

RECU LL DE JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL

Berta Bernad Sorjús¹

*Subdirectora general de Qüestions Constitucionals
Direcció General de Drets i Assumptes Constitucionals
Gabinet Jurídic, Generalitat de Catalunya*

Sumari: 1.Introducció; 2.Sentències en les quals ha estat part la Generalitat de Catalunya; 2.1. Mesures per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge: STC 120/2024, del 8 d'octubre; 130/2024, del 22 d'octubre; i 25/2025, del 29 de gener; 2.2. Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya: STC 121/2024, del 8 d'octubre, i 127/2024, del 22 d'octubre; 3. Dret a l'habitatge: STC 26/2025 del 29 de gener; 4. Lloguer de vehicles de transport amb conductor (VTC): STC 111/2024, del 10 de setembre, i 112/2024, del 10 de setembre; 5. Sentències sobre drets fonamentals; 5.1. Dret a no ser discriminat per raó de naixement i ampliació del permís de naixement de les famílies monoparentals: STC 140/2024, del 6 de novembre; 5.2. Dret a no ser discriminat per raó de sexe en relació amb l'exclusió d'una dona d'una associació religiosa que només admet homes: STC 132/2024, del 6 de novembre; 5.3. Limitació i suspensió de drets fonamentals: *overruling* de la doctrina constitucional: STC 136/2024, del 5 de novembre; 5.4. Igualtat retributiva en l'àmbit de la funció pública: STC 131/2024, del 23 d'octubre; 5.5. Dret a la natura i personalitat jurídica del Mar Menor: STC 142/2024, del 20 de novembre.

1. INTRODUCCIÓ

Aquest recull té per objecte l'anàlisi de les sentències del Tribunal Constitucional (STC) més rellevants que han estat dictades des del mes de setembre de l'any 2024 fins al mes de febrer de 2025. Durant aquest període,² s'han dictat cinc sentències en les quals la Generalitat de Catalunya ha estat part directament afectada com a autora de la normativa impugnada. És un número de resolucions elevat, si tenim en compte el breu període examinat. El cert, però, és que la normativa afectada fa només referència, en realitat, a dues disposicions

1. Aquest article s'ha redactat amb la col·laboració de Francesc Mancilla i Muntada i Sergi Morales Martínez, advocats de la Generalitat davant del Tribunal Constitucional.

2. En el moment en el què s'escriu aquest article ja s'ha tingut coneixement de dues noves sentències del Tribunal Constitucional en les quals la Generalitat també ha estat part: és el cas de la STC 64/2025, de 13 de març que desestima íntegrament el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra el Decret llei 3/2023, de 7 de novembre, de mesures urgents sobre el règim urbanístic dels habitatges d'ús turístic i la STC de 26 de març de 2025 que estima parcialment el conflicte positiu de competència promogut per la Generalitat de Catalunya contra determinats preceptes del Reial decret 659/2023, de 18 de juliol, pel qual es desplega l'ordenació del Sistema de Formació Professional.

Això no obstant, per respectar el període delimitat com a objecte d'anàlisi d'aquest apartat, coincidint amb el període semestral de publicació d'aquesta revista, ens remetem al seu següent número pel comentari en profunditat d'aquestes sentències.

normatives, com són, d'una banda, la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i, d'una altra, el Decret llei 15/2021, del 6 de juliol, de creació del Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya. Igualment, el Tribunal Constitucional (TC) ha dictat altres sentències que poden ser d'interès, bé perquè afecten una de les principals preocupacions dels ciutadans, com és el cas de la Llei 12/2023, de 22 de maig, pel dret a l'habitatge o bé perquè es pronuncien sobre mesures normatives adoptades per les comunitats autònomes per trobar l'equilibri – difícil – entre l'activitat del taxi i l'activitat del lloguer de vehicle amb conductor (VTC). Finalment, en matèria de drets fonamentals s'han produït també pronunciaments remarcables a propòsit, per exemple, del dret a no ser discriminat per raó de naixement i l'ampliació del permís de naixement de les famílies monoparentals, o del dret al medi ambient i el reconeixement de la personalitat jurídica de la llacuna del Mar Menor així com diverses resolucions referides a suposats actes discriminatoris, com ara l'exclusió d'una dona com a membre d'una associació religiosa que només acceptava els homes o l'establiment de diferències retributives entre lletrats del Gabinet Tècnic del Tribunal Suprem, segons el cos de procedència, malgrat realitzar les mateixes funcions.

L'anàlisi de les sentències seleccionades en aquest apartat seguirà sempre la mateixa sistemàtica. Així, en primer lloc, s'identificaran els antecedents més importants i s'avançarà quin és el seu contingut resolutori. Després s'exposarà, de manera sistemàtica, la síntesi de la doctrina del TC que serveix de fonament de cadascun dels pronunciaments.

2. SENTÈNCIES EN LES QUALS HA ESTAT PART LA GENERALITAT DE CATALUNYA

2.1. MESURES PER A AFRONTAR L'EMERGÈNCIA EN L'ÀMBIT DE L'HABITATGE: STC 120/2024, DEL 8 D'OCTUBRE; 130/2024, DEL 22 D'OCTUBRE; I 25/2025, DEL 29 DE GENER

Antecedents i contingut resolutori

La crisi econòmica i financera que arrenca amb l'esclat de la bombolla immobiliària l'any 2008 va generar una situació d'emergència habitacional extraordinària que va obligar al legislador català, entre d'altres autonòmics, a dictar una normativa orientada a la incorporació de mecanismes jurídics per protegir els deutors hipotecaris i els afectats per desnonaments que permetia actuar contra l'exclusió residencial i garantir, en conseqüència, l'assequibilitat de l'habitatge a través de mesures com l'expropiació temporal de l'ús de l'habitatge, el lloguer social obligatori o la limitació de rendes de lloguer. A Catalunya, són representatives d'aquesta nova etapa la Llei 24/2015, de 29 de juliol, de mesures urgents per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica o la Llei 4/2016, de 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial. Més recentment, es poden esmentar: (i) el Decret llei 17/2019, de 23 de desembre, de mesures urgents per millorar l'accés a l'habitatge, (ii) la Llei 11/2020, de 18 de setembre, de mesures urgents en matèria de contenció de rendes en els contractes d'arrendament d'habitatge, (iii) la Llei 50/2020,

de 9 de desembre, de mesures urgents per estimular la promoció d'habitatge amb protecció oficial; i (iv) la Llei 1/2022, del 3 de març, de modificació de la Llei 18/2007, la Llei 24/2015 i la Llei 4/2016 per a afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge (Llei 1/2022). Precisament, aquesta Llei 1/2022 va recuperar els articles anul·lats per la STC 16/2021 i va introduir, a més, algunes millores tècniques orientades a agilitar la sol·licitud i la gestió dels lloguers socials obligatoris. Això no obstant, en línia amb l'elevadíssima conflictivitat constitucional que havien generat les normes precedents esmentades, la Llei 1/2022 va ser objecte de tres recursos d'inconstitucionalitat resolts per tres sentències del TC que, justament, han estat dictades en el període temporal objecte d'anàlisi en aquest apartat. Es tracta de les següents sentències: la STC 120/2024, del 8 d'octubre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari popular en el Congrés; la STC 130/2024, del 22 d'octubre, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern; i la STC 25/2025, del 29 de gener, que resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari Vox en el Congrés.

a) La STC 120/2024 va estimar parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari popular en el Congrés i, en conseqüència, va declarar la inconstitucionalitat dels articles 1.3, 11, 12 i la disposició transitòria de la Llei 1/2022 —referits, essencialment, a la regulació del lloguer social— per envair les competències de l'Estat establertes en els articles 149.1.6 de la Constitució Espanyola (CE) i 149.1.8 CE. També va declarar inconstitucional l'article 7 de la Llei 1/2022, de naturalesa sancionadora, per vulneració de l'article 25.1 CE. En aquest cas, la part recurrent considerava que la Llei 1/2022 contravenia, amb caràcter general, l'article 149.1.1 CE i, amb caràcter més específic, les competències estatals en les matèries de legislació processal i civil, reservades als arts. 149.1.6 i 8 CE, respectivament. Addicionalment, des del vessant substantiu, s'al·legava que algunes de les disposicions de la Llei 1/2022 vulneraven els articles 9.3, 10, 24, 33, 38 i 118 CE. La Generalitat de Catalunya va argumentar que tots els articles impugnats s'havien dictat en exercici de la competència que la Generalitat ostenta en matèria d'habitatge (art. 137 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, en endavant EAC) i que responien a l'objectiu de preservar la garantia de l'accés a un habitatge digne. Alhora, es va defensar que la regulació era plenament respectuosa amb els títols competencials de l'Estat que podien tenir incidència en la regulació de l'habitatge, com ho són els continguts als arts. 149.1.1, .6 i .8 CE. La Generalitat va destacar també que, d'acord amb la STC 37/1987, el legislador autonòmic és competent per delimitar la funció social de la propietat de l'habitatge en la mesura que exerceix la seva competència exclusiva en aquesta matèria, si bé aquesta delimitació s'ha de fer en el marc de la CE i tenint en compte que poden incidir o limitar la regulació autonòmica en matèria d'habitatge els títols de l'Estat previstos a l'article 149.1 CE, apartats 1, 6 i 8. Finalment, la Generalitat va refusar, precisament, que la proposta de lloguer social constituís un contracte d'arrendament regit per la Llei d'Arrendaments Urbans (LAU), ja que, d'acord amb la STC 80/2018, es podia defensar que es tractava d'un contracte que deriva d'una obligació que imposa la normativa administrativa de l'habitatge per a determinats propietaris i els beneficiaris dels quals són persones que es troben en situació d'emergència social.

b) En el cas de la STC 130/2024, el Tribunal va declarar l'extinció del recurs d'inconstitucionalitat interposat pel President del Govern per pèrdua sobrevinguda del seu ob-

jecte, perquè l'article impugnat —article 12 de la Llei 1/2022— ja havia estat declarat, entre d'altres, inconstitucional per la STC 120/2024. Aquest recurs d'inconstitucionalitat s'havia interposat després d'esgotar el procediment previst a l'article 33.2 LOTC per evitar la interposició del recurs.

c) Finalment, en el cas de la STC 25/2025, el Tribunal va estimar parcialment el recurs interposat per cinquanta diputats del Grup Parlamentari VOX al Congrés i va declarar la inconstitucionalitat del següent incís de l'article 15.4 de la Llei 4/2016, del 23 de desembre, de mesures de protecció del dret a l'habitatge de les persones en risc d'exclusió residencial, modificat per la Llei 1/2022: «[...] i que, de conformitat amb l'article 49.3 del text refós de la Llei del sòl i de rehabilitació urbana, el contingut del dret de propietat es redueix en un 50% del seu valor, la diferència del qual correspon a l'Administració expropiant.». També va fer una declaració d'interpretació conforme amb la CE en relació amb l'article 124.2 j) de la Llei 18/2007, en la redacció atorgada per l'article 6.2 de la Llei 1/2022. En aquest cas, la part recurrent considerava que la llei impugnada era expressiva d'un acte de desobediència en recuperar el contingut dels preceptes declarats inconstitucionals per les STC 16/2021, de 28 de gener, i 28/2022, de 24 de febrer. Igualment, es considerava que la Llei 1/2022 contravenia la competència estatal per a la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals de l'article 149.1.1 CE i les competències estatals en les matèries de legislació processal, civil i expropiació forçosa reservades als articles 149.1.6 i 8 CE, respectivament. Addicionalment, des del vessant substantiu, s'al·legava que algunes de les disposicions de la Llei 1/2022 vulneraven el dret de propietat (art. 33 CE) en relació amb l'article 53.1 CE. La Generalitat de Catalunya va argumentar que tots els articles impugnats s'havien dictat en exercici de la competència que la Generalitat ostenta en matèria d'habitatge (art. 137 EAC) amb l'objectiu de preservar la garantia de l'accés a un habitatge digne. Alhora, es va defensar que la regulació era plenament respectuosa amb els títols competencials de l'Estat que podien tenir incidència en la regulació de l'habitatge, com ho són els continguts als arts. 149.1.1, 6 i 8 CE. La Generalitat va destacar també que, d'acord amb la STC 37/1987, el legislador autonòmic era competent per a delimitar la funció social de la propietat de l'habitatge en la mesura que exerceix la seva competència exclusiva en aquesta matèria, si bé aquesta delimitació s'havia de fer en el marc de la CE i tenint en compte que poden incidir o limitar la regulació autonòmica en matèria d'habitatge els títols de l'Estat previstos en l'article 149.1 CE, apartats 1, 6 i 8. Igualment es va defensar que la STC 16/2021 no podia servir de base per a resoldre el recurs d'inconstitucionalitat, ja que una llei formal no podia incórrer en el vici d'inconstitucionalitat que va afectar el decret llei precedent.

Fonamentació de les sentències

a) STC 120/2024

En el cas de la STC 120/2024, el Tribunal fa unes consideracions sobre el paràmetre de constitucionalitat que farà servir. D'una banda, aplica la doctrina del *ius superveniens*,

que imposa que el control de les normes que incorren en un possible excés competencial es faci d'acord amb les normes del bloc de la constitucionalitat vigents en el moment de dictar sentència. Consegüentment, el Tribunal pren en consideració la Llei 12/2023, de 24 de maig, pel dret a l'habitatge i la doctrina establerta en la STC 79/2024, de 21 de maig, que va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Consell de Govern de la Comunitat Autònoma d'Andalusia contra la Llei esmentada. Al mateix temps, rebutja que la doctrina derivada de la STC 16/2021 invocada pels recurrents i que va declarar la inconstitucionalitat de determinats preceptes del Decret llei 17/2019 pugui predeterminar la resolució d'aquest recurs d'inconstitucionalitat. També deixa de banda altres lleis posteriors aprovades pel Parlament de Catalunya que no tenen incidència en la resolució del recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 1/2022. Pel que fa a la sistemàtica d'enjudiciament que segueix el Tribunal, la sentència resol sobre la constitucionalitat de la Llei 1/2022 analitzant, en primer lloc, si el conjunt d'aquesta Llei vulnera l'article 149.1.1 CE. A continuació, estudia les impugnacions de caràcter competencial. Finalment, el Tribunal examina les queixes materials formulades. Val a dir, però, que aquest darrer aspecte —el de la constitucionalitat del contingut material de la llei 1/2022— únicament s'aborda perifèricament atès que, d'acord amb les STC 132/2017, de 14 de novembre, i 37/2022, de 10 de març, d'estimar-se el recurs per motius de naturalesa competencial, no és necessari abordar els motius de caràcter substantiu.

En primer lloc, el Tribunal desestima la queixa general dirigida contra la Llei 1/2022 en el seu conjunt per vulneració de l'article 149.1.1 CE en relació amb els arts. 14, 33 i 139 CE, ja que la competència de l'article 149.1.1 CE no implica que correspongui al legislador estatal en exclusiva la regulació de la funció social o del contingut essencial del dret de propietat. A més, afegeix que el model que configura la Llei 1/2022 és perfectament compatible amb el model que resulta de la Llei estatal 12/2023. Seguidament, el Tribunal declara que els arts. 1.3, 12 i la disposició transitòria de la Llei 1/2022 —que imposen l'obligació d'oferir una proposta de lloguer social abans d'interposar una demanda judicial— vulneren la competència de l'Estat en matèria de legislació processal, ja que estableixen un requisit d'accés al procés no previst pel legislador estatal. La sentència exposa la seva doctrina respecte de l'abast de l'article 149.1.6 CE (entre altres, la STC 28/2022, de 14 de febrer) i conclou que la competència autonòmica en matèria processal és d'ordre limitat i té un caràcter restrictiu, circumscrit a aquelles innovacions processals inevitables que derivin de reclamacions jurídiques substantives configurades per la norma autonòmica, en virtut de les seves particularitats. En cas que no s'entengués d'aquesta manera, el Tribunal adverteix que el sistema de distribució de competències en matèria processal resultaria subvertit per complet, ja que seria suficient que les comunitats autònomes aprovessin una norma en una matèria de la seva competència (com és el cas d'habitatge) per traslladar aquesta obligació a les lleis processals que l'article 149.1.6 CE vol comunes i «uniformes», amb les úniques excepcions que es considerin necessàries, no simplement convenients.

Igualment, la sentència afirma que els arts. 11, 12 (en la part no declarada abans inconstitucional per vulneració de l'article 149.1.6 CE) i disposició transitòria de la Llei 1/2022 (novament, en la part d'aquesta disposició que no vulneraria l'article 149.1.6 CE) són contraris a la competència de l'Estat en matèria de legislació civil i, concretament, en allò relatiu a

les bases de les obligacions contractuals (art.149.1.8 CE), ja que no respecten els límits propis del contracte d'arrendament urbà regulat a les disposicions de la LAU que, modificades per la Llei estatal 12/2023, van ser declarades constitucionals per la STC 79/2024. En concret, el Tribunal aprecia que es produeix aquest excés competencial, tant en el cas de l'article 11 de la Llei 1/2022, quan imposa la celebració d'un nou contracte, una vegada extingit l'anterior per compliment del termini, en les condicions que determina la pròpia llei, com en el cas de l'apartat tercer de la disposició addicional primera de la Llei 24/2015 —afegida per la Llei 1/2022— que, referit també al període de duració dels contractes, es configura, amb caràcter prevalent, sobre la norma estatal que és postergada. En aquest cas, el Tribunal recorda, de manera detallada, la seva doctrina sobre l'abast competencial de «bases de les obligacions contractuals», recollida bàsicament en les STC 132/2019 i 157/2021, i d'acord amb la qual, en matèria contractual, només s'han de considerar normativa bàsica aquelles regles que incideixen directament en l'organització econòmica, en les relacions *inter partes* i en l'economia dels contractes. En conseqüència, la introducció de limitacions que incideixin sobre elements tan nuclears com els principis d'autonomia de la voluntat o la llibertat de pactes, queda inclosa dins l'àmbit de la competència exclusiva del legislador estatal i ha d'estar plenament justificada en interessos superiors.

En darrer lloc, la sentència examina la constitucionalitat dels arts. 1.1 i 7 de la Llei 1/2022 per presumpta contravenció de l'article 25 CE. La sentència aprecia que l'article 1.1 és constitucional en la mesura que aquesta no és una disposició sancionadora i que l'eventual desproporció entre el fet típic i la possible sanció derivada de la contravenció d'aquest article no és objecte de tutela per part de l'article 25 CE. En contrapartida, el Tribunal disposa que l'article 7 de la Llei 1/2022 és contrari al principi de culpabilitat, ja que imposa a la persona jurídica adquirent de la propietat d'un habitatge una espècie de responsabilitat objectiva que s'afegeix a l'habitatge que adquireix i que li obliga a respondre per fets aliens.

La Sentència desestima la resta de vulneracions denunciades i, en conseqüència, confirma la constitucionalitat dels articles 1.1, 8, 9.2 i 10, impugnats. En el cas concret dels articles 1.1 i 10 de la Llei 1/2022 —que, defineixen un supòsit d'incompliment de la funció social de la propietat i faculten a l'Administració a imposar la cessió obligatòria d'habitatge per a la seva incorporació a un fons d'habitatges de lloguer, respectivament— perquè resten incardinats en el vessant institucional del dret de propietat privada i permet, tal com havia sostingut la Generalitat de Catalunya, una regulació autonòmica emparada en la competència exclusiva en matèria d'habitatge. L'article 8 de la Llei 1/2022, per incompliment de la càrrega alegatòria exigible als recurrents, tal com també havia sol·licitat Generalitat de Catalunya. I pel que fa a l'article 9.2 de la Llei 1/2022, que modifica el concepte de *gran tenidor*, per ser conforme amb l'article 9.3 CE.

Finalment, el Tribunal determina l'abast temporal del seu pronunciament i confirma, d'acord amb la regla general d'irretroactivitat dels efectes de les sentències del Tribunal Constitucional (vid. l'art. 40.1 LOTC), que aquesta no afecta les situacions jurídiques consolidades. Això comporta el manteniment dels contractes de lloguer social signats durant la vigència dels preceptes declarats inconstitucionals. Això no obstant, en relació amb l'article 7 de la Llei 1/2022, de naturalesa sancionadora, la sentència sí té eficàcia retroactiva, d'acord amb el darrer incís de l'article 40.1 LOTC. Aquesta mateixa eficàcia s'estén, igualment, a les

possibles conseqüències sancionadores derivades de l'incompliment dels preceptes declarats inconstitucionals.

La Sentència inclou amb un total de quatre vots particulars.³

b) STC 130/2024

La STC 130/2024, per la seva banda, empra una argumentació molt succinta en els seus fonaments jurídics. Amb tot, destaca la referència a la jurisprudència continguda a les STC 28/2022, del 24 de febrer; 57/2022, del 7 d'abril; i 120/2024, del 8 d'octubre, així com el raonament de que la doctrina constitucional limita l'abast de la competència autonòmica en matèria processal, assignant-li un caràcter restrictiu en la mesura que, del contrari, es podria acabar buidant de contingut o privant de tot significat l'article 149.1.6 CE (vid. el FJ 2).

c) STC 25/2025

Finalment, en el cas de la STC 25/2025, el TC delimita, en primer lloc, l'objecte del seu pronunciament. D'una banda, té en compte la incidència que hi poden tenir les sentències que han resolt recursos d'inconstitucionalitat precedents interposats contra la mateixa Llei 1/2022. D'aquesta manera, la sentència objecte de valoració:

— Declara l'extinció del recurs d'inconstitucionalitat, per pèrdua sobrevinguda d'objecte, en relació amb els articles 1.3, 7.11, 12 i els apartats 1, 2 i el següent incís de l'apartat 3 («y en cualquier caso, no inferior a cinco años, si el titular de la vivienda es una persona física y no inferior a siete años si es una persona jurídica») de la disposició transitòria de la Llei 1/2022, perquè ja havien estat declarats inconstitucionals per la STC 120/2024, del 8 d'octubre.

— Desestima el recurs d'inconstitucionalitat en relació amb els articles 1.1, 12.3 (part subsistent) per remissió a la doctrina de la STC 120/2024. En concret, pel que fa a la part subsistent de l'article 12.3 de la Llei 1/2022, l'exclou del seu pronunciament per incompliment de la càrrega argumental que correspon a la part actora.

3. El primer vot, formulat pels Srs. Ricardo Enríquez Sancho i Enrique Arnaldo Alcubilla, al·lega que la sentència hauria d'haver estimat també la inconstitucionalitat de l'article 10 de la Llei 1/2022, que dona una nova redacció a l'article 7.1 de la Llei 24/2015 en matèria de cessió obligatòria d'habitatge, per vulneració de l'article 33.3 CE. El segon vot, formulat per la Sra. Concepción Espejel Jorquera, comparteix el sentit del vot anterior en relació amb l'article 10 de la Llei 1/2022 i afegeix que discrepa del moment en el que s'ha dictat la sentència, atès que caldria haver resolt primer els recursos d'inconstitucionalitat que resten pendents devers la Llei estatal 12/2023, de 24 de maig, per ser aquesta Llei paràmetre de comparació amb la Llei 1/2022. El tercer vot, formulat pel Sr. César Tolosa Tribiño, considera que la Llei 1/2022 s'hauria hagut de declarar inconstitucional en el seu conjunt per infracció de l'article 149.1.1 CE. En aquest sentit, argumenta que els models de la Llei 1/2022 i de la Llei estatal 12/2023 són incompatibles, atès que la primera es fonamenta en una actuació administrativa de limitació i sancionadora, mentre que la segona es basa en una actuació administrativa de foment. Finalment, el quart vot, formulat pel Sr. José María Macías Castaño, considera que la declaració d'inconstitucionalitat s'hauria d'haver estès també a l'article 9.2 de la Llei 1/2022 —relatiu al concepte de *gran tenidor*— i que s'hauria hagut d'analitzar de manera més aprofundida la constitucionalitat de la Llei 1/2022 d'acord amb l'article 149.1.1 CE.

— Desestima igualment la infracció de l'article 149.1.1 CE, encara que la impugnació no vagi referida, com en el cas del recurs resolt per la STC 120/2024, al conjunt de la Llei 1/2022.

D'una altra banda, el Tribunal conclou que les modificacions de les lleis 18/2007, 24/2015 i 4/2016, que havien estat objecte de modificació per la mateixa Llei 1/2022 i que s'havien produït durant la tramitació del recurs, no determinen la desaparició del seu objecte. Finalment, la sentència precisa l'àmbit d'enjudiciament relatiu a l'article 10 de la Llei 1/2022 circumscrit —com sostenia la Generalitat de Catalunya— a la modificació de la lletra c) de l'article 7.1 de la Llei 24/2015, deixant així fora del seu pronunciament qualsevol part del precepte no afectat per la Llei 1/2022.

En segon lloc, el Tribunal desestima que la Llei 1/2022 sigui, com afirmen els recurrents, un acte de desobediència, en recuperar el contingut dels preceptes declarats inconstitucionals per les STC 16/2021, de 28 de gener, i 28/2022, de 24 de febrer. Pel que fa a la STC 16/2021, perquè la declaració d'inconstitucionalitat de la norma llavors impugnada (Decret llei 17/2019) no implica que el legislador competent en matèria d'habitatge no pugui restringir el dret de propietat, sinó que aquestes restriccions només es poden fer per llei formal. Quant a la STC 28/2022, el Tribunal afirma que no la pren en consideració, perquè l'esment que hi feien els recurrents se circumscriu a l'article 12 de la Llei 1/2022, que ja ha estat declarat inconstitucional.

Seguidament, el Tribunal analitza la impugnació de caràcter competencial referida a l'article 15 de la Llei 1/2022 que modificava l'article 15.4 de la Llei 4/2016 i conclou que l'incís que establia una regla especial de valoració aplicable al procediment d'expropiació forçosa per incompliment de la funció social de l'habitatge i que consistia en una reducció del 50% del valor de la propietat és contrari a l'article 149.1.18 CE, que atribueix a l'Estat la competència per a l'establiment dels criteris de determinació del preu just, d'aplicació uniforme en tot el territori nacional. En conseqüència, la sentència declara la inconstitucionalitat i consegüent nul·litat de l'incís esmentat de l'article 15.4 de la Llei 4/2016.

A continuació, el Tribunal fa una interpretació conforme de l'article 6.2 de la Llei 1/2022 que modifica l'article 124.2.j de la Llei 18/2007 referit a la tipificació com a infracció greu la conducta consistent en l'incompliment de l'obligació d'oferir el lloguer social. Segons la sentència, aquest article no és inconstitucional si s'interpreta en el sentit que només és sancionable l'incompliment dels requisits que ha de complir la proposta obligatòria de lloguer social, «en aquells casos» en què aquesta proposta no constitueixi una condició d'accés al procés judicial. Per a la identificació de quins són aquests casos, la sentència es refereix de manera expressa a l'article 5 de la Llei 24/2015, malgrat no estar impugnat de manera expressa perquè, segons s'afirma, després de la STC 120/2024, és l'únic precepte legal vigent que inclou dos supòsits d'obligació d'oferir una proposta de lloguer social obligatori. La sentència afirma que el cas de lloguer social obligatori que contempla l'apartat 1 de l'article 5 esmentat (dació, compensació o compravenda) no resulta problemàtic, però que, per contra, en el cas previst a l'apartat 2 del mateix article 5 (obligació d'oferir el lloguer social abans de formular la demanda judicial d'execució de préstec hipotecari o de desnonament per impagament de la renda del lloguer), l'obligació esmentada sí constitueix un requisit d'accés al procés que vulneraria la competència estatal en matèria de legislació processal (art. 149.1.6 CE). Amb aquesta

declaració, el Tribunal, sense explicar-ne el motiu, s'aparta del criteri seguit a la STC 120/2024 precedent on, de manera expressa, va afirmar, que l'article 5.2 de la Llei 24/2015 «no és ni podia ser objecte del recurs d'inconstitucionalitat que és resolt per la sentència esmentada ni que tampoc era un precepte que hagués estat objecte d'una prèvia declaració d'inconstitucionalitat». En qualsevol cas, aquesta declaració *obiter dicta* no es trasllada⁴ a la part dispositiva de la sentència 25/2025 i, per això, l'article 5.2 de la Llei 24/2015 està vigent.

Finalment, la sentència desestima la resta d'impugnacions de qüestions substantives —que es refereixen a uns incompliments de la funció social de la propietat (relatius a la desocupació permanent dels habitatges) i a uns mecanismes d'intervenció administrativa, quan aquests incompliments es produeixen— perquè no vulneren l'article 33 CE. El TC considera que, en aquest cas, els preceptes impugnats persegueixen una finalitat constitucionalment legítima connectada amb l'article 47 CE que reconeix el dret a gaudir d'un habitatge digne. A més, aquests preceptes «no desposseeixen el propietari de la seva utilitat individual o econòmica ni fan irreconeixible el dret de propietat sobre l'habitatge». S'esmenta el precedent de la STC 16/2018, de 22 de febrer, dictada en relació amb la Llei foral 24/2013, de 2 de juliol.

La Sentència inclou dos vots particulars.⁵

2.2. FONTS COMPLEMENTARI DE RISCOS DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA: STC 121/2024, DEL 8 D'OCTUBRE, I 127/2024, DEL 22 D'OCTUBRE

Antecedents i contingut resolutori

El Decret llei 15/2021 va crear el Fons Complementari de Riscos de la Generalitat de Catalunya, dotat amb una quantia inicial mínima de 10 milions d'euros, per fer front a les

4. En realitat no era possible que s'incloués en la part dispositiva cap declaració d'inconstitucionalitat relativa a l'article 5.2 de la Llei 24/2015, per ser una llei formalment diferent a la Llei 1/2022.

5. El primer vot, formulat de forma conjunta pels Srs. César Tolosa Tribiño; Enrique Arnaldo Alcubilla; Concepción Espejel Jorquera i José Maria Macias Castaño, considera que els arts. 1.1; 1.2; 1.4; 1.5; 2; 4; 5; 15.1 i 15.4 de la Llei 1/2022 s'haurien hagut de declarar inconstitucionals, ja que, en la seva opinió, són contraris a les competències estatals en matèria de planificació i condicions bàsiques de la igualtat (art. 149.1.1 CE) i afecten negativament la inversió i la construcció d'habitatges nous. Addicionalment, aquests magistrats també consideren que els articles 1.5; 3; 4; 5 i 10 de la Llei 1/2022 infringeixen l'article 33 CE. En el seu raonament, els magistrats argumenten —entre altres qüestions— que els models de la Llei 1/2022 i de la Llei estatal 12/2023 són incompatibles, atès que la primera es fonamenta en una actuació administrativa de limitació i sancionadora, mentre que la segona es basa en una actuació administrativa de foment. El segon vot particular, formulat pel Sr. Ricardo Enríquez Sancho, comparteix la decisió de la majoria del Tribunal Constitucional de declarar inconstitucional l'incís de l'article 15.4 de la Llei 1/2022 i la interpretació conforme de l'article 6.4 d'aquesta mateixa norma. No obstant això, considera que també s'haguessin hagut de declarar inconstitucionals els articles 3, 4 i 5 de la Llei 1/2022, atès que, en la seva opinió, la habilitació de potestats d'execució a favor de l'Administració per a reaccionar enfront de l'ocupació de l'habitatge que estableix la Llei 1/2022 vulnera el contingut essencial del dret a la propietat privada (art. 33.1 CE) així com la proporcionalitat dels mitjans d'execució forçosa dels actes administratius. Igualment, i en coherència amb el vot particular que aquest mateix magistrat va fer a la STC 120/2024, també exposa que s'hagués hagut de declarar la inconstitucionalitat de l'article 10 de la Llei 1/2022 —que atorga una nova redacció a l'article 7.1 de la Llei 24/2015 en matèria de cessió obligatòria d'habitatge— per vulneració de l'article 33.3 CE.

obligacions legals que li corresponen en relació amb els riscos que no cobreixen les pòlisses d'assegurances de responsabilitat civil, patrimonial i comptable subscrites per la Generalitat per sinistres que puguin afectar els funcionaris públics, alts càrrecs i membres del Govern de la Generalitat i persones en l'exercici del seu càrrec o de les seves funcions, quan resulti afectat el patrimoni d'aquestes persones per resolucions o actes administratius o judicials en procediments administratius o judicials que no hagin conclòs amb una resolució ferma. Es tracta d'un mecanisme previst legalment, amb caràcter subsidiari i complementari per protegir i garantir el dret a la indemnitat de les persones afectades en l'exercici de les seves funcions, al menys fins que no hi hagi un pronunciament judicial ferm que declari la seva responsabilitat disciplinària, comptable o penal.

Cal advertir que el Decret llei esmentat fou convalidat pel Parlament de Catalunya i tramitat com a proposició de llei, essent finalment aprovada la Llei 2/2022, de 3 de març, del Fons Complementari de riscos de la Generalitat de Catalunya, que va derogar el Decret llei 15/2021 impugnat. Val a dir que, contra la citada Llei 2/2022, si bé reproduïa la quasi totalitat del contingut material del Decret llei 15/2021, no s'hi va interposar recurs d'inconstitucionalitat, per la qual cosa aquesta Llei 2/2022 continua actualment vigent.

Tanmateix, contra el Decret llei 15/2021 es van interposar dos recursos d'inconstitucionalitat: un interposat per més de 50 diputats del Grup parlamentari Vox al Congrés, i que va ser resolt per la STC 121/2024, del 9 d'octubre, i l'altre, interposat per més de 50 diputats del Grup parlamentari popular al Congrés i que va ser resolt per la STC 127/2024, del 22 d'octubre. Els arguments dels recurrents eren, essencialment, els mateixos en ambdós recursos. D'aquesta manera, es denunciava: (i) l'incompliment del pressupòsit habilitant formal i material per dictar un decret llei; (ii) la infracció de l'article 149.1.6 CE, perquè la norma impugnada crea una garantia no prevista en la legislació processal que impedeix, a més, l'execució de les resolucions judicials; (iii) la infracció de l'article 149.1.18 CE, perquè la creació de la garantia vulnera la normativa bàsica en matèria de funció pública; (iv) la infracció del principi de separació de poders; (v) la infracció del principi d'exclusivitat de la potestat jurisdiccional (art.117 CE); (vi) la infracció de l'article 9.3 CE, en relació amb els articles 31.2 i 103.1 CE, per ser el Decret llei una llei singular que incorre en manifesta arbitrarietat; (vii) la infracció dels articles 1.2, 1.3,2 i 168 CE per perseguir el Decret llei una finalitat inconstitucional a través de mitjans il·lítics consistent en «l'exempció de tota responsabilitat pels actes de malversació de cabals públics dirigits a promocionar la secessió de la Comunitat Autònoma de Catalunya».

Per la seva part, la Generalitat de Catalunya va defensar que tota la regulació s'emparava en els principis de protecció i indemnitat dels servidors públics i que la connexió del principi de protecció envers els directius, alts càrrecs i membres del govern s'emparava també en la presumpció d'innocència. A més, es va sostenir que es tractava d'una protecció fonamentada legalment en l'obligatorietat d'establir un sistema de cobertura de responsabilitats mitjançant assegurances de responsabilitat civil i que aquestes responsabilitats —incloses les comptables— ja eren de fet objecte d'assegurament a les pòlisses d'aquesta i d'altres administracions públiques, per bé que, precisament, la manca sobrevinguda d'aquestes cobertures era el que havia motivat aquesta regularització. Així mateix, es justificava a bastament el compliment dels pressupòsits habilitadors que justifiquen el mecanisme del decret llei, alhora que es negava que es tractés de cap llei singular ni que tingués arbitrarietat alguna. Finalment, es negava també que

hi hagués cap vulneració del principi de divisió de poders ni de cap infracció dels articles 117 i 136 CE en relació amb l'exclusivitat jurisdiccional del Poder Judicial i del Tribunal de Comptes.

Igualment, la Generalitat de Catalunya va posar de manifest diversos antecedents que confirmaven la constitucionalitat del Decret llei 15/2021. És el cas del dictamen 2/2021, favorable per unanimitat, del Consell de Garanties Estatutàries; l'informe de l'Advocacia de l'Estat de 21 de juliol de 2021 emès en les actuacions prèvies 80/19 davant del Tribunal de Comptes; l'informe de la Fiscalia Superior de Catalunya de 25 d'octubre de 2021 en les diligències indeterminades 63/2021 que va demanar la inadmissió a tràmit de la querella presentada en el seu dia contra el President de la Generalitat i membres del seu Govern; i la interlocutòria d'inadmissió d'aquesta querella i de les denúncies de 17 de novembre de 2021. Tots aquests documents eren coincidents —sempre en la perspectiva dels concrets procediments— en negar cap inconstitucionalitat o arbitrarietat respecte del Decret llei 15/2021.

La STC 121/2024 va estimar el recurs interposat pel Grup parlamentari VOX al Congrés i, en conseqüència, va declarar la inconstitucionalitat i consegüent nul·litat del Decret llei exclusivament per infracció de l'article 86.1 CE per manca de compliment de la càrrega d'acreditar la concurrència del pressupòsit habilitant per a l'adopció del Decret llei. Com a conseqüència d'aquest pronunciament, el TC va decidir no examinar la resta de vulneracions competencials i substantives denunciades. Aquesta sentència va comptar amb dos vots particulars. La STC 127/2024, per la seva banda, va declarar l'extinció del recurs interposat pel Grup parlamentari popular al Congrés per pèrdua sobrevinguda d'objecte, ja que prèviament la STC 121/2024 havia declarat la inconstitucionalitat del mateix Decret llei 15/2021.

Fonamentació de la Sentència

En primer lloc, el TC aplica la seva reiterada doctrina (STC 103/2017 i 166/2023) sobre la subsistència de l'objecte del recurs d'inconstitucionalitat quan la norma impugnada és un decret llei que ha estat derogat. En aquests casos, cal tenir present que la derogació d'un decret llei per una llei posterior no impedeix que el Tribunal vetlli igualment pel correcte funcionament del sistema de producció normativa i, en conseqüència, per l'adequació del decret llei a les condicions i limitacions que l'article 86.1 CE estableix per a la legislació d'urgència (pressupòsit habilitant i límits materials). Igualment subsisteix el recurs quan les pretensions deduïdes tinguin un contingut competencial perquè els àmbits de competència respectius no poden quedar alterats per la derogació o modificació de les disposicions normatives que van originar el recurs.

Seguidament, el Tribunal analitza la concurrència del pressupòsit habilitant de la norma consistent en l'examen de la concurrència d'una situació d'extraordinària i urgent necessitat que igualment han de respectar els decrets lleis dictats pels governs autonòmics. El Tribunal entén que no existeix cap explicació de per què la norma impugnada ha de ser aprovada amb una urgència extraordinària, sostraint-la del procediment parlamentari, no essent suficient la mera invocació general feta en el preàmbul i en seu parlamentària sobre l'oportunitat o conveniència de comptar amb aquesta normativa per donar així cobertura als servidors públics davant els riscos exclosos de les pòlisses d'assegurança subscrietes per la Generalitat de Catalunya.

D'aquesta manera, el TC, en aplicació de la seva doctrina (STC 125/2016 i 61/2018), realitza un control estricte del pressupòsit habilitant de l'extraordinària i urgent necessitat del decret llei i rebutja interpretacions extensives que, per raons de conveniència, permetin el sacrifici de la posició institucional del poder legislatiu a favor de la potestat legislativa extraordinària del Govern.

La Sentència inclou dos vots particulars.⁶

3. DRET A L'HABITATGE: STC 26/2025, DEL 29 DE GENER

Antecedents i contingut resolutori

La STC 26/2025, del 29 de gener, és el segon pronunciament del TC sobre la Llei 12/2023, de 22 de maig, pel dret a l'habitatge, que és una disposició normativa que ha estat objecte d'una nombrosa conflictivitat constitucional, com ho demostren els set recursos d'inconstitucionalitat que s'han interposat contra aquesta llei estatal. En aquest cas concret, la STC 26/2025 resol un recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup parlamentari popular al Congrés. Prèviament, mitjançant la STC 79/2024, del 21 de maig, el TC va resoldre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Consell de Govern de la Junta d'Andalusia. Encara resten pendents de resoldre els recursos d'inconstitucionalitat interposats pels Consells de Govern de la Xunta de Galícia, del País Basc, de Madrid i les Illes Balears i també el recurs del Govern de la Generalitat i el del Parlament de Catalunya.

La Llei 12/2023 és la primera llei estatal que, des de l'aprovació de la CE, regula el dret a l'habitatge. La STC 79/2024 va concloure que, encara que el dret a l'habitatge és una competència exclusivament autonòmica que totes les comunitats autònomes han assumit d'acord amb els seus estatuts d'autonomia, l'Estat disposa també de certs títols competencials que li permeten incidir en la garantia i l'accés a un habitatge digne i adequat, com és el cas dels articles 149.1.1, 149.1.8 i 149.1.13 CE que s'invocaven a la norma per emparar la competència de l'Estat. De fet, a partir d'aquesta STC 79/2024, s'amplia l'abast amb què s'interpreta l'article 149.1.1 CE, ja que el què abans es considerava que quedava circumscrit al contingut primari del dret o posicions jurídiques fonamentals, ara s'interpreta com un títol que habilita l'Estat perquè pugui establir un règim detallat, en tota la seva extensió, de les condicions bàsiques que s'identifiquen com a necessàries.

6. El primer vot particular, subscrit pels magistrats Tolosa Tribiño i Enríquez Sancho, considera que la sentència hauria hagut de pronunciar-se també en el sentit d'estimar, a més de la infracció de l'article 86.1 CE, la vulneració de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de legislació processal (art. 149.1.6) per la introducció d'especialitats processals desvinculades de qualsevol particularitat del dret substantiu autonòmic i, per infracció dels arts. 117, 118 i 136 CE per vulneració de les garanties constitucionals de l'obligació de fer executar allò jutjat i de complir les sentències, pròpies de l'estat de dret. El segon vot particular, subscrit pels magistrats Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera i Macías Castaño, incideix també en la necessitat d'estendre l'examen de constitucionalitat a la totalitat de les qüestions plantejades pel recurrent i, en concret, respecte de la falta de competència i de les infraccions materials dels articles 117, 118 i 136 CE i addicionalment de l'article 9.3 CE, estiment que hauria estat necessari aquesta anàlisi en tant que el contingut material de la norma enjudiciada perviu en una llei posterior no impugnada.

La STC 26/2025, objecte d'anàlisi, estima parcialment el recurs interposat i declara la inconstitucionalitat i nul·litat d'alguns articles⁷ de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil (LEC), en la redacció donada per la disposició final cinquena, apartats 2 i 6 de la Llei 12/2023, perquè estableixen mesures que no eren raonables i proporcionades i vulneraven, consegüentment, el dret a la tutela judicial efectiva (art.24.1 CE). Quant a la resta d'articles impugnats, la STC 26/2025, d'una banda, declara la pèrdua sobrevinguda d'objecte del recurs en relació amb aquells preceptes⁸ que ja havien estat declarats inconstitucionals i nuls per la STC 79/2024 com eren, entre d'altres, els que permetien que l'Estat regulés qüestions relatives als habitatges protegits o parcs públics d'habitatges, i, d'una altra, desestima la resta d'articles impugnats.

La Sentència inclou dos vots particulars.

Fonamentació de la Sentència

La doctrina de la STC 26/2025 fa referència a les qüestions següents:

a) Requisits de procedibilitat exigits als grans tenidors (disposició final cinquena de la Llei 12/2023). El TC analitza, en el FJ 6 de la sentència, la compatibilitat de la disposició final cinquena de la Llei 12/2023 amb el dret a la tutela judicial efectiva. Aquesta disposició va modificar la LEC per incorporar-ne uns requisits específics de procedibilitat per a l'admissió de les demandes de desnonament, de recuperació de la possessió o d'execució hipotecària d'immobles que siguin el domicili habitual de la persona demandada que es troba en situació de vulnerabilitat, sempre que la part actora tingui la condició de gran tenidor. D'aquesta manera, calia que la demanda anés acompanyada d'una prova específica de (i) si l'immoble constituïa habitatge habitual de l'ocupant; (ii) si la part demandant ostentava la condició de gran tenidor —en cas contrari, la part demandant havia d'aportar un certificat del Registre de la Propietat que indiqués quins eren les seves propietats—; (iii) si la part demandada es trobava en situació de vulnerabilitat econòmica, cas que la part demandant tingui la condició de gran tenidor —la concurrència d'aquesta situació s'havia d'acreditar amb document acreditatiu expedit pels serveis de les administracions autonòmiques i locals competents o bé mitjançant la declaració responsable de l'actora d'haver acudit als serveis assenyalats en la data d'haver-se iniciat en un termini de cinc mesos abans d'interposar la demanda—; i (iv) si s'havia celebrat el tràmit preceptiu i previ de conciliació o intermediació.

La part recurrent qüestionava que aquests requisits vulneraven el dret a la tutela judicial efectiva en els vessants del dret d'accés al procés i del dret a l'execució de les resolucions judicials fermes, perquè, en essència, l'admissió de la demanda restava condicionada al compliment de requisits aliens a la voluntat i diligència de les parts que, a més, no eren proporcionats, ja que la seva finalitat no era evitar el procés, sinó facilitar l'exercici de competències de protecció social i d'habitatge.

7. Es tracta dels articles 439.6c i 439.7; 655 bis, apartats 1 i 2 i 685.2 LEC.

8. Es tracta dels articles 16; 27.1 i 27.3 de la Llei 12/2023.

El TC recorda, en primer lloc, la seva doctrina sobre la validesa dels requisits legals que poden condicionar l'exercici del dret a la tutela judicial efectiva, que, com la resta de drets fonamentals, no té caràcter absolut. Per això, s'admeten aquelles restriccions que responguin a una finalitat d'interès general, siguin establertes per llei, i siguin raonades i proporcionades. Igualment, exposa que el dret d'accés a la jurisdicció, com a primera manifestació del dret de tutela judicial efectiva, no és un dret de llibertat que es pot exercir directament a partir de la CE, sinó un dret prestacional de configuració legal que subjecta el seu exercici a la concurrència dels requisits processals que estableixi el legislador. Finalment, el TC expressa que també forma part de l'article 24 CE, el dret a l'execució de les resolucions judicials fermes, que pot estar també subjecte a requisits, sempre i quan no generin obstacles arbitraris o desproporcionats, siguin raonables i permetin una ponderació equilibrada entre l'efectivitat de la sentència i altres bens jurídics en joc.

En aplicació d'aquesta doctrina, el TC admet que les mesures controvertides persegueixen una finalitat constitucionalment legítima, com és la protecció de les persones que es troben en una situació de vulnerabilitat econòmica en compliment del mandat que deriva de l'article 47 CE. Això no obstant, el Tribunal conclou, però, que són mesures desproporcionades perquè suposen traslladar a la part actora la càrrega d'acreditar la vulnerabilitat de la part demandada quan existeixen, en realitat, altres mecanismes que permeten aconseguir la mateixa finalitat sense impedir el dret d'accés a la justícia o el dret a la continuació del procés corresponent. En conseqüència, el Tribunal declara la inconstitucionalitat i nul·litat dels articles de la LEC impugnats.

b) Mecanismes per ampliar l'oferta d'habitatge social o dotacional [article 15.1.b, c i d de la Llei 12/2023]. El TC rebutja que els mecanismes previstos a la Llei 12/2023 perquè les comunitats autònomes i els ajuntaments amb competència sobre ordenació urbanística i territorial puguin ampliar l'oferta d'habitatge social o dotacional incorrin en algun excés competencial, ja que suposen l'exercici legítim de les competències estatals previstes a l'article 149.1.1 i 149.1.13 CE. En particular, l'article 15.1 de la Llei 12/2023 permet que es qualifiqui com a ús compatible del sòl dotacional, l'ús d'habitatge dotacional públic i, d'una altra, admet la possibilitat d'obtenir sòl per a habitatge dotacional o social amb càrrec a actuacions de transformació urbanística. Igualment, s'estableix l'obligació de promoure determinades tipologies edificatòries i de modalitat d'habitatge i allotjaments en l'ordenació territorial i urbanística, amb la finalitat d'adaptar l'habitatge a la demanda. També es fixa la prohibició de modificar la qualificació del sòl urbà com de reserva d'habitatge de protecció pública o l'obligació, per al sòl de reserva d'habitatge subjecte a algun règim de protecció pública, a reservar un mínim d'un 50% a habitatge amb algun règim de protecció pública, únicament en règim de lloguer. De manera subsidiària, el Tribunal també rebutja que els mecanismes esmentats vulnerin l'autonomia local, perquè el grau amb què es redueix la capacitat de decisió dels Ajuntaments és correlatiu a la importància dels interessos supralocals afectats.

c) Informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge (art. 31.1 i 31.2 de la Llei 12/2023). El TC confirma també la constitucionalitat de la previsió que recull la informació mínima que la persona interessada en les operacions de compra o arrendament

d'un habitatge pot requerir abans de la formalització del contracte perquè s'emmarca en el títol competencial de l'article 149.1.8 CE que és un precepte que garanteix la transparència de l'operació contractual

d) Mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes d'arrendament d'habitatge en les zones de mercat tens (disposició final primera de la Llei 12/2023). En aquest cas, si bé el Tribunal reconeix que la limitació de la renda controvertida afecta el dret de propietat, afirma, però, que es tracta d'una afectació molt tangencial, que té caràcter temporal i un valor objectiu, perquè es troba a prop del valor de mercat. Per tot això, la sentència conclou que no es vulnera l'article 33 CE, perquè la mesura només es projecta sobre una expectativa de benefici econòmic que no conforma el contingut essencial del dret de propietat i ni obliga al propietari a posar l'habitatge en el mercat de lloguer o a fixar un preu antieconòmic. A més, existeix un equilibri just entre els mitjans emprats (modulació de la renda lliurement pactada a l'inici del contracte) i la finalitat pretesa (atendre la demanda de lloguer dels habitatges residencials en les zones de mercat tens a un preu raonable).

La Sentència inclou dos vots particulars.⁹

4. LLOGUER DE VEHICLES DE TRANSPORT AMB CONDUCTOR (VTC): STC 111/2024, DEL 10 DE SETEMBRE, I 112/2024, DEL 10 DE SETEMBRE

Antecedents i contingut resolutori

El lloguer de vehicles de transport amb conductor (VTC) és una matèria que en els darrers anys ha esdevingut molt controvertida, pels nombrosos canvis normatius a la què ha estat subjecta i sobretot pel conflicte obert que manté amb el sector del taxi. Durant el període examinat, el TC s'ha pronunciat en dos ocasions sobre aquesta matèria: a) D'una banda, la STC 111/2024, del 10 de setembre va desestimar el recurs d'inconstitucionalitat interposat per més de 50 diputats del Grup confederal de Unidas Podemos contra el Decret llei de la Junta d'Andalusia 8/2022, de 27 de setembre, pel qual es modifica la Llei 2/2023, de 12 de maig, de

9. El primer vot, subscrit pel Magistrat Enríquez Sancho, discrepa de la sentència de la majoria, perquè considera que en alguns casos els mecanismes per ampliar l'oferta d'habitatge social o dotacional previstos a l'article 15 de la Llei 12/2023 no s'emparen en els títols competencials estatals invocats i en d'altres sí vulneren l'autonomia local dels municipis. Igualment, en el cas de la informació mínima en les operacions de compra i arrendament d'habitatge, es tracta d'una matèria que no s'encabeix en l'article 149.1.8 CE. El segon vot particular, subscrit pels Magistrats Espejel Jorquera, Arnaldo Alcubilla, Tolosa Tribiño i Macías Castaño, a banda de reproduir les mateixes discrepàncies que el Magistrat Enríquez, afegeix que les mesures de contenció de preus en la regulació dels contractes d'arrendament d'habitatge en les zones de mercat tens sí vulneren l'article 33 CE. Finalment, si bé es coincideix amb la declaració d'inconstitucionalitat de la sentència referida als preceptes de la LEC que estableixen l'exigència de celebrar el tràmit preceptiu i previ de conciliació o intermediació s'afirma, però, que, la sentència hauria d'haver declarat també la seva inconstitucionalitat per vulneració del principi de seguretat jurídica per manca absoluta de concreció legal dels pressupòsits i condicions essencials d'ambdós procediments que deixa el ciutadà en una situació d'absoluta incertesa.

transports urbans i metropolitans de viatgers a Andalusia. La norma impugnada tenia per objecte establir una regulació homogènia a Andalusia de les autoritzacions de VTC davant la finalització imminent del termini que permetia als titulars de les autoritzacions VTC d'àmbit nacional prestar serveis en l'àmbit urbà. En aquest cas, els recurrents qüestionaven l'incompliment del pressupòsit habilitant per dictar el Decret llei i la vulneració de l'autonomia local, del principi d'igualtat i de la competència estatal en matèria de transport terrestre. *b)* D'una altra banda, la STC 112/2024 va estimar una qüestió d'inconstitucionalitat plantejada pel Tribunal Suprem en relació amb un article del Decret llei 1/2019 de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, que establí la precontractació dels serveis VTC amb una antelació mínima de trenta minuts per possible incompatibilitat amb l'article 38 CE.

Fonamentació de les sentències

En el cas de la STC 111/2024, el Tribunal es va basar en una sentència prèvia, la STC 88/2024 que, en relació amb una impugnació similar contra una Llei de l'Assemblea de Madrid, va concloure que la legislació autonòmica podia regular les autoritzacions VTC dins del seu territori. A més, la sentència va considerar justificada la situació d'extraordinària i urgent necessitat que va habilitar l'adopció de la norma impugnada. També va refusar la vulneració de l'autonomia local per concórrer un interès supralocal consistent en la coordinació d'aquest tipus de transport. Finalment, el TC va desestimar la vulneració de la competència estatal en matèria de transport terrestre perquè la regulació autonòmica es limitava al seu àmbit de competència i perquè no es permetia la prestació de serveis VTC sense autorització prèvia.

La STC 112/2024, després de resoldre unes qüestions prèvies de caràcter processal, comença amb una exposició del context de l'activitat de transport de viatgers per VTC i per taxi que es pot sintetitzar en les notes següents:

— Els taxis i les VTC coincideixen només en un dels tres segments en què es divideix el mercat de transport urbà mitjançant vehicles amb conductor, com és el de la prèvia contractació, restant exclosos la parada en via pública i la contractació del vehicle en circulació que estan reservats pels taxis.

— Els taxis i les VTC són dues modalitats de transport discrecional de passatgers en vehicles de turisme que estan sotmesos a dues regulacions diferents, fet que comporta la possibilitat d'establir diferents condicions d'exercici de l'activitat:

a) El transport per taxi té la consideració de servei d'interès públic i, en conseqüència, la seva prestació s'ha de fer en determinades condicions de qualitat i universalitat, sense possibilitat de triar per criteris comercials la prestació d'uns serveis i rebutjar-ne d'altres i amb garantia d'un determinat preu reflectit en la fixació de les seves tarifes. Existeix un *numerus clausus* de llicències i els seus conductors han d'acreditar una particular capacitat professional.

b) Les VTC, per contra, no estan sotmeses a l'obligació de prestar el servei, si bé el servei de transport que ofereixen ha de ser precontractat pel client abans de la seva prestació.

Les seves tarifes no estan regulades ni tampoc les seves condicions del servei, com els horaris o calendaris durant els quals poden desenvolupar la seva activitat.

A continuació, el TC recorda la seva doctrina sobre el dret a la llibertat d'empresa garantit per l'article 38 CE i que empara el dret a «iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial». S'afegeix que la llibertat d'empresa –com qualsevol altre dret– no és absoluta i que es pot sotmetre a mesures restrictives o limitatives, distingint a aquest efecte entre normes que limiten l'accés al mercat i normes que restringeixen l'exercici de l'activitat empresarial. Pel TC, l'exigència d'un temps mínim de precontractació és una restricció que afecta l'exercici de l'activitat i el cànon de control de la seva constitucionalitat és diferent que el que s'aplica quan és una norma que regula l'accés al mercat. D'aquesta manera, quan són mesures normatives que afecten l'accés s'imposa un cànon de proporcionalitat en sentit propi, que és més restrictiu. Per contra, en el cas de normes que regulen l'exercici d'una activitat s'aplica un cànon de raonabilitat «en el sentido de que respondan a un objetivo constitucionalmente legítimo y sean idóneas o adecuadas para conseguirlo, sin que su intensidad llegue al punto de suponer un impedimento práctico del libre ejercicio de la actividad económica». En relació amb aquesta darrera exigència, el control del TC és merament negatiu, sense que el Tribunal pugui fiscalitzar l'oportunitat d'una concreta elecció del legislador, que representa la plasmació d'una legítima opció política. Seguidament, el TC projecta en la sentència aquesta doctrina constitucional al cas concret i si bé constata que l'objectiu de la norma de les Illes Balears, consistent en la cerca d'un equilibri entre el sector de les VTC i el del taxi, és una finalitat constitucionalment legítima, conclou, en canvi, que no és una mesura adequada ni raonable «*por cuanto supone un serio obstáculo para el desarrollo de la actividad de VTC en el mercado del alquiler de los vehículos con conductor*». En conseqüència, el TC declara la inconstitucionalitat i consegüent nul·litat de l'exigència de precontractació dels serveis VTC amb trenta minuts d'antelació prevista al Decret llei 1/2019 de les Illes Balears.

A parer del Tribunal Constitucional: (i) la norma no aporta cap justificació sobre l'exigència d'establir un interval de temps mínim de precontractació per aconseguir la finalitat pretesa; (ii) a més, la norma situa als VTC en una evident desavantatge competitiu en l'únic segment del mercat en el que operen en competència amb el taxi; (iii) es tracta, a més, d'una limitació que qüestiona la viabilitat dels VTC pel seu efecte clarament dissuasori respecte dels viatgers d'aquest tipus de transport que reclamen la prestació d'aquest servei en el menor temps i pel menor preu; (iv) és també una limitació que s'aparta de la definició del servei de lloguer de vehicles amb conductor oferta per la Comissió Europea que comporta la immediata realització del servei sol·licitat en línia; (v) no protegeix al consumidor ni comporta cap garantia addicional en la prestació del servei; (vi) les finalitats perseguides per la norma (millora de la gestió de la mobilitat de les persones viatgeres, la garantia del control efectiu de les condicions de prestació dels serveis i la convivència ordenada entre el sector del taxi i la VTC) es poden assolir mitjançant altres mecanismes que siguin raonables i menys onerosos en quant al sacrifici de la llibertat d'empresa. Respecte a aquesta qüestió, la Sentència recorda que el TJUE suggereix «la utilización de medidas menos restrictivas, y, entre ellas, las referidas a la organización de los servicios de VTC, limitaciones de estos servicios durante determinadas franjas horarias o incluso restricciones de circulación en determinados espacios (STJUE de 8 junio de 2023, asunto Prestige and Limousine, S. L., § 99)».

5. SENTÈNCIES SOBRE DRETS FONAMENTALS

5.1. DRET A NO SER DISCRIMINAT PER RAÓ DE NAIXEMENT I AMPLIACIÓ DEL PERMÍS DE NAIXEMENT DE LES FAMÍLIES MONOPARENTALS: STC 140/2024, DEL 6 DE NOVEMBRE

Antecedents i contingut resolutori

La STC 140/2024, del 6 de novembre, va estimar la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada per la Sala Social del TSJ de Catalunya¹⁰ i, en conseqüència, va declarar inconstitucional que les mares biològiques de famílies monoparentals, treballadores per compte aliena, no podessin ampliar el seu permís per naixement més enllà de les setze setmanes. Es tracta del primer pronunciament del TC sobre el fenomen de la monoparentalitat. Estem davant d'una realitat multidimensional que ha existit sempre, tant per circumstàncies involuntàries (cas de viudetat o d'absència del cònjuge per guerra, emigració o empresonament) com per causes voluntàries, fruit d'una elecció de la mare, supòsit aquest que tradicionalment ha estat objecte de censura moral i desaprovació. Fins i tot, la terminologia al voltant d'aquest concepte ha estat igualment molt controvertida amb l'ús d'expressions estigmatitzants i plenes de prejudicis, com és el cas de «famílies trencades o incompletes», «mares soles» (*lone mothers*) o «abandonades» (*deserted wives*). El cert és que el terme *família monoparental* que actualment s'utilitza és una adaptació del nom francès *familles monoparentelles*. En qualsevol cas, resulta il·lustratiu que, a dia d'avui, no existeixi encara una definició jurídica i legal, clara i unívoca, d'aquest fenomen.

La controvèrsia que dona lloc al pronunciament del TC es circumscriu a la determinació de quina ha de ser la durada del permís de naixement a favor d'una mare biològica d'una família monoparental. En no existir-hi una previsió legal expressa, es planteja el dubte de si és possible la seva ampliació amb l'acumulació del permís corresponent a l'altre progenitor, si aquest hagués existit.

Prèviament, el Tribunal Suprem (TS) ja s'hi havia pronunciat en dues ocasions. Així, el Ple de la seva Sala Social, en un recurs de cassació per a la unificació de doctrina, va desestimar, mitjançant la Sentència núm. 169/2023, de 2 de març, la pretensió d'ampliació del permís de naixement d'una mare monoparental, per entendre que comportava una modificació legal de la seva configuració, que només podia fer el legislador, prèvia ponderació dels diversos interessos en joc. Va afegir, a més, que aquesta interpretació era conforme amb la CE i la normativa internacional i europea i que l'eventual dèficit de protecció legal que resultava del Text refós de la Llei General de la Seguretat Social, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre (LGSS) i del text refós de la Llei de l'Estatut dels Treballadors (ET) era quelcom volgut i consentit pel legislador. Aquesta sentència va incloure, però, un vot particular discrepant favorable a l'ampliació pretesa, sobre la base d'una interpretació integradora de l'ordenament jurídic en atenció a l'interès superior del menor.

10. La qüestió d'inconstitucionalitat es va plantejar en relació amb l'article 48, apartats 4, 5 i 6 del text refós de l'Estatut dels Treballadors, aprovat per Reial Decret Legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre, en connexió amb l'article 177 del TRLGSS aprovat per RD Legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre.

Posteriorment, només amb una diferència d'un any i mig, la Sala Contenciosa del mateix TS, en un recurs referit a la mateixa problemàtica, però al què s'hi aplicava una norma diferent per raó del règim jurídic aplicable (Text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic, TRLEBEP), va dictar la Sentència núm. 1612/2024 de 15 d'octubre, on va reconèixer, en atenció també a l'interès superior del menor, el dret de les famílies monoparentals a doblar el permís de naixement previst a l'article 49 TRLEBEP per evitar, així, la discriminació dels nadons. Tot i no esmentar de manera expressa la sentència precedent de la Sala Social, la Sala Contenciosa Administrativa del TS va defensar que la interpretació que feia de l'ordenament jurídic era conforme amb la CE sense que existís cap justificació raonable de la diferència de tracte en funció del tipus de família, monoparental o biparental, a la què pertanyés el menor.

Finalment, resulta significatiu també que el Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE), mitjançant la Sentència de 16 de maig de 2024 (C-673-22) inadmetés una qüestió prejudicial plantejada per un Jutjat Social de Sevilla sobre la possibilitat d'acumular el permís de naixement en el cas de famílies monoparentals, ja que tenia per objecte una disposició de dret de la UE (Directiva 2019/1158) que no era encara aplicable al litigi principal i, per això, la qüestió plantejada tenia caràcter merament hipotètic.

La qüestió d'inconstitucionalitat resolta pel TC objecte de comentari porta causa d'una reclamació presentada l'any 2021 per una mare biològica de família monoparental que demanava l'ampliació fins a trenta dos setmanes de la prestació per naixement i cura de menor que inicialment li havia estat reconeguda només per a setze setmanes, per tal de poder gaudir també de la prestació corresponent al progenitor diferent de la mare biològica prevista per als casos de les famílies biparentals.

El Jutjat Social 34 de Barcelona va estimar, en primera instància, aquesta reclamació. No obstant, l'Institut Nacional de la Seguretat Social va interposar recurs de suplicació davant la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) que, vinculada per la interpretació feta per la Sala Social del TS a la Sentència 169/2023 de 2 de març de 2023 abans esmentada, es va veure obligada a plantejar una qüestió d'inconstitucionalitat per poder inaplicar l'article 177 de la LGSS i els apartats 4,5 i 6 de l'article 48 de l'ET, que, al seu entendre, eren inconstitucionals, perquè no contemplaven un règim específic pel gaudi dels permisos de naixement i cura del menor i de les corresponents prestacions de la Seguretat Social.

El dubte de constitucionalitat es plantejava des de dues perspectives. D'una banda, des de l'interès superior del menor, el TSJC defensava que els preceptes legals qüestionats comportaven un tracte discriminatori per raó de naixement en funció del model familiar al què pertanyien els menors, ja que, malgrat ser idèntiques les seves necessitats d'atenció i cura, els menors nascuts a una família monoparental rebien un temps d'atenció i cura molt inferior al que obtenien els menors nascuts de famílies biparentals. D'una altra banda, des de la perspectiva de la discriminació indirecta per raó de sexe, ja que, malgrat el caràcter aparentment neutre dels preceptes legals qüestionats, aquests tenien un impacte negatiu i desfavorable més intens sobre les dones que són les que, d'acord amb les dades estadístiques que s'hi adjunten, encapçalen majoritàriament les famílies monoparentals (fins a un 81% l'any 2020).

Tant l'advocacia de l'Estat, com el Fiscal General de l'Estat com també el lletrat de l'Administració de la Seguretat Social es van oposar a l'estimació de la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada. Entre les raons adduïdes van sostenir que no es complia amb el judici de

rellevància o que la qüestió no tenia fonament. A més, van defensar que no hi havia vulneració de l'article 14 CE i que, en tot cas, corresponia al legislador aprovar la durada del permís de naixement a favor de les mares de les famílies monoparentals.

Fonamentació de la Sentència

El TC comença amb l'anàlisi de l'evolució del tractament legislatiu de les inicials prestacions de maternitat i paternitat, que, segons la STC 111/2018, tenien una finalitat diferent, perquè mentre la maternitat protegia la salut de la mare i les relacions amb el seu fill després del part, el permís de paternitat, per la seva banda, afavoria la conciliació de la vida familiar i laboral i el foment de la corresponsabilitat. Posteriorment, la sentència esmenta també el Reial decret llei 6/2019, que va suposar un punt d'inflexió en el panorama normatiu com a conseqüència de l'equiparació gradual i progressiva entre el permís de paternitat i el de maternitat, que van passar a anomenar-se permisos de naixement i cura de fills i que es configuren, a més, com a drets intransferibles d'ambdós progenitors a un idèntic període de suspensió del contracte afavorint, per tant, l'accés i la permanència de la dona en el mercat de treball. A continuació, la sentència passa a resoldre el primer dubte de constitucionalitat plantejat i constata, d'entrada, que existeix una mateixa necessitat d'atenció i cura dels menors nascuts en famílies monoparentals respecte dels nascuts en famílies biparentals que és tractada, però, de manera diferent per la norma qüestionada. Per això, el TC conclou que és una diferència de tracte proscriu per l'article 14 CE que contempla el naixement com una de categoria sospitosa de causar discriminació.

Aquesta primera conclusió comporta dues conseqüències. D'una banda, s'inverteix la càrrega de la prova i és la representació del Govern (i del legislador) qui ha de justificar la finalitat legítima de la diferència de tracte. D'una altra, per a justificar la diferència de tracte s'aplica un estàndard d'exigència molt més elevat referit al cànon més estricte de raonabilitat i proporcionalitat de la mesura adoptada. En aquest punt, el TC rebutja, amb contundència, que les raons esgrimides per les parts personades superin aquest cànon de raonabilitat i proporcionalitat que justifiqui la desproporció entre els beneficis que suposadament perseguiria l'omissió legislativa qüestionada —referits, en abstracte, a l'assoliment d'una igualtat d'oportunitats entre homes i dones— i les conseqüències que se'n deriven pels menors de les famílies monoparentals, que estadísticament es troben en una situació d'especial vulnerabilitat i que veuen reduït substancialment el temps de cura que reben dels seus progenitors respecte dels nascuts en famílies biparentals.

La sentència afegeix que, si bé el legislador disposa d'un marge ampli de llibertat per a la configuració del sistema de Seguretat Social, la seva articulació concreta ha de respectar les exigències derivades de l'article 14 CE que són, però, vulnerades, en aquest cas concret, com a conseqüència de l'omissió de la regulació d'un règim específic de gaudi del permís de naixement de menors de famílies monoparentals.

La STC declara la inconstitucionalitat dels articles 48.4 ET i 177 LGSS, però no en declara la nul·litat, ja que, en ser un supòsit d'inconstitucionalitat per omissió, la declaració de nul·litat generaria un buit normatiu no desitjable en matèria de permisos i prestacions per

naixement i cura del menor. El TC afegeix, però, una important precisió en dir que, en tant el legislador no es pronunciï, els preceptes declarats inconstitucionals s'interpretaran en les famílies monoparentals en el sentit d'addicionar-se al permís de la mare biològica (setze setmanes), el previst per l'altre progenitor (deu setmanes, en excloure's les deu primeres). Aquest pronunciament, coincident amb el sentit de la STS de 15 d'octubre de 2024 (Sala Contenciosa) abans esmentada, va ser criticat pel vot particular concurrent amb què compta la sentència objecte de comentari, ja que suposava, en opinió dels magistrats discrepants, que el TC assumís una funció de legislador positiu que institucionalment no li corresponia i que constituïa, per això, un excés de jurisdicció.

Finalment, cal tenir present que la STC 140/2024 circumscriu la seva declaració d'inconstitucionalitat a la discriminació per raó de naixement en què incorre l'omissió legislativa denunciada i deixa sense resoldre la qüestió relativa a l'anàlisi d'una possible discriminació indirecta per raó de sexe de la mare sol·licitant de la prestació que conforma la família monoparental. Caldrà esperar a un nou pronunciament del TC per veure si té en compte la necessària perspectiva de gènere amb què s'ha d'abordar aquesta realitat multidimensional, que comporta posar en el centre les necessitats reals de les dones que decideixen optar per aquest tipus de família i superar així el model hegemònic de la biparentalitat com a prototipus de la modalitat familiar de referència. A més, aquesta necessària perspectiva de gènere s'ha de complementar amb una perspectiva interseccional que tingui en compte les diverses desigualtats creuades que pateixen els membres d'aquestes famílies monoparentals, i que poden ser racials, econòmiques, educatives, socials, religioses, culturals, administratives, d'orientació sexual o d'identitat de gènere.

5.2. DRET A NO SER DISCRIMINAT PER RAÓ DE SEXE EN RELACIÓ AMB L'EXCLUSIÓ D'UNA DONA D'UNA ASSOCIACIÓ RELIGIOSA QUE NOMÉS ADMET HOMES: STC 132/2024, DEL 6 DE NOVEMBRE

Antecedents i contingut resolutori

La STC 132/2024, del 6 de novembre, estima un recurs d'empara promogut per una dona que no havia estat admesa en una associació religiosa que només acceptava com a socis els homes. En síntesi, el TC considera que l'exclusió de la dona recurrent de l'associació religiosa, pel fet de ser dona, constitueix una discriminació per raó de gènere que no s'empara en la llibertat d'autoorganització de l'associació.

El recurs d'empara té el seu origen en una demanda interposada per la recurrent contra l'associació religiosa on demanava la nul·litat de l'article dels seus estatuts que exclouia les dones com a aspirants a socis. Tant el Jutjat de Primera Instància de Santa Cruz de Tenerife com l'Audiència Provincial de la mateixa ciutat van estimar el recurs, per ser l'article estatutari controvertit contrari al dret a la igualtat i no discriminació per raó de sexe de la recurrent i no trobar encaix en el dret d'autoorganització de l'associació religiosa. Per contra, el TS va revocar, en cassació, ambdues decisions judicials prèvies, perquè va considerar que no es vulnerava ni el dret de la recurrent a no ser discriminada per raó de gènere ni el seu dret d'associa-

ció. Segons el TS, l'associació religiosa no ocupava una posició de domini en l'àmbit econòmic, professional o laboral, atès que les seves activitats eren estrictament religioses, ni tampoc tenia el monopoli en l'organització de les activitats processionals. Per això, el TS va concloure que no hi havia cap impediment canònic per a promoure la constitució de noves confraries amb les mateixes finalitats religioses integrades només per dones o per homes i dones.

Fonamentació de la Sentència

La Sentència identifica com a drets fonamentals en conflicte, d'una banda, el dret d'igualtat i no discriminació per raó de sexe en relació amb el dret d'associació de la recurrent (arts.14 i 22 CE), i, d'una altra, el dret de l'associació a autoorganitzar-se en relació amb el seu dret a la llibertat religiosa (arts.22 i 16 CE).

De manera molt succinta, el Tribunal recorda la seva doctrina sobre el dret d'associació, que comprèn quatre facetes: (a) la llibertat de creació d'associacions i d'adscripció a les ja creades; (b) la llibertat de no associar-se i de deixar-hi de pertànyer; (c) la llibertat d'organització i funcionament intern sense ingerències públiques; i (d) la dimensió *inter privatos* que garanteix un feix de facultats als associats, considerats individualment, davant associacions a les que pertanyin o, en el seu cas, als particulars respecte de les associacions a les que preten guin incorporar-se.

A continuació, la sentència indica els límits de la dimensió relativa a la llibertat d'autoorganització de les associacions, que és la faceta d'aquest dret fonamental afectada pels fets que originen el recurs d'empara i que, com qualsevol dret fonamental, no té caràcter absolut. Aquests límits són el Codi penal i el principi de legalitat, que inclou la necessitat de subjecció dels estatuts de l'associació a la CE i a les lleis que desenvolupin o regulin aquest dret, amb respecte al seu contingut essencial.

Seguidament, de manera molt concisa, el TC es remet a la STC 218/1998 per recordar la seva doctrina relativa a la posició dominant de certes associacions privades que també es configura com a limitació de la seva llibertat autoorganitzativa. Si bé esmenta expressament un cas precedent on es va aplicar aquesta doctrina —cas de la Comunitat de Pescadors de «El Palmar» (ITC 254/2001)— el cert és que el seu desenvolupament és extraordinàriament sucint i no sistemàtic- tal com recreen els magistrats discrepants en el vot particular. Per això, resulta molt difícil comprendre l'argumentació del Tribunal erigida en el cànon de constitucionalitat aplicat per ponderar els drets fonamentals en conflicte.

En tot cas, la doctrina de la posició de domini, originària del Dret alemany, comporta la modulació de la prevalença que com a regla general s'atorga a la llibertat d'autoorganització de l'associació per elegir lliurement a qui associa sobre el dret d'associació de l'aspirant, en els casos en què l'associació ocupi una posició dominant en el camp econòmic, cultural, social o professional. En aquest supòsit, el dret d'igualtat de l'aspirant preval sobre la llibertat d'autoorganització de l'associació, que queda així restringida, perquè s'entén que aquesta posició de domini de l'associació, que s'ha d'apreciar cas a cas, impedeix a les persones excloses formar una associació alternativa amb la què poder complir les finalitats que buscaven amb l'adhesió denegada, fet que els hi provoca, a més, un perjudici efectiu.

Finalment, el caràcter religiós de l'associació a la què es refereixen els fets determina que el Tribunal dediqui un fonament extens a l'exposició de la doctrina sobre el dret a la llibertat religiosa que es podria vulnerar si se li obligués a l'admissió d'una persona concreta, amb referències, no només a la seva jurisprudència, sinó també a la doctrina del TEDH que s'inspira en el principi de neutralitat religiosa de l'Estat (assumpte *Sinticatul Pastorul Cel Bun*, 2013) i també a la jurisprudència del TJUE. (assumpte *Vera Egenberger*, C-414-16). L'extensió d'aquest fonament no té, però, després, cap conseqüència substantiva, ja que el TC conclou que l'exclusió de les dones de l'associació religiosa no respon a cap raó religiosa o moral i que, per això, no resulta afectat el dret fonamental a la llibertat religiosa de l'associació.

La sentència afirma que l'associació religiosa ostenta una posició de domini que provoca que la impossibilitat d'ingressar-hi pel fet de ser dona constitueixi una discriminació per raó de gènere que tampoc s'empara en la seva llibertat d'autoorganització. El Tribunal fonamenta la seva afirmació en diverses circumstàncies que, al seu entendre, són expressives de la dimensió social o cultural que tenen les activitats que realitza l'associació, malgrat ser actes de culte religiós aliens a qualsevol connotació econòmica. Així, destaca la importància dels actes religiosos on participa l'associació o el monopoli que aquesta ostenta en l'organització d'actes processionals relatius a una imatge religiosa per a la què rep subvencions o ajudes públiques adreçades a la seva rehabilitació.

En conseqüència, el TC declara que la impossibilitat d'ingressar en l'associació pel fet de ser dona constitueix una discriminació per raó de gènere prohibida per l'article 14 CE que no s'empara en la llibertat d'autoorganització de l'associació i anul·la, consegüentment, la STS impugnada.

La Sentència inclou dos vots particulars concurrents i un vot particular discrepant.¹¹

11. El primer vot particular concurrent, subscrit per la vicepresidenta del TC, la Sra. Montalbán Huer-tas, retreu a la majoria no haver tingut en compte en la resolució del recurs, el principi de transversalitat de gènere, que imposa el deure d'interpretació i aplicació de les normes jurídiques en un sentit que busqui la igualtat real entre dones i homes així com el trencament amb la perpetuació dels rols de gènere. Aquest principi es troba delimitat en els tractats internacionals i en la nostra CE i també a la LO 3/2007, de 22 de març, i opera com un límit al dret fonamental a la llibertat religiosa. El segon vot particular concurrent, subscrit per la magistrada Balaguer Callejón, discrepa de la fonamentació seguida per la sentència majoritària, ja que, en centrar-se en la qüestió de la posició dominant de l'associació religiosa, evita l'anàlisi de la llibertat d'associació amb perspectiva de gènere. Aquest enfocament hauria permès al Tribunal la justificació de la possibilitat d'intervenció estatal en la selecció, per les associacions religioses, dels seus membres, quan l'exercici d'aquesta facultat sigui contrari a les llibertats individuals, la projecció de la igualtat i la promoció de la dignitat humana. Igualment, la perspectiva de gènere hauria permès posar el focus en la protecció de la dimensió individual de la llibertat religiosa de les dones que han estat objecte de discriminacions històriques en el sí de les confessions religioses que formen part de la seva identitat, personal i col·lectiva.

El vot particular discrepant, subscrit pels magistrats Sáez i Arnaldo, qüestiona el criteri d'admissió del recurs invocat per la majoria com a motiu d'especial transcendència constitucional, ja que la sentència no conté cap matís de la doctrina constitucional sobre el dret d'associació, en especial sobre el concepte de posició de domini que s'erigeix com a limitació de la llibertat d'autoorganització d'una associació privada per decidir sobre l'admissió o l'exclusió dels associats. Igualment dissenteixen de l'aplicació formal i restrictiva del criteri de la posició de domini que, al seu entendre, fa la sentència i que suposa la consagració d'un suposat dret dels particulars a incorporar-se a l'associació de la seva elecció, si aquesta ocupa una posició dominant. Així, l'excepció es converteix en la regla, ja que, a partir d'ara, la llibertat d'una associació per a seleccionar els seus membres haurà de cedir davant de qui pretengui associar-s'hi, sempre i quan l'associació compti amb una posi-

5.3. LIMITACIÓ I SUSPENSIO DE DRETS FONAMENTALS: *OVERRULING* DE LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL: STC 136/2024, DEL 5 DE NOVEMBRE

Antecedents i contingut resolutori

La STC 136/2024, del 5 de novembre, va estimar parcialment el recurs d'inconstitucionalitat interposat per 50 diputats del Grup parlamentari VOX al Congrés contra l'article únic, apartat 5, de la Llei 8/2021, de 25 de febrer, de modificació de la Llei 8/2008, de 10 de juliol, de salut de Galícia que introduïa un ampli ventall de mesures administratives per a respondre a situacions de crisi sanitària, com, entre d'altres, l'aïllament de persones malaltes, l'internament en centres hospitalaris o el sotmetiment obligatori a vacunació. La part recurrent considerava que la llei impugnada infringia la reserva de llei orgànica continguda a l'article 81.1 CE, perquè les mesures previstes per la llei gallega no estaven previstes a la Llei orgànica 3/1986, de 14 d'abril, de mesures especials en matèria de salut pública, malgrat que aquesta disposició era esmenada a l'exposició de motius de la Llei gallega com a norma de cobertura. A més, es feia constar que les mesures concretes que es contemplaven eren, en realitat, per raó de la seva intensitat, supòsits de suspensió dels drets fonamentals afectats, que, només es podia portar a terme respecte dels casos contemplats en l'article 55.1 CE i d'acord amb el sistema constitucional de fonts, que reserva aquesta possibilitat als estats d'excepció i de setge (art.116 CE). En conseqüència, les mesures que afectaven la llibertat de circulació, la llibertat de circulació per tot el territori nacional i el dret de reunió només podien ser acordades per la via dels estats d'excepció o de setge, mentre que la suspensió del dret a la intimitat i del dret a la integritat física que es produeix, concretament, amb mesures com el tractament mèdic forçós o la vacunació obligatòria, no tenien cabuda en el sistema constitucional de drets fonamentals, per implicar la «derogació» de la norma de dret fonamental.

Fonamentació de la Sentència

La sentència estima parcialment el recurs perquè les mesures previstes per la llei impugnada només podien ser establertes a través d'una llei orgànica, en ser un desenvolupament directe dels drets fonamentals. El TC declara, en conseqüència, la inconstitucionalitat i nul·litat d'aquestes mesures i, per connexió, el seu concret règim sancionador.

Amb tot, l'aspecte més rellevant d'aquesta sentència no és l'argumentació que segueix el Tribunal per estimar el recurs, sinó la que fa servir en el FJ 4, per desestimar el motiu d'impugnació invocat pels recurrents de ser les mesures de la Llei gallega impugnada un supòsit de suspensió de drets fonamentals de l'article 55.1 CE reservat a la declaració de l'estat d'excepció o de l'estat de setge. A aquest efecte, el TC parteix de la doctrina constitucional establerta a la STC 148/2021 que es va pronunciar sobre el Reial decret 463/2020, de 14 de

ció de domini. Els magistrats discrepants qüestionen les circumstàncies preses en consideració per la sentència majoritària com a expressives de la posició de domini i, a més, retreuen la manca d'identificació del perjudici patit que justifiqui la seva prevalença sobre la llibertat d'una associació privada per decidir qui en pot formar part i qui no.

març, pel qual es declarava l'estat d'alarma per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19 i on va establir que la distinció entre la limitació i la suspensió de drets fonamentals era una qüestió de grau basada en el criteri de la intensitat de la ingerència. Com a conseqüència d'aquest criteri, la STC 148/2021 va declarar que la mesura de confinament domiciliari establerta pel Reial decret 463/2020 era inconstitucional per imposar una ingerència d'altíssima intensitat en el dret fonamental a la lliure circulació per tot el territori nacional que només es podia haver articulat, en un context de crisi sanitària, a través de la suspensió del dret i mitjançant la declaració de l'estat d'excepció.

Amb posterioritat a aquesta sentència, el TC explica que han existit altres pronunciaments sobre supòsits de restricció de drets fonamentals vinculats a contextos de crisi sanitària com és el cas de la STC 38/2023 (en relació amb l'administració de la vacuna de la COVID-19) o la STC 61/2023 (referida a les prohibicions del dret de reunió i manifestació amb ocasió de la pandèmia). Precisament, l'evolució d'aquesta jurisprudència posterior a la STC 148/2021 palesa la manca d'operativitat real d'una doctrina que fonamenta la distinció entre suspensió i restricció de drets fonamentals en el grau de la intensitat de la ingerència.¹² Per al Tribunal, aquesta doctrina de la STC 148/2021 s'ha de considerar superada, fet que és qualificat d'autèntic *overruling* que és un terme anglosaxó referit a un canvi exprés en la jurisprudència constitucional. A partir de la STC 136/2024, la diferència entre limitació i suspensió de drets ja no dependrà de la intensitat de la ingerència, sinó de si concorre el pressupòsit constitucional que habilita la declaració de l'estat d'alarma, excepció o setge.

La Sentència inclou un vot particular.¹³

5.4. IGUALTAT RETRIBUTIVA EN L'ÀMBIT DE LA FUNCIO PÚBLICA:

STC 131/2024, DEL 23 D'OCTUBRE

Antecedents i contingut resolutori

La STC 131/2024, del 23 d'octubre, va estimar, per unanimitat, la qüestió d'inconstitucionalitat promoguda per la Secció Setena de la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Madrid contra l'article 23 de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de Demarcació i de Planta Judicial, en la redacció donada per la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial (LOPJ). Aquest precepte contemplava una diferència en les retribucions per complement de destinació

12. Aquesta doctrina s'anomena «tesi gradualista», on la limitació és el gènere i la suspensió, l'espècie.

13. Els magistrats Enríquez Sancho, Arnaldo Alcubilla, Espejel Jorquera, Tolosa Tribeño i Macías Castaño discrepen del canvi de jurisprudència que fa la sentència majoritària que, a més, qualifiquen d'excés de jurisdicció en resoldre una queixa inexistente que serveix a la majoria del TC com a pretext per forçar el canvi de jurisprudència establerta a la STC 148/2021, que es va aprovar amb una majoria molt estreta de sis vots a favor contra cinc. Precisament, un dels vots particulars de la STC 148/2021 ja va anticipar que amb una nova composició del TC, aquesta doctrina podria ser revisada, tal com efectivament s'ha produït finalment amb la STC 136/2024, el contingut de la qual es troba inspirat per un dels vots particulars d'aquella STC 148/2021, del què es fa, segons s'afirma, seguidisme.

d'uns 2.200 euros mensuals entre els lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic del TS procedents de la carrera judicial i els procedents d'altres cossos.

En síntesi, el TC considera que és discriminatori aquest règim retributiu diferent dels lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic del TS, segons pertanyin o no a la carrera judicial, perquè és irraonable que aquesta diferència retributiva es basi, exclusivament, en el fet del cos de procedència quan les funcions que realitzen són idèntiques.

La qüestió d'inconstitucionalitat té el seu origen en un recurs contenciós administratiu interposat per una lletrada coordinadora del Gabinet Tècnic del TS procedent dels serveis jurídics de l'Ajuntament de Barcelona a qui li havien deixat d'abonar la quantia del complement de destinació que es pagava als lletrats coordinadors que pertanyien a la carrera judicial i a qui reclamaven també el reintegrament de les quantitats indegudament pagades pel fet de no pertànyer a la carrera judicial.

El Tribunal Superior de Justícia de Madrid va considerar que l'article qüestionat vulnerava els articles 14 i 23.2 CE, que, respectivament, contempnen el dret a la igualtat i el dret d'accés als càrrecs i funcions públiques en condicions d'igualtat, perquè la diferència retributiva qüestionada no es basava en el contingut funcional del lloc de treball d'uns i altres, atès que les funcions eren idèntiques, sinó en el fet de pertànyer o no el funcionari a la carrera judicial.

Davant del TC, l'advocacia de l'Estat va sol·licitar la desestimació de la qüestió perquè la diferència retributiva qüestionada no era arbitrària, ja que la pertinença a la carrera judicial era un plus de coneixement pràctic de les necessitats executives que requeria el funcionament d'un gabinet d'un òrgan jurisdiccional. Per contra, el Fiscal General de l'Estat va oposar que la diferència retributiva entre els lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic del TS, en funció de quin era el cos de la seva procedència, no estava justificada i, per això, va sol·licitar l'estimació de la qüestió plantejada.

Fonamentació de la Sentència

En primer lloc i amb caràcter general, el TC recorda la seva doctrina relativa al dret de l'article 23.2 CE. Aquest és el precepte aplicable al problema relatiu a la igualtat en la llei entre funcionaris públics que es planteja i que, a més, absorbeix, la invocació de la prohibició de tracte desigual establerta en l'article 14 CE. Els trets més rellevants d'aquesta doctrina constitucional són els següents:

- El dret de l'article 23.2 CE és un dret de configuració legal (STC 27/2012).
- És, també, un dret de caràcter general que actua, tant en el moment de l'accés a la funció pública com al llarg de la durada de la relació funcional (STC 37/2004).
- És un dret que permet establir diferències de tracte, sempre i quan tinguin una justificació objectiva i raonable (STC 22/1981). Aquesta llibertat d'implantació de les diferències de tracte és encara més intensa en el cas d'estructures de creació legal on es disposa d'un marge molt més ampli per configurar l'estatus del personal al seu servei.
- Si bé en l'àmbit laboral és legítima la diferència retributiva que procedeix de l'autonomia de la voluntat de les parts, aquesta doctrina no és, però, traslladable a la situació funcional per mandat de l'article 103.3. CE (STC 39/2003 i STC 34/2004).

— La simple constatació d'una diferència retributiva entre dos cossos de funcionaris no és suficient per apreciar una vulneració del principi d'igualtat. (STC 77/1990). Són criteris objectius que es poden ponderar com a factors per establir diferències retributives, la titulació exigida per l'ingrés; les diverses exigències de preparació, la responsabilitat, la intensitat de la dedicació o l'heterogeneïtat dels assumptes.

— El legislador disposa d'un marge de configuració notable per establir retribucions complementàries dels funcionaris, sempre i quan existeixi una justificació objectiva de la diferència de tracte d'acord amb els principis de mèrit i de capacitat.

Finalment, el TC analitza el dubte de constitucionalitat plantejat en relació amb l'article 23 de la Llei 38/1988, de 28 de desembre, de Demarcació i de Planta Judicial, en la redacció donada per la Llei orgànica 7/2015, de 21 de juliol, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial (LOPJ). La sentència recorda, a aquest efecte, la regulació legal del Gabinet Tècnic del TS prevista a l'article 61bis LOPJ de la què es desprèn que les places de lletrats al seu servei no estan reservades a membres de la carrera judicial, ja que també ho poden ser funcionaris A1 d'altres cossos. Addicionalment, s'infereix que els lletrats, que assumeixen tasques de coordinació, tampoc han de procedir necessàriament de la carrera judicial, malgrat que la normativa estableixi una preferència per als lletrats d'aquesta procedència. Finalment, la LOPJ no estableix funcions de coordinació diferents segons el cos de pertinença de qui les exerceix.

Per tant, atès que les situacions entre les quals s'introdueix la diferència retributiva són idèntiques, el Tribunal analitza si es tracta d'una diferència justificada i raonable. I, en aquest sentit, la sentència conclou que no sembla que sigui una diferència justificada, perquè tots els lletrats coordinadors, si bé són tractats igual per la LOPJ, només als que pertanyen a la carrera judicial, l'article 23 de la Llei 38/1988 els hi reconeix el complement de destinació controvertida, mentre que per a la resta no hi ha cap regla específica. A més, s'afegeix que el complement de destinació controvertit està associat al lloc de treball que s'ocupa, però mai a les circumstàncies personals del funcionari. Altrament, el Tribunal considera que la diferència retributiva tampoc és raonable perquè condueix a una discriminació entre funcionaris que ocupen els mateixos llocs de treball i realitzen funcions idèntiques, sense que la Llei orgànica 7/2015 expliqui el motiu d'aquesta diferència de tracte. Finalment, la sentència precisa que l'abast de la declaració d'inconstitucionalitat i nul·litat no s'estén a la totalitat de l'article qüestionat, sinó que només es circumscriu, de manera exclusiva, a la part de l'article que es refereix a les diferències retributives pels lletrats coordinadors del Gabinet Tècnic que no pertanyin a la carrera judicial.

5.5. DRET A LA NATURA I PERSONALITAT JURÍDICA DEL MAR MENOR:

STC 142/2024, DEL 20 DE NOVEMBRE

Antecedents i contingut resolutori

La STC 142/2024, del 20 de novembre, va desestimar el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Grup Parlamentari de Vox al Congrés contra la Llei 19/2022, de 30 de setem-

bre per al reconeixement de personalitat jurídica a la llacuna del Mar Menor i la seva conca. Aquesta Llei va ser el resultat d'una iniciativa legislativa popular i és la primera norma euro-mediterrània que s'inscriu dins del model que reconeix personalitat jurídica als ens naturals. Això comporta, segons el TC, un trasllat del paradigma de protecció des de l'antropocentrisme més tradicional a un ecocentrisme moderat.

El recurs d'inconstitucionalitat es va fonamentar en els següents motius: (i) vulneració de l'article 149.1.23 CE, perquè la llei impugnada no pot tenir el caràcter de norma bàsica perquè limita la seva aplicació a només una part del territori nacional; (ii) vulneració dels articles 10.1, 24.1 i 45 CE, perquè la Llei 19/2022 assimila el mar Menor a una persona física i això, a banda d'insòlit, desnaturalitza el concepte de persona física com a subjecte amb dignitat humana i amb capacitat per ser part processal i exercir drets; i (iii) vulneració de l'article 9.3 CE, per infracció del principi de seguretat jurídica i d'interdicció de l'arbitrarietat.

Fonamentació de la Sentència

La sentència fa, en primer lloc, algunes consideracions generals sobre el marc constitucional de referència i conclou que l'article 45 CE ofereix un marc prou obert perquè el legislador desenvolupi les previsions de protecció del medi ambient des de perspectives molt diverses que es puguin desenvolupar amb l'evolució de la teoria del Dret. El TC afegeix que si bé, fins aleshores, la doctrina constitucional reconeixia el medi ambient com un «concepte essencialment antropocèntric» (STC 102/1995, de 26 de juny, FJ 4), ara, però, es modera aquesta concepció per obrir-la a una visió més ecocèntrica que suposa assumir la connexió inapel·lable entre la qualitat de la vida dels ecosistemes i la qualitat de la vida humana, pressupòsit lògic del gaudi dels drets i de l'exigència de les obligacions constitucionalment previstes.

D'aquesta manera, s'afirma que la Llei 19/2022 és una norma singular que crea un nou tipus de persona jurídica, una realitat natural, a la que busca atribuir-li el reconeixement de potestats en defensa de la seva pròpia existència i recuperació. La sentència inscriu la Llei 19/2022 en un moviment internacional en alça i esmenta diversos exemples de dret comparat que han pogut servir com a precedent de la Llei impugnada com, entre d'altres, el reconeixement de la Pacha Mama per la Constitució d'Equador de l'any 2008, que és l'únic text constitucional d'àmbit estatal que es refereix expressament al reconeixement de la natura com a titular de drets o el reconeixement dels drets del riu Whanganui de Nova Zelanda.

El TC confirma també el caràcter de norma bàsica de la Llei 19/2022 perquè l'article 149.1.23 CE habilita l'Estat per a dictar lleis que tenen per objecte un àmbit físic delimitat dins del territori nacional, com és el cas de les lleis de declaració de parcs nacionals. A més, segons el Tribunal, la llei impugnada reforça la dignitat de la persona i no vulnera l'article 10.1 CE, en línia amb la doctrina del TEDH més recent que connecta la cura del medi natural amb la garantia de la qualitat de vida (STEDH de 9 d'abril de 2024, assumpte Verein Klimaseniorinnen Schweiz i altres/Suïssa).

Finalment, la sentència refusa que la Llei 19/2022 vulneri l'article 24 CE perquè el dret de tutela judicial efectiva no es restringeix a determinades categories de persones. Tampoc no s'infringeix el principi de seguretat jurídica, perquè els retrets dels recurrents, que es vinculen amb el caràcter inconcret dels drets conferits a la nova persona jurídica, es refereixen més

aviat a qüestions de tècnica legislativa que no tenen transcendència constitucional. A l'últim, també es descarta la infracció dels articles 25.1 CE i 81 CE, perquè del tenor de la Llei es desprèn que no es tipifiquen infraccions, delictes, sancions i penes.

La Sentència inclou un vot particular.¹⁴

14. Els magistrats Ricardo Enríquez Sánchez, Enrique Arnaldo Alcubilla, Concepción Espejel Jorquera, César Tolosa Tribiño i José María Macías van formular un extens vot particular per considerar que la sentència planteja un canvi de paradigma injustificat en la interpretació de l'article 45 CE, orientat a «l'ecocentrisme», que és aliè a la nostra tradició jurídica i que pot tenir conseqüències imprevisibles i perilloses. Igualment, consideren que la Llei 19/2022 impugnada infringeix l'article 149.1.23 CE perquè regula el règim complet d'un espai natural protegit, sense limitar-se a allò bàsic. També es retreu que moltes de les seves previsions es troben mancades de concreció i vulneren, per això, el principi de seguretat jurídica. Finalment, es considera que la Llei 19/2022 vulnera el Dret de la Unió Europea i, en particular, el principi «qui contamina paga», previst en l'article 191.2 CE.