d'absència, malaltia o impediment del candidat a la data de la sessió d'investidura, el ple del Parlament de Catalunya podia autoritzar, per majoria absoluta, que el debat d'investidura se celebrés sense la presència o sense la intervenció del candidat, que en aquest cas podia presentar el programa i sol·licitar la confiança de la cambra per escrit o per qualsevol altre mitjà previst en el Reglament.

El Tribunal determina la inconstitucionalitat d'aquesta regulació, tot fonamentant-se en la doctrina de la STC 19/2019, de 12 de febrer, que, com s'ha vist, va considerar inconstitucional una investidura en la qual el candidat no comparegués presencialment davant la cambra per sol·licitar la seva confiança. En tal sentit, el Tribunal recorda les quatre prescripcions fixades en la STC 19/2019 que determinen la necessitat de la presència física del candidat en el procediment d'investidura: a) la regla general d'exercici personal dels càrrecs públics representatius; b) l'exigència de l'assistència dels parlamentaris a les sessions de la cambra, ja que la formació de la voluntat de les cambres s'ha de realitzar a través d'un procediment en què es garanteixi el debat i la discussió; c) la necessitat que els diputats comptin amb tots els elements de judici, la qual cosa requereix que el candidat defensi el seu programa, de forma presencialment física, davant el Parlament; d) el simbolisme de la presència del candidat, en la mesura que la intervenció personal i presencial del candidat

fa palesa la posició de submissió de l'aspirant a presidir la Generalitat a la voluntat del poble de Catalunya.

Aquest plantejament del Tribunal condueix, de forma inevitable, a la conclusió que la regulació impugnada és inconstitucional i nul·la per vulnerar els arts. 23 i 99.2 CE, 67 EAC i 149 RPC.

El segon aspecte analitzat per la sentència és el disseny d'un règim de funcionament del Govern i dels altres òrgans col·legiats regulats en la Llei 13/2008, que permet que puguin constituir-se, convocar i celebrar sessions, adoptar acords i remetre actes de manera presencial o a distància.

Novament, el Tribunal es troba amb el silenci de la norma estatutària en aquesta qüestió, la qual cosa obliga de nou el Tribunal a “deduir” de la regulació vigent l'exigència de la presencialitat “física” per a les reunions de Govern. La sentència raona que el caràcter deliberatiu de les sessions del Govern és substancial a la naturalesa de les decisions que s'adopten en aquelles sessions, afirmació certa, però que tampoc no predetermina que les deliberacions hagin de dur-se a terme amb una presencialitat física. No obstant això, el Tribunal, amb un marcat to apodíctic, afirma que la singularitat del Govern com a òrgan col·legiat exclou que se li puguin traslladar les regles sobre ús de mitjans telemàtics previstes per als òrgans col·legiats “administratius”, com fa la norma impugnada; d'acord amb això, la sentència raona que hi haurà actuacions, com la remissió de la documentació preparatòria, les convocatòries o les actes, en què l'ús de mitjans telemàtics pel Govern no plantegi cap objecció des de l'òptica constitucional, però, en canvi, per a aquelles altres que constitueixen el nucli de la seva funció, com és la forma de celebrar les sessions, deliberar i adoptar acords, la conclusió ha de ser l'exigència de la presencialitat física.

I en un notable salt argumental, el Tribunal considera aplicables a les reunions del Govern de Catalunya els raonaments de la STC 19/2019, relatius a l'exigència de “presencialitat física” en el procediment parlamentari d'investidura a president de la Generalitat, tot posant èmfasi en tres arguments: un de caràcter politològic, un altre vinculat a la ciberseguretat i un tercer de caràcter inductiu:

a) Argument politològic: el contrast d'opinions i arguments entre persones que es troben en llocs diferents no permet percebre les intervencions espontànies, els gestos o reaccions —l'anomenada comunicació no verbal— de la

mateixa manera que en una reunió presencial, de manera que el debat pot no discórrer de la mateixa manera.

b) Argument de ciberseguretat: una reunió a distància pot no protegir amb les mateixes garanties que una de no presencial l'exercici de les funcions del Govern, sense por d'interferències externes, la seguretat dels seus membres, la llibertat amb què hagin d'afrontar la seva participació en les deliberacions i el secret que han de preservar respecte d'aquestes.

c) Argument inductiu: les normes sobre absència dels membres del Govern ratificarien que la regla general és la de l'exercici presencial de les seves funcions (art. 67.8 EAC), atès que la previsió que un altre membre del Govern supleixi l'absent és senyal que les reunions del Govern de la Generalitat, en general, han de ser presencials.

A partir d'aquesta barreja de raonaments, la sentència conclou que la regulació objecte de recurs, en no reservar la participació telemàtica a casos justificats, excepcionals i amb les oportunes garanties, sinó assimilar indiscriminadament la reunió a distància amb la presencial, desconeix el principi subjacent a l'art. 97 CE i a l'art. 68.1 EAC, en connexió amb els arts. 10 i 67.8 EAC, segons els quals el recte exercici de les funcions que corresponen al Govern exigeix que les seves reunions siguin, en general, presencials.

Com a comentari final d'aquesta sentència, cal assenyalar que l'argumentari utilitzat i la decisió adoptada reflecteixen fins a quin punt el Tribunal es mostra extraordinàriament refractari a la utilització de les noves tecnologies tant en seu parlamentària com a nivell de govern, la qual cosa no deixa de ser sorprenent en el món cada cop més digitalitzat en què es desenvolupen les activitats públiques i privades. En qualsevol cas, la doctrina del Tribunal pot constituir-se en un seriós entrebanc per a la introducció de mitjans telemàtics a nivell parlamentari i de govern en uns moments en què, precisament, la proximitat física de les persones ha passat a estar desaconsellada i, fins i tot, prohibida, a causa de la pandèmia de la Covid-19. El problema de les sentències que estableixen doctrines *ad casum*, sense tenir una visió més oberta de la problemàtica plantejada, és que acaben convertint una resposta singular en una doctrina general que posteriorment pot mostrar-se inadequada davant d'altres situacions que es puguin plantejar.

3. La imposició autonòmica: una actitud més receptiva del Tribunal Constitucional

Un àmbit que, amb l'esclat de la crisi econòmica i l'impuls de mesures d'austeritat pressupostària, ha assolit una notable conflictivitat entre Estat i comunitats autònomes ha estat la tributació autonòmica. Els intents de moltes comunitats per generar noves fonts d'ingressos tributaris va topar amb l'actitud recelosa del Govern estatal —especialment durant les legislatures en què la majoria parlamentària a les Corts Generals donava suport a un govern del Partit Popular—, que semblava entendre que la lluita contra la crisi econòmica requeria una direcció unificada que no podia veure's afectada per iniciatives autonòmiques de naturalesa tributària per les eventuais repercussions que poguessin tenir sobre la política econòmica.

En el període analitzat, cinc sentències es pronuncien sobre tributs autonòmics: quatre impostos de la Generalitat de Catalunya —sobre els habitatges buits, els actius no productius de les persones jurídiques, els elements radiotòxics i les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica—, i un de la Regió de Múrcia —l'impost sobre instal·lacions que incideixin en el medi ambient—. Es pot avançar que quatre de les sentències desestimen les accions d'inconstitucionalitat.

Els arguments de l'eventual inconstitucionalitat dels tributs autonòmics que analitzen les sentències és la presumpta vulneració dels articles 6.2 i 6.3 de la Llei orgànica de finançament de les comunitats autònomes (LOFCA), que estableixen que els tributs autonòmics no poden recaure sobre fets imposables gravats per l'Estat (art. 6.2) o que siguin objecte de tributs locals (art. 6.3).

La STC 4/2019, de 17 de gener, desestima el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra els arts. 1, 4, 9.1, 11 i 12 de la Llei del Parlament de Catalunya 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012. El Tribunal rebutja que l'impost presenti cap tipus de duplicitat amb l'impost sobre béns immobles (IBI) que suposi una vulneració de la prohibició de l'art. 6.3 LOFCA. La sentència analitza els diferents elements configuradors dels dos impostos (fet imposable, àmbit subjectiu, forma de quantificació, bonificacions, afectació de la recaptació, elements temporals i finalitat) i arriba a la conclusió que entre l'impost sobre els habitatges buits i l'IBI s'aprecien diferències subs-

tancials, que porten a concloure que no es tracta de tributs “coincidents” ni “equivalents”. La sentència raona també que no existeix duplicitat de l'impost autonòmic amb el recàrrec de l'IBI per a habitatges desocupats que preveu l'art. 72.4 de la Llei d'hisendes locals, ja que aquest recàrrec no constitueix una figura independent de l'IBI, sinó que és un dels factors rellevants per a la seva quantificació, cosa que porta a descartar que pugui considerar-se com un fet imposable autònom a efectes de la prohibició de l'art. 6.3 LOFCA.²¹

La STC 22/2019, de 14 de febrer, desestima la qüestió d'inconstitucionalitat de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem en relació amb l'art. 6, apartats 2, 6 i 7, de la Llei 7/2011, de 26 de desembre, de mesures fiscals i de foment econòmic a la Regió de Múrcia, en la qual es regula l'impost sobre instal·lacions que incideixin en el medi ambient a la Regió de Múrcia. La sentència descarta que aquest impost, que grava la incidència, alteració o risc de deteriorament que sobre el medi ambient ocasiona la realització de les activitats de producció d'energia elèctrica, recaigui sobre un fet imposable gravat per l'impost sobre activitats econòmiques ja que, si bé tots dos impostos, autonòmic i local, recauen sobre l'activitat econòmica de producció d'energia elèctrica, i coincideix per tant la matèria imposable gravada, divergeixen en la manera en què aquesta font de capacitat econòmica és sotmesa a gravamen, com es posa de manifest en l'anàlisi comparativa dels elements configuradors dels impostos (àmbit objectiu, forma de quantificació, quotes, afectació de la recaptació, element temporal). El Tribunal conclou que la regulació qüestionada no vulnera l'art. 6.3 LOFCA.

La STC 28/2019, de 28 de febrer, desestima el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra l'art. 3.1, apartats *a)* i *b)*, de la Llei del Parlament de Catalunya 6/2017, de 9 de maig, de l'impost sobre els actius

21. Cal fer notar que la STC 43/2019, de 27 de març, també rebutja el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra l'art. 4.1 de la Llei del Parlament de Catalunya 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives i del sector públic, que atorga nova redacció als arts. 11 (base imposable) i 15 (autoliquidació) de la Llei 14/2015, de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, per establir un mínim exempt de 150 metres quadrats per habitatge i excloure l'obligació de presentar autoliquidació quan no resulti cap quantitat a ingressar, respectivament. La sentència raona que aquesta reforma no implica cap alteració substancial en l'estructura de l'esmentat impost ni dels aspectes enjudiciats per la STC 4/2019, sense que la demanda no ofereixi cap argument d'inconstitucionalitat que es refereixi al precepte impugnat, sinó que es limita a fer una remissió als arguments sostinguts en el procés resolt per la STC 4/2019.

no productius de les persones jurídiques, així com un incís del seu art. 6. La sentència argumenta que l'impost sobre els actius no productius de les persones jurídiques recau sobre un fet imposable que no està gravat per l'impost sobre el patrimoni, per la qual cosa no s'infringeix l'art. 6.2 LOFCA. En tal sentit, el Tribunal afirma que ambdós impostos es diferencien pel seu àmbit subjectiu i per la seva finalitat. Pel que fa a l'àmbit subjectiu, la sentència recorda que el recurs del president del Govern circumscribia la duplicitat al cas de les entitats sense personalitat jurídica, ja que els seus béns quedaven subjectes a l'impost sobre el patrimoni en seu de les persones físiques que les integren. El Tribunal, però, sosté que els subjectes passius no coincideixen, ja que en el tribut autonòmic és l'ens sense personalitat —quan el seu patrimoni és improductiu— i no les persones físiques; en canvi, en l'impost sobre el patrimoni les obligades són aquestes i no l'ens sense personalitat.

En segon lloc, la sentència assenyala que ambdós impostos es diferencien pel propòsit amb què cadascun grava la titularitat de béns i drets. El tribut autonòmic té per finalitat fomentar la funció social de la propietat, en aquest cas, dels actius improductius de les entitats mercantils, i també censar els béns improductius en poder de les entitats mercantils per coadjuvar al control d'altres tributs, amb un objectiu antielusió que entronca amb el deure de contribuir de l'art. 31.1 CE. Per al Tribunal, aquestes finalitats reflecteixen que l'impost sobre els actius no productius no grava tots els actius de les entitats mercantils, en tant que expressius de capacitat econòmica, cosa que seria pròpia d'un tribut amb fins recaptatoris, com l'impost sobre el patrimoni.

El tribut autonòmic tampoc no presenta —raona la sentència— una duplicitat amb l'IBI i amb l'impost sobre vehicles de tracció mecànica que suposi una vulneració de l'art. 6.3 LOFCA. Respecte de l'IBI, el caràcter extrafiscal de l'impost sobre els actius no productius palesa que, encara que el tribut autonòmic recaigui sobre béns gravats per tributs locals, ho fa en atenció a una circumstància diferent, que és la seva improductivitat, de manera que el seu fet imposable és la manca d'explotació dels immobles i no la capacitat de pagament que revela la seva titularitat, com en l'IBI. A la diferent finalitat d'ambdues figures s'afegeixen altres diferències rellevants com ara el caràcter personal de l'impost autonòmic, davant l'IBI, que és un tribut de caràcter real, o el fet que l'impost català es quantifica per mitjà d'una tarifa progressiva de gravamen, mentre que el tipus de gravamen del tribut local és proporcional.

El Tribunal també rebutja que existeixi duplicitat amb l'impost sobre vehicles de tracció mecànica (IVTM). La sentència raona que, mentre que l'IVTM grava la titularitat del vehicle com a índex de capacitat de pagament, l'impost sobre els actius no productius ho fa perquè l'entitat mercantil no l'explota econòmicament. També raona que l'IVTM es quantifica mitjançant unes quotes per tipus de vehicle en funció de la potència del vehicle, com a índex de la capacitat de pagament, mentre que en l'impost sobre els actius no productius els vehicles gravats tributen acumuladament al costat de la resta de béns improductius del seu titular, a través d'una tarifa progressiva.

La STC 43/2019, de 27 de març, estima el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra els arts. 51 a 68 i la disposició final setena, apartat a), de la Llei del Parlament de Catalunya 5/2017, de 28 de març, de mesures fiscals, administratives i del sector públic que regulaven l'impost sobre elements radiotòxics.

El Tribunal observa una duplicitat entre l'impost català i l'impost estatal sobre la producció de combustible nuclear gastat i residus radioactius resultants de la generació d'energia nucleoelectrica. Per arribar a aquesta conclusió, la sentència confronta tres elements d'ambdós impostos:

– Fet imposable: tots dos tributs recauen sobre la mateixa matèria imposable o font de capacitat econòmica, que és la producció d'energia elèctrica en una central nuclear, i ho fan a més des de la mateixa perspectiva: gravar les externalitats negatives que suposa l'energia nuclear, mesurades pels riscos que aquesta comporta. D'aquesta manera, tot i la diferent formulació dels fets imposables, tots dos impostos graven el mateix, i per això resulten equivalents en el sentit prohibit per l'art. 6.2 LOFCA.

– Elements de quantificació de l'impost: la base imposable de l'impost autonòmic es mesura també per relació amb la producció mateixa d'energia nuclear, encara que es faci servir una unitat de mesura creada per la norma reguladora de l'impost.

– Finalitats extrafiscales: es constaten en tots dos tributs.

La sentència conclou que la regulació del tribut autonòmic vulnera els arts. 133.2 i 157.3 CE, així com l'art. 6.2 LOFCA, cosa que determina la seva inconstitucionalitat i nul·litat.

En darrer lloc, la STC 87/2019, de 20 de juny —que resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic—, declara la constitucionalitat de l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica (arts. 40 a 50). La sentència descarta que aquest impost vulneri la prohibició de doble imposició de l'art. 6.2 i 3 LOFCA, en relació, d'una banda, amb l'impost especial sobre determinats mitjans de transport, i de l'altra, amb l'impost sobre vehicles de tracció mecànica.

Comparant l'impost autonòmic amb l'impost especial sobre determinats mitjans de transport, la sentència constata diferències substancials entre ambdós tributs, que fan arribar a la conclusió que l'impost sobre les emissions de diòxid de carboni dels vehicles de tracció mecànica no grava el mateix fet imposable, en el sentit de l'art. 6.2 LOFCA, que l'impost estatal:

- els mitjans de transport afectats no són els mateixos, ja que l'impost autonòmic no grava embarcacions ni avions, i per als automòbils, que sí que graven els dos impostos, no pren en consideració, per excloure'ls de gravamen, el seu destí per a ús comercial, com sí que fa l'impost estatal;
- la definició formal del fet imposable no coincideix: l'impost autonòmic grava les emissions de diòxid de carboni pels vehicles afectats, mentre que l'impost estatal grava la primera matriculació dels mitjans de transport;
- ambdós impostos graven diferents manifestacions de capacitat econòmica: l'impost estatal és un impost instantani, que persegueix gravar el consum o adquisició de determinats béns en funció del seu preu o valor de mercat, mentre que l'impost autonòmic és un impost periòdic que grava la titularitat dels vehicles contaminants, que hi estan subjectes en funció de les seves emissions de CO₂, amb independència del seu preu de mercat i qualsevol que sigui la seva destinació;
- l'impost estatal no és un impost mediambiental, sinó un impost sobre el consum de determinats béns per a ús particular; en canvi, l'impost autonòmic es vincula al principi “qui contamina paga”.

Respecte de la prohibició establerta per l'art. 6.3 LOFCA, el Tribunal afirma que l'impost aprovat pel Parlament de Catalunya no se solapa amb l'impost local sobre vehicles de tracció mecànica. La sentència argumenta que tots

dos impostos es diferencien en la manera de calcular la quota tributària, cosa que revela la finalitat principalment recaptatòria en el cas de l'impost local i extrafiscal o mediambiental en el cas de l'impost autonòmic.

Així doncs, de cinc sentències pronunciades sobre tributs autonòmics, quatre es pronuncien favorablement a la seva constitucionalitat, la qual cosa palesa un posicionament més obert i receptiu del Tribunal respecte de la imposició autonòmica, cosa que coincideix amb una actitud menys bel·ligerant, respecte d'aquesta, del Govern de l'Estat des que aquest respon a una majoria parlamentària que dona suport al PSOE.

4. Els conflictes en matèria d'educació

L'any 2019 el Tribunal ha dictat tres sentències que resolen controvèrsies competencials relacionades amb l'àmbit educatiu. La STC 51/2019, d'11 d'abril, resol el recurs d'inconstitucionalitat de més de 50 diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 12/2009, de 10 de juliol, d'educació, mentre que les SSTC 109/2019, d'1 d'octubre, i 114/2019, de 16 d'octubre, resolen, respectivament, els conflictes de competència plantejats pel Govern de Catalunya contra diversos preceptes del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'educació primària i del Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat.

4.1. La Llei del Parlament de Catalunya 12/2009, de 10 de juliol, d'educació: la tècnica de la *lex repetita*, el règim lingüístic i els cossos docents

Tres són els aspectes que es poden destacar de la STC 51/2019, d'11 d'abril, que resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 12/2009, de 10 de juliol, d'educació: la problemàtica de la *lex repetita* com a expressiva de l'exhaustivitat de la legislació bàsica, i l'anàlisi que duu a terme del règim lingüístic en l'àmbit educatiu i de la regulació dels cossos docents.

a) **La *lex repetita* autonòmica com a exemple de l'exhaustivitat reguladora de la legislació bàsica**

Un primer aspecte a destacar és que la sentència reflecteix, de manera indirecta, una de les problemàtiques clàssiques de l'Estat autonòmic: el poc espai que la normativa bàsica deixa a l'espai regulador de les comunitats autònomes. Així es posa de manifest en el fet que el Tribunal, en resoldre les impugnacions formulades, constata que gran part de la regulació de la llei catalana reproduceix, amb variacions i modulacions diverses, el contingut de la normativa bàsica. Aquesta "reproducció" palesa que les comunitats autònomes, davant de l'exhaustivitat de la regulació bàsica estatal, es veuen abocades, sovint, a integrar part d'aquella regulació, no només per raons de coherència interna de la norma, sinó també perquè el simple exercici de la potestat de desenvolupament de les bases apareix com insuficient per confeir un text normatiu complet, alhora que tampoc permet configurar una política pública pròpia en l'àmbit material de què es tracti.

El Tribunal analitza la problemàtica plantejada des del prisma de la seva tradicional doctrina de la *lex repetita*²² i declara la inconstitucionalitat i nul·litat de nombroses disposicions de la llei catalana que, reproduint la normativa bàsica, hi introdueixen algunes variacions que, a criteri del Tribunal, la desvirtuen.²³ En canvi, la sentència no formula cap retret a altres preceptes que reproduïen continguts de la normativa bàsica.²⁴

22. Segons el Tribunal, la reiteració de la normativa bàsica pel legislador autonòmic serà admissible des del punt de vista constitucional si satisfà dues condicions: a) la necessitat de la reproducció per fer més comprensible el desenvolupament normatiu autonòmic; b) la fidelitat de la reproducció de la normativa bàsica, que no ha d'incórrer en alteracions d'aquesta, efecte que pot produir-se per recollir-la només de manera parcial o per parafrasejar la regulació estatal en termes que introdueixin confusió.

23. Es tracta de normes que regulen els aspectes següents: concepte i finalitats del currículum (art. 52), educació primària (art. 58), ESO (estructura, art. 59.1; finalitats; art. 59.2; objectiu del currículum, art. 59.3, i règim d'avaluació, art. 59.7); finalitats del batxillerat (art.61.1) i orientació del currículum d'aquesta etapa educativa (art. 61.3); avaluació del batxillerat (art. 61.8, segon incís); regulació dels ensenyaments artístics (art. 65, apartats 1 a 3); objectiu dels ensenyaments esportius (art. 68.1); organització i estructuració dels ensenyaments esportius (art. 68.2).

24. Són els articles que regulen els següents continguts: descripció dels ensenyaments que ofereix el sistema educatiu (art. 51); etapes de l'educació bàsica (art. 57.1); avaluació del batxillerat (art. 61.8, primer incís); formació inicial del batxillerat (art. 109.1 i 2); sistema d'ingrés a la funció pública docent (art. 119); accés al cos d'inspectors d'Educació (art. 121).

Tant la reproducció de la normativa bàsica considerada inconstitucional com aquella que s'ajusta al sistema de distribució de competències reflecteixen fins a quin punt la competència normativa de la Generalitat, en un àmbit en què l'Estat té atribuïda la competència per aprovar la legislació bàsica, queda constrenyida pel detallisme de la regulació aprovada per l'Estat, que acaba sent reproduïda per tal de dotar de coherència interna la norma autonòmica i confegir un text normatiu amb vocació de completesa. Si les bases estatals fossin realment principals, semblaria que seria innecessari dur a terme aquelles reproduccions.

b) El règim lingüístic de l'educació

Respecte del segon dels aspectes destacats de la sentència —l'anàlisi del règim lingüístic en l'àmbit educatiu—, cal fer notar, en primer lloc, que la Llei analitzada és anterior a la STC 31/2010, de 28 de juny, que va recaure sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya. En aquesta sentència el Tribunal va fixar els aspectes centrals de la seva doctrina en matèria lingüística, en àmbits com ara el règim de cooficialitat de les llengües, el caràcter de llengua pròpia del català, el deure de conèixer-lo, la seva utilització per les administracions públiques i el seu caràcter de llengua vehicular en l'ensenyament.

Aquesta doctrina, i la continguda en sentències posteriors, configuren un marc jurisprudencial consolidat en què també s'insereix la STC 51/2019, que rebutja les impugnacions formulades contra diversos preceptes reguladors del règim lingüístic en l'àmbit educatiu de la Llei 12/2009. Per fer-ho, i com és habitual en les sentències que resolen impugnacions contra lleis del Parlament de Catalunya que regulen el règim jurídic de les llengües, la sentència utilitza, essencialment, la tècnica interpretativa per rebutjar els arguments que fonamenten el recurs, tot acceptant la constitucionalitat de la regulació impugnada a partir de l'enteniment que la llengua castellana se situa al mateix nivell que la llengua catalana —o aranesa, en el seu cas—, malgrat que els articles objecte de recurs es refereixin únicament al català o a l'aranès.

D'acord amb això, el Tribunal no formula tatzes d'inconstitucionalitat a les regulacions següents: obligació que els alumnes que s'incorporin al sistema educatiu sense conèixer el català rebin una atenció lingüística que els permeti iniciar l'aprenentatge d'aquesta llengua oficial (art. 10.2); obligació del Govern

de garantir una oferta suficient d'ensenyament del català, a fi de facilitar a la població no escolar l'exercici del dret i el compliment del deure de conèixer el català (art. 10.4); atribució a l'aranès de la condició de llengua vehicular i d'aprenentatge habitual als centres educatius de l'Aran (art. 17.1); obligació que les disposicions relatives a programes d'immersió lingüística, a l'atenció lingüística individualitzada i a la llengua de l'administració educativa s'adaptin a l'Aran a la condició de llengua pròpia de l'Aran i oficial a Catalunya que l'Estatut atribueix a l'occità (art. 17.5).

c) La regulació dels cossos docents

Un tercer aspecte destacat de la STC 51/2019, d'11 d'abril, és el relatiu a la regulació dels cossos docents de la Generalitat de Catalunya.

Un article especialment problemàtic és l'art. 112, que regula els cossos docents de la Generalitat. En l'anàlisi d'aquest precepte, és significatiu el plantejament previ del Tribunal, que posa de manifest la naturalitat amb què ha assumit la minusvaloració de la funció dels estatuts d'autonomia. El Tribunal afirma que, independentment de l'abast de l'ampliació competencial derivada de la promulgació de l'EAC de 2006, la competència autonòmica segueix tenint el mateix límit que abans, que prové de la Constitució i es projecta a la legislació bàsica estatal. Aquest plantejament, que apunta, amb tota cruïsa, a la inutilitat de la reforma estatutària empresa per les institucions catalanes, confirma, d'una banda, que la funció essencial dels estatuts és simplement la de l'assumpció competencial, amb l'efecte de fer inoperativa la clàusula residual de l'art. 149.3 CE a favor de l'Estat; de l'altra, suposa deixar en mans del legislador estatal ordinari la delimitació final i efectiva del repartiment de competències en matèries compartides, en detriment del legislador orgànic estatutari, que es veu impossibilitat per dur a terme aquesta tasca.

Per resoldre els retrets competencials formulats, la sentència parteix del caràcter bàsic de l'existència dels cossos de funcionaris que han de prestar servei en el conjunt del sistema educatiu nacional, del sistema utilitzat per a l'accés de tals funcionaris, mitjançant un concurs oposició, i de les normes de classificació, definició i caracterització de cada cos de funcionaris, com són la titulació requerida, els ensenyaments impartits, les funcions assignades i les especialitats docents que componen el sistema de cossos docents.

En analitzar l'art. 112, apartat 1, que regula els cossos docents de la Generalitat de Catalunya —catedràtics d'educació, professors d'educació, inspectors d'educació, mestres i professors tècnics—, el Tribunal arriba a la conclusió que, si la legislació bàsica estableix una dotzena de cossos docents diferenciats, la norma impugnada, en reduir a cinc el nombre total de cossos docents i alterar la seva estructura, vulnera la norma bàsica, per la qual cosa la sentència declara la inconstitucionalitat i nul·litat de les lletres *a* (Cos de Catedràtics d'Educació), *b* (Cos de Professors d'Educació) i *e* (Cos de Professors Tècnics) de l'apartat 1 de l'art. 112 de la Llei 12/2009. Finalment, la sentència també declara la inconstitucionalitat de diferents habilitacions al Govern de Catalunya per regular diferents aspectes de la funció pública docent que el Tribunal entén que corresponen a l'Estat, d'acord amb el que estableix la normativa bàsica, com ara l'establiment de les especialitats docents de cadascun dels cossos docents (art. 117.1.c) o l'establiment dels criteris d'idoneïtat i del procediment perquè el personal funcionari docent pugui acreditar competència docent per impartir àrees, matèries i mòduls professionals diferents dels atribuïts a la seva especialitat docent (art. 112.5).

4.2. La regulació de les proves d'avaluació final d'educació primària, secundària i batxillerat

Com s'ha avançat, el Tribunal també ha resolt dos conflictes de competència interposats pel Govern de Catalunya contra la normativa reguladora de les proves d'avaluació final d'educació primària, secundària i batxillerat. La STC 109/2019, d'1 d'octubre, resol el conflicte plantejat contra els arts. 4 i 7 del Reial decret 1058/2015, de 20 de novembre, pel qual es regulen les característiques generals de les proves de l'avaluació final d'Educació Primària, mentre que la STC 114/2019, de 16 d'octubre, té per objecte el conflicte promogut pel Govern de Catalunya en relació amb els arts. 2, 4, 5, 7, 8.1, 2 (segon paràgraf) i 3, 12 i 17, la disposició addicional segona i les disposicions finals segona i cinquena del Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat.

Malgrat que ambdós conflictes tenen com a punt en comú la celebració de proves d'avaluació en l'àmbit educatiu, els títols competencials estatals que emparen les disposicions estatals són, a criteri del Tribunal, diferenciats. D'una banda, l'avaluació final de l'etapa d'educació primària s'insereix en el procés general d'ensenyament, però no està connectada amb l'obtenció d'un

títol acadèmic o professional, de manera que el títol competencial aplicable és el segon incís de l'art. 149.1.30 CE (STC 109/2019, d'1 d'octubre); de l'altra, la superació de les proves finals d'avaluació d'ESO i batxillerat és condició per a l'obtenció d'un títol acadèmic, per la qual cosa la seva regulació s'insereix en la competència exclusiva de l'Estat per a la regulació de les condicions d'obtenció, expedició i homologació de títols acadèmics i professionals, de l'art. 149.1.30 CE, primer incís (STC 114/2019, de 16 d'octubre).

En ambdues sentències, com a punt de partença, el Tribunal es fonamenta en la doctrina de la Sentència 14/2018, de 20 de febrer, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern de Catalunya contra la Llei orgànica 8/2013, de 9 de desembre, per a la millora de la qualitat educativa. Basant-se en la doctrina d'aquesta sentència, la STC 109/2019, d'1 d'octubre, després de reafirmar-se en la constitucionalitat de la regulació de l'avaluació final de l'etapa d'educació primària, rebutja la impugnació adreçada a la configuració general de les proves d'avaluació (art. 4 del Reial decret 1058/2015), tot raonant que la regulació gaudeix d'un marge suficient per permetre a cada comunitat autònoma el desenvolupament normatiu.

El Tribunal també declara la constitucionalitat de l'apartat tercer de l'art. 7 del Reial decret 1058/2015, que estableix que l'avaluació de les competències, en relació amb assignatures diferents de Llengua Castellana i Literatura, Primera i Segona Llengua Estrangera i Llengua Cooficial i Literatura, es podrà realitzar en llengua castellana o en la llengua cooficial, a elecció dels pares, mares o tutors legals. La sentència raona que la possibilitat de realització de la prova final d'educació primària en aquella llengua que pugui resultar més favorable a l'alumne és conseqüència del dret que assisteix els interessats —en aquest cas els alumnes— a utilitzar qualsevol de les llengües que són oficials en el territori autonòmic, sense que cap d'elles hagi de tenir un caràcter preferent o excloent. La sentència conclou que la regulació impugnada troba empara en la competència bàsica que atribueix a l'Estat l'art. 149.1.30 CE per al desenvolupament de l'art. 27 CE, sense que el reconeixement d'aquest dret sigui contrari al model de conjunció lingüística del sistema educatiu català, de manera que no es pot considerar lesiu dels arts. 6.2, 35, 131 i 143 EAC.

En canvi, el Tribunal declara la inconstitucionalitat de dos temes menors: la regulació de l'informe que han de fer els responsables de cada centre educatiu, prèviament a l'establiment de mesures d'adaptació de les condicions de realització de les proves a l'alumnat que presenti necessitats específiques de suport

educatiu (apartat quart de l'art. 7), i l'atribució al Ministeri d'Educació de la funció d'elaborar "qüestionaris de context" destinats a obtenir informació sobre les condicions socioeconòmiques i culturals dels centres (art. 7.5). Respecte de l'informe, la sentència raona que la seva regulació excedeix del concepte de bases i vulnera les competències autonòmiques en matèria d'educació, així com la competència relativa a l'organització de l'administració autonòmica, ja que es tracta d'una previsió purament instrumental i organitzativa que no té transcendència *ad extra*, amb vista a assegurar l'homogeneïtat en els resultats de l'avaluació. Respecte dels qüestionaris, la sentència considera que es tracta d'una activitat que pertany a l'àmbit de les competències d'execució de Catalunya.

La segona de les sentències —STC 114/2019, de 16 d'octubre—, al resoldre el conflicte plantejat contra el Reial decret 310/2016, de 29 de juliol, pel qual es regulen les avaluacions finals d'ESO i de batxillerat, es remet a la doctrina de la STC 14/2008 per rebutjar la majoria de les impugnacions formulades tot recordant que la regulació de les proves finals d'avaluació comprèn la determinació del contingut de les proves, amb més pes de les àrees troncal; l'establiment dels criteris d'avaluació i característiques de les proves; la configuració organitzativa en l'àmbit de l'administració estatal per al disseny de les proves i els procediments d'avaluació, i la regulació del procediment de revisió dels resultats de les avaluacions. Com en el cas de la STC 109/2019, d'1 d'octubre, la sentència també considera constitucional que en l'avaluació de les matèries diferents de llengua o literatura les proves es puguin realitzar, a elecció dels pares, mares o tutors legals o, si escau dels alumnes, en llengua castellana o en la llengua cooficial corresponent (art. 8.1), tot raonant que aquesta regla encaixa en l'àmbit de la competència atribuïda a l'Estat per l'art. 149.1.30 CE i no menyscaba la competència de la Generalitat per fixar el català com a llengua vehicular i d'aprenentatge en el sistema educatiu.

Finalment, la STC 114/2019 també declara la inconstitucionalitat de l'atribució a òrgans estatals de les funcions d'elaboració dels qüestionaris que recullen informació sobre les condicions socioeconòmiques i culturals de context dels centres docents (incisos dels arts. 2.1, 2.3, 5.1, 8.3 i de la disposició final cinquena.2), per envair la competència executiva autonòmica i de la regulació de l'informe que s'ha d'emetre prèviament a l'adopció de mesures per adaptar les condicions de realització de les proves a les necessitats de l'alumnat que presenti necessitats de suport educatiu (art. 8.2, paràgraf 2, primer incís), ja que es tracta d'una decisió que correspon adoptar a les administracions educatives.

5. Les competències estatals i autonòmiques en matèria de dret civil: les bases de les obligacions contractuals i la regulació de les voluntats digitals

Dues sentències del Tribunal Constitucional, que resolen recursos d'inconstitucionalitat interposats contra dues lleis del Parlament de Catalunya, tenen una especial rellevància perquè es pronuncien sobre dos aspectes vinculats a les competències estatals i autonòmiques en matèria de dret civil que no havien estat analitzades per la doctrina constitucional. D'una banda, quin és l'abast de la competència estatal relativa a les bases de les obligacions contractuals; de l'altra, la regulació autonòmica, *mortis causa*, de les voluntats digitals.

Pel que fa al primer aspecte, la STC 132/2019, de 13 de novembre, resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 3/2017, de 15 de febrer, del llibre sisè del Codi Civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes, i de modificació dels llibres primer, segon, tercer, quart i cinquè. Els articles impugnats regulaven els contractes de compravenda, permuta, mandat i gestió d'assumptes aliens sense mandat.

El Tribunal analitza la controvèrsia competencial des d'una doble perspectiva. D'una banda, si s'acreditava una connexió suficient entre les normes impugnades i les normes civils preexistents del dret civil propi; de l'altra, quins eren la noció i el contingut de l'expressió "bases de les obligacions contractuals" (art. 149.1.8 CE).

Respecte de la primera qüestió, el Tribunal adopta un posicionament favorable al reconeixement de la competència autonòmica i admet l'existència d'una connexió suficient entre la regulació de la llei impugnada i les normes preexistents del dret civil de Catalunya, en la mesura que aquestes regulen aspectes vinculats a les institucions civils objecte de la Llei 3/2017. L'anàlisi del Tribunal és prou flexible i oberta per entendre existent aquesta connexió sota l'encertat raonament que si es vetés a la comunitat autònoma la possibilitat d'incorporar noves normes sobre la base de l'absència en la Compilació de 1960 d'una regulació de qualsevol de les institucions civils, s'estaria restringint injustificadament la seva competència legislativa i reduint el paper del legislador autonòmic al de simple conservador de normes antigues i, potser pel pas del temps, obsoletes. Es podria afegir que sostenir el contrari suposaria

condemnar el dret civil català a una fossilització per la impossibilitat que es poguessin aprovar regulacions que responguessin a les noves especificitats que sorgissin en les relacions civils entre particulars.

Un cop declarada la connexió entre les regulacions dels preceptes impugnats amb el dret civil preexistent de la Generalitat, la STC 132/2019, de 13 de novembre, resol la controvèrsia competencial a partir de la consideració que es troba davant d'un problema de competències legislatives compartides ja que, en la matèria en què s'insereixen els preceptes impugnats, l'Estat té la competència per dictar les bases de les obligacions contractuals (art. 149.1.8 CE), mentre que a Catalunya li correspon el desenvolupament de la seva competència en matèria de dret civil en virtut de l'art. 129 EAC. Aquí és el punt on situa la part més problemàtica de la sentència: considerar que la locució "bases de les obligacions contractuals" atribueix a l'Estat una competència bàsica que pot ser desenvolupada per les comunitats autònomes, en comptes de ser interpretada com un àmbit en què l'Estat pot legislar lliurement i amb l'extensió i detall que consideri procedent, mentre que les comunitats autònomes només podrien adoptar normes contractuals vinculades al seu dret civil preexistent. En altres paraules, el Tribunal Constitucional, amb la immensa llibertat interpretativa amb què actua en relació amb la distribució competencial, podria haver interpretat el terme "bases" no com indicatiu de l'existència d'una competència legislativa compartida, sinó com indicador d'un espai essencial de regulació atribuït a la competència exclusiva de l'Estat en un àmbit en què té un paper important l'autonomia de la voluntat de les parts. És a dir, podria haver atribuït al terme "bases" un significat diferent del de "legislació bàsica", de la mateixa manera que, per exemple, ho ha fet respecte dels termes "condicions bàsiques" establertes en el títol competencial de l'art. 149.1.1 CE.

En considerar que el terme "bases de les obligacions contractuals" indica l'existència d'una competència compartida, resulta inevitable l'aplicació de la doctrina constitucional sobre la normativa bàsica: el caràcter material i formal de les bases i, lògicament, la competència de la Generalitat per aprovar normativa contractual que respecti aquestes bases.

Des de la perspectiva material, per al Tribunal les bases de les obligacions contractuals s'han d'entendre com una garantia estructural del mercat únic i suposen un límit a la diversitat reguladora que poden introduir els legisladors autonòmics, però no permeten regular detalladament aspectes mate-

rials concrets d'aquestes obligacions, ja que menyscabaria les competències de les comunitats autònomes amb dret civil foral o especial propi. Des de la perspectiva formal, la sentència posa en relleu que el legislador estatal no ha concretat què ha de considerar-se “bases de les obligacions contractuals”, però interpreta que aquestes es troben regulades en el Codi Civil estatal. En tal sentit, el Tribunal, a partir de la consideració que el legislador civil estatal no ha identificat què s'ha d'entendre per legislació bàsica en matèria de contractes, considera com a tal la compresa en els principis desenvolupats en els títols I i II del Llibre IV del Codi Civil (arts. 1088 a 1314), especialment les normes relatives a les fonts de les obligacions (art. 1089 i seg. del Codi Civil), a la força vinculant del contracte (art. 1091 del Codi Civil) i aquelles que regulen els seus elements essencials i efectes (arts. 1254-1280 del Codi Civil). Finalment, la sentència arriba a la conclusió que la regulació civil catalana impugnada —compravenda, permuta, mandat i gestió d'assumptes aliens, compravenda de consum— respecta les bases de les obligacions contractuals establertes al Codi Civil.

Cal apuntar que la sentència ha estat objecte de quatre vots particulars signats per cinc magistrats que discrepen de la doctrina i de la decisió de la sentència. És especialment dur el vot particular del magistrat senyor Andrés Ollero, que textualment assenyala: “A lo que no me presto es a someterme a supremacismos de quienes —a estas alturas— se sienten humillados si se les trata como si fueran iguales a los demás”. Lògicament, un capteniment d'aquest tipus hauria de ser motiu suficient perquè l'esmentat magistrat no intervingués en la resolució de controvèrsies competencials o recursos d'empara que afectessin les institucions catalanes o l'autogovern de Catalunya, ja que palesa una especial animositat i opinió preconcebuda contra un dels actors territorials que és més present en els processos constitucionals. No ha estat aquesta l'opinió del ple del Tribunal Constitucional, que, l'any 2020, ha rebutjat la recusació formulada pel Govern de Catalunya (ATC 17/2020, d'11 de febrer).

Com a comentari final de la sentència, és oportú assenyalar que no deixa de sorprendre que, després de més de 40 anys de funcionament de l'Estat de les autonomies, el Tribunal encara estigui delimitant el contingut dels títols competencials estatals. El sistema de distribució de competències es mou en uns paràmetres d'incertesa i de mal·leabilitat que, molts cops, no permeten als actors territorials —especialment als autonòmics— disposar de regles precises a què ajustar les seves actuacions.

A més de la sentència que s'acaba de comentar, cal destacar també la STC 7/2019, de 17 de gener, que estima el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 10/2017, de 27 de juny, de les voluntats digitals i de modificació dels llibres segon i quart del Codi civil de Catalunya, que regulaven el registre electrònic de voluntats digitals. En aquest registre s'havia d'inscriure l'anomenat document de voluntats digitals en què es recollirien les disposicions establertes per una persona que no hagués atorgat disposicions d'última voluntat, perquè, després de la seva mort, l'hereu o el marmessor universal, si escau, o la persona designada per executar-les, actués davant els prestadors de serveis digitals amb els quals el causant tingués comptes actius.

El Tribunal entén que aquest registre electrònic de voluntats digitals no apareix configurat com un instrument registral de caràcter administratiu, lligat a la competència en matèria de dret civil que Catalunya té estatutàriament assumida (art. 129 EAC), per facilitar el coneixement de les voluntats digitals, sinó que es tracta d'un registre públic de dret privat en el qual s'han d'inscriure els documents de voluntats digitals per a la seva validesa.

D'acord amb això, el Tribunal arriba a la conclusió que la normativa impugnada excedeix de la competència executiva assumida per la Generalitat de Catalunya (art. 147 EAC) en relació amb els registres públics de dret privat a què es refereix l'art. 149.1.8 CE, l'ordenació dels quals és competència exclusiva de l'Estat. Tot i que la invasió competencial s'atribueix a la creació del registre de voluntats digitals i que el Tribunal admet la potestat del legislador autonòmic per regular, a l'empara de la competència en matèria de dret civil privatiu de Catalunya (art. 129 EAC), la disposició *mortis causa* de les voluntats digitals, la declaració d'inconstitucionalitat de la sentència afecta aspectes de la regulació referits al document de voluntats digitals, que semblaria que haurien de quedar-ne al marge.²⁵ El Tribunal, però, els inclou en la declaració d'inconstitucionalitat, la qual cosa afegeix un punt d'incertesa a la regulació

25. La sentència declara la inconstitucionalitat, entre d'altres, dels preceptes següents: a) l'article 6, pel que fa a la redacció donada a l'article 411.10.3, lletra b), del Llibre quart del Codi civil de Catalunya ("Si la persona no ha atorgat disposicions d'última voluntat, un document que s'ha d'inscriure en el registre electrònic de voluntats digitals"); b) l'article 8, pel que fa a la redacció donada a l'article 421.24.1 del Llibre quart del mateix Codi, en l'incís "i, si no hi ha aquests instruments, en un document de voluntats digitals, el qual necessàriament ha d'especificar l'abast concret de la seva actuació. Aquest document s'ha d'inscriure en el registre electrònic de voluntats digitals".

vigent de la norma que continua fent referència a l'esmentat document en altres articles.²⁶

6. Els límits per a les competències autonòmiques en matèria d'habitatge i de lluita contra el canvi climàtic

6.1. Habitatge

El Tribunal ha resolt diversos processos constitucionals que afectaven lleis autonòmiques en matèria d'habitatge.²⁷ En la mesura que —especialment durant l'any 2018—²⁸ la jurisdicció constitucional ja s'havia pronunciat sobre nombroses lleis autonòmiques sobre l'habitatge que contenien una regulació similar o propera a aquella que és objecte dels processos constitucionals de

26. Per exemple, l'article 411.10.4 del Llibre quart del Codi civil de Catalunya, que estableix que el document de voluntats digitals es pot modificar i revocar en qualsevol moment i no produeix efectes si hi ha disposicions d'última voluntat.

27. Les sentències dictades són les següents: a) STC 5/2019, de 17 de gener (recurs d'inconstitucionalitat de la presidenta del Govern en funcions en relació amb els arts. 1, 9, 12, disposicions transitòries segona i tercera, i disposició addicional quarta del Decret llei 3/2015, de 15 de desembre, del Govern d'Aragó, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge); b) STC 8/2019, de 17 de gener (recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra els arts. 8 e), 10.1, 14.8, 15, 16, 17, disposició final tercera, apartat 3, i disposició final sisena de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial); c) STC 13/2019, de 31 de gener (recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra els arts. 2.2, 3, 4, 5 —apartats 1 a 4 i 9— i 7 i les disposicions addicional, transitòria segona —apartats 1 i 2, pel que fa a l'aplicació de l'art. 7—, i final tercera de la Llei del Parlament de Catalunya 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica); d) STC 21/2019, de 14 de febrer (recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern, contra l'art. 3; els apartats 1 a 4 de l'art. 5 i, en connexió, l'incís final de la disposició addicional primera i la disposició transitòria tercera; els arts. 20, juntament amb la disposició transitòria segona, i 24; i la disposició addicional cinquena de la Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del sistema públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la comunitat autònoma d'Aragó).

28. SSTC 16/2018, de 22 de febrer; 32/2018, de 12 d'abril; 43/2018, de 26 d'abril; 54/2018, de 24 de maig; 80/2018, de 5 de juliol; 97/2018, de 19 de setembre; 102/2018, de 4 d'octubre, i 106/2018, de 4 d'octubre.

l'any 2019, el Tribunal reitera, essencialment, la doctrina establerta en les sentències precedents.

Dos són els aspectes més rellevants que es poden destacar de les sentències dictades pel Tribunal: d'una banda, la utilització del criteri per determinar la constitucionalitat de les normes autonòmiques segons el qual aquestes seran inconstitucionals si obstaculitzen de forma efectiva les mesures previstes en la normativa bàsica; de l'altra, l'aplicació de títols sectorials estatals que es constitueixen com a límits per a la competència autonòmica en matèria d'habitatge.

Respecte del primer criteri, el Tribunal es reafirma en la seva doctrina, d'acord amb la qual les disposicions autonòmiques seran inconstitucionals no ja perquè contradiguin la normativa bàsica, sinó perquè menyscabin la seva efectivitat. Aplicant aquest criteri, la STC 8/2019, de 17 de gener, declara la inconstitucionalitat de l'expropiació temporal de l'ús d'habitatges transmesos arran de la impossibilitat de tornar un préstec hipotecari, regulada a l'art. 17 de la Llei del Parlament de Catalunya 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. La sentència considera que el contingut dels apartats 3, 4 i 5 de l'art. 17 és similar al de la disposició addicional segona del Decret llei d'Andalusia 6/2013, declarada inconstitucional i nul·la per la STC 93/2015, que va considerar que constituïa un obstacle significatiu per a l'eficàcia de les mesures de protecció dels deutors hipotecaris adoptades per l'Estat, tot menyscabant la plena efectivitat de la competència estatal de l'art. 149.1.13 CE.

En canvi, les SSTC 5/2019 i 21/2019 admeten la constitucionalitat de la mesura de suspensió dels llançaments hipotecaris que afectin persones en situació d'especial vulnerabilitat, regulada al Decret llei 3/2015, de 15 de desembre, del Govern d'Aragó (art. 9), i a la Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del sistema públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la comunitat autònoma d'Aragó (art. 20.1). En el mateix sentit, la STC 21/2019 admet també la constitucionalitat de la suspensió del desnonament per impagament del lloguer de persones en situació d'especial vulnerabilitat de l'art. 20.2 de la Llei 10/2016, d'1 de desembre.

El segon criteri que utilitza el Tribunal per resoldre les controvèrsies competencials consisteix a considerar aplicables diversos títols sectorials estatals que es constitueixen com a límits per a la competència autonòmica en matèria

d'habitatge. En tal sentit, les sentències dictades pel Tribunal reflecteixen els límits amb què es troben les comunitats autònomes a l'hora de dur a terme una política integral en matèria d'habitatge, ja que el Tribunal o bé interpreta de forma extensiva els àmbits materials sobre els quals recauen diversos títols competencials estatals sectorials relacionats indirectament amb l'habitatge, o bé valora de forma restrictiva els títols competencials autonòmics. En són exemples, d'una banda, el títol competencial estatal sobre legislació processal (art. 149.1.6 CE), i de l'altra, la competència autonòmica exclusiva relativa a la protecció dels consumidors i usuaris, com veurem tot seguit.

En primer lloc, el Tribunal considera que vulnera l'art. 149.1.6 CE l'establiment d'un mecanisme previ de mediació hipotecària en el si de l'Administració autonòmica si aquell no té caràcter voluntari, és a dir, si es configura com una condició necessària per a l'exercici de l'acció en el procés judicial d'execució hipotecària (SSTC 5/2019, de 17 de gener, i 21/2019, de 14 de febrer). En segon lloc, també rebutja que la normació d'aspectes vinculats al procediment judicial per a la resolució de situacions de sobreendeutament, regulat a l'article 3 de la Llei del Parlament de Catalunya 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, pugui emparar-se en una peculiaritat del dret substantiu autonòmic (STC 13/2019). En tercer lloc, la STC 5/2019 —amb una doctrina que reitera la STC 21/2019— declara la inconstitucionalitat de la regla d'inembargabilitat de les prestacions econòmiques de caràcter social, regulada a l'art. 1 del Decret llei 3/2015, de 15 de desembre, del Govern d'Aragó, de mesures urgents d'emergència social en matèria de prestacions econòmiques de caràcter social, pobresa energètica i accés a l'habitatge. En canvi, la STC 21/2019 —que, com s'ha vist, admet la constitucionalitat de la suspensió del desnonament per impagament de lloguer de l'art. 20.2 de la Llei 10/2016, d'1 de desembre, de mesures d'emergència en relació amb les prestacions econòmiques del sistema públic de serveis socials i amb l'accés a l'habitatge a la comunitat autònoma d'Aragó— raona que aquesta mesura suspensiva no infringeix l'art. 149.1.6 CE, ja que configura un mecanisme substantiu de protecció de determinades situacions d'especial necessitat vinculat a les actuacions que ha de desplegar l'Administració per oferir una alternativa habitacional a través d'algun dels instruments que preveu la Llei 10/2016, d'acord amb les competències autonòmiques en matèria d'habitatge.

Una segona competència autonòmica exclusiva relacionada amb la problemàtica de l'habitatge és aquella que recau sobre la protecció dels consumidors

i usuaris. Respecte d'ella, la STC 13/2019, de 31 de gener, tot posant èmfasi en el caràcter “impropi” de les competències exclusives autonòmiques, recorda que, malgrat l'exclusivitat de la competència autonòmica, en matèria de consumidors i usuaris l'Estat disposa de diversos títols competencials que tenen incidència en la defensa del consumidor i de l'usuari (legislació civil i mercantil, protecció de la salut o salvaguarda dels interessos econòmics i del dret a la informació i a l'educació en relació amb el consum). A partir d'aquest plantejament, el Tribunal analitza l'art. 4 i la disposició addicional de la Llei del Parlament de Catalunya 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica, que regulaven mesures de protecció dels consumidors deutors en l'àmbit de la cancel·lació del seu passiu no satisfet i de la cessió de crèdits garantits amb l'habitatge; en tal sentit, la STC 13/2019, de 31 de gener, arriba a la conclusió que l'art. 4 i la disposició addicional produeixen un *novum* en el contingut contractual, és a dir, introdueixen drets i obligacions en el marc de les relacions contractuals privades, que penetra en les competències exclusives de l'Estat relatives a la legislació civil (art. 149.1.8 CE) o al dret mercantil (art. 149.1.6 CE). El Tribunal tampoc no accepta que ambdues disposicions puguin emparar-se en la competència de la Generalitat en matèria de dret civil propi (art. 129 EAC).

6.2. Polítiques de lluita contra el canvi climàtic

La STC 87/2019, de 20 de juny, resol el recurs d'inconstitucionalitat del president del Govern contra diversos preceptes de la Llei del Parlament de Catalunya 16/2017, d'1 d'agost, del canvi climàtic. Es tracta d'un procés constitucional especialment interessant en la mesura que té per objecte una norma que persegueix fer front a una de les problemàtiques més preocupants per a la societat, com és el canvi climàtic.

Cal destacar dos aspectes de la sentència: com determina quina és la distribució competencial en la matèria regulada per la llei catalana i l'anàlisi que duu terme de la constitucionalitat de les mesures que s'hi preveuen per lluitar contra el canvi climàtic.

Des de la perspectiva competencial, la sentència apunta que en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia de Catalunya no hi ha cap títol competencial específic relatiu a la lluita contra el canvi climàtic. Enfront d'aquest silenci,

el Tribunal es recolza en la consideració que la Llei persegueix la protecció del medi ambient, però que també representa el disseny d'un model energètic i econòmic alternatiu per a les activitats productives. D'acord amb això, el Tribunal arriba a la conclusió que no només són d'aplicació els títols competencials ambientals, autonòmic (art. 144 EAC) i estatal (art. 149.1.23 CE), sinó també altres títols competencials sectorials, com ara els que corresponen a l'Estat en matèria d'economia (art. 149.1.13 CE) i d'energia (art. 149.1.25 CE). De fet, la majoria de declaracions d'inconstitucionalitat que formula la sentència no ho són per infringir la normativa bàsica ambiental, sinó per vulnerar altres títols competencials exclusius de l'Estat.

El contingut de la sentència reflecteix fins a quin punt les competències ambientals de la Generalitat —que inclouen la possibilitat de dictar normes addicionals de protecció— es veuen impotents per establir un estàndard de protecció ambiental més alt i ambiciós que el fixat per l'Estat. En tal sentit, el Tribunal jutja contrari a l'ordre constitucional de distribució de competències que la Generalitat pugui prohibir emissions per sobre d'una determinada quantitat total “pressupostada” i “permesa” (art. 73). La sentència recorda que la normativa bàsica, emparada en els títols competencials dels nùms. 13 (planificació de l'activitat econòmica) i 25 (règim energètic) de l'art. 149.1 CE, no preveu que els poders públics puguin fixar un límit màxim d'emissions per al conjunt d'activitats contaminants que es desenvolupin al seu territori, per prohibir les emissions que excedeixin d'aquest límit. A més, per al Tribunal, l'art. 73 permet imposar unilateralment requeriments mediambientals que condicionin la posada en marxa i funcionament d'activitats de competència exclusiva estatal, per la qual cosa vulnera també la competència de l'Estat sobre les obres, projectes i instal·lacions contaminants de la seva titularitat, com ara activitats en ports i aeroports d'interès general (art. 149.1.20 CE); l'autorització d'instal·lacions elèctriques quan el seu aprofitament afecti més d'una comunitat autònoma o el transport d'energia surti del seu àmbit territorial (art. 149.1.22 CE), o obres públiques d'interès general (art. 149.1.24 CE).

La sentència també és prou contundent en refusar les previsions de la llei en l'àmbit de les energies renovables. Així es posa de manifest quan el Tribunal considera com a contrari a la normativa bàsica l'objectiu marcat per l'art. 19, relatiu a la transició energètica cap a un model cent per cent renovable, desnuclearitzat i descarbonitzat, amb reducció del consum d'energia d'un 2% anual, reducció de combustibles fòssils al 50% el 2030 i a zero el 2050, i tancament de les centrals nuclears no més enllà del 2027 (arts. 19.1, lletres *a* i *c*, i 19.2.*a*).

La sentència apunta tres aspectes que han desconegut aquestes determinacions: primer, el sistema energètic oposat que preveuen les normes vigents que admeten l'ús de combustibles fòssils i l'energia nuclear; segon, el fet que la transició energètica prevista a la llei excedeix la perspectiva mediambiental i àdhuc energètica, incidint en altres àmbits materials; tercer, la circumstància que el nivell de coordinació exigint i de recursos que han de ser mobilitzats excedeixen l'àmbit territorial i el poder de decisió d'una comunitat autònoma.

Altres declaracions d'inconstitucionalitat i nul·litat es fonamenten en la invasió de diversos títols competencials sectorials, com ara la determinació que el departament competent en matèria de medi ambient hagi de desenvolupar un pla d'electrificació progressiva dels principals ports per facilitar la connexió a la xarxa elèctrica local dels vaixells amarrats (art. 21.4). El Tribunal conclou que aquesta regulació incideix en els ports d'interès general que recauen sota la competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.20 CE). Un segon exemple el constitueix la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat de l'obligació de reduir en un 50% la dependència dels combustibles fòssils, especialment dels derivats del petroli en l'àmbit del transport rodat i dels ports de mercaderies i esportius en l'horitzó de l'any 2040 (art. 24.4). La sentència raona que els sectors afectats (transport rodat i marítim) estan reservats a l'Estat per títols competencials específics de l'art. 149.1 CE, de manera que la reducció projectada vulnera les normes dictades per l'Estat a l'empara de tals títols (art. 149.1.21 i 149.1.20 CE).

Dues declaracions d'inconstitucionalitat afecten els àmbits materials de l'habitatge i l'espai marítim. Pel que fa a l'habitatge, el Tribunal declara la inconstitucionalitat i nul·litat de la delimitació normativa del concepte d'edifici de consum d'energia gairebé nul (art. 4.e). La sentència apunta que aquesta definició reproduïx la definició estatal sobre aquest concepte continguda en la disposició addicional quarta del Reial decret 56/2016, de 12 de febrer, pel qual es transposa la Directiva 2012/27/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 25 d'octubre de 2012, relativa a l'eficiència energètica. Es tracta, per al Tribunal, d'un supòsit de *lex repetita* proscrit, ja que no afegeix res a les bases estatals i a l'espai que aquestes deixen per al seu desenvolupament, ni tampoc és necessari per facilitar la comprensió del règim autonòmic de desenvolupament.

En relació amb l'espai marítim, el Tribunal declara la inconstitucionalitat i nul·litat del manament al Govern perquè faci les actuacions procedents da-

vant els organismes competents per declarar la Mediterrània zona lliure de prospeccions i d'activitats d'extracció i explotació d'hidrocarburs (disposició addicional setena). La sentència raona que la declaració pretesa queda fora de la sobirania i competència de l'Estat, que arriba només al mar territorial, la plataforma continental i la zona econòmica exclusiva (art. 132.2 CE). Per aquesta raó, la disposició esmentada vulnera la competència de l'Estat sobre els recursos del subsol marí (art. 149.1.25 CE) i interfereix en la competència estatal en matèria de relacions internacionals (art. 149.1.3 CE).

Com a comentari final d'aquesta sentència, cal apuntar que, com s'ha dit, se'n deriva l'existència d'un marge notablement restringit que obstaculitza que la Generalitat pugui impulsar mesures pròpies, sòlides i diferenciades, contra el canvi climàtic. El joc de la densa normativa ambiental estatal, sumada als títols competencials sectorials de l'Estat, constreny en gran mesura l'àmbit d'actuació de la Generalitat per adoptar mesures per fer front, amb una política pròpia, al canvi climàtic.

7. Altres aspectes: la inexistència de legitimació dels governs autonòmics per impugnar lleis autonòmiques pròpies, la Llei de drets històrics d'Aragó i l'activitat convencional entre Estat i comunitats autònomes

7.1. Els governs autonòmics no poden impugnar lleis aprovades pel Parlament de la comunitat autònoma

La manca de legitimació dels governs autonòmics per impugnar les lleis aprovades pels parlaments de la pròpia comunitat autònoma no havia estat especialment discutida des de l'àmbit polític, com així posa de manifest que les comunitats autònomes no haguessin plantejat demandes o reclamacions polítiques perquè se'ls reconegués l'esmentada legitimació, que no està recollida en la Llei orgànica del Tribunal Constitucional.

Sorprèn, per això, que davant de la presentació d'un recurs d'inconstitucionalitat per part del Consell de Govern de la Rioja contra una Llei aprovada pel Parlament de la Rioja —la Llei 6/2018, de 26 de novembre, de protecció dels animals—, el Tribunal Constitucional no la inadmetés a tràmit mitjançant

interlocutòria. Això reflectia, segurament, que no existia consens dintre del Tribunal sobre l'eventual legitimació dels executius autonòmics i es va considerar procedent pronunciar-se a través d'una sentència, com a culminació d'un procediment més complet en què podien intervenir el Parlament autonòmic, el Govern de la comunitat autònoma, el Ministeri Fiscal, l'advocat de l'Estat, el Congrés dels Diputats i el Senat.

Finalment, un cop tramitat el procés, la STC 176/2019, de 18 de desembre, inadmet a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat per manca de legitimació del govern autonòmic per impugnar una llei aprovada pel seu parlament. El Tribunal es remet als raonaments de la STC 223/2006, de 6 de juliol, que també va inadmetre un recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Govern d'Extremadura contra la reforma del Reglament de l'Assemblea d'aquesta comunitat autònoma. En aquesta darrera sentència, el Tribunal va argumentar, primerament, que l'art. 32.1 LOTC només reconeixia legitimació incondicionada per impugnar normes amb rang de llei a una sèrie de subjectes, entre els quals no figuraven els executius i legislatius autonòmics, als quals només se'ls conferia una legitimació limitada a la impugnació de lleis, disposicions i actes amb força de llei de l'Estat. A aquesta primera argumentació, va afegir, en segon lloc, que el fet que en el redactat definitiu de la LOTC no s'incloués un apartat —que havia figurat en la tramitació parlamentària— que reconeixia als governs autonòmics legitimació per impugnar lleis de la pròpia comunitat autònoma acreditava que es va considerar necessari incloure en la Llei un apartat específic a fi d'establir la legitimació que ara es volia.

La STC 176/2019, de 18 de desembre, afegeix més arguments per rebutjar la legitimació dels executius autonòmics. Primer, que l'aplicació de la LOTC ha de tenir molt en compte la literalitat dels seus preceptes i no pot excepcionalment *ad casum* emparant-se en la doble vinculació que contempla l'art. 1.1 LOTC, ja que això suposaria desconèixer el paper d'aquesta en la legitimació de l'activitat del Tribunal. Segon, al que disposa la LOTC no es poden oposar les previsions de l'Estatut d'autonomia de la Rioja, l'art. 24 del qual encomana al govern autonòmic la interposició de recursos davant el Tribunal Constitucional, sense més limitacions. Tercer, si s'admetés la legitimació de l'executiu autonòmic, el recurs abstracte d'inconstitucionalitat canalitzaria un conflicte intern entre òrgans autonòmics, la resolució del qual no ha estat atribuïda al Tribunal Constitucional per l'ordenament jurídic. Quart, reconèixer legitimació a l'executiu autonòmic per impugnar lleis autonòmiques trencaria l'equilibri institucional que ha d'existir entre el govern autonòmic i

el seu parlament —perquè així ho ha volgut la Constitució— per a l'exercici de l'acció directa d'inconstitucionalitat, ja que la Constitució, a diferència del que afecta les Corts Generals, no atribueix legitimació a una determinada fracció de l'òrgan parlamentari autonòmic per a la impugnació de lleis pròpies de les mateixes assemblees autonòmiques.

Tres vots particulars subscrits per quatre magistrats defensen, en canvi, la legitimació dels executius autonòmics per interposar recursos d'inconstitucionalitat contra les lleis aprovades pel parlament de la pròpia comunitat autònoma, amb els següents cinc arguments principals: a) La Constitució conté una enumeració de subjectes legitimats per interposar recurs d'inconstitucionalitat —que inclou els executius autonòmics—, la determinació dels quals no es remet a una llei de desenvolupament ni, per tant, habilitaria el legislador per reduir-ne la legitimació. Per aquest motiu, el silenci que guarda l'art. 32.2 LOTC sobre la legitimació dels executius autonòmics per impugnar normes de les seves assemblees legislatives obeeiria al fet que el precepte constitucional no necessitava, en aquest punt, cap afegit; b) En la tramitació parlamentària de l'art. 32 LOTC, hi constava un apartat que reconeixia la legitimació dels governs autonòmics per impugnar lleis de les seves assemblees, apartat que va ser aprovat, però que —semblaria que de forma errònia— no va ser inclòs en el text publicat de la LOTC; c) En el cas de lleis pròpies, l'afectació al propi àmbit d'autonomia de la comunitat resulta indiscutible; d) La caracterització del recurs d'inconstitucionalitat com a instrument objectiu de defensa de la Constitució i de depuració de l'ordenament jurídic justificaria la legitimació dels executius autonòmics; e) Un govern autonòmic ha de poder accedir al Tribunal Constitucional en cas que una majoria parlamentària, amb voluntat d'obstaculitzar l'acció de govern, pogués aprovar lleis que entorpissin, contravenint, fins i tot, el text constitucional, els procediments reglamentaris marcats en l'estatut d'autonomia o en el reglament parlamentari.

Tot i que els raonaments dels vots particulars són sòlids, no semblen suficients per desvirtuar la doctrina majoritària del Tribunal, que entén que els executius autonòmics no tenen legitimació per impugnar les lleis de les seves assemblees autonòmiques. És cert que de la Constitució no deriva expressament aquesta manca de legitimació i que la LOTC sí que l'estableix, però la funció reguladora i institucional atribuïda a aquesta norma, que ha estat interpretada de forma notablement expansiva pel mateix Tribunal Constitucional, ha emparat regulacions de molta més rellevància que tampoc no responen a la literalitat del text constitucional i que són aplicades freqüent-

ment, sense cap mena de discrepància, pels magistrats constitucionals. En són exemples l'extensió del règim de suspensió del procediment impugnatori de l'art. 161.2 CE als procediments dels recursos d'inconstitucionalitat i de conflicte de competència, i les facultats exorbitants atribuïdes al Tribunal per vetllar per l'executivitat de les seves resolucions. Semblen molt més lesives per a les comunitats autònomes aquestes dues previsions de la LOTC que no pas la manca de legitimació dels executius autonòmics per impugnar normes dels seus parlaments.

7.2. La Llei de les Corts d'Aragó 8/2018, de 28 de juny, d'actualització dels drets històrics d'Aragó

L'any 2018 les Corts d'Aragó van aprovar una sorprenent Llei 8/2018, de 28 de juny, d'actualització dels drets històrics d'Aragó, que, atesa la doctrina del Tribunal Constitucional en matèria d'autogovern autonòmic, semblava que, en molts dels seus preceptes, excedia clarament el marc constitucional. En tal sentit, eren especialment significatius diversos dels seus continguts, com ara les referències al fet nacional d'Aragó (preàmbul), la previsió d'aplicació de la disposició addicional primera de la Constitució (art. 1.2), la determinació que els poders d'Aragó emanaven dels drets històrics del poble aragonès (art. 2.1), la reserva del dret a requerir una Hisenda foral (art. 3.4), l'obligació que la legislació de la Unió Europea hagués de respectar els drets històrics del poble d'Aragó (art. 4.1), la determinació que les decisions rellevants de les institucions de l'Estat que afectessin Aragó haguessin de ser negociades amb Aragó (art. 5.b), la consideració del dret a l'asil com un dret social garantit per les institucions aragoneses (art. 6.3), l'obligació que la bandera d'Aragó onegés a l'exterior de tots els edificis públics civils, ocupant un lloc preferent (art. 10.2), el canvi de denominació de l'*habeas corpus* (art. 33.5) o la referència al "dret de conquesta" com l'origen de l'abolició dels furs i llibertats d'Aragó (disposició final primera).

Vist el contingut d'aquests articles i de la resta de regulació de la llei no sorprèn, atesa la doctrina constitucional prèvia, que la STC 158/2019, de 12 de desembre —que resol el recurs d'inconstitucionalitat formulat per més de 50 diputats del Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats—, declari la inconstitucionalitat de 25 preceptes d'una llei que comptava amb 34 articles, 6 disposicions addicionals, 1 disposició derogatòria i 4 disposicions finals. La regulació inicial ha estat, doncs, dràsticament escapçada. Només

crida l'atenció que el Tribunal, apartant-se de la STC 31/2010, de 28 de juny, recaiguda sobre la reforma de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de l'any 2006, no efectuï cap pronunciament sobre el preàmbul, en què, entre altres aspectes, es fa referència, com s'ha dit, al "fet nacional" d'Aragó. No s'acaben d'entendre, en tal sentit, algunes oscil·lacions de la doctrina constitucional, que, alguns cops, semblarien respondre més a una vocació d'actuar *ad casum* que no pas amb pretensions de generalitat.

La resta d'argumentari de la sentència sí que confirma la doctrina tradicional del Tribunal Constitucional. Entre els raonaments adduïts pel Tribunal n'hi ha de força coneguts, com ara que la Constitució no és el resultat d'un pacte entre instàncies territorials històriques que conservin uns drets anteriors a ella; la impossibilitat d'aplicar la disposició addicional primera CE a altres territoris autonòmics que no siguin el País Basc i Navarra; la impossibilitat que els drets històrics dels ciutadans d'un territori apareguin com a font o origen del poder autonòmic; el principi de reserva estatutària (contingut necessari, contingut constitucionalment possible en virtut de previsions constitucionals i contingut que és complement adequat dels anteriors); la impossibilitat d'establir informes preceptius i vinculants que interfereixin en l'exercici de competències exclusives estatals; el principi d'unitat de conca en matèria d'aigües o quins són els requeriments que poden justificar l'aplicació de l'excepció competencial que poden aduir les comunitats autònomes en matèria de legislació processal.

7.3. La formalització de convenis entre Estat i comunitats autònomes: les potestats estatals

La STC 33/2019, de 14 de març, resol la impugnació de diversos preceptes de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, que regulaven el règim jurídic de formalització de convenis.²⁹ Els arguments en què es fonamentava el recurs tenien en comú que consideraven que l'Administració de l'Estat es reservava facultats que li permetien condicionar la plena eficàcia dels convenis que subscrigués amb les comunitats autònomes.

29. La STC 33/2019, de 14 de març, resol el recurs d'inconstitucionalitat del Govern de les Canàries contra els arts. 48.8 i 50.2.d) i les disposicions addicionals setena i vuitena de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

D'una banda, el Tribunal rebutja que el condicionament de l'eficàcia dels convenis subscrits per l'Administració General de l'Estat a la seva inscripció en el Registre electrònic estatal d'òrgans i instruments de cooperació del sector públic estatal (art. 48.8) vulneri els principis de lleialtat institucional i interdicció de l'arbitrarietat (art. 9.3 CE), en fer dependre l'eficàcia dels convenis de l'arbitri d'una de les parts, que podria condicionar, retardar o suspendre la inscripció.

De l'altra, la sentència també descarta que condicionar l'aportació pactada en un conveni amb l'Estat, d'annualitats futures, a l'existència de crèdit pressupostari (art. 50.2.d) vulneri l'autonomia política i financera de les comunitats autònomes (art. 2, 137 i 156.1 CE) o el principi de lleialtat institucional. Si bé la doctrina del Tribunal Constitucional es pot qualificar com a formalment correcta, cal apuntar que aquell "condicionament pressupostari" reflecteix la tensió existent entre els compromisos polítics que poden assolir els actors polítics territorials —Administració de l'Estat i institucions de les comunitats autònomes— en àmbits materials diversos, i la posterior intervenció de les Corts Generals quan és necessari que aquesta adopti mesures legislatives per a la plena efectivitat d'aquells compromisos. No semblaria, però, impossible trobar una fórmula a través de la qual pogués ser possible harmonitzar els acords polítics que assoleixin els actors territorials amb l'eventual intervenció posterior del poder legislatiu, sense que quedessin afectats els principis bàsics de la divisió de poders.