

njro

20

REVISTA JURÍDICA DE LES ILLES BALEARS

Com debaten els membres d'un tribunal

•

Assassinats en sèrie i presó permanent revisable

•

*La insularitat mediterrània en el marc de la política
de cohesió de la Unió Europea*

•

Un nou repartiment federalitzant de competències

•

COVID-19 i desobediència

•

Índexs acumulats (núm. 1-20)

rjib20

Com debaten els membres d'un tribunal

•

Assassinats en sèrie i presó permanent revisable

•

*La insularitat mediterrània en el marc de la política
de cohesió de la Unió Europea*

•

Un nou repartiment federalitzant de competències

•

COVID-19 i desobediència

•

Índexs acumulats (núm. 1-20)

2021

Coedició

Conselleria de Presidència,
Funció Pública i Igualtat
Institut d'Estudis Autònoms
C/ de Sant Pere, 7, 4t
07012 Palma (Illes Balears)
Tel.: 971 177195 / Fax: 971 176359
iea@caib.es
<http://iea.caib.es>

Fundació de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats
de les Illes Balears
La Rambla, 10
07003 Palma (Illes Balears)
Tel.: 971 179409 / Fax: 971 719206
fundacio@icaib.org
<https://www.icaib.org>

Subscripcions i contacte

Secretaria del Consell de Redacció de la RJIB
La Rambla, 10. 07003 Palma (Illes Balears)
secretariarjib@gmail.com

Director Carlos Gómez Martínez

Consell de redacció

Felio J. Bauzá Martorell
José Ángel Torres Lana
Antonio J. Terrasa García
Tomás Mir de la Fuente
Eva M. Cardona Guasch
Antoni Benlloch Ramada
Carlos Jiménez Gallego
Margarita Cunill Crespí
Ángel C. Navarro Sánchez
Antoni Canals Prats

Secretari Lluís J. Segura Ginard

De l'edició: © Institut d'Estudis Autònoms i Fundació de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de les Illes Balears

Dels textos: © Els autors

Del disseny del núm. 1 de la RJIB: © Ludmila Rivacoba Wamba

ISSN: 1697-1272

ELS ARTICLES EXPRESSEN EXCLUSIVAMENT L'OPINIÓ DELS SEUS AUTORS.

rjib20

SUMARI

ESTUDIS

- Josep Aguiló Regla. *«El tribunal se retira a deliberar». Un desafío teórico para juristas prácticos* 11
- José Manuel de Paúl Velasco. *Los asesinatos reiterados o en serie: el inextricable artículo 140.2 del Código Penal*.....31
- Joan David Janer Torrens. *La insularitat mediterrània en el marc de la política de cohesió de la Unió Europea*59
- Bruno Córdoba Sánchez. *Reforma constitucional: un nou repartiment federalitzant de competències*89

COMENTARIS I NOTES

- Ángel Custodio Navarro Sánchez. *La Ley 7/2019 para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera: referencia especial a la movilidad y tráfico automovilístico*..... 121
- Luis Manent Alonso. *Las singularidades de las reclamaciones por daños causados por las administraciones públicas como consecuencia de la COVID-19*..... 139

COMENTARIS DE JURISPRUDÈNCIA

Jaume Munar Fullana. <i>La configuració de la darrera paraula en el procés penal com a manifestació del dret fonamental a la defensa</i>	176
Jaume Munar Fullana. <i>Delimitació, i extensió, de l'àmbit de la normativa bàsica estatal en matèria de contractació del sector públic</i>	180
Miquel Masot Miquel. <i>Validesa del pacte de donació amb definició de llegítima atorgat per una ciutadana francesa i els seus fills, residents tots ells a Mallorca</i>	191
Carlos Gómez Martínez. <i>L'habitatge en temps de crisi: la situació de vulnerabilitat no és títol per a l'ocupació immobles</i>	204
Eduardo Calderón Susín. <i>COVID-19 y desobediencia</i>	210
Fernando Socías Fuster. <i>El decret de protecció de la posidònia i els límits dels reglaments per tipificar infraccions administratives</i>	219
Fernando Socías Fuster. <i>El rescat de la concessió del túnel de Sóller: la necessitat de justificar-ho en raons d'interès públic</i>	223
Ferran Gomila Mercadal. <i>La jurisdicció social és competent per conèixer de la reclamació de l'import corresponent a l'IRPF per la quantitat percebuda pel treballador en concepte d'indemnització per extinció contractual</i>	227
Ferran Gomila Mercadal. <i>La «cosa jutjada» pot perdre l'empremta d'immutabilitat de la situació jurídica creada per sentència ferma quan confronta litigis individuals amb un litigi arbitrat en matèria de conflicte col·lectiu</i>	230
Ferran Gomila Mercadal. <i>La jubilació activa no procedeix quan la contractació de personal la duu a terme la persona física que en realitat és el soci únic d'una societat mercantil</i>	233

ACTIVITAT REGISTRAL

Antoni Canals Prats. <i>Desheredación injusta: legitimación y derecho de representación</i>	238
---	-----

ACTIVITAT NORMATIVA

Lluís Isern Estela. <i>Crònica de la legislació autonòmica més rellevant (desembre 2020-maig 2021)</i>	246
--	-----

Jesús García Garriga. <i>Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia: el nacimiento de un nuevo derecho individual</i>	255
---	-----

LLIBRES

<i>Economía de plataformas: retos y normativa</i> . J. FRANCH FLUXÀ (dir.). Per Núria García Canals.	266
--	-----

<i>Las tarifas como instrumentos de financiación de los servicios aeroportuarios en el Derecho español</i> . R. J. NAVARRO GÓMEZ. Per Bartomeu Trias Prats.	270
---	-----

ÍNDIXS ACUMULATS (núm. 1-20)

Per Marta Neus López Cortès

<i>Abreviacions</i>	276
<i>Índex d'autors</i>	277
<i>Índex analític</i>	298
<i>Índex de jurisprudència</i>	331

ESTUDIS

«El tribunal se retira a deliberar». Un desafío teórico para juristas prácticos^{*}

Josep Aguiló Regla^{}**

Catedrático de Filosofía del Derecho
Universidad de Alicante

RESUMEN

El artículo aborda dos cuestiones de método jurídico. La primera es la de si en los casos convencionalmente no resueltos (los que en principio admiten más de una respuesta) los jueces deciden discrecionalmente o tienen el deber de hallar la mejor respuesta (la única correcta). La segunda cuestión es la de cómo deben debatir los magistrados cuando se enfrentan a un caso que, en principio, admite más de una respuesta. El desafío teórico para juristas prácticos radica en que, por lo general, tienden a dar respuestas incompatibles entre sí a estas dos cuestiones.

Palabras clave: método jurídico, tesis de la discrecionalidad judicial, tesis de la única respuesta correcta, casos difíciles, casos controvertidos.

RESUM

L'article tracta dues qüestions de mètode jurídic. La primera és la de si en els casos convencionalment no resolts (els que en principi admeten més d'una resposta) els jutges decideixen discrecionalment o tenen el deure de trobar la resposta millor (l'única correcta). La segona qüestió és la de com s'han de debatre els magistrats quan s'enfronten a un cas que,

^{*} Artículo sometido a evaluación ciega: 18.04.2021. Aceptación final: 18.05.2021.

Este texto reproduce de manera aproximada dos intervenciones no publicadas. Una, «El tribunal se retira a deliberar» en el *Curs de formació continuada descentralitzada sobre deliberació*, organizado por los magistrados Gabriel Oliver Koppen y Carlos Gómez Martínez, que tuvo lugar en Palma el 17 de mayo de 2019. Otra, «The right answer and judicial debate» presentada en el *VII Spanish-Finnish Seminar in Legal Theory: Postpositivism*, celebrado en Alicante los días 24, 25 y 26 de mayo de 2018.

^{**} ORCID: 0000-0002-8560-8802.

en principi, admet més d'una resposta. El desafiament teòric per a juristes pràctics radica que, generalment, tendeixen a donar respostes incompatibles entre si a aquestes dues qüestions.

Paraules clau: mètode jurídic, tesi de la discrecionalitat judicial, tesi de l'única resposta correcta, casos difícils, casos controvertits.

ABSTRACT

The paper addresses two questions of legal method. The first is whether in conventionally unsolved cases (those that in principle admit more than one answer) the judges decide discretionally («judicial discretion» thesis) or they have the duty to find the best answer («one right answer» thesis). The second question is how judges should debate when faced cases that, in principle, admit more than one answer. The theoretical challenge for practical jurists is that, in general, they tend to give incompatible answers to these two questions.

Key words: legal method, judicial discretion thesis, one right answer thesis, hard cases, controversial cases.

SUMARIO

I. Introducción. II. La tesis de la discrecionalidad judicial vs. la tesis de la respuesta correcta. 1. *La tesis de la discrecionalidad judicial.* 2. *La tesis de la respuesta correcta.* 3. *Las implicaciones dialógicas de las tesis de la indeterminación y de la incertidumbre.* **III. Sobre los debates en general.** 1. *¿Qué es debatir?* 2. *Modos de debatir.* A. *Disputa.* B. *Controversia.* C. *Deliberación.* D. *Debate consensual.* **IV. «El tribunal se retira a deliberar».** 1. *El debate judicial debe ser no actoral.* 2. *El debate judicial debe ser temático.* 3. *De la deliberación a la controversia.* **V. El desafío teórico (el dilema).** **VI. Epílogo.** **VII. Bibliografía.**

I. Introducción

¿Cómo debaten los miembros de un tribunal? No soy científico social y no he realizado un estudio de campo que me permita aventurar hipótesis descriptivas respecto de los debates reales que los jueces mantienen. Tampoco he hecho una revisión a fondo de la literatura relevante al respecto que me habilite para emitir

juicios relativamente fundados sobre cómo deliberan de hecho los jueces. No soy ni he sido magistrado y, en consecuencia, tampoco puedo contarles mi experiencia con la pretensión de que, una vez compartida y contrastada con la de otros magistrados, pudiera servirme de base para hacer algunas generalizaciones no apresuradas ni indebidas. En definitiva, nada me avala especialmente para hablar de la realidad de los debates judiciales. Puedo compartir con muchos de ustedes las sospechas de que tal o cual caso fue pésimamente debatido y cosas por el estilo; pero eso y nada es lo mismo. En conclusión, no estoy en condiciones de hacer una contribución solvente sobre la realidad de los debates judiciales.

Sí puedo, sin embargo, hablar de dos cuestiones teóricas muy vinculadas con el debate judicial y que tienen una gran trascendencia práctica. La primera es la de si hay una única respuesta correcta para cada caso judicial. Es decir, en los casos convencionalmente no resueltos, los que en principio admiten más de una respuesta (porque, por ejemplo, no hay precedentes, ni convenciones interpretativas claras, ni criterios compartidos de valoración de un tipo de prueba, etc.), los jueces deciden discrecionalmente o tienen el deber de hallar la mejor respuesta (la única correcta). La segunda cuestión es la de cómo deben debatir los magistrados cuando se enfrentan a un caso que, en principio, admite más de una respuesta. Nótese que ninguna de las dos preguntas está formulada como una cuestión de «hecho» (cómo de hecho deciden o debaten), sino de «derecho» (cómo deben decidir o debatir). En efecto, ninguna de ellas es empírica y, en consecuencia, su respuesta no podrá hallarse observando qué ocurre en la realidad. En los hechos habrá de todo: desde magistrados arbitrarios (autoritarios) incapaces de debatir hasta jueces excelentes escrupulosamente racionales. Son, pues, preguntas metodológicas, de concepción de la racionalidad y del método jurídicos. Y sus respuestas tendrán una extraordinaria relevancia práctica: nos permitirán emitir juicios fundados sobre la «bondad» de los jueces y la calidad de los debates judiciales. Admitamos, pues, aunque sea provisionalmente, que se trata de cuestiones teóricas y simultáneamente relevantes.

¿Dónde está el desafío anunciado en el título de este trabajo? Mi hipótesis es que la mayoría de los lectores (que imagino juristas prácticos) se adherirán, por un lado, a la tesis de la discrecionalidad judicial y, por otro, a la de que el debate judicial debe guiarse por las reglas de una deliberación (un tipo específico de debate que se aclarará más adelante). ¿Qué problema hay? El desafío reside donde se encuentran siempre los desafíos teóricos: en la contradicción (o incompatibilidad) entre tesis aceptadas. Los juristas prácticos que acepten ambas tesis (y mi intuición me dice que será la mayoría) se verán «desafiados» porque o

bien muestran que el planteamiento hecho en este trabajo está equivocado, o bien deberán abandonar una de las dos tesis en conflicto. Naturalmente siempre cabrá «tirar p' adelante» con la «contradicción» a cuestas, pero ello solo significará que no se ha aceptado el desafío teórico.

Para jugar a este «juego» le pido al lector dos cosas. Una, que se deje llevar, que no ataje con una pseudorespuesta que le permita «evadir la cuestión» a la primera dificultad que encuentre. Otra, que invierta algún esfuerzo intelectual. Del mismo modo que no es posible jugar al fútbol sin correr, los desafíos teóricos exigen alguna concentración intelectual. Naturalmente, nadie tiene el deber de jugar; pero jugar exige siempre alguna forma de «esfuerzo».

Procederé del siguiente modo. En primer lugar, expondré de la manera más clara de que soy capaz la discusión contemporánea entre la «tesis de la discrecionalidad judicial» y la «tesis de la única respuesta correcta». Después abriré un breve excursión orientado a exponer «cuatro modos de debatir» que nos permita abordar de manera relativamente rigurosa la cuestión del debate judicial. A continuación, recordaré el desafío y formularé el dilema. Y, finalmente, añadiré un breve epílogo.

II. La tesis de la discrecionalidad judicial vs. la tesis de la respuesta correcta

¿Hay o no hay una única respuesta «correcta» para cada caso judicial? Resulta muy fácil encontrar ejemplos que nos permitan aterrizar la cuestión y nos ayuden a no pensar meramente en abstracto. Consideremos, por ejemplo, problemas de calificación¹ y distinciones tales como «abuso y agresión sexual», «interés normal del dinero e interés usurario», o conceptos como «buena fe», «fuerza mayor», «rebelión», «enaltecimiento del terrorismo», etc. Todas estas distinciones y/o conceptos tienen un campo de aplicación claro, nítido, indiscutido. Es lo que llamamos la convención establecida en torno a ellos (casos con una respuesta clara). Pero también es fácil encontrar casos situados en los límites convencionales

¹ N. MACCORMICK tiene una tipología de casos difíciles. Respecto de los problemas que pueden afectar a la premisa fáctica de un razonamiento jurídico distingue entre problemas de prueba (no se sabe qué ocurrió, no están claros los hechos) y problemas de calificación (se sabe qué ocurrió, se conocen los hechos, pero se duda respecto de su calificación jurídica). MACCORMICK, N. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1978.

de cada uno de esos conceptos. Entre la zona de claridad (aplicación indubitada del concepto) y la de oscuridad (no aplicación indubitada del concepto) se hallan las zonas de penumbra que caracterizan las fronteras (los límites) de muchos conceptos jurídicos. Este fenómeno, perfectamente conocido, nos permite hablar de los límites de las convenciones vigentes en el Derecho.

¿Cómo se resuelven jurídicamente estos casos? A continuación, voy a «telegrafiar» las claves de la discusión oponiendo la tesis de «la discrecionalidad judicial» a la tesis de «la única respuesta correcta».²

1. La tesis de la discrecionalidad judicial

Grosso modo, todo el positivismo jurídico que ha asumido los planteamientos hartianos³ ha aceptado la idea de que a un juez se le pueden presentar casos que admiten más de una respuesta correcta. Es decir, casos en los que el Derecho (el sistema jurídico) le obliga a decidir, pero no le cierra la decisión: se encuentra ante diversas respuestas posibles. Imaginemos un caso como los antes referidos que involucra un problema de vaguedad conceptual en el que no hay precedentes ni convenciones interpretativas claras que permitan resolver dicho problema. En casos así, se dice, el juez decide discrecionalmente, libremente; esto es, decide no determinado por el Derecho. Y lo hace así porque el Derecho está, precisamente, indeterminado para ese caso. No establece lo que «debe ser». Que la decisión sea jurídicamente discrecional no significa que sea una decisión errática o sin criterio alguno. Significa solo que los criterios que el juez usa para decidir y justificar esa decisión no pertenecen al Derecho; están fuera del mismo. Por eso, precisamente, el Derecho está indeterminado en relación con ese caso. Imaginemos que el juez puede razonar tanto por analogía como *a contrario sensu* y que no hay una

² La discusión que voy a exponer a continuación deja fuera algunas cuestiones importantes. Por ejemplo, no voy a abordar las posiciones representadas por el viejo formalismo, que sostiene la completitud del sistema jurídico (todos los casos son claros), ni las de los autores llamados «críticos o escépticos», que pretenden que nunca hay claridad porque el Derecho está «radicalmente indeterminado». Tampoco voy a abordar situaciones tales como cuando un magistrado propone al tribunal revisar una convención plenamente asentada; por ejemplo, propone modificar una línea jurisprudencial o exceptuarla. Esta última discusión involucra elementos que están más allá de los límites de lo aquí abordable.

³ HART, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1961 [*El concepto de Derecho* (trad. de Genaro R. Carrió). México: Editora Nacional, 1980].

convención establecida sobre si procede una u otra forma de razonamiento para ese caso. El juez usará una u otra, pero elegirá libremente cuál utiliza ¿Por qué? Porque la cuestión no está determinada por el Derecho, por la convención vigente. El juez elige (decide discrecionalmente) el criterio que le permite preferir una u otra técnica de razonamiento dentro del perímetro normativamente marcado.

Desde esta perspectiva, la famosa distinción entre *easy cases* y *hard cases* (en seguida se verá por qué no traduzco todavía estas expresiones) debe entenderse de la siguiente manera. Un caso judicial es *easy* cuando tiene una única respuesta convencionalmente aceptable, es decir, cuando el sistema de reglas resuelve el caso (**caso claro**). Por el contrario, es *hard* cuando tiene más de una respuesta convencionalmente aceptable y, en consecuencia, exige una decisión discrecional (es decir, no determinada por el sistema jurídico). El sistema jurídico determina el perímetro de la decisión, pero no la decisión misma (recuérdese la metáfora de la «rosquilla»⁴). Desde esta concepción del Derecho, que un caso sea *hard* no implica que sea difícil, solo que es controvertido (que no hay convención aplicable que lo resuelva y que, por tanto, genera posiciones enfrentadas). Lo importante es darse cuenta de que, desde esta concepción, se trata de casos que no tienen una única solución jurídica y que requieren de una decisión discrecional. Por tanto, desde esta perspectiva, *hard case* significa **caso controvertido**. La manifestación exterior más clara de la falta de convención vigente en estos casos es, precisamente, la controversia generada en torno a ellos: la concurrencia de opiniones (creencias) enfrentadas sobre cómo hay que resolver el caso recurriendo a razones que están más allá del Derecho establecido.

2. La tesis de la respuesta correcta

De nuevo, *grosso modo*, puede decirse que el postpositivismo que ha hecho suyos los planteamientos dworkinianos⁵ acepta también que puede haber casos que admitan más de una respuesta convencionalmente permitida. Ahora bien, el

⁴ La metáfora es clara. Una rosquilla es un dulce en forma de rosca (un círculo con un agujero en medio). En el agujero no hay dulce («no hay Derecho»), pero los límites del agujero vienen dados por el propio dulce («por el propio Derecho»).

⁵ DWORKIN, R. *Law's Empire*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1986 [*El imperio de la justicia*, Gedisa, Barcelona, 1997]; y *Justice for Hedgehogs*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 2011 [*Justicia para erizos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014].

Derecho (el método jurídico) además de una fase interpretativa (*interpretive stage*) en la que pueden emerger diversas respuestas alternativas admitidas por el sistema jurídico cuenta también con una fase postinterpretativa (*postinterpretive stage*) en la que es posible justificar que una de esas respuestas alternativas es la mejor (la correcta).⁶ Los casos no resueltos convencionalmente generan incertidumbre porque la solución no es patente, manifiesta, explícita; pero la incertidumbre no equivale a la indeterminación. Ello es así porque en el Derecho no solo hay reglas, también hay principios.⁷

Desde esta perspectiva, la distinción entre *easy cases* y *hard cases* debe entenderse de una manera diferente a la anterior. Un caso será *easy* (igual que antes) en la medida en que tiene una única respuesta convencionalmente aceptable; y un caso será *hard* si tiene más de una respuesta convencionalmente aceptable. La diferencia con el planteamiento anterior estriba, pues, en lo siguiente: si la convención resuelve el caso, el caso tiene una solución fácil (**caso fácil**); si la convención no lo resuelve, entonces el caso es difícil y habrá que encontrar la solución construyendo un discurso jurídico justificativo (**caso difícil**). El Derecho no está indeterminado, pero en ciertos casos resulta problemático, incierto: no estamos seguros de la respuesta correcta. La indeterminación (no hay una única respuesta correcta) no es lo mismo que la incertidumbre (no sabemos cuál es la respuesta correcta).

⁶ Sobre esta cuestión, véase el capítulo VII («¿Cómo evaluar las argumentaciones?») de ATIENZA, M. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta, 2013.

⁷ No es cierto, a pesar de que se repite muchas veces, que los principios debilitan a las reglas y que la ponderación es un ardid argumentativo para eludir la aplicación de reglas. El punto de partida para entender bien la relación reglas/principios es darse cuenta de que toda regla expresa ya una ponderación de principios y que, en consecuencia, tiene siempre una justificación: tiene un sentido protector y/o promocional de ciertos bienes jurídicos. Por ello, la ponderación es, en realidad, una operación anterior y más básica que la subsunción. No hace falta insistir en que no se trata de una cuestión de hechos, sino de método: en los hechos no hay forma de dirimir si una regla expresa únicamente una voluntad o también una ponderación. Este punto es fundamental porque acaba afectando a todas las operaciones del método jurídico que tengan que ver con la idea de «correcta aplicación del Derecho (de las reglas)». Todas esas operaciones guardan relación con la noción de «lealtad a las reglas», de «aplicación leal de las reglas»: ¿ser leal a una regla es serlo solo a su expresión lingüística o serlo también a la ponderación que la justifica? Reconocer el papel justificativo y valorativo de los principios jurídicos es esencial para poder hablar de mejor respuesta, de respuesta correcta.

Resumamos las conexiones teóricas que en forma de corolarios hemos trazado. La tesis de la discrecionalidad judicial conlleva la tesis de la indeterminación del Derecho en los **casos controvertidos**; y la tesis de la única respuesta correcta conlleva la tesis de la incertidumbre en los **casos difíciles**.

3. Las implicaciones dialógicas de las tesis de la indeterminación y de la incertidumbre

Hasta aquí nada nuevo. Me he limitado a exponer con mejor o peor fortuna dos lugares comunes de la teoría del Derecho contemporánea y a estipular el uso de algunas palabras. Lo interesante ahora está en averiguar las implicaciones dialógicas que estos planteamientos conllevan. ¿Cómo inciden las tesis de la indeterminación y de la incertidumbre en la concepción del «debate jurídico entre jueces»? Nuestro objetivo es abordar la cuestión de cómo deben debatir los miembros de un tribunal los casos que, en principio, admiten más de una respuesta. Para alcanzar este objetivo es completamente imprescindible detenerse a perfilar con alguna claridad los diferentes modos de debatir. Esperemos que el apartamiento transitorio de la cuestión principal quede justificado por la claridad suministrada.

III. Sobre los debates en general⁸

1. ¿Qué es debatir?

Debatir es argumentar en forma dialogada y, por definición, exige al menos la participación de dos sujetos. En función de la compatibilidad o incompatibilidad de los objetivos perseguidos por los participantes, los debates pueden clasificarse en **cooperativos** y **conflictivos**. A su vez, estos debates pueden ser **actorales** y **temáticos** (u objetuales). Un debate es actoral cuando la razón por la que los sujetos cooperan o entran en conflicto está relacionada con su identidad; y es temático (u objetual) cuando la razón por la que cooperan o entran en conflicto tiene que ver con el tema u objeto del debate. En un debate actoral, el foco se pone en los sujetos más que en el objeto del debate; en uno temático, el acento se pone en el objeto de debate y no tanto en los sujetos (se separa a las personas del tema que se debate).

⁸ El desarrollo de este epígrafe es una síntesis del capítulo II de AGUILÓ REGLA, J. *El arte de la mediación. Argumentación, negociación y mediación*. Madrid: Trotta, Madrid, 2015.

2. Modos de debatir

De la combinación de estas dos variables conflicto/cooperación y actoral/temático salen cuatro modos de debatir (cuatro tipos ideales de debate). A cada uno de ellos le podemos asignar un nombre, adherir una metáfora ilustrativa, adscribir una funcionalidad social, esclarecer las reglas que lo gobiernan, las falacias más típicas y un sinfín de cosas más:

- Disputa (debate conflictivo y actoral): «Debatir es combatir», ¿Quién se impone? ¿Qué participante se impone al otro?
- Controversia (debate conflictivo y temático): «Debatir es competir», ¿Qué tesis (opinión, creencia...) gana a propósito de una cuestión controvertida?
- Deliberación (debate cooperativo y temático): «Debatir es diagnosticar», ¿Cuál es la solución correcta a un problema difícil?
- Debate consensual o consenso (debate cooperativo y actoral): «Debatir es construir», ¿Cuál es la mejor respuesta a un problema que tiene un cierto grupo de personas (una comunidad)?

Detengámonos brevemente en cada uno de ellos.

A. Disputa

La disputa es un debate conflictivo y actoral («debatir es combatir»):

- Ejemplos de disputas son los llamados debates erísticos, como los enfrentamientos políticos (por ejemplo, un debate entre candidatos a la presidencia de un gobierno), las riñas de pareja («eres un/a...»), los careos («¡Mientes! Nunca te dije que...»), etc.
- La relación entre los interlocutores es de conflicto, de ganar-perder (lo que gana uno lo pierde el otro). Cada interlocutor considera que su problema principal es el otro interlocutor: se debaten temas, pero son accesorios (son excusas para disputar). Por lo general, conllevan hostilidad.
- La finalidad de las disputas es determinar qué interlocutor se impone al otro. Si la disputa tiene lugar ante público, la pregunta pertinente no es quién tenía razón o qué tesis ha prevalecido, sino qué interlocutor se ha impuesto al otro.
- La racionalidad implicada es estratégica: las intervenciones de los interlocutores están orientadas exclusivamente al propio éxito. Por tanto, no hay preguntas genuinas (solo preguntas-trampa) y no operan las presunciones de sinceridad ni de veracidad.

- Caben básicamente dos resultados: un interlocutor se impone (uno gana y otro pierde); ningún interlocutor se impone (nadie gana).
- Las reglas que rigen una disputa institucionalizada son procedimentales. Tratan de garantizar el principio de igualdad entre los participantes: igualdad de derechos y neutralidad del procedimiento. Es común interponer a un tercero entre las partes como garantía del seguimiento de dichas reglas.

B. Controversia

La controversia es un debate conflictivo y temático («debatir es competir»):

- Ejemplos de controversias son los debates parlamentarios (mayorías y minorías), las mesas redondas (sobre un tema discutido), ponencia y contra-ponencia (en un seminario), acusación y defensa (en un proceso judicial), etc.
- La relación entre los interlocutores es de conflicto, de ganar-perder; pero a diferencia de las disputas, aquí hay una **cuestión controvertida** y el problema está separado de las personas.⁹ Cabe tanto la hostilidad como la cordialidad.
- La finalidad de las controversias es, primero, hacer patente qué tesis separan a los interlocutores; y, segundo, determinar cuál de esas tesis prevalece. Los interlocutores adoptan, pues, una actitud competitiva (y/o cerrada) respecto de la cuestión controvertida.¹⁰

⁹ Una forma de ilustrar las diferencias entre las disputas y las controversias es mostrar la diferente relación que mantienen con la argumentación *ad hominem* (contra la persona). En una controversia los argumentos *ad hominem* (contra la persona del interlocutor) son falaces porque suponen evadir la cuestión controvertida. Por el contrario, en las disputas argumentar contra la persona es un recurso enteramente natural.

¹⁰ Cuando en un debate objetual o temático (es decir, no actoral) se habla de conflicto y de cooperación no solo debe tenerse en cuenta el hecho de que los interlocutores tengan objetivos incompatibles (conflicto) o complementarios (cooperación), sino también la actitud abierta o cerrada con la que los sujetos se aproximan al problema (la cuestión) que es objeto de debate. Si cada interlocutor considera que el problema en cuestión tiene una respuesta fácil (y, en consecuencia, adopta una actitud cerrada en relación con el mismo), pero resulta que las respectivas respuestas son incompatibles entre sí, el debate adoptará una forma conflictiva, la de una controversia. Si, por el contrario, todos los interlocutores consideran que

- La racionalidad implicada es estratégica. Por ello, por ejemplo, las preguntas no suelen ser genuinas; más bien, van orientadas a perjudicar la posición del «competidor», a provocar que incurra en contradicción.
- Las controversias bien llevadas tienen que mostrar de manera nítida las diferencias entre las posiciones enfrentadas; y es muy común que se resuelvan remitiendo el juicio definitivo a un tercero (un juez, un árbitro, el público, etc.).
- Una controversia institucionalizada cuenta con reglas de dos tipos. Unas son procedimentales y tratan de garantizar el principio de igualdad entre los participantes: igualdad de derechos y neutralidad del procedimiento (este aspecto es compartido con las disputas). Pero cuentan además con reglas sustantivas orientadas a asegurar el principio de controversia: que el debate sea temático y que no se evada la cuestión controvertida. Es común interponer a un tercero entre las partes como garantía del seguimiento de dichas reglas.¹¹

C. Deliberación

La deliberación es un debate cooperativo y temático («debatir es diagnosticar»):

- Ejemplos de deliberación (o de diálogo crítico) son las sesiones clínicas («¿qué diagnóstico es el correcto?»), los debates en el interior de grupos de investigación («¿qué hipótesis se confirma?»), o de un tribunal de oposiciones («¿qué candidato es el mejor?»), o de una comisión técnica («¿qué propuesta satisface mejor las exigencias técnicas?»), etc.
- La relación entre los interlocutores es de cooperación (ganar-ganar) para resolver un problema difícil. La conciencia de dificultad del problema y el reconocimiento recíproco de capacidad para contribuir a resolverlo son los

la cuestión es difícil y que no tienen una respuesta clara (y, en consecuencia, adoptan una actitud abierta), el debate en cuestión tomará la forma cooperativa de una deliberación.

¹¹ Piénsese, por ejemplo, en el rol del moderador en una mesa redonda sobre cualquier tema conflictivo, o en el de un juez dirigiendo el debate entre partes en el interior de un proceso judicial, etc. En todos estos casos, para desempeñar correctamente el rol de tercero es fundamental no solo comportarse con neutralidad en relación con las pretensiones de los participantes, sino que además debe impedirse que estos evadan la cuestión controvertida que los «convoca».

desencadenantes de la cooperación (no se delibera sobre problemas triviales ni con interlocutores zoquetes). La hostilidad está fuera de lugar.

- La finalidad de la deliberación es resolver un **problema difícil** o, al menos, arrojar luz sobre el mismo: ¿Qué tesis (creencia, diagnóstico, etc.) está justificada? ¿Cuál es la respuesta correcta al problema difícil?
- La deliberación exige la concurrencia de tres certezas: una, que la actitud de los participantes sea abierta (con alguien cerrado no es posible deliberar); dos, que los participantes se reconozcan mutuamente capacidad intelectual suficiente; y tres, que todos atribuyan valor epistémico al debate cooperativo (que consideren que incrementa las probabilidades de resolver el problema).
- La racionalidad implicada es comunicativa; está orientada al entendimiento entre los interlocutores. Se aplican las reglas del discurso racional¹² y, en consecuencia, rigen las presunciones de sinceridad y veracidad y están prohibidas las preguntas-trampa, las reservas mentales, las deformaciones, etc.
- Una deliberación puede arrojar diferentes resultados. Todos los participantes llegan a una solución del problema (todos formulan un «ya lo tengo claro»). En este caso, todos habrán ganado: entraron con un problema difícil y salieron con un problema resuelto. Nótese que del hecho de que todos salgan con una solución no se sigue que para todos se trate de la misma solución. Lo importante es darse cuenta de que cuando los interlocutores se cierran (es decir, cuando ya tienen la respuesta al problema difícil), se extinguen las condiciones para la cooperación deliberativa.
- Las reglas que rigen las deliberaciones responden a los principios de productividad (el debate debe ser productivo, fructífero) y de cooperación (todos ganan). Al tratarse de un debate cooperativo, no tiene sentido plantearse una neutral igualdad de turnos de intervención ni nada por el estilo.¹³

¹² La enumeración de las reglas del discurso práctico racional más conocida en el mundo jurídico es debida a ALEXY, R. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (trad. M. Atienza e I. Espejo). Madrid: CEC, Madrid, 1989.

¹³ Nótese que al tratarse de un debate cooperativo el rol de los terceros pierde gran parte de su sentido. En efecto, en los debates cooperativos institucionalizados puede haber alguien que juegue un papel especial de coordinador o que ejerza de presidente del grupo de debate

D. Debate consensual

El debate consensual es un debate cooperativo y actoral («debatir es construir»):

- Ejemplos típicos de debate consensual son los debates constituyentes destinados a redactar «una constitución por consenso», los debates en el seno de grupos de trabajo, los debates de pareja orientados a trazar planes de vida compartidos, etc.
- La relación entre los interlocutores es de cooperación intensa (ganar-ganar), pero no es igual que en el caso anterior. Aquí, si se alcanza el consenso, todos ganan (como en la deliberación); pero si no se alcanza, todos pierden (a diferencia de la deliberación). En este tipo de debate la cooperación no es el producto de la dificultad temática (como en la deliberación), sino de la identidad de los interlocutores y de la **necesidad recíproca** en la que se hallan (el problema no está separado de la avenencia de los interlocutores).
- El debate consensual requiere la concurrencia de tres certezas: una, que la actitud de los participantes sea cooperativa (abierta), con alguien cerrado no hay consenso posible; dos, que los participantes estén dispuestos a hacerse cargo de las dificultades de los otros participantes para poder construir una solución del problema; y tres, que los participantes reconozcan que sin la avenencia de todos no se resuelve el problema.
- La finalidad del debate consensual es construir una solución para el grupo; en este sentido, tiene un fuerte componente **comunitario**.
- La racionalidad implicada es comunicativa; la acción de los participantes está orientada al entendimiento.

o algo por el estilo. Pero estos roles especiales o diferenciados no excluyen a quien los ejerce como interlocutor dentro de ese mismo debate. El coordinador de una sesión clínica es un participante más, no es un tercero neutral. El presidente de un tribunal durante la deliberación es un deliberante más, no un tercero neutral. Estos roles están vinculados con resolver problemas de coordinación y con velar para que el debate sea productivo. La ausencia de conflicto hace superflua la figura del tercero neutral que vigile el cumplimiento de las reglas. Además, el carácter cooperativo del debate hace innecesario también el rol de un tercero que sea testigo o que juzgue el resultado del debate. La cooperación rinde sus frutos sin necesidad de que intervengan terceros para dar testimonio del resultado del debate o para juzgar quién tiene razón o qué tesis ha ganado. Ello es así porque, en los debates cooperativos, todos están convocados a ganar.

- Hay dos resultados posibles. Se alcanza el consenso: todos llegan a la solución, todos ganan. No se alcanza el consenso: nadie alcanza una solución, todos pierden. El debate consensual se extingue cuando decae el reconocimiento recíproco de la legitimidad requerida.
- Todas las reglas del debate consensual, tanto las procedimentales como las sustantivas, responden a los tres siguientes principios: el de productividad (el debate debe ser fructífero), el de cooperación (todos ganan) y el de consenso (el consenso es constitutivo de la solución del problema; y si no se alcanza, todos pierden). Dado que se trata de un debate cooperativo, el correcto desarrollo del mismo es más una cuestión de actitudes adecuadas de los interlocutores que de una correcta distribución de derechos y deberes entre ellos.

IV. «El tribunal se retira a deliberar»

El lector que haya llegado hasta aquí se habrá percatado de que la palabra «deliberación» es ambigua, se usa en dos sentidos diferentes: uno amplio, en el que equivale a debate (deliberar y debatir operan como sinónimos); y otro estricto, en el que la deliberación aparece como un tipo específico de debate. En la frase hecha que funge como título de este texto, la palabra «deliberación» se usa en su sentido amplio; en el epígrafe relativo a los modos de debatir, se usa en su sentido estricto.

En cualquier caso, recordemos la pregunta que dejamos pendiente de responder: ¿cómo debe debatir un tribunal jurisdiccional un caso convencionalmente no resuelto? Nótese que no es lo mismo preguntarse por el debate en el seno de un tribunal que en el seno de cualquier otro grupo de juristas (litigantes, académicos, fiscales, inspectores de hacienda, etc.). Todos los juristas, en la medida en que actúen como tales, tienen el deber de usar y aplicar el Derecho en los casos que resuelvan, pero su posición institucional es muy distinta a la de los jueces. Los miembros de un tribunal tienen además del deber de aplicar el Derecho, los deberes de independencia e imparcialidad.¹⁴ Abordemos, pues, la pregunta de marras teniendo en cuenta las implicaciones que se derivan de la peculiar posición institucional de los jueces.

¹⁴ Para una conceptualización de los deberes de independencia e imparcialidad de los jueces, véase AGUILÓ REGLA, J. «Los deberes internos a la práctica de la jurisdicción:

1. El debate judicial debe ser no actoral

Aceptemos que las formas actorales de debate deben quedar excluidas. «Deben» significa lo que significa y, como todos sabemos, no excluye que de hecho algún tribunal proceda actoralmente en determinadas circunstancias. Pero el indicio más rotundo para afirmar la existencia de esta prohibición es que, cuando de hecho ocurre (se debate actoralmente), se oculta. Ningún tribunal reconoce explícitamente haber debatido actoralmente. Veamos el porqué.

- La disputa no es una opción viable. Los magistrados deben reconocerse entre sí una legitimidad que resulta del todo incompatible con un debate actoral y conflictivo. El debate judicial no es un foro diseñado para que los magistrados pretendan imponerse unos a otros; y, si de hecho ocurre, bien puede decirse que están traicionando su función jurisdiccional. Por definición, la jurisdicción (el poder de aplicar el Derecho) es una actividad temática, no actoral.
- El debate consensual tampoco encaja de manera natural porque el rol de juez implica un compromiso tal con el Derecho y la justicia que excluye las cesiones únicamente actorales (subjetivas) entre los miembros del tribunal. Las tesis de fondo consideradas correctas no pueden ser soslayadas en aras de fomentar la unidad del tribunal, la buena relación entre los compañeros o la imagen que el tribunal proyecta al exterior. Es decir, las cesiones meramente actorales de un benevolente fraguador de consensos o son triviales e irrelevantes en relación con las cuestiones de fondo a decidir o son incompatibles con los deberes judiciales (de aplicar el Derecho, de imparcialidad y de independencia). En seguida volveremos sobre el papel de los consensos en los debates judiciales.

2. El debate judicial debe ser temático

Aceptemos, pues, que el debate en el seno de un tribunal debe ser temático; y que, por tanto, tiene que moverse entre la controversia y la deliberación.¹⁵ Empecemos reproduciendo lo que podría llamarse «el sentido común dialógico».

aplicación del Derecho, independencia e imparcialidad». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 10 (2012).

¹⁵ La discusión expuesta en el epígrafe II a propósito de la zona de penumbra de los conceptos normativos (semántica de los conceptos normativos) puede formularse también en

Intuitivamente todo el mundo aceptaría, me parece, que el diseño institucional del debate de un tribunal colegiado ante un caso convencionalmente no resuelto debe adoptar la forma de un debate temático y cooperativo; es decir, de una deliberación orientada a hallar la mejor respuesta posible, la respuesta correcta. En este sentido, puede decirse que los deberes de independencia e imparcialidad exigen que los magistrados adopten una actitud abierta hacia este tipo de casos que les permita participar en una **deliberación**.

Como ilustración de deliberación podemos recurrir a una sesión clínica. Una sesión clínica es un debate entre médicos en torno a un caso difícil: no hay sesiones clínicas destinadas a esclarecer los síntomas típicos de una enfermedad rutinaria (un resfriado). Las claves metodológicas son al menos tres: la idea de caso difícil, todos llegan abiertos al debate porque el caso es difícil (no tienen clara la respuesta correcta); la idea de valor epistémico del debate, todos piensan que debatir el problema incrementa las probabilidades de acertar en el diagnóstico (creen que si debaten comprenderán mejor el problema y verán con más claridad su solución); y, finalmente, la idea de legitimidad de los interlocutores, todos se reconocen legitimidad para participar en el debate; lo que supone reconocerse, por un lado, capacidad para aportar en la busca de la solución y, por otro, actitud cooperativa suficiente (no se delibera con sujetos torticeros o malintencionados). Es decir, se reconocen mutuamente virtudes intelectuales y morales.

Nótese que una deliberación bien llevada no asegura jamás que todos los participantes (en esto da igual que sean jueces o médicos) concuerden en la misma

términos de la oposición entre «controversia» y «deliberación»; pues, la «zona de penumbra» puede verse como una zona en la que solo cabe la «controversia interpretativa» (confrontar versiones diferentes del concepto) o como una zona en la que tiene sentido hablar de «deliberación interpretativa» (cooperar en la busca de la mejor versión del concepto). La zona de penumbra es graduable en relación con el ámbito de significación de un concepto y eso hace que la zona de controversia o de deliberación sea mayor o menor. El artículo 15 de la Constitución española nos suministra un ejemplo de tres conceptos que ilustran perfectamente la cuestión de los grados de penumbra conceptual: «pena de muerte» (todo es claridad, no hay penumbra), «tortura» (tiene un ámbito de claridad y una zona de penumbra relativamente estrecha) y «tratos inhumanos o degradantes» (tiene una amplísima zona de penumbra). Según lo dicho, estos últimos conceptos (los que tienen una amplísima zona de penumbra) pueden verse como «conceptos esencialmente controvertidos» o como «conceptos esencialmente deliberativos».

solución. Lo único seguro es que cuando los interlocutores den por resuelto el problema que los convocaba (se cierran a la deliberación), se habrán extinguido las condiciones para la cooperación temática; el problema habrá dejado de ser difícil. Si ocurre que no concuerdan en la misma solución, deberán transitar a otro modo de debatir. ¿A cuál de ellos?

Caben dos opciones. La primera es transitar a algo que hemos rechazado en el apartado IV.1, transitar al consenso: «Tenemos un problema porque no estamos de acuerdo en la solución; construyámosla (consensuémosla) entre todos y evitemos la fractura del tribunal». Esta vía no tiene demasiado amparo institucional, ya lo hemos dicho, y la mejor prueba de ello es que nunca aparece declarada en la fundamentación de la decisión. Sin embargo, no es difícil encontrar ejemplos de tribunales que en circunstancias especiales (por ejemplo, enfrentar un caso socialmente muy conflictivo) toman la decisión de decidir por unanimidad; es decir, se comprometen a fraguar un consenso que impida que el tribunal se divida. En circunstancias extraordinarias, esta forma de proceder puede estar justificada, pero no es, desde luego, la forma institucionalmente prevista (y, por ello, jamás se reconoce en la justificación de la decisión).

La segunda opción es transitar de la deliberación a la controversia. El caso ha dejado de ser difícil (todos tienen ya una respuesta) y ha pasado a ser controvertido (hay respuestas incompatibles, hay un conflicto temático). Detengámonos brevemente en esta transición.

3. De la deliberación a la controversia

La función social que cumple la transición de la deliberación a la controversia es fijar claramente las posiciones que separan a los interlocutores. Es decir, hay cooperación mientras el problema es difícil y los interlocutores se mantienen abiertos. Cuando los interlocutores se cierran respecto de la solución, el debate pierde su carácter cooperativo. El debate se transforma en un foro en el que hay que mostrar dos cosas: qué separa a los interlocutores y por qué la solución propia es mejor que la de los «competidores».

Esta transición dialógica tiene su reflejo institucional en la oposición entre sentencia mayoritaria y voto particular; oposición que adopta la forma de una controversia. Un voto en disidencia bien construido tiene que mostrar las dos cosas que determinan la función social de las controversias: una, qué separa al voto particular de la sentencia mayoritaria y, otra, por qué la respuesta alternativa es mejor que la de la mayoría. Y, así, hacer posible que terceros evalúen quién tiene

razón, qué respuesta es la correcta: el tribunal superior llamado a resolver los eventuales recursos, la comunidad jurídica receptora de la sentencia, la ciudadanía en general ejerciendo de opinión pública, etc.

Muchas veces se dice que la institución del voto particular prueba que en el Derecho hay casos que admiten más de una respuesta correcta; es decir, prueba la «tesis de la discrecionalidad judicial». Pero, en realidad, solo prueba el presupuesto compartido tanto por la tesis de la discrecionalidad como por la tesis de la «única respuesta correcta». Recuérdese el punto de partida: en el Derecho hay casos convencionalmente no resueltos; la convención vigente admite diversas respuestas alternativas. La discusión entre la «tesis de la discrecionalidad» y la de la «única respuesta correcta» arranca de la aceptación por ambas partes de esta premisa.

En mi opinión, ocurre más bien al revés: la institución del voto particular apoya precisamente la tesis de la respuesta correcta. Bien mirado, la oposición entre sentencia mayoritaria y voto en disidencia no es más que una controversia (una «competición») para mostrar cuál de las alternativas es la correcta (la mejor). La clave está en la ordenación secuencial entre la deliberación y la controversia. El punto de partida es la deliberación porque se piensa que la cooperación temática puede contribuir a disipar la incertidumbre que genera el problema difícil (no estamos seguros de la solución). Pero la cooperación temática carece por completo de sentido si se piensa que el problema no tiene solución, que el Derecho está indeterminado para el caso y que todas las respuestas convencionalmente posibles valen jurídicamente lo mismo. Iniciar el debate judicial deliberando (en el sentido estricto de la expresión) conforma la naturaleza del problema que se está abordando. El hecho de que los jueces discrepen en la determinación de la respuesta correcta y se vean abocados a transitar a una controversia no cambia la naturaleza de la cuestión ni sus presupuestos. Sigue habiendo una única respuesta correcta: la sentencia mayoritaria pretende que es la suya y el voto particular, también. Es una «competición» para mostrar cuál de las dos es la mejor respuesta, la correcta. En esto no hay diferencias con una sesión clínica.¹⁶

¹⁶ Véase el capítulo 13 («Judging Mistakenly?») de MACCORMICK, N. *Rhetoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

V. El desafío teórico (el dilema)

Los lectores que acepten el marco generado por este texto no podrán sostener simultáneamente la tesis de la discrecionalidad judicial y la tesis de la deliberación judicial cooperativa. ¿Por qué? Porque si lo hacen incurrirán en contradicción: afirmarán y negarán simultáneamente las tesis de la indeterminación y de la incertidumbre.

Si aceptan la tesis de la discrecionalidad judicial para los casos convencionalmente no resueltos, estarán afirmando la tesis de la indeterminación del Derecho para esos casos (hay indeterminación, no incertidumbre). Y si aceptan simultáneamente la tesis de la deliberación cooperativa, estarán negando la tesis de la indeterminación (no hay indeterminación, solo incertidumbre).

Y a la inversa: Si aceptan que tiene sentido buscar deliberativamente la mejor respuesta (la respuesta correcta), estarán afirmando la tesis de la incertidumbre (hay incertidumbre, no indeterminación). Y si aceptan simultáneamente la tesis de la discrecionalidad, la estarán negando (no hay incertidumbre, hay indeterminación).

VI. Epílogo

Alguien podría pensar que se trata solo de una cuestión de palabras; de cambio de las palabras sin que nada ocurra en la realidad. Pero quien así piense no debe olvidar que el Derecho es un fenómeno (una entidad) cultural cuya «realidad» es dependiente de nuestras creencias en él. Nuestra concepción del Derecho (de su racionalidad y de su método) contribuyen a conformar la propia realidad del Derecho. En este sentido, abandonar la tesis positivista de la indeterminación del Derecho para los casos convencionalmente no resueltos tiene muchísimas consecuencias teóricas que pueden alcanzar una gran trascendencia práctica. No en vano, los destinatarios de este trabajo son juristas prácticos: participantes de esa gran «práctica social» que llamamos Derecho.

VII. Bibliografía

AGUILÓ REGLA, J. *El arte de la mediación. Argumentación, negociación y mediación*. Madrid: Trotta, 2015.

- «Los deberes internos a la práctica de la jurisdicción: aplicación del Derecho, independencia e imparcialidad». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 10 (2012).

ALEXY, R. *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica* (trad. M. Atienza e I. Espejo). Madrid: CEC, 1989.

ATIENZA, M. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid: Trotta, 2013.

DWORKIN, R. *Law's Empire*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 1986 [*El imperio de la justicia*. Barcelona: Gedisa, 1997].

- *Justice for Hedgehogs*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press, 2011 [*Justicia para erizos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2014].

HART, H. L. A. *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1961 [*El concepto de Derecho* (trad. de Genaro R. Carrió). México: Editora Nacional, 1980].

MACCORMICK, N. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Oxford University Press, 1978.

- *Rethoric and the Rule of Law: A Theory of Legal Reasoning*. Oxford: Oxford University Press, 2005 [*Retórica y Estado de Derecho. Una teoría del razonamiento jurídico*. Lima: Palestra Editores, 2016].

Los asesinatos reiterados o en serie: el inextricable artículo 140.2 del Código Penal*

José Manuel de Paúl Velasco

Magistrado de la Sección de Apelaciones Penales
de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

RESUMEN

Partiendo de una perspectiva crítica, tanto de política criminal como de técnica legislativa, acerca de la prisión permanente revisable y de la nueva y compleja regulación que conlleva de los delitos contra la vida, se aborda el estudio del artículo 140.2 del Código Penal, que castiga con esa pena lo que el preámbulo de la Ley denomina «asesinatos reiterados o cometidos en serie», o, en los términos del precepto, «[a]l reo de asesinato que hubiera sido condenado por la muerte de más de dos personas». Se ponen de relieve las numerosas ambigüedades contenidas en tan pocas palabras, que dan lugar a una multiplicidad de interpretaciones posibles, se critica la que parece haberse consagrado como dominante en la doctrina, que considera que ha de tratarse de tres asesinatos juzgados en un mismo proceso, castigado el último con la pena de prisión permanente y los otros dos con la que corresponda conforme al artículo 139; y se sostiene una interpretación contraria en cada uno de esos aspectos.

Palabras clave: prisión permanente revisable, asesinatos hiperagravados, asesinatos reiterados o en serie, asesinatos múltiples.

RESUM

Partint d'una perspectiva crítica, tant de política criminal com de tècnica legislativa, sobre la presó permanent revisable i de la nova i complexa regulació que comporta dels delictes contra la vida, s'afronta l'estudi de l'article 140.2 del Codi penal, que castiga amb aquesta pena el que el preàmbul de la Llei anomena «assassinats reiterats o comesos en sèrie», o, en els termes del precepte, «[a]l reu d'assassinat que hagi estat condemnat per la mort de més de dues persones». Es posen en relleu les nombroses ambigüedats contingudes en tan poques paraules, que donen lloc a una multiplicat d'interpretacions possibles, es critica la

* Artículo sometido a evaluación ciega: 14.05.2021. Aceptación final: 18.05.2021.

que sembla haver-se consagrat com a dominant en la doctrina, que considera que s'ha de tractar de tres assassinats jutjats en un mateix procés, castigat l'últim amb la pena de presó permanent i els altres dos amb la que correspongui d'acord amb l'article 139; i es defensa una interpretació contrària a cada un d'aquests aspectes.

Paraules clau: presó permanent revisable, assassinats hipergravats, assassinats reiterats o en sèrie, assassinats múltiples.

ABSTRACT

Starting from a critical perspective, of both criminal policy and legislative technique, about the reviewable life imprisonment and the new and complex regulation that it entails for crimes against life. The study of Article 140.2 of the Penal Code is approached, which punishes with this penalty, what the preamble to the Law calls «repeated or serial murders», or, in the terms of the precept, «[t]o the criminal of murder who had been convicted of the death of more than two people». The numerous amphibologies contained in so few words are highlighted and give rise to a multiplicity of possible interpretations. The one that seems to have been established as dominant in the doctrine is criticized, which considers that it must be three murders tried in the same process, the last being punished with the penalty of life imprisonment and the other two with the corresponding one according to article 139; and a contrary interpretation is held in each of these aspects.

Key words: reviewable life imprisonment, hyper-taxed murders, repeated or serial murders, multiple murders.

SUMARIO

I. Introducción: la prisión permanente revisable a vista de pájaro. II. ¿Qué delitos castigar con PPR? El puzle de los delitos contra la vida tras la Ley Orgánica 1/2015. III. Los «asesinatos reiterados o cometidos en serie»: el art. 140.2 CP. 1. Generalidades: un precepto que es un juego de adivinanzas. 2. El equívoco fundamental: ¿asesinatos reiterados o en serie o asesinatos múltiples? 3. Una cuestión nada banal: ¿bastan tres muertes o se exigen cuatro? 4. ¿Todas las muertes han de ser asesinatos? 5. El problema de las formas imperfectas de ejecución. 6. ¿Una pena por cada delito o PPR única por todos? 7. La remisión al artículo 78 bis: un significativo error técnico. IV. A modo de conclusión.

I. Introducción: la prisión permanente revisable a vista de pájaro

Dando cumplimiento a un compromiso electoral del partido entonces en el Gobierno,¹ la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, reintrodujo en nuestro ordenamiento penal, casi noventa años después de su supresión,² la cadena perpetua, con la denominación de prisión permanente revisable (en adelante, PPR). Desde la entrada en vigor de la reforma, el 1 de julio de 2015, hasta la fecha de redacción de estas líneas (abril de 2021), veinticinco personas, veintiún varones y cuatro mujeres, han sido condenadas a esta pena potencialmente vitalicia, aunque menos de la mitad de ellas ya por sentencia firme. No se trata, pues, de una pena meramente simbólica, ni de aplicación rigurosamente excepcional o insólita.

¹ En concreto, se trataba de la quinta medida en el área de justicia contenida en el programa electoral del Partido Popular para las elecciones generales de 2011, fácilmente accesible en internet, bajo el título general *Lo que España necesita*.

² La cadena perpetua se contemplaba ya en el Código Penal de 1822 —entonces bajo la forma de «trabajos perpetuos», conmutables a los diez años por deportación, también perpetua— y se incluía también, ya con ese *nomen iuris*, en los de 1848 y 1870, desapareciendo del ordenamiento a partir del Código de 1928. Los defensores de la PPR que se ufanan en invocar estos precedentes históricos suelen olvidar que en el Código de 1870 su artículo 29 establecía que los condenados a cadena perpetua obtendrían el indulto a los 30 años de cumplimiento, «a no ser que por su conducta o por otras circunstancias graves» no lo merecieran, a juicio del Gobierno; de modo que la regla general era que la cadena perpetua tenía una duración real de 30 años y solo por excepción justificada podía prolongarse más allá, hasta la eventual perpetuidad.

Sobre esta evolución histórica pueden consultarse: ACALE SÁNCHEZ, M.^a *La prisión permanente revisable: ¿pena o cadalso?* Madrid: Iustel, 2016, pp. 42-50, o CERVELLÓ DONDERIS, V. *Prisión perpetua y de larga duración. Régimen jurídico de la prisión permanente revisable*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, pp. 44-53. Con mayor amplitud y alcance más general, CORRAL MARAVER, N. *Las penas largas de prisión en España. Evolución histórica y político-criminal*. Madrid: Dykinson, 2015, pp. 35-110. Una exhaustiva transcripción de los preceptos en juego de todos estos códigos en ORGANERO MERINO, Á.; PARRA IÑESTA, E.; URDA LOZANO, J. C. «Fuentes normativas sobre reclusión y cadena perpetuas en España (siglos XIX y XX)», en GARGALLO VAAMONDE, L.; OLIVER OLMO, P. (coords.). *La cadena perpetua en España: fuentes para la investigación histórica*. Ciudad Real: Grupo de Estudio sobre Historia de la Prisión y las Instituciones Punitivas y Universidad de Castilla-La Mancha, 2016, pp. 23-57 (disponible en internet).

La polémica, doctrinal, mediática y política, ha acompañado a la PPR desde un principio, cuestionándose, no solo su necesidad, en un país con una tasa de criminalidad violenta tan baja y unas penas de prisión ya tan duras como España, sino también su constitucionalidad, desde la perspectiva de la humanidad, proporcionalidad y orientación resocializadora de las penas privativas de libertad, de la seguridad jurídica y hasta de la igualdad ante la ley.³

No se terciará aquí, sin embargo, en ese debate, en el que ya se han esgrimido y son bien conocidos todos los argumentos posibles a favor y en contra de esta pena en abstracto. Bastará decir que si, como parece probable, el Tribunal Constitucional acaba convalidando la constitucionalidad de la nueva pena,⁴ acaso con algunos retoques menores de la norma, por vía de anulación parcial o de sentencia interpretativa, se habrá consagrado (y, más pronto que tarde, acabará por extenderse a otros supuestos) la pena de cadena perpetua más rígida y severa de toda Europa occidental, con la sola excepción de Inglaterra y Gales; una pena cuya duración mínima excede con mucho de la recomendada como máxima antes de la primera revisión por instancias internacionales como el Consejo de Europa,⁵ y que solo es equiparable a la que rige en países tan poco dignos de imitación como Rusia o Turquía o en algunos países del antiguo bloque socialista.⁶ Lo que es peor:

³ Todos estos argumentos se desarrollan en ARROYO ZAPATERO, L.; LASCURAÍN SÁNCHEZ, J. A.; PÉREZ MANZANO, M. (dirs.). *Contra la cadena perpetua*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2016. Varias decenas de profesores de Derecho penal y constitucional se han adherido al llamamiento contra la PPR de los autores.

⁴ Como es sabido, la instauración de la PPR dio lugar a un recurso de inconstitucionalidad promovido por diputados de todos los grupos parlamentarios de la X Legislatura, excepto los del Partido Popular, que aprobó en solitario este punto de la reforma. El recurso, con el n.º 3866-2015, fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional por providencia del Pleno de 21 de julio de 2015 (BOE n.º 177, de 25 de julio), pero casi seis años después sigue pendiente de resolución, que nada indica vaya a estar próxima.

⁵ La Resolución (76) 2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, de 17 de febrero de 1976, relativa al trato de los reclusos que cumplen condenas de larga duración, recomienda en su n.º 12 a los Estados miembros que la primera revisión de la condena a cadena perpetua tenga lugar, si no antes, entre los ocho y los catorce años de cumplimiento de la pena.

⁶ Según el exhaustivo estudio de las legislaciones nacionales que lleva a cabo el TEDH en el §68 de la Sentencia *Vinter y otros contra el Reino Unido*, de 9 de julio de 2013, de los

una pena cuya regulación, tanto en la Parte General como en la Parte Especial del Código, es sencillamente desastrosa desde un punto de vista técnico, demostrando que su introducción se hizo, no solo sin consenso político, sino sin un estudio mínimamente serio de política criminal y de técnica legislativa.

Ni la extensión ni el objetivo de este trabajo permiten, no ya analizar, sino ni siquiera enumerar en detalle, los defectos técnicos, de graves consecuencias prácticas, en que abunda la apresurada regulación de la PPR, desde su carácter de pena única, de imposición imperativa y no susceptible de graduación, hasta el inexplicable y contradictorio cruce de competencias en la ejecución de la pena entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y el tribunal sentenciador, al que se le atribuyen funciones que en el resto de las penas están reservadas al órgano especializado; pasando por la vaguedad de los criterios que permiten la revisión, varios de los cuales no dependen de la evolución del penado y que la convierten en una entelequia difícilmente alcanzable, o por el avance en el abandono del principio de individualización científica que aún proclama la Ley General Penitenciaria, sustituido por «periodos de seguridad» tan prolongados como absolutamente inexorables.⁷

treinta y dos países miembros del Consejo de Europa que a esa fecha contaban con cadena perpetua revisable uno permite la revisión a los 7 años (Irlanda, con excepción de ciertos supuestos de asesinato); uno a los 10 (Suecia); tres a los 12 (Chipre, Dinamarca y Finlandia); ocho a los 15 (Alemania, Austria, Bélgica —ampliable de 19 a 23 años en casos de reincidencia—, Liechtenstein, Luxemburgo, Macedonia del Norte, Mónaco y Suiza —reducible a 10—); uno a los 18 (Francia, con excepciones a los 22 y aun a los 30 años); seis a los 20 (Armenia, Bulgaria, Grecia, Hungría —a no ser que el tribunal determine otro plazo—, República Checa y Rumanía); uno a los 24 (Turquía, pero el plazo se eleva a 30 años en la cadena perpetua agravada y a 36 en casos de varias condenas a esta última pena); ocho a los 25 (Albania, Azerbaiyán, Eslovaquia, Eslovenia, Georgia, Letonia, Polonia y Rusia); uno a los 26 (Italia, pero la reducción de pena por buena conducta adelanta la revisión por lo general a los 20 o 21), y dos a los 30 (Estonia y Moldavia). En algunos de estos Estados se excluye en casos excepcionales la posibilidad de libertad condicional (Bulgaria, Eslovaquia, Francia, Hungría Suiza —en relación con los delincuentes sexuales o violentos que son considerados peligrosos e incurables— y Turquía).

⁷ El lector que quiera profundizar en estas —y otras— críticas, o contrastar su fundamento, puede consultar su desarrollo en otro trabajo del autor: *Observaciones críticas sobre la pena de prisión permanente revisable*. Comares – Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, 2019. Aunque la edición impresa, no venal, tuvo una circulación muy restringida, una versión resumida del texto para su exposición oral está disponible en internet.

Habremos de centrarnos en la parte especial, y en concreto en el examen del más exótico de los tipos de asesinato hiperagravado castigados con la pena máxima en el artículo 140 del Código Penal, el de su número 2, que sanciona lo que el preámbulo de la LO 1/2015 denomina «asesinatos reiterados o cometidos en serie». Pero antes será bueno colocar este subtipo en su contexto normativo.

II. ¿Qué delitos castigar con PPR? El puzzle de los delitos contra la vida tras la Ley Orgánica 1/2015

La LO 1/2015 asignó la pena de prisión permanente revisable a seis tipos delictivos. Prescindiendo de aquellos delitos que pertenecen claramente al ámbito del Derecho penal simbólico (genocidio, delitos de lesa humanidad, regicidio y magnicidios) o al llamado Derecho penal del enemigo, en sentido amplio (los de terrorismo), el ámbito de aplicación de la pena máxima se centra en los nuevos delitos de asesinato hiperagravado, que son también aquellos llamados a tener una mayor aplicación práctica, con gran diferencia, sobre los restantes, salvo un rebrote hartamente improbable del terrorismo que azotó España durante décadas (y que el Estado y la sociedad supieron vencer sin acudir a la prisión permanente). De hecho, las sentencias condenatorias a la pena de prisión permanente revisable que se han dictado hasta hoy han sido todas ellas por delitos de asesinato del artículo 140 CP.

Centrándonos, pues, en las nuevas modalidades de asesinato hiperagravado, el artículo 140 CP, en su redacción por la LO 1/2015, establece cuatro subtipos castigados con prisión permanente revisable, que en realidad son cinco, porque uno de ellos abarca dos supuestos, a saber:

- asesinato de una víctima menor de dieciséis años o de una persona especialmente vulnerable por razón de su edad, enfermedad o discapacidad (artículo 140.1.1.^a);
- asesinato subsiguiente a un delito contra la libertad sexual que el autor hubiera cometido sobre la víctima (artículo 140.1.2.^a);
- asesinato cometido por quien perteneciere a un grupo u organización criminal (artículo 140.1.3.^a);
- asesinato cometido por quien hubiera sido condenado por la muerte de más de dos personas (artículo 140.2).

Lo primero que llama la atención en esta enumeración casuística es su manifiesta arbitrariedad. No es posible descubrir ningún criterio que permita atribuir razonablemente un mayor contenido de antijuridicidad o de culpabilidad a estos

supuestos de asesinato que a otros que podrían haberse seleccionado igualmente, pero que permanecen dentro del tipo básico o del agravado del delito, castigados con una pena máxima de veinticinco años de prisión. Solo la pura voluntad del legislador explica que se castigue con prisión permanente el asesinato de una víctima menor de dieciséis años y no el asesinato de un hijo, un padre o un cónyuge o pareja, con independencia de su edad; el asesinato subsiguiente a un delito contra la libertad sexual y no el consecutivo al secuestro de la víctima; el cometido por una persona integrada en un grupo u organización criminal y no el perpetrado para impedir que la víctima actúe como denunciante o testigo en un proceso penal, aunque el autor actúe a título individual; el asesinato de persona especialmente vulnerable, en cuanto individuo, y no el cometido por motivos de odio o discriminación contra el grupo racial o social vulnerable al que pertenecía la víctima, y así sucesivamente.⁸

Ocurre, además, que la introducción, por así decir, selectiva de la PPR genera una irreductible incongruencia valorativa entre el asesinato agravado del artículo 139.2 y los hiperagravados del 140. Es sencillamente imposible entender que el autor de un asesinato con alevosía y ensañamiento, si su víctima es una persona adulta y sana, sea castigado con una pena no superior a veinticinco años y que al que mata únicamente con alevosía sorpresiva a un menor de dieciséis años o a una persona impedida, solo por esa circunstancia de la víctima, aunque no haya sido buscada de propósito por el autor, le corresponda una pena de prisión permanente revisable, con un mínimo de cumplimiento efectivo de veinticinco años. La comparación, nada rebuscada, entre el marido que quema viva a su esposa tras atarla a una silla y empaparla de gasolina, con el muchacho de dieciocho años que, en el curso de una riña de discoteca, ataca inopinadamente y mata así a un chico desprevenido al que sabía que le faltaban unos días para cumplir dieciséis, es suficientemente ilustrativa de esa incongruencia valorativa, pues no hay forma de descubrir un mayor contenido de injusto o una mayor culpabilidad del autor en el último supuesto que en el primero,

⁸ En el Código Penal francés (artículos 221-1, en relación con el 132-76, 221-2 y 221-4), que sigue, y lleva al extremo, el mismo sistema español de selección casuística de delitos castigados con PPR (en Francia, sin eufemismos, *réclusion criminelle à perpétuité*), todos los asesinatos (y también los homicidios) en que concurren las circunstancias señaladas a título de ejemplo en el texto son castigados con esa pena máxima, salvo, de modo incomprensible y salvo error por mi parte, los que tienen como víctima a un hijo, si este es mayor de 15 años. El modelo francés puede servir de pauta para futuras expansiones de la PPR en España, si es confirmada su constitucionalidad.

ni ninguna razón de política criminal que pueda fundar el mayor castigo de aquel que de este. Esta misma crítica ha sido expresada incluso, como *obiter dictum*, claro está, por el Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia 678/2020, de 11 de diciembre.⁹

Esta ausencia de un criterio racional en la selección de los delitos, unida a las variaciones que fue experimentando el elenco desde los primeros textos prelegislativos hasta su redacción final,¹⁰ han motivado que sea un lugar común en la doctrina deducir que primero se tomó la decisión política de introducir la pena de prisión permanente y solo después, y secundariamente, se escogieron los delitos que merecían la nueva pena,¹¹ acudiendo para ello a espigar, bien en el Derecho comparado, bien en las hemerotecas, que reflejaban la repercusión mediática y social de determinados crímenes; una crítica que ha tenido eco, incluso, en la primera

⁹ Véase el fundamento cuarto de la Sentencia citada en el texto: «el modelo elegido no parece que se ajuste a criterios de proporcionalidad y coherencia en tanto que no se explica por qué un homicidio en el que concurren dos, tres o cuatro circunstancias que lo cualifiquen como asesinato se sancione con pena de 20 a 25 años de prisión y que, sin embargo, un homicidio en el que concorra una sola de esas circunstancias junto a alguna de las previstas en el artículo 140.1.1 se castigue con la máxima pena de prisión permanente revisable».

Ya antes, la STS 716/2018, de 16 de enero de 2019 (sic) había señalado en su fundamento sexto esa misma «incoherente consecuencia», pero con un lenguaje más oscuro y un ejemplo más difícil de entender, al introducir en la ecuación el abuso de superioridad.

¹⁰ En las enmiendas (rechazadas) del Grupo Parlamentario Popular al proyecto de ley que dio origen a la reforma del Código Penal por la LO 5/2010, el único asesinato castigado con prisión permanente era el cometido en concurso con una violación (Enmienda 390, BOCG, Congreso, IX Legislatura, Serie A, n.º 52-9, de 18 de marzo de 2010, p. 177); y en la versión de 2012 del Anteproyecto de reforma del Código Penal la nueva pena se aplicaba solo al homicidio terrorista.

¹¹ El primero en formular esta crítica fue CANCIO MELIÁ, M. «La pena de cadena perpetua (“prisión permanente revisable”) en el Proyecto de reforma del Código Penal». *Diario La Ley*, n.º 8175, 2013, p. 5 de 9 en la edición digital (La Ley 7909/2013). Luego son legión los autores que le han seguido; entre ellos, PEÑARANDA RAMOS, E. «Homicidio y asesinato». *Cuadernos Digitales de Formación*, n.º 46 (CGPJ, 2015), pp.141-142, o MORALES PRATS, F. «Del homicidio y sus formas», en QUINTERO OLIVARES, G. (dir.); MORALES PRATS, F. (coord.). *Comentarios al Código Penal Español*. Cizur Menor: Thomson Reuters-Aranzadi, 7.ª ed., 2016, t. I, p. 952.

sentencia del Tribunal Supremo que debió abordar un caso con condena a prisión permanente.¹²

Este modo de proceder, además, ha generado una complejidad verdaderamente laberíntica en la regulación de los delitos contra la vida humana independiente, que han pasado de cinco tipos a catorce (dieciséis, si se consideran como modalidades independientes la muerte de víctima menor de dieciséis años y la de persona especialmente vulnerable), y suscita numerosos problemas hermenéuticos y concursales a la hora de aplicar los nuevos subtipos hiperagravados, que con frecuencia bordean el *bis in idem*,¹³ de modo especialmente claro entre la alevosía de desvalimiento y el asesinato hiperagravado de niños o personas impedidas, y entre el asesinato integrado por el propósito de impedir el descubrimiento de otro delito y el hiperagravado subsiguiente a un delito contra la libertad sexual, aunque en ambos supuestos el Tribunal Supremo,¹⁴ tras alguna vacilación respecto al primero, ha

¹² Se trata de la STS 716/2018, citada en la nota 9, fundamento cuarto: «parece que primero se decide la inclusión de tal pena, luego se buscan modelos comparados donde [...] se contemple como única pena imponible para determinados delitos y, en directa proyección a las tipologías allí encontradas, se sancionan ahora en nuestro ordenamiento con prisión permanente revisable». La Sentencia señala que «la coincidencia en tipologías escogidas con el código penal alemán es relevante», pero esta afirmación, que sería válida para la regulación de la pena en la Parte General, es errónea para la selección de modalidades delictivas, pues el Código alemán, a diferencia del francés y del italiano, no sigue en su §211 un sistema casuístico.

¹³ Ya el informe del Consejo General del Poder Judicial al anteproyecto de ley advirtió en el artículo 140 «una tendencia a *bis in idem*» (p. 152, disponible en internet; por error, el texto reza «tendencia al *non bis in idem*»). La primera en abordar en la doctrina tal problemática, aunque, a mi modesto juicio, no siempre con acierto en sus soluciones concretas, fue CUENCA GARCÍA, M.^a J. «Problemas interpretativos y de *non bis in idem* suscitados por la reforma de 2015 en el delito de asesinato». *Cuadernos de Política Criminal*, época II, n.º 118-I (mayo 2016), pp. 115-149.

¹⁴ Aunque la ya citada STS 716/2018 (FJ 7.º-3) declaró que no cabe estimar la hiperagravación del artículo 140.1.1.ª y la alevosía en cualquiera de sus formas, no solo por desvalimiento, «so pena de incurrir en proscrita doble valoración», ya la STS 367/2019, de 18 de julio, FJ 5.º y 6.º, rechazó que exista esa indebida duplicidad agravatoria entre la alevosía de desvalimiento en el asesinato de niños de corta edad y la hiperagravación del 140.1.1.ª, con el argumento de que el segundo precepto encuentra su fundamento, no en el aseguramiento del resultado propio de la alevosía, sino «en la especial protección de los

descartado que se produzca la indebida duplicidad de valoración de una misma circunstancia con argumentos más bien tautológicos.¹⁵

menores de 16 años (o resto de personas vulnerables)». Esta tesis se consagrará definitivamente a partir de la STS 129/2020, de 5 de mayo, FJ. 10.2.5, que amplía y refina la misma argumentación. Frente a la posible objeción de que, tratándose del bien jurídico vida, no puede apreciarse un mayor desvalor de acción o de resultado por razón de la edad de la víctima frente a otros supuestos de alevosía de desvalimiento, pues toda vida humana independiente tiene igual valor, el TS se anticipa a replicar que «la muerte alevosa de un niño siempre será más grave que la muerte alevosa de un mayor de edad que es asesinado mientras duerme [...] porque el desvalor de la conducta es también mucho más intenso». Obsérvese la circularidad del argumento: la muerte de un niño siempre será más grave... porque es más grave. Como ha señalado una autora, «no se aporta, como debiera ser, un argumento jurídico razonable que avale dicha condena moral» (ESQUINAS VALVERDE, P. «La regulación del homicidio doloso y el asesinato tras la reforma del CP por LO 1/2015: análisis de su aplicación en la jurisprudencia más reciente». *La Ley Penal* n.º 149 (marzo-abril 2021), p. 10 de 24 en la edición electrónica).

Sobre la evolución del TS en este punto, véase PINTO PALACIOS, F. «Alevosía, *non bis in idem* y prisión permanente revisable. Un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo». *Diario La Ley*, n.º 9799 (25 de febrero de 2021).

¹⁵ En cuanto a la compatibilidad de los artículos 139.1.4.^a y 140.1.2.^a en los supuestos de muerte no alevosa de la víctima de un previo delito sexual para impedir el descubrimiento de este, la STS 418/2020, de 21 de julio, FJ 6.4, la afirma por cuanto «[d]e todos aquellos asesinatos cualificados por haber servido como instrumento para facilitar u ocultar un delito precedente, el legislador ha estimado que si el delito inicial es un delito contra la libertad sexual, la respuesta penal sea la más severa». Es decir, no hay *bis in idem* porque esa ha sido la voluntad (supuesta) del legislador. La Sentencia contiene un durísimo voto particular de dos magistrados en el que, entre otras jugosas consideraciones, se señala que «ambos preceptos son incompatibles entre sí: uno excluye al otro, en tanto la finalidad autoencubridora es naturalmente inherente al hecho descrito en el art. 140.1.2.^a, lo que significa utilizar una única circunstancia para agravar doblemente, sin un doble fundamento».

Sostuvieron precozmente —en un doble sentido— la misma tesis que el voto particular, en un trabajo de sorprendente madurez, los que entonces solo eran estudiantes de grado PANTALEÓN DÍAZ, M. y SOBEJANO NIETO, D. «El asesinato para facilitar la comisión de otro delito o para evitar que se descubra: la propuesta de dos nuevas modalidades de asesinato en el Código Penal español». *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 29 (2014-I), p. 235. En sentido contrario, frente a la doctrina dominante, ALONSO

III. Los «asesinatos reiterados o cometidos en serie»: el art. 140.2 CP

1. Generalidades: un precepto que es un juego de adivinanzas

El artículo 140.2 CP castiga con la pena de prisión permanente revisable «al reo de asesinato que hubiera sido condenado por la muerte de más de dos personas».

El precepto, que carece de referente en otras legislaciones próximas,¹⁶ supone una concesión, otra más, al derecho penal de autor, pues el asesinato que se castiga con prisión permanente puede ser, incluso, menos grave que los demás cometidos por el autor (por ejemplo, si en estos concurren dos o más circunstancias integrantes del asesinato y en aquel solo una), pero ello es lo de menos, porque lo que se castiga no es el hecho en sí, sino la temibilidad del autor, el tipo criminológico del «asesino en serie», aunque el preámbulo de la LO 1/2015 lo disimule, hablando no de «asesino en serie», sino de «asesinatos reiterados o cometidos en serie», como si la mera repetición de hechos similares convirtiera al último, o al conjunto de todos ellos, en algo diferente y más grave que los anteriores o que cada uno en singular.

Aun aceptando los presupuestos político-criminales de partida, la redacción del precepto es tan exageradamente defectuosa y ambigua, quizá por esa ausencia de precedentes internacionales en que apoyarse, que suscita tantas dudas y permite casi tantas interpretaciones pretendidamente literales como la reserva lineal del artículo 811 del Código Civil, según el tópicus extendido entre viejos juristas. Lo malo es que aquí no está en juego el destino de unos bienes o las limitaciones a la libertad de testar, sino la libertad personal de un delincuente, que, según se adopte

ÁLAMO, M. «La reforma del homicidio doloso y del asesinato por LO 1/2015». *Cuadernos de Política Criminal*, época II, n.º 117 (diciembre 2015), p. 44, donde se sostiene que no hay *bis in idem* porque el artículo 139.1.4.ª se refiere al fin del autor y el 140.1.2.ª contempla «el lado externo del acontecimiento».

¹⁶ No aparece un precepto similar en los Códigos francés, italiano o alemán (aunque en este último no sería necesario, puesto que, en Alemania todo asesinato se castiga, en principio, con la allí llamada «prisión de por vida» —*lebenslange Freiheitsstrafe*—). En Inglaterra y Gales la *Criminal Justice Act* de 2003 sí prevé, en su *Schedule 21*, la cadena perpetua —incluso sin revisión prefijada (*minimum term*) cuando concurren circunstancias agravatorias excepcionales— para los autores del asesinato de dos o más personas, incluidos tanto los asesinatos múltiples como los casos de reincidencia en el delito; pero el sistema legislativo y de *sentencing* inglés es tan diferente del español que no parece que haya podido servir de modelo al legislador de 2015.

una interpretación u otra, puede verse privado de ella lo que le reste de vida. Y lo peor es que ya el Consejo General del Poder Judicial advirtió de ese vicio sustancial del precepto en su informe al anteproyecto de ley, sin que el Gobierno, primero, y las Cortes Generales en los sucesivos trámites legislativos, después, se preocupasen de tratar de subsanarlo.¹⁷

Trataré de enunciar alguno de los interrogantes sin respuesta que suscita la lectura del precepto:

1. ¿El asesinato castigado con prisión permanente se cuenta o no dentro del sintagma «muerte de más de dos personas»? En otras palabras, ¿el autor ha debido cometer cuatro delitos contra la vida o bastan tres?
2. Cualquiera que sea la respuesta a esa primera cuestión, ¿todos los delitos contra la vida han de ser constitutivos de asesinato o basta con que lo sea uno solo y los restantes pueden ser homicidios? (aceptamos que necesariamente dolosos, aunque el precepto no lo especifique, como tampoco la exclusión del auxilio al suicidio). Si se estima que basta un solo asesinato, ¿ha de serlo precisamente el último?
3. ¿Todos los delitos han de ser juzgados en un solo proceso y condenados en una misma sentencia o el precepto solo se aplica al asesino ya condenado previamente «por la muerte de más de dos personas», sean estas homicidios o asesinatos? ¿O bien ambas hipótesis son igualmente válidas?
4. En caso de que se tengan en cuenta condenas previas, o de que sean necesarias, y de que no se exija que sean todas por asesinato, ¿el asesinato ha de ser juzgado precisamente en la última sentencia, o cabe también imponer prisión permanente por un delito de homicidio al que ya es «reo de asesinato» en virtud de una condena anterior, siempre que se cumpla el requisito de que haya causado al menos tres (o cuatro) muertes?
5. En el caso de que todos los delitos hayan de juzgarse en un solo proceso, ¿la pena de prisión permanente es única para todos ellos, o se impone para uno solo y los demás asesinatos (u homicidios, en su caso) reciben la pena que a cada uno corresponda?

¹⁷ El informe del CGPJ advierte en su página 153 que «el artículo 140.2 CP adolece de una imprecisión que debería ser corregida, pues los términos en los que aparece redactado dan lugar a diversas interpretaciones».

La respuesta a alguna de estas preguntas condiciona la de las restantes, pero otras se combinan entre sí o admiten respuestas múltiples, de modo que el número de alternativas se multiplica, hasta un total de dieciséis posibles interpretaciones literales (salvo error u omisión en la combinatoria). A partir de un escueto pasaje del informe del CGPJ,¹⁸ la doctrina absolutamente mayoritaria considera, sin mucha seguridad y por argumentos principalmente de proporcionalidad, que el precepto se aplica al supuesto en que se juzgan simultáneamente al menos tres muertes y que todas ellas han de ser asesinatos,¹⁹ dando por supuesto que la pena de prisión permanente se aplica individualmente al tercero en el tiempo y que los demás reciben la pena que a cada uno de ellos corresponda, conforme a los artículos 139 o 140.1 CP.²⁰

¹⁸ «Parece que en atención a la gravedad de la pena y el especial agravamiento del régimen de cumplimiento que establece, debería entenderse que cada una de las condenas por la muerte de las distintas personas deberán ser, individualmente, un asesinato y que las condenas por las diversas muertes han de establecerse en la misma sentencia» (*loc. cit.*, *ibidem*). El informe del Consejo Fiscal no se pronunció sobre este punto, y el del Consejo de Estado se limitó a hacer suya la observación del CGPJ, «en atención a la naturaleza rigurosamente especial de la prisión permanente revisable» (los tres informes son accesibles en internet).

¹⁹ En este sentido se pronuncian, al menos, MORALES PRATS (*loc. cit.* en nota 11, p. 988); SIERRA LÓPEZ, M.^a V. «Los principales problemas que suscita el delito de asesinato en el Proyecto de Reforma del Código Penal de 2013», en MUÑOZ CONDE, F. (dir.). *Análisis de las reformas penales. Presente y futuro*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 63; SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ, C., en GONZÁLEZ CUSSAC, J. L. (dir.). *Comentarios a la reforma del Código Penal de 2015*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2015, p. 483, y ÁLVAREZ GARCÍA, F. J.; VENTURA PÜSCHEL, A. «Delitos contra la vida humana independiente: homicidio y asesinato (artículos 138, 139, 140 y 140 bis)», en QUINTERO OLIVARES, G. (dir.). *Comentario a la reforma pena de 2015*. Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 331. En todos los casos, la argumentación se reduce a la transcripción o paráfrasis del pasaje del informe del CGPJ transcrito en la nota anterior.

²⁰ Salvo error u omisión, solo aborda expresamente esta cuestión MORENO VERDEJO, J. «Novedades en la tipificación de los delitos de homicidio y asesinato dolosos». *Revista del Ministerio Fiscal*, n.º 1 (2016), p. 17, pronunciándose en el sentido expresado en el texto, con el argumento de que si la pena de prisión permanente fuese conjunta para todos los asesinatos carecería de sentido la remisión de artículo 140.2 al 78 bis. Ya se verá más

Esta interpretación mayoritaria, pese a la sana (pero parcial) intención restrictiva que la preside, se me antoja un puro ejercicio de voluntarismo, ante la escasez de elementos exegéticos que proporciona el precepto; y más bien entiendo que la interpretación correcta es la opuesta en todos sus pasos, a saber: a) el artículo 140.2 solo es aplicable a quien cometa un asesinato después de haber sido ya condenado (por tanto, en sentencias anteriores) por al menos tres muertes más; b) esas condenas anteriores pueden ser tanto por asesinato como por homicidio (doloso, se entiende), aunque necesariamente el último delito ha de ser un asesinato; y c) si, contra lo que yo sostengo, se considera posible o exigible la unidad de enjuiciamiento de todos los delitos, en esa hipótesis la pena de prisión permanente es única para todos ellos, bien que con el régimen de cumplimiento que corresponde a los supuestos en que esa pena concurre con otras adicionales impuestas por otros delitos, ya que el precepto se remite expresamente al artículo 78 bis del propio Código. A justificar esta interpretación radicalmente alternativa habremos de dedicarnos a continuación.

2. El equívoco fundamental: ¿asesinatos reiterados o en serie o asesinatos múltiples?

Como la sugerencia de interpretación del tipo avanzada por el CGPJ ha sido aceptada casi sin discrepancia en la doctrina, y absolutamente sin ella en la práctica, los tres únicos casos en los que la aplicación del artículo 140.2 ha sido objeto de consideración por los tribunales eran supuestos de enjuiciamiento necesariamente conjunto de tres o más asesinatos cometidos de manera consecutiva en el curso de un mismo acto criminal;²¹ una figura criminológica a la

adelante que, a mi juicio, es precisamente esa remisión lo que justifica la conclusión contraria a la de este autor.

²¹ Se trata del cuádruple crimen de Pioz (Guadalajara), del triple parricidio de Arona (Tenerife) y del triple crimen de Dos Hermanas (Sevilla). En el primero, origen de la STS 129/2020, de 5 de mayo, el autor acudió al domicilio de unos tíos suyos en ese pueblo alcarreño, donde mató a puñaladas a su tía y seguidamente a sus dos primos, de tres años una y de dieciocho meses el otro, para por último apuñalar también mortalmente a su tío cuando este regresó a casa. En el crimen de Arona el autor apuñaló mortalmente de forma sucesiva a sus padres y a un abuelo mientras dormían de madrugada en el domicilio familiar; la Sentencia 177/2020, de 2 de julio, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Tenerife fue confirmada en apelación por la del TSJ de Canarias 7/2021, de 8 de febrero, si bien el

que convendría mejor la denominación de «asesinato múltiple» que la de «asesinatos reiterados o cometidos en serie» que emplea el legislador para caracterizar el tipo de conducta, o más bien de autor, que pretende castigar con PPR. Consideraciones taxonómicas o nominalistas aparte, lo cierto es que esta interpretación del delito no parece que pueda sostenerse en buena hermenéutica.

En efecto, desde el plano puramente gramatical, que constituye presupuesto necesario de toda interpretación, el empleo en el tipo del sintagma verbal «hubiera sido condenado», en pretérito pluscuamperfecto de subjuntivo, sitúa esas condenas necesariamente en tiempo pasado, en un momento anterior a la comisión del asesinato castigado con PPR; no en la simultaneidad de una misma sentencia, aunque tipográficamente se dispongan de manera sucesiva. Desde la época escolar sabemos que, si el modo subjuntivo expresa una acción de carácter eventual o hipotético (aquí, el hecho de haber sido condenado), el pretérito pluscuamperfecto se emplea para enunciar una acción anterior (esas condenas) a otra también pasada (la comisión del asesinato). No puede presumirse que el legislador ignore algo tan elemental o haga un uso arbitrario y agramatical de los tiempos verbales; no sin mejor razón que dar al precepto unas posibilidades de aplicación que de otro modo quedarían muy restringidas.²²

En segundo lugar, la expresión utilizada en el preámbulo de la LO 1/2015 para explicar la introducción del precepto hace referencia a los asesinatos «reiterados o cometidos en serie», y no a los asesinatos múltiples, cometidos en inmediata sucesión y en un mismo episodio criminal. Ambos términos, «reiterados» (con su

recurso solo versaba sobre la imputabilidad del acusado. En el caso de Dos Hermanas, cuyo último episodio judicial hasta la fecha es la Sentencia del TSJ de Andalucía 41/2021, de 22 de febrero, un delincuente conocido por el alias de *el Pollino* y su padre secuestraron a un presunto traficante de drogas, a su mujer y a su hija de seis años, en lo que claramente parece un ajuste de cuentas, y, tras golpearles a los tres, uno de los dos autores «en presencia y con el apoyo del otro» les disparó consecutivamente en la cabeza, sin que conste el orden de las muertes.

No se incluye en este análisis la Sentencia dictada a finales de abril de 2021 por la Audiencia Provincial de Teruel en el caso del conocido como «Igor el ruso», que no responde a la misma dinámica comisiva, por existir una solución de continuidad entre el primer asesinato de un agricultor y los dos siguientes de agentes de la Guardia Civil, pues en la fecha de cierre del trabajo la resolución no está aún disponible en las bases de datos.

²² Comparte este argumento gramatical, entre otros, ESQUINAS VALVERDE, P., *loc. cit.* en nota 14, pp.14 y 15.

resonancia de la antigua agravante de reiteración) y «en serie», denotan una repetición del dolo o decisión de matar, una sucesión de actos con autonomía propia y solución de continuidad entre ellos. Esto resulta especialmente claro respecto a los asesinatos en serie. En Criminología un asesino en serie se define, según la tesis más aceptada, como el que mata a tres o más víctimas, en momentos temporales diferentes, separados por periodos de «enfriamiento» entre ellos. Se ha dicho que «la característica principal de esta tipología es la existencia de un periodo de enfriamiento y una individualización de los crímenes en cuanto a que cada víctima puede verse por separado en momento y lugar».²³ Los supuestos de asesinatos múltiples o en masa no son reiterados ni en serie.

Ocurre, además, que la aplicación del precepto a los asesinatos múltiples en unidad de acto conduce a consecuencias absurdas cuando en alguna de las víctimas concurre ya la causa de hiperagravación por edad o vulnerabilidad, pues en ese caso la aplicación del artículo 140.2 dependerá en exclusiva del orden en la ejecución de las víctimas. En dos de los casos en que el precepto ha llegado a los tribunales se daba esta circunstancia.²⁴ El cuádruple crimen de Pioz es un buen ejemplo del sinsentido al que nos referimos: habiendo cometido el autor el asesinato de dos víctimas adultas, en un mismo acto criminal y en igualdad sustancial de circunstancias, uno de los crímenes es castigado con 25 años de prisión y el otro con prisión permanente revisable, por el solo hecho de ser este «el último de los cometidos», tal como resulta de los hechos probados; si los dos niños hubieran sido asesinados después de la muerte de sus padres, como su muerte ya conllevaría la prisión permanente ex art. 140.1.1.^o,²⁵ no habría habido lugar a la

²³ JIMÉNEZ SERRANO, J. «Asesinos en serie: definición, tipologías y estudios sobre esta temática». *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*, n.º 10 (enero-marzo 2014), p. 5. Con palabras casi idénticas, GARRIDO GENOVÉS, V.; LÓPEZ LUCIO, P. *El rastro del asesino. El perfil psicológico de los criminales en la investigación policial* (2.ª impresión). Barcelona: Ariel, 2009, p. 22. Estos autores distinguen expresamente (p. 23) al asesino en serie del que «mata a varias personas a lo largo de un único acto o secuencia de comportamiento», aunque admiten que puede haber solapamientos entre ambas tipologías.

²⁴ Véase la nota 21.

²⁵ Cabe señalar, de paso, que el Código Penal contempla agravaciones de la PPR por la naturaleza terrorista del delito o por concurso con otros, pero no por la concurrencia simultánea de dos o más circunstancias de hiperagravación, como sí hace el artículo 139.2 cuando se trata de varias circunstancias integrantes del tipo básico de asesinato. Por esa

aplicación del artículo 140.2 y el acusado habría recibido (en la sentencia definitiva del Tribunal Supremo) dos penas de PPR en lugar de tres.

A partir de estos mismos tres argumentos expuestos hasta ahora, la Sentencia del TSJ de Andalucía 41/2021, de 22 de febrero,²⁶ desestimando en este punto los recursos del Ministerio Fiscal y de la acusación particular, confirmó en su fundamento 23.º la decisión del Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado de no aplicar la PPR por el tercero de los asesinatos cometidos en el caso del triple crimen de Dos Hermanas. Así, se dice que «si se hubiese querido contemplar el caso de asesinatos múltiples enjuiciados en un mismo procedimiento, la expresión simple y más correcta habría debido ser “quienes sean condenados”, o “quienes fueren condenados”, pero no “quienes hubieren [ya] sido condenados”»; que la expresión «asesinatos reiterados o cometidos en serie» «denota, más que una acción conjunta realizada con unidad de acto y aprovechando la misma circunstancia, una decisión o dolo de matar que surge después de haberlo hecho anteriormente [...] sin unidad de acción», y que «no es fácil imaginar» que la consecuencia de que «la pena varíe según el orden de ejecución de las víctimas, cuando en el dolo inicial ya se ha contemplado matar a las tres, haya sido querida por el legislador».

En cambio, la Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha 16/2019, de 13 de junio, dictada en el caso del cuádruple crimen de Pioz, afirma expresamente en su fundamento 17.º que «nada se opone a considerar que las condenas pueden producirse en el mismo proceso, sin que ello suponga una interpretación *in malam partem* [...] pues el precepto no lo exige [?] ni su redacción se opone a que el proceso donde se enjuicien sea el mismo [...] siendo de advertir que la redacción de la figura no exige que las condenas sean ejecutorias». Aparte de que no sabemos cómo pueden tenerse en cuenta condenas que no sean firmes sin vulnerar la presunción de inocencia como regla de trato, el tribunal delata inadvertidamente el carácter extensivo de la interpretación que mantiene cuando a continuación añade que el artículo 140.2 CP introduce «una agravación especialmente cualificada para este tipo de supuestos de varios asesinatos, cometidos por el mismo sujeto de

razón, el artículo 140.2 es también inaplicable e irrelevante cuando el autor de tres o cuatro muertes las ejecuta en el marco de la actividad delictiva de una organización o grupo criminal (artículo 140.1.3.ª).

²⁶ Acaso convenga aclarar que el autor de este trabajo no formó parte del tribunal que dictó la resolución citada.

manera reiterada, en serie o múltiples», reconociendo de modo implícito con esta adición al texto legal que los asesinatos múltiples no son «asesinatos reiterados o en serie».

El recurso de casación de la defensa en el caso Pioz no planteó esta cuestión, por lo que la STS 129/2020, de 5 de mayo, no tuvo que afrontarla, limitándose a señalar, en el fundamento 8.º, que «no vamos a abordar [...] si esas condenas tienen que haber sido dictadas en el mismo procedimiento o pueden haber sido impuestas en distintas causas penales y, en este último caso, si precisarían algún elemento de conexión que hubiera hecho posible el enjuiciamiento conjunto». Obsérvese que solo se considera objeto de debate la posibilidad de que, además del enjuiciamiento conjunto de todos los asesinatos, quepa aplicar el artículo 140.2 teniendo en cuenta condenas anteriores; cuando lo que aquí se sostiene es, precisamente, que solo esta segunda hipótesis es legalmente correcta.

A los tres argumentos expuestos hasta ahora cabe añadir, todavía, que la exigencia de unidad en el enjuiciamiento de todos los delitos introduciría un factor de aleatoriedad e incluso discrecionalidad por razones procesales o por diferencias temporales en el momento de descubrimiento de las pruebas de cada delito; máxime tras la relajación de las normas de competencia por conexidad en la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, que muestra una abierta inclinación a que se enjuicien por separado los supuestos de la llamada conexidad meramente subjetiva (art. 17.5 LECrim), en aras de la evitación de una «excesiva complejidad o dilación para el proceso», en palabras de la propia ley.²⁷ Este problema se plantearía con especial agudeza en los supuestos que responden al tipo criminológico del «asesino itinerante» (*spree killer*), es decir, la persona que comete varios asesinatos en un corto período de tiempo, pero en diferentes lugares, cuando estos pertenecieran a distintas circunscripciones judiciales. No obstante, el argumento de la conexidad solo sirve para apoyar que puedan ser tenidas en cuenta condenas dictadas en procesos anteriores, pero no se opone por sí mismo a la posibilidad del enjuiciamiento conjunto.

²⁷ A esto apunta certeramente MORENO VERDEJO, *loc. cit.* en la nota 20, p. 17; aunque este autor considera que todos los delitos pueden ser juzgados, indistintamente, en un solo proceso o en varios distintos, polemizando con la exigencia de enjuiciamiento conjunto de la doctrina mayoritaria, pero dando por supuesta esta otra posibilidad, sin detenerse a fundamentarla, en la misma línea que la STS 129/2020.

Con la interpretación que sostenemos como única hermenéuticamente ortodoxa, el art. 140.2 CP viene a configurar, en definitiva, un supuesto de multirreincidencia²⁸ o reincidencia cualificada (porque nada se opone a que las condenas anteriores hubieran recaído en una sola sentencia). Obsérvese que cuando define la multirreincidencia, tanto en la parte general (art. 66.1 5.^a) como en la especial, en relación al hurto y al robo (art. 235.1.7.^a), el Código Penal emplea el mismo sintagma verbal «hubiera sido condenado», aunque en estos preceptos añada el adverbio «ejecutoriamente», perfectamente superfluo, en realidad, porque, como hemos dicho, la presunción de inocencia como regla de trato impide en todo caso tener en cuenta a ese efecto condenas no firmes. Que esta interpretación reduzca la aplicación del precepto a supuestos de laboratorio no es un problema de quien ha de aplicarla, vinculado por el principio de taxatividad (*lex stricta*), sino, en todo caso, del legislador.

3. Una cuestión nada banal: ¿basta tres muertes o se exigen cuatro?

Va de suyo que la interpretación que aquí se sostiene implica que las condenas anteriores hayan debido recaer «por la muerte de más de dos personas», que, sumadas a la que da lugar a la aplicación del artículo 140.2, hacen un total de al menos cuatro. Pero esa misma exigencia numérica puede sostenerse con la tesis dominante del enjuiciamiento conjunto, aunque, a nuestro juicio, no sin entrar en cierta contradicción con ella, considerando separadamente el sintagma nominal «reo de asesinato» del verbal «hubiera sido condenado por la muerte de más de dos personas», de modo que se exigiría, por un lado, esa condena triple (en esta tesis, en la misma sentencia) y, por otro, el asesinato que determinaría la aplicación del artículo 140.2, de manera que sería igualmente exigibles al menos cuatro muertes.

Esta es la tesis que hace suya la ya citada Sentencia 16/2019 del TSJ de Castilla-León en el caso Pioz. A pesar de que la cuestión no era problemática en el supuesto enjuiciado, puesto que se trataba de cuatro asesinatos, el tribunal considera necesario dejar establecido que «la figura hiperagravada solo debe operar en los casos de tres asesinatos precedentes, ya que el precepto habla

²⁸ En el mismo sentido, pero apodóticamente, MUÑOZ CONDE, F. *Derecho Penal. Parte Especial* (21.^a ed., revisada y puesta al día con la colaboración de Carmen LÓPEZ PEREGRÍN). Valencia: Tirant lo Blanch, 2017, pp. 56 y 57.

expresamente de la muerte de más de dos personas, luego se exige, en interpretación estricta [...] la muerte previa de tres personas». Obsérvese que el calificativo de «previas», inherente al tiempo verbal de pretérito empleado en el precepto, se predica aquí de las muertes, cuando lo que está en pasado es el propio verbo «condenar». Por eso decimos que la exigencia de cuatro muertes está en contradicción con la tesis del enjuiciamiento conjunto: si se considera que todas las condenas pueden dictarse en la misma sentencia, entonces basta que se pronuncien en ella «por la muerte de más de dos personas» siempre que alguna de ellas sea constitutiva de asesinato.

Como esta cuestión no era ni podía ser objeto del recurso de casación, la STS 129/2020 no hace ninguna referencia a ella. Tampoco lo hace la Sentencia del TSJ de Andalucía 41/2021, ni siquiera para señalar que, con la tesis que en ella se sostiene, son necesarias al menos cuatro muertes (tres ya condenadas) para aplicar el artículo 140.2, y en el caso enjuiciado solo se habían causado tres. Por último, en la Sentencia 177/2020 de la Audiencia de Tenerife el Magistrado-Presidente no se plantea el problema del número de muertes, como tampoco el del enjuiciamiento conjunto o previo; limitándose a afirmar apodóticamente que «en la presente causa el encartado ha resultado condenado como reo de asesinato por la muerte de más de dos personas, en concreto tres, por lo que resulta ineludible la imposición de la pena de PPR».

4. ¿Todas las muertes han de ser asesinatos?

La respuesta positiva a esta pregunta parece ser casi unánime en la doctrina, sobre todo por razones de proporcionalidad.²⁹ La argumentación más completa es la de MORENO VERDEJO: «A favor de circunscribir las muertes a delitos de asesinato cabe argüir: que la gravedad de la pena y el especial agravamiento del régimen de cumplimiento que establece el artículo 140.2 debe relacionarse con la inexistencia de modalidades de homicidio castigadas con mayor pena que el tipo básico de asesinato; que el Preámbulo se refiere a los “asesinatos” en serie; y que

²⁹ La única excepción expresa parece ser la de GOYENA HUERTA, J. «Artículo 140», en GÓMEZ TOMILLO, M. (dir.). *Comentarios al Código Penal*. Cizur Menor: Aranzadi, 2015, p. 64, en el mismo sentido que aquí se sostiene. MUÑOZ CONDE y LÓPEZ PEREGRÍN, en la obra citada en la nota anterior, se limitan a hablar de forma genérica de «delitos contra la vida».

una interpretación distinta y más amplia sería contra reo».³⁰ Sin embargo, esa interpretación alternativa es perfectamente posible, y acaso más correcta, sin que el criterio *pro reo* sea de aplicación al interpretar las normas, salvo que la ambigüedad de su significado sea irresoluble con los medios hermenéuticos habituales.

De nuevo el criterio gramatical es decisivo. Hay que partir del presupuesto (aunque a veces cueste un esfuerzo) de que el legislador sabe lo que dice, y de que por tanto conoce que el término «muertes» es un hiperónimo que, en el contexto del precepto, abarca los hipónimos «homicidio» y «asesinato»; de modo que, si se hubiera querido excluir las condenas por homicidio, no habría costado trabajo encontrar una fórmula verbal para hacerlo, tan sencilla como, por ejemplo, «el reo de asesinato que hubiera sido condenado por más de dos delitos del mismo tipo».

Claro está que podría aducirse que, tomando al pie de la letra el significado del término «muertes», este incluiría también los homicidios culposos y la inducción o cooperación al suicidio. La exclusión de estos delitos no se justifica, ciertamente, por razones gramaticales, sino de proporcionalidad y de simple sentido común. Una interpretación que incluyera estos delitos menores para determinar una pena de prisión permanente sería inconstitucional *quia absurdum*.

Contra la interpretación que aquí se sostiene tampoco es concluyente, aunque sea potente, argüir los términos «asesinatos reiterados o cometidos en serie» que emplea el preámbulo, pues frente a ese argumento cabe replicar que en la desarmonía entre el texto de la ley y su exposición de motivos debe prevalecer el primero, amén de que ya señalamos que esa expresión se refiere en realidad a un tipo de autor. Por otra parte, la calificación de cada delito contra la vida como homicidio o como asesinato alevosos depende de factores acusadamente circunstanciales y valorativos, lo que redundaría en una mayor aleatoriedad — todavía— en la aplicación del precepto.

Si se acepta que los homicidios dolosos pueden entrar en juego para determinar la hiperagravación del artículo 140.2, no parece dudoso que, en esa tesis, el asesinato debe ser el último de los delitos cometidos, el que es juzgado en el proceso en que se impone la PPR. La estructura gramatical del precepto así lo impone: suprimida la oración especificativa de relativo, la oración principal queda

³⁰ MORENO VERDEJO, J., *loc. cit.* en nota 20, p. 16. Obsérvese que el autor acude aquí al argumento de que las dificultades interpretativas han de resolverse por la alternativa más favorable al reo, pero no hace lo mismo al interpretar el inciso «hubiera sido condenado».

reducida a «Al reo de asesinato [...] se le impondrá una pena [...]». Y con ello aparece de nuevo la aleatoriedad en la imposición de la PPR según el orden en que se produzcan los distintos delitos.

5. El problema de las formas imperfectas de ejecución

Deban ser asesinatos u homicidios y tanto si se han juzgado con anterioridad como si juzgan conjuntamente con el último, de lo que no cabe duda es de que los delitos contra la vida anteriores al que determina la imposición de la PPR han de haber sido consumados, pues el precepto se refiere al reo de asesinato que hubiera sido condenado por dos o más *muertes*.

De este modo, cuando alguno de los delitos anteriores queda en grado de tentativa se produce una especie de efecto *bis in idem pro reo*, puesto que la falta de consumación no solo determina la reducción en uno o dos grados de la pena asignada al delito en que se produjo la ejecución incompleta, sino que también impide que en el asesinato final se aplique el artículo 140.2, debiendo recibir la calificación y pena que le corresponda conforme al artículo 139 (o, en su caso, el 140.1). Este efecto favorable no solo introduce un factor más de aleatoriedad en la aplicación de la PPR, al hacerla depender de la circunstancia afortunada e independiente de la voluntad del autor de que una de las víctimas haya sobrevivido, sino que es incongruente con los presupuestos político-criminales de la figura que nos ocupa, puesto que la temibilidad del autor es la misma con independencia de esa circunstancia, ya que, por definición, el dolo en la tentativa es de consumación. En el supuesto infrecuente de que la falta de consumación se haya debido a la falta de energía criminal (tentativa fracasada impropia), al desistimiento o al arrepentimiento activo, ya no estaremos ante un delito contra la vida, por aplicación del artículo 16.2 CP.

Cuando el delito que queda sin consumir es el asesinato final, se produce otra consecuencia tan curiosa como incongruente: como la «muerte de más de dos personas» opera como condición objetiva de penalidad (puesto que se exige la condena por esas muertes como presupuesto de aplicación del precepto), para apreciar la tentativa del delito del artículo 140.2 (a penar conforme al artículo 70.4) será preciso que, además del asesinato no consumado, el autor hubiera cometido previamente tres delitos contra la vida que sí lo fueran; es decir, en este caso la aplicación del precepto exige siempre cuatro homicidios o asesinatos (incluido el intentado) y no tres. Y, de nuevo, el orden de los delitos será determinante.

6. ¿Una pena por cada delito o PPR única por todos?

Partiendo de la tesis del enjuiciamiento conjunto de la que aquí se discrepa, el consenso generalizado, tanto entre los autores como en los tribunales, considera de una evidencia casi indiscutible que el artículo 140.2 debe interpretarse en el sentido de que la PPR se aplica al último asesinato cometido y que los anteriores deben recibir la pena que a cada uno de ellos corresponda en aplicación de los artículos 139 o 140.1.³¹ Aunque la cuestión carece en realidad de trascendencia práctica (pues tanto en una tesis como en otra el tiempo de cumplimiento será el mismo, por aplicación del artículo 78 bis CP), de nuevo hemos de discrepar de la postura ampliamente dominante.

En efecto, frente a lo que constituye el argumento principal de la tesis ya consagrada,³² la remisión al artículo 78 bis no excluye la pena única, caso de que se acepte la exigencia de enjuiciamiento conjunto de todos los delitos, sino que la impone. En efecto, si la pena de prisión permanente se impusiera individualmente al último asesinato y los restantes delitos recibieran cada uno la pena que a cada una le correspondiera, la remisión al artículo 78 bis sería por completo superflua, pues este precepto vendría en todo caso en aplicación, lo dijera o no el 140.2. La remisión adquiere significado si se entiende que lo que pretende el precepto es la aplicación de una sola pena de prisión permanente, pero cuyos períodos de seguridad para el tercer grado y la libertad condicional se ajustan a lo previsto para los casos de concurrencia de varias penas.

Ciertamente, la remisión al artículo 78 bis puede parecer también superflua si se parte, como es mi tesis, de que las condenas «por más de dos muertes» han de haber recaído antes de la comisión del asesinato. Pero en esta tesis cabe encontrarle sentido entendiendo que lo que quiere decirse es que se aplican los períodos del 78 bis a todas las penas, que quedarían así refundidas *ex lege*, pese a que los hechos, por definición, no podrían haberse enjuiciado por razones temporales en una misma causa, conforme exigen el artículo 76.2 del propio Código y el artículo 988 LECrim. Esta interpretación sería congruente con lo que parece el lógico propósito del legislador de evitar, al menos en estos supuestos, que la PPR,

³¹ La única excepción en la doctrina parece ser LÓPEZ PEREGRÍN, C. «Más motivos para derogar la prisión permanente revisable». *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, n.º 20-30 (2018), p. 15, n. 62. Pero la autora da por sentada la unicidad de la pena y no se detiene a fundamentarla.

³² MORENO VERDEJO, J., *loc. cit.*, p. 17.

en cuanto pena de duración potencialmente vitalicia, concorra con otras sometidas al principio de cumplimiento sucesivo por orden de gravedad, que establece el artículo 75 CP.

En el caso Pioz ninguno de los tres magistrados que intervinieron en la causa dudó en la aplicación de la tesis mayoritaria de la que discrepamos. Tanto el Magistrado-Presidente del Tribunal del Jurado (Sentencia 3/2018, de 15 de noviembre, de la Audiencia de Guadalajara, FJ 5.º) como el TSJ de Castilla-La Mancha (Sentencia 16/2019, ya citada, FJ 17.º) se conformaron con el argumento de la remisión al artículo 78 bis que aquí se acaba de rechazar, aunque el TSJ precisó en el fallo que «la pena de prisión a extinguir por el condenado [...] será la de PPR», con lo que las cuatro penas se reducen en realidad a una. Mayor desarrollo tiene la decisión al respecto en la STS 129/2020 (FJ 8.º). Además de la consabida referencia al artículo 78 bis, se afirma que «los asesinatos previos han de castigarse conforme a los arts. 139 y 140 con sus respectivas penas, sin que queden absorbidos en el art. 140.2. No hay nada semejante a un concurso de normas a resolver por la regla de consunción (art. 8.3 CP). [...] Carecería de sentido que la muerte de tres o más personas fuera castigada con la misma pena que la muerte de una persona susceptible de ser calificada conforme al art. 140 del CP. Y que ese desenlace fuera el resultado de una extravagante regla de consunción aplicada en gravísimos delitos contra la vida».

Ahora bien, favorecida por el planteamiento del recurso (que impugnaba la aplicación del artículo 140.2 por infracción del *non bis in idem*, en cuanto los asesinatos previos tienen una sanción propia y además agravan la pena del último), la argumentación del Tribunal Supremo que acabamos de transcribir olvida tres cosas: a) que la aplicación de la PPR como pena única no constituye una norma concursal de absorción, sino una regla penológica especial, que encuentra su fundamento, como hemos dicho más arriba, en la duración indeterminada y potencialmente vitalicia de esta pena; b) que no se daría la identidad de pena entre el asesinato múltiple y el asesinato hiperagravado único, por el juego en aquel del artículo 78 bis, y c) que si se diera tal igualdad podría estar justificada porque el 140.2 puede aplicarse cuando todas las muertes sean asesinatos del tipo básico del 139.1, e incluso, según mi tesis, cuando los delitos anteriores sean homicidios.

Una extensa cita de la STS 129/2020 basta en la sentencia del crimen de Arona para imponer al acusado, no una pena única de PPR por los tres asesinatos, como habían solicitado el Ministerio Fiscal y la acusación particular, sino esa pena por el último asesinato y, además, la pena correspondiente, en su mínima extensión legal,

por los dos anteriores; acogiéndose el Magistrado-Presidente, sin explicitarlo, a la doctrina de la prevalencia en la imposición de las penas del principio de legalidad sobre el principio acusatorio (acuerdo plenario de la Sala Segunda del TS de 27 de diciembre de 2007).

7. La remisión al artículo 78 bis: un significativo error técnico

Puesto que hemos mencionado reiteradamente en este apartado la remisión que hace el artículo 140.2 al 78 bis, para fijar los períodos mínimos de cumplimiento antes de que el condenado pueda obtener el tercer grado y la libertad condicional, no está de más llamar la atención sobre el error cometido por el legislador en esa remisión.

El precepto dice textualmente que «será de aplicación lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 78 bis y en la letra b) del apartado 2 del mismo artículo». Ocurre, sin embargo, que el primero de estos preceptos se refiere, para el tercer grado, a los supuestos en que además de la prisión permanente se hayan impuesto al condenado penas cuya suma esté entre quince y veinticinco años de prisión; mientras que el segundo, para la libertad condicional, contempla los casos en que al condenado a prisión permanente se le hayan impuesto, además, otras penas también de prisión permanente o que en conjunto sean iguales o superiores a veinticinco años. De esta suerte, la remisión conduce a que los períodos mínimos fijados para el tercer grado y para la libertad condicional sean incongruentes entre sí y a que, en el caso del tercer grado, se produzca un privilegio involuntario para los condenados a quienes se aplique el artículo 140.2, puesto que es imposible que las penas que se les hayan impuesto por los restantes asesinatos (según la tesis mayoritaria) no superen los veinticinco años de prisión. La remisión correcta habría sido a la letra c) del artículo 78 bis.1 y a la letra b) del artículo 78 bis.2 (que, además, toma como referencia el supuesto de «la letra c) del apartado anterior»).

El error trae causa del proceso prelegislativo. El inciso correspondiente del anteproyecto de ley rezaba que «en este caso, será de aplicación lo dispuesto en los artículos 78.1 b) y 78.2 b) de este Código». El informe del CGPJ señaló el error, o más bien errata, indicando que la referencia adecuada era a esos apartados y letras, pero del artículo 78 bis, lo que era correcto en esa redacción del texto. Así se corrigió en el proyecto de ley, pero incurriendo en una nueva equivocación, al no darse cuenta de que el primero de esos preceptos ya no decía lo mismo que en el

anteproyecto, de modo que la remisión debía haberse hecho a la letra c), y no a la b), del artículo 78 bis.1.³³

Ciertamente, el error que señalamos carece de trascendencia práctica, pues la clasificación en tercer grado dista mucho de ser automática una vez rebasado el tiempo mínimo de cumplimiento, pero es una muestra más de la improvisación y falta de rigor técnico con que se ha legislado en materia tan delicada.³⁴

IV. A modo de conclusión

Con este análisis detallado del artículo 140.2 CP esperamos haber alcanzado el objetivo principal de este trabajo: demostrar la falta de rigor técnico y político-criminal de la introducción de la PPR en nuestro ordenamiento penal, de la que el precepto estudiado es un buen botón de muestra. En él, como ha dicho, entre la ironía y la indignación, un autor, «el desprecio por la gramática favorece la interpretación voluntarista. La expresión típica es tan imprecisa que puede resultar afectado el principio de legalidad. [...] La insoportable levedad del texto propicia alternativas inconciliables y dispares interpretaciones».³⁵ Aquí se ha optado de modo sistemático por la tesis opuesta a la dominante en cada punto conflictivo, precisamente para demostrar esa inconsistencia del texto legal.

³³ Así lo explica correctamente PEÑARANDA RAMOS, E., *loc. cit.* en nota 11, pp. 162 y 163. COLMENERO MENÉNDEZ DE LUARCA, M. *Código Penal* (15.ª ed.). La Coruña: Colex, 2015, p. 417, y, siguiendo a este, MORENO VERDEJO, *loc. cit.*, pp. 17 y 18, detectan también el error, pero por inadvertencia lo refieren solo al caso en que alguno de los otros delitos enjuiciados conjuntamente sea también sancionado con PPR.

³⁴ En el caso Pioz, la Sentencia 16/2019 del TSJ de Castilla-La Mancha, sin señalar el error del legislador, acuerda directamente en el fallo que «la progresión a tercer grado requerirá del cumplimiento de un mínimo de 22 años de prisión», con lo que está aplicando, correctamente, la letra c), y no la b) del artículo 78 bis 1.

³⁵ CADENA SERRANO, F. A. «Delitos de homicidio y asesinato en la reforma operada en el Código Penal por Ley Orgánica 10/2015», ponencia en *Escuela de Verano del Ministerio Fiscal: la reforma del Código Penal operada por la LO 1/2015*. Pazo de Mariñán, 6 a 9 de octubre de 2015, p. 19. (disponible en internet).

La única conclusión posible, parafraseando el título de un libro sobre la nueva pena máxima, es que puede que la PPR sea constitucional, pero, sin duda, hay muy buenas razones para su derogación.³⁶

³⁶ SERRANO GÓMEZ, A.; SERRANO MAÍLLO, I. *Constitucionalidad de la prisión permanente revisable y razones para su derogación*. Madrid: Dykinson, 2017.

La insularitat mediterrània en el marc de la política de cohesió de la Unió Europea*

Joan David Janer Torrens

Professor titular de dret internacional públic

Universitat de les Illes Balears

RESUM

Si bé l'article 174 del TFUE fa referència de forma expressa a les regions insulars com a territoris als quals la política de cohesió econòmica, social i territorial ha de prestar «especial atenció», la veritat és que, a data d'avui i tot i que la Unió és conscient que la insularitat és un factor que limita el desenvolupament de les 26 regions que tenen aquesta consideració i dels 21 milions de persones que les habiten, no s'han dissenyat instruments específics que hagin permès pal·liar aquests problemes. Tenint en compte la rellevància dels territoris insulars mediterranis en termes econòmics, mediambientals, demogràfics i també geoestratègics, l'objectiu d'aquest estudi és analitzar les diferents mesures que ha adoptat la Unió Europea en l'àmbit de la política de cohesió que hagin pogut tenir una projecció en les regions insulars mediterrànies, les crítiques que s'han fet a les mesures que s'han adoptat, les propostes que s'han realitzat i quin serà l'escenari d'una possible política específica per als territoris insulars mediterranis en el marc de la nova política de cohesió per al període pressupostari 2021-2027.

Paraules clau: política de cohesió, Unió Europea, territoris insulars mediterranis, fons europeus, regions ultraperifèriques.

RESUMEN

Si bien el artículo 174 del TFUE alude de forma expresa a las regiones insulares como territorios a los cuales la política de cohesión económica, social y territorial debe prestar «especial atención», lo cierto es que, a fecha de hoy y a pesar de que la Unión es consciente de que la insularidad es un factor que limita el desarrollo de las 26 regiones que tienen dicha consideración y de los 21 millones de personas que las habitan, no se han diseñado instrumentos específicos que hayan permitido paliar dichos problemas. Teniendo en cuenta la relevancia de los territorios insulares mediterráneos en términos económicos, medioambientales, demográficos y también geoestratégicos, el objetivo de este estudio es analizar las distintas

* Article sotmès a avaluació cega: 18.05.2021. Acceptació final: 18.05.2021.

medidas que ha adoptado la Unión Europea en el ámbito de la política de cohesión que hayan podido tener una proyección en las regiones insulares mediterráneas, las críticas que se han hecho a las medidas que se han adoptado, las propuestas que se han realizado y cuál será el escenario de una posible política específica para los territorios insulares mediterráneos en el marco de la nueva política de cohesión para el período presupuestario 2021-2027.

Palabras clave: política de cohesión, Unión Europea, territorios insulares mediterráneos, fondos europeos, regiones ultraperiféricas.

ABSTRACT

Despite the fact that Article 174 of the TFEU expressly refers to insular regions as territories to which economic, social and territorial cohesion policy must pay «special attention», the truth is that, up to now and even if the EU is aware that insularity is a factor that limits the development of the 26 regions that have such consideration and of the 21 million people who inhabit them, no specific instruments have been designed to alleviate these problems. Taking into account the relevance of the Mediterranean island territories in economic, environmental, demographic and geostrategic terms, the objective of this study is to analyze the different measures that the European Union has adopted in the field of cohesion policy that may have had a projection in the Mediterranean island regions, the criticisms that have been made of the measures that have been adopted, the proposals that have been made and what will be the scenario of a possible specific policy for the Mediterranean island territories within the framework of the new policy of cohesion for the 2021-2027 budget period.

Key words: Cohesion policy. European Union. Mediterranean island territories. European funds. Outermost regions.

SUMARI

I. Introducció. II. Els problemes derivats de la insularitat i la seva incidència en la cohesió econòmica, social i territorial de la Unió. III. El reconeixement tardà de la insularitat en el dret originari: l'absència d'un desenvolupament específic. IV. Les mesures adoptades a favor de la insularitat en el marc de la nova dimensió de la política de cohesió per al període 2007-2013. V. La creació d'Agrupacions Europees de Cooperació Territorial com a via per pal·liar els desavantatges de la insularitat. VI. Les insuficiències del programa Interreg-MED. VII. Les illes i els ajuts estatals de finalitat regional. VIII. El tractament discriminatori respecte de les regions ultraperifèriques. IX. La nova política de cohesió per al període 2021-2027: una oportunitat perduda en relació amb la insularitat. X. Consideracions finals.

I. Introducció

Europa és un continent relativament petit, d'una mica més de 10 milions de km². Tot i que la dimensió de la Unió Europea és encara més reduïda (4,4 milions de km²), allò cert és que compta amb una diversitat territorial molt gran i dispar. La política de cohesió territorial, econòmica i social de la Unió, dotada amb la segona major partida pressupostària i principal política d'inversió de la UE, constitueix un dels eixos essencials de la integració europea en la mesura en què pretén corregir els desequilibris que puguin existir entre les 271 regions dels 27 estats de la Unió.¹

El fet insular és una realitat molt present en la configuració territorial de la Unió.² Al marge de Malta, Xipre i Irlanda, que es configuren com els estats insulars, 26 regions de 13 estats que agrupen un total de 286 illes en què viuen 21 milions de persones tenen la consideració de regions insulars. Els territoris insulars de la Unió es reparteixen de forma més o menys uniforme entre tres grans àrees geogràfiques: la zona atlàntica, la bàltica i la mediterrània, si bé, des del punt de vista demogràfic, hi ha importants desequilibris. En aquest sentit, el 95 % de la població dels territoris insulars de la Unió viu a la conca mediterrània. Sicília, Sardenya, Còrsega, Creta i les Illes Balears concentren el 85 % del total de la població. Sicília, l'illa més habitada amb una mica més de 5 milions d'habitants, té una població superior a estats de la Unió com Luxemburg, Malta o Xipre. Des del punt de vista econòmic, el conjunt dels diferents territoris insulars de la Unió tenen un PIB menor que el de la mitjana comunitària i uns nivells d'atur més elevats. Així mateix, cal tenir present que totes les regions ultraperifèriques de la Unió com Guadalupe, Martinica, Mayotte, Reunió, Sant Martí, Açores, Madeira i Canàries, llevat de la Guaiana Francesa, són illes. Aquestes regions, al marge dels problemes derivats de la insularitat que comparteixen amb la resta de territoris insulars de la Unió, tenen una problemàtica particular lligada a la seva gran llunyania respecte del continent europeu i compten amb un tractament i reconeixement específic en l'article 349 del TFUE.

Els territoris insulars presenten característiques i particularitats comunes que es manifesten de manera permanent i les distingeixen netament dels territoris

¹ Per a una anàlisi de la realitat territorial de la Unió, vegeu LUZÓN BENEDICTO, J. L. «Tipologías de regiones en la Unión Europea. Una aproximación a la nueva geografía regional», en *Tipologías de regiones en la Unión Europea y otros estudios*. Barcelona: Universitat de Barcelona, 2014, pàg. 11-70.

² Vegeu ASÍN CABRERA, M. A. *Islas y archipiélagos en las Comunidades Europeas*. Madrid: Tecnos, 1988.

continentals de la Unió. L'exposició de motius del Reial decret llei 4/2019, de 22 de febrer, del règim especial de les Illes Balears, recull de forma molt clara tota la problemàtica lligada al fet insular (extrapolable a qualsevol territori insular de la Unió) quan assenyala que «[l]a insularitat és una característica física del territori que genera un conjunt de desequilibris que es poden resumir en els punts següents: un encariment superior de la vida; més costos de producció de les empreses que s'aprovisionen d'inputs intermedis; un encariment superior dels productes energètics; més costos d'inversió en béns d'equipament; més costos de funcionament de l'Administració en la provisió de béns públics; un aprofitament inferior de les economies d'escala; la proliferació de conductes anticompetitives en els mercats; una alta dependència dels ports i els aeroports, i una gran vulnerabilitat davant de conjuntures externes».³

Tot i que, des dels seus inicis, la insularitat forma part de la realitat geogràfica i política de la Unió Europea, la veritat és que no va ser fins a l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa en 2009 quan aquesta va tenir un reconeixement exprés i específic en la política de cohesió de la Unió. Ara bé, tot i que l'article 174 del TFUE al·ludeix de forma expressa a les «regions insulars» com a territoris als quals la política de cohesió econòmica, social i territorial ha de prestar «especial atenció», la veritat és que, a data d'avui, no s'han dissenyat instruments específics que hagin permès corregir els problemes derivats de la insularitat, ja que aquests subsisteixen i estan lluny de veure's pal·liats.

Aquesta qüestió adquireix una major rellevància en les regions insulars mediterrànies que agrupen el 85 % del total de persones que habiten a les regions insulars de la Unió. No només els gairebé 20 milions de persones que habiten a les illes de la Mediterrània pateixen els problemes econòmics, de transport, d'energia, de cost de vida, etc., derivats de la insularitat, sinó que aquests problemes s'han vist agreujats com a conseqüència de la crisi econòmica sense precedents derivada de la COVID-19 atesa la seva gran dependència del sector terciari (indústria turística). Així mateix, diferents estudis han posat de manifest que on majors seran els efectes adversos del canvi climàtic seran a la conca mediterrània que s'està escalfant un 20 % més de pressa que la resta del planeta. Per tot això, han estat múltiples les iniciatives adoptades per diferents illes mediterrànies (particularment, les de la Mediterrània Occidental) dirigides a aconseguir un reconeixement real en la política de cohesió de la Unió de l'anomenada «Insularitat Mediterrània» amb

³ BOE núm. 47, de 23 de febrer de 2019.

l'objectiu d'aconseguir l'adopció de mesures efectives que permetin fer front als problemes derivats d'aquesta insularitat. Si bé els territoris insulars mediterranis constitueixen realitats econòmiques, administratives, culturals i socials heterogènies, allò cert és que comparteixen reptes i problemes comuns que, en una conca fragmentada com la mediterrània, exigeixen que la política de cohesió de la Unió els tracti en un àmbit conjunt més específic.⁴

Atesa la rellevància dels territoris insulars mediterranis en termes econòmics, mediambientals, demogràfics i també geoestratègics (formen part d'una frontera sud de la Unió molt pròxima al nord d'Àfrica), l'objectiu d'aquest estudi és analitzar les diferents mesures que ha adoptat la Unió Europea en l'àmbit de la política de cohesió que hagin pogut tenir una projecció en les regions insulars mediterrànies, les crítiques que s'han fet a les mesures que s'han adoptat, les propostes presentades i quin serà l'escenari d'una possible política específica per als territoris insulars mediterranis en el marc de la nova política de cohesió per al període pressupostari 2021-2027.

II. Els problemes derivats de la insularitat i la seva incidència en la cohesió econòmica, social i territorial de la Unió

Si bé el dret originari esmenta en l'article 174 del TFUE les «regions insulars» com a regions a les quals la política de cohesió ha de prestar una «especial atenció» no es defineix què s'ha d'entendre per regió insular. En la declaració núm. 33 annexa a l'Acta final de la Conferència Intergovernamental que va adoptar el Tractat de Lisboa s'assenyalava que «[...] la referència a les "regions insulars" continguda en l'article 174 pot incloure estats insulars en llur totalitat, sempre que compleixin les condicions necessàries».

Tot i la referència als estats insulars en la declaració annexa, l'aplicació de la política de cohesió a través de la definició dels nivells NUTS (Nomenclatura d'Unitats Territorials Estadístiques) no contempla com a tals els estats insulars com a beneficiaris d'aquesta política, però sí a les illes d'aquests estats que es

⁴ En relació amb la problemàtica dels territoris insulars mediterranis, vegeu MANERA, C.; GARAU, J. (ed.). *Insularidad en el Mediterráneo: retos económicos y ambientales*. Madrid: Ediciones Pirámide, 2010, i DURÀ GUIMERÀ, A.; OLIVERAS GONZÁLEZ, X. «Cooperación territorial y articulación del arco mediterráneo». *Papeles de Geografía*, núm. 51 i 52 (2010), pàg. 95-104.

configuren com a nivells NUTS-2 i NUTS-3. En aquest sentit, d'acord amb la definició d'Eurostat, una illa és qualsevol territori que compleix els següents cinc criteris: tenir una superfície mínima d'un quilòmetre quadrat; estar situada a més d'un quilòmetre de distància del continent; tenir una població resident permanent d'almenys 50 persones; no tenir un vincle físic permanent amb el continent, i no tenir en el seu interior la capital d'un estat membre de la UE.⁵

La definició donada per Eurostat, la qual no té fonament jurídic, és de 1994 i la realitat geogràfica de la Unió va canviar el 2004 amb la incorporació de dos nous estats insulars com Malta o Xipre. En aquest sentit, el Comitè Econòmic i Social de la Unió Europea (CES) ja va plantejar el 2009 la necessitat de «[...] revisar y actualizar esta definición, empezando por el simple hecho de que una isla es un territorio al que no se puede llegar a pie».⁶ Un total de 286 territoris de la Unió poden considerar-se illes a l'efecte de la definició que utilitza Eurostat, les quals es caracteritzen per la seva gran heterogeneïtat. Totes les illes presenten elements diferencials que les distingeixen de les altres si bé «[...] los factores comunes que existen en los territorios insulares de la UE son más intensos que las diferencias particulares de cada uno de ellos y, sobre todo, de una gran importancia en aspectos como el transporte, el medioambiente, el turismo o el acceso a los servicios públicos esenciales».⁷ En tot cas, tres són els elements definidors de la insularitat: el tamany reduït, la llunyania i la vulnerabilitat.

El fenomen de la insularitat i, concretament, el fet d'estar envoltats d'aigua, la mateixa dimensió reduïda en la majoria dels casos del territori i la distància respecte del continent, es configura com un factor que condiona i limita clarament el desenvolupament econòmic i social d'una illa. Si bé hi ha algun document en què la Comissió i el Parlament Europeu fan referència als problemes que genera la insularitat, ha estat el CES qui ha aprovat diferents dictàmens en els quals de forma detallada s'al·ludeix als desavantatges lligats al fet insular que necessiten d'una

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Island_region

⁶ Dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre el tema «Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas», apt. 2.2 (DOUE C núm. 27, de 3 de febrer de 2009). En aquest mateix sentit, vegeu *Analysis of the island regions and outermost regions of the European Union*. Planistat Europe, March 2003, pàg. 4.

⁷ Dictamen del Comitè Econòmic i Social sobre el tema «Problemas específicos de las islas», ponent: J. M. Espuny Moyano, ECO/300 (DOUE C núm. 181, de 21 de juny de 2012).

atenció especial per part de la Unió. Aquests problemes són comuns a la insularitat, si bé cal tenir en compte també que hi ha altres problemes comuns que comparteixen aquests territoris derivats de l'impacte negatiu que, de sempre, han tingut les polítiques comunitàries existents.⁸

En relació amb els problemes derivats de la insularitat cal assenyalar en primer lloc que les illes s'enfronten a diferents reptes demogràfics. Algunes illes (particularment, les de l'Atlàntic i del Bàltic) s'enfronten a greus amenaces de despoblament a causa de la partida de la població activa com a conseqüència de la manca d'oportunitats laborals, a l'envelliment de la població o a les dures condicions climatològiques. D'altres, per la seva situació geogràfica en les fronteres exteriors de la Unió (com les situades a la Mediterrània central i oriental), afronten fluxos de població inversos ja que es troben exposades a una immigració irregular procedent de països tercers que ha dut a situacions d'extrema emergència humanitària (com la viscuda a l'illa grega de Lesbos com a conseqüència de l'arribada massiva de migrants procedents de Turquia). La discontinuïtat territorial i la llunyania del continent constitueix un altre desavantatge que afecta totes les illes, la qual cosa implica un augment dels costos de transport, de distribució i de producció, més incertesa en els subministraments i la necessitat de comptar amb majors estocs i capacitat d'emmagatzematge, així com una dependència absoluta del transport marítim i aeri. Aquests factors es tradueixen en una major dificultat en accedir als avantatges derivats del mercat interior europeu. La reduïda dimensió dels territoris insulars condiciona també la producció i l'estructura dels mercats. La major part del seu teixit productiu està format per petites empreses i microempreses, les quals són molt vulnerables. Les illes també són fràgils des del punt de vista de l'I+D+I com a conseqüència de la debilitat del teixit empresarial, els nivells de formació, l'accés al mercat interior o l'escassa inversió en infraestructures de recerca.

Al marge dels problemes derivats de la dependència de determinades regions insulars del sector turístic amb els seus efectes en la qualitat i durada dels contractes de treball i en el medi ambient, les regions insulars també afronten problemes comuns que afecten l'agricultura, la ramaderia i la pesca. En aquest sentit, el CES ha observat que «[...] la producción agrícola y pesquera de las islas se caracteriza por una gran fragilidad debida, principalmente, a las dificultades que

⁸ «Informe sobre los problemas de las regiones insulares de la Unión Europea», de la Comissió de Política Regional del Parlament Europeu (Informe Viola), de 23 de març de 1998 (A4-0118/98), pàg. 12.

derivan de la lejanía, el pequeño tamaño de sus explotaciones, el escaso grado de diversificación de sus producciones, la dependencia de los mercados locales, su fragmentación y las condiciones climatológicas. Todo ello repercute en la industria agroalimentaria insular, que depende de sus propios productos. La debilidad de las producciones agrícolas y ganaderas conlleva que la industria agroalimentaria insular también sea débil».⁹

Així mateix, cal destacar que la dependència de combustibles fòssils en la producció d'energia i les variacions dels costos energètics, així com l'escassetat d'aigua, constitueixen igualment aspectes comuns als territoris insulars que incideixen en la seva fragilitat.

Tots els problemes apuntats es refereixen a les conseqüències derivades dels desavantatges permanents de la insularitat, els quals tenen una clara incidència en el seu desenvolupament econòmic i es configuren com un element que distorsiona la pròpia cohesió econòmica, territorial i social de la Unió Europea. L'objectiu d'aquesta política, d'acord amb el que disposa l'article 174.1 del TFUE, és el «desenvolupament harmoniós del conjunt de la Unió» mitjançant la reducció de les disparitats regionals i l'eliminació dels obstacles per al seu desenvolupament, inclosos els derivats de les limitacions naturals i geogràfiques.

III. El reconeixement tardà de la insularitat en el dret originari: l'absència d'un desenvolupament específic

Tot i que el fet insular forma part des dels seus inicis de la realitat política i física del projecte europeu, la referència a aquesta qüestió no es va incorporar en el dret originari fins l'1 de maig de 1999 amb l'entrada en vigor del Tractat d'Amsterdam. Inicialment, quan l'any 1958 va entrar en vigor el Tractat de la Comunitat Econòmica Europea, potser podia tenir un cert sentit la manca de referència a aquesta qüestió en els tractats en la mesura en què el fet insular només tenia una certa rellevància per a Itàlia i França. Però aquesta realitat va canviar el 1973 amb l'adhesió de Dinamarca, Irlanda i el Regne Unit. Aquests dos últims eren estats insulars i es van incorporar nous territoris insulars com Groenlàndia, les illes Feroe, l'illa de Bornholm, l'illa de Mann, l'illa de Wight, les illes del Canal de la Mànega o les illes Shetland, Orkney i Hèbrides. L'adhesió de Grècia en 1981 va suposar un augment

⁹ Ídem nota 7.

molt destacable de la presència del factor insular en la configuració territorial de l'actual Unió Europea, ja que comptava amb 2.000 illes (repartides entre diferents arxipèlags) de les quals al voltant de 200 estaven habitades. La incorporació el 1986 d'Espanya i Portugal va reforçar la presència del fet insular tant a la Mediterrània (Illes Balears) com a l'Atlàntic (Illes Canàries, Açores i Madeira) i, ja el 1995, amb l'adhesió de Finlàndia i Suècia i la incorporació de les Illes Àland i Gotland, aquesta es va consolidar de forma definitiva.

L'antic article 158 TCE en la redacció donada pel Tractat d'Amsterdam (inserir en el títol XVII relatiu a la cohesió econòmica i social) feia per primera vegada esment al fet insular en el dret originari ja que es referia a l'adopció per part de la Comunitat Europea de mesures dirigides a «[...] reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas, incluidas las zonas rurales». La inserció en el mateix Tractat de la declaració núm. 30 que duia per títol «Declaración sobre las regiones insulares» va introduir confusió respecte a si l'article 158 del TCE es referia al conjunt de territoris insulars atès que reconeixia les limitacions vinculades a la insularitat i a la necessitat d'adoptar mesures per fer front als desavantatges o si únicament cabia desenvolupar una política limitada a les illes menys afavorides. La Comissió Europea va entendre que, tot i la referència genèrica continguda en la declaració núm. 30, no cabia una interpretació que permetés una aplicació de l'article 158 a qualsevol illa ja que va assenyalar que l'esmentat article «[...] no se refiere, pues, a todas las islas, sino exclusivamente a aquellas menos favorecidas».¹⁰

Tot i l'existència d'un nou marc legal i de la referència expressa en el TCE a les illes menys afavorides, la veritat és que fins a l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa el 2009 no es va adoptar cap norma de dret derivat dirigida de forma expressa i específica a donar efectivitat a aquesta disposició i a la declaració sobre insularitat.¹¹ La definició d'una política comunitària en matèria d'insularitat passava no

¹⁰ Resposta de la Sra. Wulf-Mathies (comissària de Política Regional) de dia 6 de gener de 1999 a la pregunta escrita P-3723/98 de l'eurodiputat Roy Perry relativa a les obligacions comunitàries respecte de les illes en virtut del que disposa el Tractat d'Amsterdam (DOCE C núm. 207, de 21 de juliol de 1999, pàg. 115).

¹¹ Així ho va reconèixer el Parlament Europeu en la Resolució de 15 de març de 2017 sobre «Las islas y las limitaciones naturales y económicas en el marco de la política regional» assenyalant que ni l'article 158 del TCE ni la Declaració sobre regions insulars annexa al Tractat d'Amsterdam mai no foren objecte de disposicions d'execució, motiu pel qual

només per l'adopció de mesures específiques en favor de les regions insulars, sinó també per la modulació de l'aplicació de les disposicions comunitàries que fossin susceptibles de tenir repercussions negatives en el desenvolupament econòmic i social d'aquestes regions. Només així seria possible fer front als desavantatges de les regions insulars i situar-les al mateix nivell que les regions continentals. L'element central de la política de cohesió era el PIB per habitant i no altres indicadors complementaris com els desavantatges lligats a la insularitat, la qual cosa implicava no abordar realment la problemàtica d'aquest fet. Això segurament es lligava al fet que la política de cohesió era econòmica i social, però no territorial.¹² La responsabilitat d'aquesta inacció normativa requeia, en primer lloc, en la mateixa Comissió Europea ja que li corresponia proposar les normes de dret derivat que havien de donar compliment al que disposa l'article 158 del TCE. Així mateix, estats com Espanya, Grècia, Itàlia o França també podrien haver instat la Comissió a presentar iniciatives en aquest àmbit ja que comptaven amb illes en el seu territori.

Potser la falta de desenvolupament d'una política en matèria d'insularitat per part de les institucions europees obeïa a la gran heterogeneïtat dels diferents territoris insulars, la qual cosa condicionava l'adopció d'una política en aquest àmbit. Així, l'any 2009, la Comissió Europea va assenyalar que «[...] la especificidad geográfica por sí sola no constituye necesariamente un problema. Las estadísticas sugieren que la homogeneidad de estos territorios en términos socioeconómicos es más bien escasa. En consecuencia, no tiene sentido utilizar un enfoque único (p. ej. una

existeixen desequilibris en el desenvolupament econòmic entre el centre de la Unió Europea i les illes de la seva perifèria (Resolució P6_TA (2007) 0082 – DOUE C núm. 301E, de 13 de desembre de 2007).

¹² El 2003, el Parlament Europeu va plantejar la necessitat d'abordar la cohesió no només des del punt de vista econòmic i social, sinó també des de la perspectiva territorial definint-la com «[...] la aspiración a establecer un principio de igualdad entre los ciudadanos europeos, independientemente de su lugar de residencia, pretendiéndose con él ofrecer a los habitantes de la Unión unas condiciones de acceso equitativas a los servicios de interés general, así como garantizar unas condiciones óptimas de competitividad, desarrollo sostenible y mejora de la calidad de vida al conjunto de sus territorios, teniendo especialmente en cuenta la diversidad de sus situaciones geográficas y demográficas» [Resolució del Parlament Europeu de 2 de setembre de 2003 sobre les regions estructuralment desfavorides (illes, regions de muntanya i regions amb baixa densitat de població) en el context de la política de cohesió i de les seves perspectives institucionals (DOUE C núm. 76E, de 25 de març de 2004, considerant K)].

política insular general)».¹³ La insularitat i els problemes que aquesta implica són comuns, però també hi ha diferències importants que són les que dificultaven el disseny d'una política comuna per a totes aquestes regions i, per tant, feia difícil la posada en pràctica del que disposava l'article 158 del TCE. Aquests territoris presentaven [i continuen presentant] una gran heterogeneïtat pel que fa a la població, superfície, grau d'autonomia política i nivell de vida, amb un PIB que es movia entre el 45 % i el 110 % de la mitjana comunitària. Al marge que determinades illes havien de fer front també als problemes lligats a la micro insularitat, i a la doble o triple insularitat, havia així mateix regions insulars que acumulaven un doble o fins i tot un triple hàndicap: zona insular, muntanyosa i de baixa densitat de població.¹⁴

Segurament no es tractava de definir una única política en matèria d'insularitat per part de les institucions comunitàries (i, particularment, per part de la Comissió), sinó d'establir un marc integrat de polítiques dirigides a cobrir de forma coherent tots els problemes rellevants que afectaven les regions insulars. D'aquesta manera, es faria efectiu el que disposava l'article 158 del TCE. Per tant, el raonament de la Comissió Europea era discutible, ja que es podria haver fet un plantejament integral de la insularitat que donàs resposta als desavantatges lligats a la insularitat que no necessàriament havia de descansar sobre la política de cohesió. L'any 2009, el CES va elaborar un informe en el qual, després de posar de manifest i de criticar la manca d'una anàlisi integrada de les dificultats insulars per part de la Comissió, assenyalava la necessitat d'adoptar un enfocament integrat que no només cobriria la política regional i de cohesió «[...] sino que también cubre, en particular, los siguientes ámbitos políticos: transportes; energía y agua; educación y empleo; investigación, desarrollo tecnológico e innovación; competencia; política industrial; medio ambiente; y agricultura y pesca».¹⁵

¹³ Resposta de 22 d'octubre de 2009 de la Comissió Europea a la pregunta (H-0344/09) formulada el 6 d'octubre per l'eurodiputada Estarás Ferragut relativa al compliment de les disposicions del TCE en matèria d'insularitat.

¹⁴ Comunicació de la Comissió «Primer informe intermedio sobre la cohesión económica y social», de 30 de gener de 2002 (COM (2002) 46 final, pàg. 15).

¹⁵ Dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu sobre el tema «Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas», apt. 3.4 i 3.5.1 (DOCE C núm. 27, de 3 de febrer de 2009).

IV. Les mesures adoptades a favor de la insularitat en el marc de la nova dimensió de la política de cohesió per al període 2007-2013

Tot i la inexistència d'una política en matèria d'insularitat per part de la Unió Europea, la veritat és que, en el marc de la política de cohesió per al període 2007-2013 vinculada a l'aprovació de les perspectives financeres per al mateix període i al relançament de l'Estratègia de Lisboa aprovada pel Consell Europeu al març de 2005, es van adoptar diferents iniciatives que, encara que fos de forma tangencial, van tenir una clara rellevància en relació amb el tractament i reconeixement del fet insular per part de les institucions comunitàries amb l'objectiu de fer front als problemes derivats d'aquesta realitat.

La insularitat es configurava com un aspecte rellevant de la dimensió territorial de la nova política de cohesió ja que era un factor que generava un important desequilibri en el desenvolupament regional de la Unió. En les directrius estratègiques en matèria de cohesió per al període 2007-2013, el Consell va assenyalar que «[l]a dimensió territorial contribuirà a desenvolupar comunitats sostenibles y a evitar un desarrollo regional desequilibrado que obstaculice el potencial de crecimiento global. Este enfoque exige también que se aborden los problemas y las oportunidades propios de las zonas rurales y urbanas, así como los de territorios particulares, como las zonas transfronterizas y transnacionales o las regiones que sufren otras desventajas debido a su insularidad, su lejanía (como las regiones ultraperiféricas o árticas), su escasa densidad demográfica o su carácter montañoso».¹⁶

El nou plantejament de la política de cohesió econòmica, social i territorial —que tenia per objectiu fonamental corregir l'augment de les disparitats econòmiques, socials i territorials derivades de les ampliacions de 2004 i 2007— descansava, des del punt de vista del finançament de les diferents iniciatives que poguessin desenvolupar-se en aquest àmbit, en una versió renovada dels Fons Estructurals (Fons Europeu de Desenvolupament Regional —FEDER— i Fons Social Europeu —FSE—) i del Fons de Cohesió (FC),¹⁷ així com en l'Agrupació Europea de

¹⁶ Decisió del Consell, de 6 d'octubre de 2006, relativa a les directrius estratègiques comunitàries en matèria de cohesió, apt. 2, pàg. 28 (DOUE L núm. 291, de 21 d'octubre de 2006).

¹⁷ Reglament 1080/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006, relatiu al Fons Europeu de Desenvolupament Regional; Reglament 1081/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006, relatiu al Fons Social Europeu; Reglament 1083/2006 del Consell, d'11 de juliol de 2006, pel qual s'estableixen les disposicions generals relatives al Fons Europeu de Desenvolupament Regional, al Fons Social Europeu i al Fons de Cohesió, i el

Cooperació Territorial (AECT),¹⁸ nova figura jurídica creada amb l'objectiu de fomentar la cooperació territorial.

De forma particular, els fons FEDER i la nova figura de l'AECT podien servir clarament per fer front als problemes derivats de la insularitat. En el preàmbul del Reglament 1080/2006 relatiu al FEDER s'assenyalava que aquest fons «[...] debe atender a las especiales dificultades que experimentan islas, zonas de montaña, regiones fronterizas y zonas escasamente pobladas cuyo desarrollo se ve frenado por su situación geográfica, con objeto de apoyar su desarrollo sostenible». D'altra banda, l'AECT és configurava com una nova figura jurídica dirigida a fomentar les iniciatives de cooperació territorial (transfronterera, transnacional i interregional) que presentassin les autoritats regionals i locals de la UE i, en aquest sentit, podia ser un instrument de gran utilitat per a les illes per obtenir el finançament necessari per fer front als problemes derivats de la insularitat.

Durant el període 2007-2013, la política de cohesió va estar dotada amb 347.000 milions d'euros i es va centrar en una sèrie àmbits concrets considerats prioritaris: creixement, competitivitat, ocupació i medi ambient. Sobre aquesta base, es van establir tres grans objectius (Convergència, Competitivitat regional i ocupació i Cooperació territorial) a aconseguir a través del finançament dels diferents fons europeus.¹⁹ L'objectiu «Convergència» finançat a través dels tres fons, tenia com a finalitat accelerar la convergència de les regions amb un PIB per capita inferior de la mitjana UE-25, la qual cosa va implicar que no totes les illes poguessin obtenir finançament per aquesta via. L'objectiu «Competitivitat regional i ocupació», finançat a través del FEDER i de l'FSE, tenia com a finalitat reforçar la

Reglament 1084/2006 del Consell, d'11 de juliol de 2006, pel qual es crea el Fons de Cohesió (tots aquests reglaments es varen publicar en el DOUE L núm. 210, de 31 de juliol de 2006).

¹⁸ Aquesta nova figura jurídica va ser creada a través del Reglament 1082/2006 del Parlament Europeu i del Consell, de 5 de juliol de 2006, sobre l'Agrupació Europea de Cooperació Territorial (DOUE L núm. 210, de 31 de juliol de 2006). La regulació de l'AECT va ser modificada posteriorment l'any 2013 mitjançant el Reglament 1302/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, amb l'objectiu d'aclarir, simplificar i millorar la creació i el funcionament d'aquestes agrupacions (DOUE L núm. 347, de 20 de desembre de 2013).

¹⁹ Per a una major anàlisi, vegeu KÁISER MOREIRAS, J. L. «La política regional europea 2007-2013: principales novedades con respecto a 2000-2006». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 52 (2008), pàg. 129-142.

competitivitat i l'ocupació de les regions no incloses en l'objectiu anterior de convergència i va implicar que un bon nombre de territoris insulars obtenguessin finançament en el marc d'aquest objectiu. Aquest finançament va servir per dinamitzar l'economia, l'energia o el transport, però no per donar una resposta global i de conjunt als problemes que presentaven els territoris insulars. En darrer terme, a través del FEDER, l'objectiu «Cooperació territorial» permetia finançar programes transfronterers i transnacionals que podien tractar els problemes específics derivats d'una economia integrada en tot el territori europeu.²⁰

V. La creació d'Agrupacions Europees de Cooperació Territorial com a via per pal·liar els desavantatges de la insularitat

L'objectiu «Cooperació territorial europea» definit en el marc de la nova política de cohesió per al període 2007-2013 i finançat pel FEDER pretenia proporcionar un marc per a la implementació d'accions conjuntes i l'intercanvi d'experiències entre els diferents actors nacionals, regionals i locals en l'àmbit empresarial, de la innovació, el medi ambient, l'accessibilitat o el desenvolupament urbà sostenible, entre altres. Aquesta cooperació es concretava en tres àmbits de cooperació: a) la transfronterera; b) la transnacional, i c) la interregional. Les iniciatives de cooperació transfronterera eren les que concentraven el major import de recursos econòmics i eren les plantejades per territoris que compartien fronteres no només terrestres, sinó també marítimes; les transnacionals eren les plantejades per un total de 15 grans espais geogràfics que abastaven diferents països (espai Adriàtic-Jònic, Alpí, Atlàntic, Mediterrani, Danubi, Europea Central, Índic, Amazones, etc.),²¹ mentre que

²⁰ En relació amb els tres objectius i també per a una anàlisi de l'evolució de la política regional, vegeu SÁNCHEZ DE GÓMEZ, L. «Evolución histórica de la cohesión económica y social en la Unión Europea». *Revista de Estudios Empresariales*, núm. 2 (2011), pàg. 4-28.

²¹ Juntament amb les iniciatives de cooperació transnacional, la UE ha dissenyat la figura de les «macroregions», les quals també poden rebre ajuts per fer front als desafiaments comuns als quals s'enfronta una zona geogràfica determinada i que engloben regions dels estats membres i de tercers estats. L'estratègia macroregional de la Unió es va establir en el Reglament 1303/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013 (DOUE L núm. 347, de 20 de desembre de 2013) i, a data d'avui, s'ha creat la macroregió de la regió del Mar Bàltic, de la regió del Danubi, de la regió Alpina i de la regió de les zones Adriàtica i Jònica. En aquestes quatre macroregions estan involucrades regions de 19 estats

les interregionals era qualsevol iniciativa de cooperació que volgués dur a terme qualsevol de les 271 regions de la UE amb independència del seu caràcter limítrof o de la seva pertinença a una determinada àrea geogràfica.

Amb el propòsit de gestionar les iniciatives plantejades en el marc de la cooperació territorial europea, es va preveure que els estats, regions i ens locals podien, a l'empara del que disposava el Reglament 1082/2006, constituir una AECT. Aquesta figura jurídica cal situar-la en el nou context de foment i intensificació de la cooperació territorial i en línia amb el concepte de «governança de múltiples nivells» que buscava fer partícips els ens territorials en l'elaboració i aplicació de les polítiques comunitàries.²² En aquest sentit, les AECT van sorgir com un nou instrument jurídic dirigit a donar resposta a les dificultats amb què els estats membres i les seves autoritats regionals i locals es van trobar a l'hora de dur a terme i gestionar les activitats de cooperació territorial com a conseqüència de l'existència de legislacions i procediments nacionals diferents. El valor afegit que representava la constitució d'una AECT residia en la creació d'una figura jurídica dotada de personalitat jurídica pròpia amb capacitat per gestionar fons europeus de forma autònoma i amb independència dels ens participants.²³

La pràctica i l'experiència acumulada en la gestió dels fons de cohesió durant el període 2000-2006 havia posat de relleu que figures existents fins al moment com la

de la Unió i de 8 estats no membres. Per a una anàlisi de la implementació de l'estratègia macroregional, vegeu *Commission Staff Working Document accompanying the document Report on the implementation of EU macro-regional strategies* (SWD (2019) 6 final), de 29 de gener de 2019.

²² En el Llibre blanc del Comitè de les Regions sobre la governança multinivell (DOUE C núm. 211, de 4 de setembre de 2009) es definia la governança multinivell «[...] como la acción coordinada de la Unión, los Estados miembros y los entes regionales y locales, basada en la asociación y destinada a elaborar y aplicar las políticas de la Unión Europea» (pàg. 5).

²³ En relació amb la figura de l'AECT, vegeu FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C.; EMBID IRUJO, A. *Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial*. Madrid: Ed. Iustel, 2008; SANZ RUBIALES, I. «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): ¿Una nueva Administración Pública de Derecho comunitario? Algunos problemas». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 31 (2008), pàg. 673-710, i LEVRAT, N. *Le Groupement Européen de Coopération Territoriale*, Comité des Régions (Janvier 2007).

de l'Agrupació Europea d'Interès Econòmic (AEIE)²⁴ o la Societat Cooperativa Europea (SCE)²⁵ no havien estat de gran utilitat per organitzar la cooperació territorial canalitzada fins aquell moment a través de la iniciativa Interreg. D'aquí la necessitat de dissenyar un nou instrument jurídic que fos útil per gestionar l'augment important dels recursos econòmics que el Fons Europeu de Desenvolupament Regional, el Fons Social Europeu i el Fons de Cohesió dedicaven a la cooperació territorial en el període 2007-2013. La figura de l'AECT ha estat especialment atractiva per a les diferents regions i ens locals de la Unió com a via per obtenir i gestionar fons vinculats a la política de cohesió. El fet que, a juny de 2020, hi hagi un total de 77 AECT registrades constitueix una manifestació de l'èxit que han tingut. Així mateix, cal destacar que les regions i ens locals espanyols han estat especialment actius en aquest àmbit en integrar-se en 17 AECT.²⁶

Certament, els territoris insulars mediterranis han vist en les AECT una oportunitat per gestionar i accedir amb més facilitat als fons dissenyats en el marc de la política de cohesió com una via per pal·liar els desavantatges derivats del fet insular. Així, l'AECT Amphictyony (creada el 2008 en la qual s'integren municipis mediterranis de Grècia, Itàlia, França, Xipre, Albània i de l'Autoritat Palestina),

²⁴ Reglament 2137/85 del Consell, de 25 de juliol de 1985, relatiu a la constitució d'una agrupació europea d'interès econòmic (DO L núm. 199, de 31 de juliol de 1985).

²⁵ Reglament 1435/2003 del Consell, de 22 de juliol de 2003, relatiu a l'Estatut de la Societat Cooperativa Europea (DOUE L núm. 207, de 18 d'agost de 2003).

²⁶ Les AECT amb participació d'ens regionals i locals espanyols són les següents: AECT Galicia-Norte de Portugal, amb seu a Vigo; AECT Archimed (que compta amb participació de les Illes Balears) amb seu a Taormina; AECT Pirineus Mediterrani, amb seu a Tolouse i també amb participació de les Illes Balears; AECT ZASNET, amb seu a Bragança; AECT Hospital de la Cerdanya, amb seu a Puigcerdà; AECT Espacio Portalet, amb seu a Sallent de Gállego; AECT Nueva Aquitania-Euskadi-Navarra, amb seu a Hendaya; AECT Ciudades de la Cerámica, amb seu a Talavera de la Reina; AECT Eurociudad Chaves-Verín, amb seu a Verín; AECT Huesca Pirineos-Altos Pirineos, amb seu a Osca; AECT Faja Pirítica Ibérica, amb seu a Tharsis; AECT León-Bragança, amb seu a Lleó; AECT Instituto Micológico Europeo, amb seu a Soria; AECT Interpal-Medio Tejo, amb seu a Palència; AECT Eurociudad del Guadiana, amb seu a Ayamonte, i AECT Rio Minho, amb seu a Valença. En relació amb aquesta qüestió, vegeu el nostre estudi «La participación de los entes regionales y locales españoles en las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35 (2010), pàg. 117-142.

l'AECT Archimed (creada el 2011 i de la qual formen part les Illes Balears, Sardenya, Sicília, Creta i l'Agència de Desenvolupament Local de Larnaka – Xipre), l'AECT Pirineus Mediterrània (creada el 2009 en la qual s'integren Catalunya, Illes Balears i els departaments francesos de Llenguadoc-Rosselló i Migdia-Pirineus) o l'AECT Parc Marin International des Boques de Bonifacio (creada el 2013 entre Còrsega i Sardenya per gestionar conjuntament l'espai natural de l'estret de Bonifacio que comparteixen les dues illes) constitueixen exemples d'AECT creades per territoris mediterranis dirigits a fomentar la cooperació territorial.

Ara bé, la veritat és que la participació dels territoris insulars mediterranis en AECT no s'ha traduït necessàriament en un accés a finançament europeu com a conseqüència de la regulació prevista en relació amb la distància física màxima entre els territoris que presenten iniciatives de cooperació transfronterera separats per fronteres marítimes. El Reglament 1083/2006 del Consell, d'11 de juliol de 2006, sobre les disposicions generals relatives a FEDER, FSE i FC²⁷ va incloure, per primera vegada, la possibilitat de finançar les iniciatives de caràcter transfronterer de les regions marítimes, la qual cosa va suposar un avenç per als territoris insulars de la UE respecte de l'anterior període de programació²⁸. Ara bé, l'article 7.1 de l'esmentat Reglament, tot i reconèixer explícitament l'elegibilitat de les fronteres marítimes per a la cooperació transfronterera, exclou, de manera general, aquelles fronteres marítimes separades per una distància superior als 150 km.²⁹ Això afectava negativament a tres arxipèlags (dos d'ells situats a la Mediterrània): les Illes Balears (situades a 210 km de la costa catalana i a 270 km de França, la frontera marítima més propera), les Cíclades (Grècia) i les Hèbrides (Regne Unit). Aquestes illes no es trobaven incloses en el llistat de regions de nivell NUTS-3 que podien rebre finançament de FEDER en el marc del vessant transfronterer de l'objectiu de cooperació territorial. Aquest criteri es manté en l'actualitat, ja que

²⁷ DOUE L núm. 210, de 31 de juliol de 2006.

²⁸ En relació amb les novetats que va implicar la nova política de cohesió en la cooperació transfronterera, vegeu GARCÍA-DURÁN, P.; MILLET, M.; CASANOVA, E. «La nueva cooperación territorial transfronteriza y sus implicaciones para España». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 32 (2009), pàg. 121-150.

²⁹ Per a la Unió, només semblen rellevants les fronteres físiques i no les marítimes entre les regions a l'efecte de les iniciatives que puguin plantejar-se en el marc de la política de cohesió com posa de manifest la Comunicació de la Comissió «Impulsar el crecimiento y la cohesión en las regiones fronterizas de la UE», COM (2017) 534 final, de 20 de setembre de 2017.

l'article 3 (àmbit d'aplicació geogràfica) del Reglament 1299/2013 del Parlament i del Consell, de 17 de desembre de 2013, pel qual s'estableixen les disposicions específiques relatives al suport del Fons Europeu de Desenvolupament Regional a l'objectiu de cooperació territorial europea, manté el criteri de «las fronteras marítimas separadas por una distancia máxima de 150 kilómetros».³⁰

El Govern de les Illes Balears ha reivindicat de forma insistent la necessitat d'eliminar el criteri dels 150 km, no només perquè perjudica l'accés a fons europeus a través de les diferents iniciatives en què pugui participar, sinó també perquè no té cap justificació objectiva. En una Resolució d'11 d'abril de 2008, la Conferència de les Regions Perifèriques Marítimes d'Europa assenyalava que «[...] les regions insulars integrants de la CRPM consideren que el límit de 150 km. impedeix, de facto, la possibilitat de cooperació transfronterera d'alguns territoris».³¹ El Parlament Europeu també es va manifestar el 2010 a favor d'eliminar el criteri de la distància utilitzat en la classificació de les illes com a regions frontereres que podien acollir-se al finançament dels programes de cooperació transfronterera en el marc de l'objectiu de cooperació territorial i va assenyalar que «[...] en caso de que sea necesario fijar algún tipo de límite, sería más conveniente, en el caso de las

³⁰ DOUE L núm. 347, de 20 de desembre de 2013. Aquest criteri geogràfic també s'aplica en relació amb les iniciatives de cooperació transfronterera plantejades respecte de les fronteres marítimes per les unitats territorials NUTS 3 pertanyents a estats membres i a tercers països que optin a obtenir finançament a través de l'Instrument Europeu de Veïnatge tal com preveu l'article 8.1 (b) del Reglament 232/2014 del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2014, pel qual s'estableix un Instrument Europeu de Veïnatge (DOUE L núm. 77, de 15 de març de 2014).

³¹ La CRPM és una associació fundada l'any 1973, constituïda per 160 regions de 25 estats membres i no membres de la Unió, que té com a objectiu defensar els interessos de les regions perifèriques marítimes d'Europa (www.crpm.org). Des de dia 15 d'abril de 2021, i per un període de dos anys, les Illes Balears presideixen la Comissió de les Illes d'aquesta associació. En el seu discurs d'assumpció d'aquesta presidència, la presidenta de les Illes Balears va assenyalar que «[n]ecessitam una estratègia europea per als territoris insulars», i va afegir que aquesta estratègia s'ha de concretar amb mesures específiques en les polítiques europees, especialment en polítiques de cohesió, en ajudes, en transport, en transició energètica i en la política marítima integrada (Nota informativa de dia 15 d'abril de 2021 de la Direcció General de Comunicació de la Conselleria de Presidència, Funció Pública i Igualtat del Govern de les Illes Balears).

regiones insulares, aplicar la condición de territorio transfronterizo a escala de cuenca marítima».³² L'any 2018, el Comitè de les Regions es va pronunciar al respecte assenyalant que «[e]n el caso de las fronteras marítimas, se debe eliminar el límite de los 150 km ya que reduce las posibilidades de participación de las regiones insulares».³³ Recentment, en un dictamen aprovat l'octubre de 2020, aquest òrgan consultiu ha instat la Comissió «[...] a que, en todos los programas de cooperación transfronteriza, exima a las regiones insulares mediterráneas del límite de los 150 km».³⁴

Certament, l'existència d'aquest límit geogràfic implica un obstacle a la participació efectiva de determinats territoris insulars en estructures de cooperació com les AECT que pretenen obtenir finançament europeu, ja que això limita que els projectes que es presentin siguin elegibles per ser finançats amb càrrec al FEDER. El Govern de les Illes Balears va presentar el 26 d'abril de 2010 una sèrie de propostes de millora de la normativa sobre la cooperació transfronterera per a les regions insulars, entre les quals defensava l'eliminació del criteri dels 150 km atès que el criteri no era idoni i era arbitrari. En aquest sentit, el Govern balear assenyalava que «[...] no només no és el quilòmetre la unitat de mesura de les distàncies marítimes (que és la milla), sinó que el mar constitueix una frontera natural que separa regions i països, independentment de la distància que hi hagi entre ells. Si es tracta de regions no contigües, la proximitat geogràfica no pot ser l'únic paràmetre per donar cobertura financera comunitària a activitats de cooperació transfronterera. Per contra, s'han de tenir en compte altres paràmetres com ara els llaços històrics entre les regions que cooperen, la proximitat sociocultural, la situació en una mateixa conca marítima o els intercanvis existents entre les seves respectives estructures econòmiques, autoritats públiques i societat civil».

Així mateix, cal tenir en compte que el límit de 150 km no és coherent amb el mateix article 174 del TFUE que reconeix la problemàtica específica derivada de la

³² Resolució del Parlament Europeu, de 22 de setembre de 2010, sobre l'estratègia per al desenvolupament econòmic i social de les regions de muntanya, les illes i les zones escassament poblades, apt. 10 (P7_TA (2010) 0341).

³³ Dictamen de 4 de juliol de 2018 del Comitè de les Regions – Impulsar el creixement i la cohesió de les regions frontereres de la UE, pt. 7 (DOUE C núm. 387, de 25 d'octubre de 2018).

³⁴ Dictamen de 14 d'octubre de 2020 del Comitè Europeu de les Regions – Cap a un ús sostenible dels recursos naturals en el context insular mediterrani, apt. 49 (NAT-VII-004).

insularitat pels desavantatges estructurals que aquesta implica i exclou, per la seva simple posició geogràfica, a determinades illes a la Mediterrània d'obtenir finançament a través de FEDER. En tot cas, l'Estat espanyol, malgrat tenir la capacitat d'influir en el procediment legislatiu pel fet de formar part del Consell en el sentit de traslladar l'existència d'una problemàtica concreta i de promoure un debat amb la resta d'estats per tal de modificar aquest límit en el reglament corresponent, no ha dut a terme cap actuació, la qual cosa no s'acaba d'entendre atès que perjudica l'accés al finançament europeu per part d'un territori insular seu.

VI. Les insuficiències del programa Interreg-MED

Des de la seva creació a la dècada dels 90 en el marc de la política de cohesió, el programa Interreg ha servit per finançar iniciatives de cooperació transnacional, transfronterera i interregional.³⁵ Per al període 2014-2020, Interreg comptava amb un pressupost de 10.100 milions d'euros finançat pel FEDER que ha servit per finançar 60 programes de cooperació transfronterera, 15 programes de cooperació transnacional i 4 programes de cooperació interregional. Precisament, en l'àmbit de la cooperació transnacional és on se situa el programa Interreg-MED que abasta 57 regions situades a la Mediterrània pertanyents a 10 estats de la Unió i 3 estats candidats a l'adhesió. Totes les illes de la Mediterrània es poden beneficiar d'aquest fons que té com a objectiu «[...] to reduce the existing disparities between the EU regions in terms of their economic and social development and environmental sustainability, taking into account their specific territorial features and opportunities».³⁶ Certament, un dels avantatges del programa Interreg és que pot finançar iniciatives de cooperació entre qualsevol regió mediterrània, ja que no es fa referència a cap distància màxima entre les fronteres marítimes dels ens que cooperin.³⁷ Com s'ha assenyalat, en les iniciatives de cooperació transfronterera

³⁵ Interreg s'articula al voltant de tres eixos de cooperació: transfronterer (Interreg A), transnacional (Interreg B) i interregional (Interreg C). Fins ara s'han succeït cinc períodes de programació Interreg: Interreg I (1990-1993); Interreg II (1994-1999); Interreg III (2000-2006); Interreg IV (2007-2013), i Interreg V (2014-2020).

³⁶ *European Territorial Cooperation – INTERREG V- B Mediterranean (MED) Cooperation Programme 2014-2020*, November 9th 2016, pàg. 12.

³⁷ Vegeu article 3 (àmbit d'aplicació geogràfica) del Reglament 1299/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre de 2013, pel qual s'estableixen disposicions

hi ha un límit de 150 km a la distància màxima entre les fronteres marítimes dels participants.

Si bé totes les illes de la Mediterrània es poden beneficiar d'aquest fons, el problema rau en el fet que aquest pot tenir un impacte més aviat limitat en relació amb el fenomen de la insularitat. En efecte, en línia amb el que disposa l'Estratègia Europa 2020 per a un creixement intel·ligent, sostenible i integrador³⁸ i l'Agenda Territorial 2020 de la Unió Europea,³⁹ entre els objectius i prioritats del programa Interreg-MED no figura el finançament dels costos derivats de la insularitat o el suport directe a les mesures dirigides a pal·liar el fet insular. Aquest programa se centra essencialment en quatre prioritats principals: a) promoure les capacitats d'innovació per desenvolupar el creixement intel·ligent i sostenible; b) afavorir l'eficiència energètica i les estratègies de baix nivell d'emissions de carboni; c) protegir i promoure els recursos naturals i culturals de la Mediterrània, i d) millorar la governança transnacional dels països mediterranis.⁴⁰ Les regions insulars mediterrànies podran, a través dels seus estats, presentar projectes de cooperació transnacional per ser finançats que vagin en línia amb alguna d'aquestes quatre prioritats i, potser, aquests (per exemple, els relatius a l'eficiència energètica) poden servir per fer front a algun dels reptes que planteja la insularitat, però, en conjunt, no sembla que aquest programa serveixi per pal·liar els desavantatges derivats de la insularitat. En aquesta línia, el Comitè Europeu de les Regions ha demanat «una mejor adaptación de los actuales instrumentos de financiación de la UE a las realidades del contexto mediterráneo insular», ha reclamat «la subvencionabilidad de las inversiones relacionadas con las infraestructuras de accesibilidad y transporte aeroportuario, portuario y terrestre de las islas mediterráneas» i ha sol·licitat «la creación de un subprograma de Islas del Mediterráneo dentro del

específiques relatives al recolzament del Fons Europeu de Desenvolupament Regional a l'objectiu de cooperació territorial europea (DOUE L núm. 347, de 20 de desembre de 2013).

³⁸ Comunicació de la Comissió Europea 2020, «Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» (COM (2010) 2020 final, de 3 de març de 2010).

³⁹ Territorial Agenda of the European Union 2020, Towards an inclusive, smart and sustainable Europe of diverse regions, agreed at the Informal Ministerial meeting of Ministers responsible for Spatial planning and Territorial Development on 19th May 2011.

⁴⁰ Tota la informació sobre aquest programa es pot consultar a: www.interreg-med.eu.

futuro programa Interreg MED 2021-2027, como vía más eficaz para trabajar con los recursos de la UE destinados a los territorios insulares de la cuenca».⁴¹

VII. Les illes i els ajuts estatals de finalitat regional

Els ajuts estatals, en la mesura en què distorsionen la lliure competència en el mercat interior de la Unió, estan prohibits segons disposa l'art. 107.1 del TFUE. Ara bé, en determinats casos, l'apartat 3 d'aquest article permet que la Comissió Europea autoritzi que les empreses rebin ajuts dels poders públics si aquests estan destinats a impulsar el desenvolupament econòmic de determinades regions. Aquests tipus d'ajuts contribueixen a la cohesió econòmica, social i territorial dels estats membres i la de la UE en el seu conjunt, ja que es tracta d'una via per donar suport a la inversió i l'ocupació, fomentant la diversificació de l'activitat econòmica de les empreses situades en regions menys desenvolupades. En aquest sentit, aquests ajuts «[...] consisten en ayudas a la inversión concedidas a grandes empresas o, bajo determinadas circunstancias, en ayudas de funcionamiento, en ambos casos destinadas a regiones específicas a fin de paliar disparidades regionales. También se considera como ayuda de finalidad regional todo aumento de los niveles de ayuda a la inversión en favor de pequeñas y medianas empresas situadas en regiones menos favorecidas que supere lo autorizado en otras regiones».⁴²

Les illes van ser incloses en el plantejament que es va fer durant el període 2007-2013 dels ajuts d'Estat amb finalitat regional ja que són esmentades tant a l'apartat 3.4.2 sobre regions subvencionables com en l'apartat 5 relatiu als ajuts de funcionament de les directrius sobre ajuts d'Estat amb finalitat regional (DAR). Es podria pensar que aquestes directrius podien beneficiar les empreses situades a les illes, permetent, entre d'altres i a tall d'exemple, obtenir ajudes per pal·liar els costos productius derivats de la insularitat. Ara bé, la veritat és que, durant el període 2007-2013, la Comissió va adoptar una visió molt restrictiva del fet insular, ja que si bé les illes eren considerades regions subvencionables, s'exigien un seguit de

⁴¹ Dictamen de 14 d'octubre de 2020 del Comitè Europeu de les Regions – Cap a un ús sostenible dels recursos naturals en el context insular mediterrani, apt. 47, 54 i 55 (NAT-VII-004) (DOUE C núm. 440, de 18 de desembre de 2020).

⁴² Directrius sobre els ajuts d'Estat de finalitat regional per al període 2007-2013, apt. 1 (DOUE C núm. 54, de 4 de març de 2006).

requisits que exclouïen a determinades illes dels beneficis derivats dels ajuts d'Estat. Així, només eren subvencionables les illes que posseïen un PIB inferior a la mitjana (en aquest moment, la UE comptava amb 25 estats membres) o bé una taxa d'atur superior al 115 % de la mitjana nacional o aquelles illes amb una població inferior a 5.000 habitants.⁴³ A les DAR per al període 2014-2020,⁴⁴ les quals han estat prorrogades fins a 31 de desembre de 2021,⁴⁵ es manté la possibilitat que les illes es beneficiïn dels ajuts d'Estat, però no totes sinó, en línia amb el règim anterior, aquelles que tinguin «(...) un PIB per cápita inferior o igual a la mitjana de la UE-27, o una taxa de desempleo superior o igual al 115 % de la mitjana nacional, o menys de 5.000 habitantes» (apt. 168, criteri 3).

El plantejament adoptat per les DAR en relació amb els territoris insulars és criticable per dos motius. D'una banda, només les illes amb unes determinades característiques de població, nivell de desenvolupament o atur poden optar a aquests ajuts de manera que això implica excloure determinades illes que pateixen igualment els desavantatges derivats del fet insular. Per una altra, no té sentit que les regions ultraperifèriques (integrades majoritàriament per illes) i les regions poc poblades, però no la resta d'illes, puguin beneficiar-se dels ajuts de funcionament amb l'objectiu de compensar els costos addicionals del transport com estableixen les DAR.⁴⁶

VIII. El tractament discriminatori respecte de les regions ultraperifèriques

L'absència d'una política integral per part de la Unió dirigida a pal·liar els problemes que, en termes de cohesió econòmica, social i territorial, implica, tal com preveu l'article 174 del TFUE, el fet insular no s'acaba de comprendre, doncs, malgrat

⁴³ Ídem nota anterior, apt. 30 (e) i (f).

⁴⁴ DOUE C núm. 209, de 23 de juliol de 2013.

⁴⁵ Comunicació de la Comissió relativa a la pròrroga i les modificacions de les Directrius sobre ajuts estatals de finalitat regional per a 2014-2020 (DOUE C núm. 224, de 8 de juliol de 2020).

⁴⁶ En un Dictamen de 2006 sobre la «Revisión de las directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional» (DOUE C núm. 31, de 7 de febrer de 2006), el Comitè de les Regions va fer referència a la necessitat d'incorporar de forma global els territoris insulars com a beneficiaris dels ajuts d'Estat de finalitat regional.

les dificultats i la seva heterogeneïtat, la Unió ha adoptat mesures a favor de les regions ultraperifèriques, les quals, llevat de la Guaiana Francesa, són illes. L'article 349 del TFUE fa referència de forma expressa (com també ho fa l'article 174 en relació amb el fet insular) a la necessitat que, tenint en compte les peculiaritats derivades de la seva gran llunyania, insularitat, reduïda superfície, relleu i clima adversos i dependència econòmica d'un reduït nombre de productes que influeixen en el seu desenvolupament econòmic, la Unió adopti mesures específiques per fer front als desavantatges que la ultraperifèricitat implica.

A tall d'exemple, les regions ultraperifèriques es beneficien de mesures específiques en les principals polítiques de la UE com a agricultura, cohesió i competència. Entre 2014 i 2020, els Fons Estructurals i d'Inversió Europeus i un programa específic sobre mesures agrícoles (l'anomenat «Programa d'Opcions Específiques d'Allunyament i Insularitat»)⁴⁷ van proporcionar gairebé 13.300 milions d'euros a les regions ultraperifèriques, incloent així mateix dues assignacions específiques en els sectors del desenvolupament regional i la pesca per compensar els costos addicionals als quals s'enfrontaven aquestes regions a causa de la seva situació particular. Aquestes regions, així mateix, compten amb normes específiques en àmbits com els ajuts estatals, pel que fa als ajuts de funcionament i a les inversions⁴⁸ i en fiscalitat⁴⁹ per contribuir a impulsar la seva competitivitat.

⁴⁷ Reglament 228/2013 del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de març de 2013, pel qual s'estableixen mesures específiques en el sector agrícola a favor de les regions ultraperifèriques de la Unió (DOUE L núm. 78, de 20 de març de 2013).

⁴⁸ El Reglament 651/2014 de la Comissió, de 17 de juny de 2014, pel qual es declaren determinades categories d'ajuts compatibles amb el mercat interior en aplicació dels articles 107 i 108 del Tractat (DOUE L núm. 187, de 26 de juny de 2014), té en compte la situació especial de les regions ultraperifèriques atès que aplica normes excepcionals pel que fa a les ajudes a la inversió i de funcionament de tots els sectors.

⁴⁹ Bon exemple del tractament fiscal particular i diferenciat respecte del continent és la regulació a través d'una Decisió de Consell de l'anomenat «impost AIEM» —Arbitri sobre importacions i lliuraments de mercaderies a les Illes Canàries— dirigit a potenciar el desenvolupament autònom dels sectors industrials productius canaris i a diversificar l'economia d'aquestes illes [Decisió 2020/1792 del Consell de 16 de novembre de 2020 sobre l'impost AIEM aplicable a les Illes Canàries (DOUE L núm. 402, d'1 de desembre de 2020)]. Així mateix, mitjançant la Llei 8/2018, de 5 de novembre, per la qual es modifica la Llei 19/1994, de 6 de juliol, de modificació del règim econòmic i fiscal (REF) de Canàries

La Comissió, de manera reiterada, ha insistit en les particularitats de les regions ultraperifèriques en el sentit de reconèixer un tractament diferenciat dirigit a compensar els problemes que la seva especificitat geogràfica implica. El fet que, a la mateixa Direcció General de Política Regional hi hagi una unitat administrativa per a les regions ultraperifèriques (mentre que no existeix aquesta unitat per a les regions insulars)⁵⁰ o que, no fa gaire, s'hagi proposat un nou enfocament de les polítiques de la Unió amb l'objectiu de procurar el desenvolupament de les regions ultraperifèriques⁵¹ posa de manifest que el tractament de la insularitat d'aquestes regions constitueix una prioritat de la Comissió. Aquest enfocament proactiu, però, no es projecta, tot i compartir desavantatges equiparables a les de les regions ultraperifèriques, respecte de la resta de regions insulars de la Unió Europea. Així, les illes mediterrànies, tot i enfrontar-se a reptes similars als de les regions ultraperifèriques, són tractades, davant l'absència de disposicions que impliquin un tractament específic, com a regions continentals.

IX. La nova política de cohesió per al període 2021-2027: una oportunitat perduda en relació amb la insularitat

L'aprovació del marc financer plurianual per al període 2021-2027 dotat amb un import global de 1.074 bilions d'euros a través del Reglament 2020/2093 del Consell de 17 de desembre de 2020⁵² permetrà definir la política de cohesió de la Unió per a aquest període. Ja hem assenyalat que, tot i el que disposa l'article 174 del TFUE, els diferents instruments i programes desenvolupats fins al moment en el marc de la política de cohesió (particularment, el vigent en el període 2013-2020) no han servit per pal·liar els desavantatges derivats de la insularitat. *De facto*, les

(BOE núm. 268, de 6 de novembre de 2018), s'actualitza el REF Canari, el qual implica un reconeixement per part d'Espanya dels desavantatges derivats de la seva llunyania respecte del continent.

⁵⁰ Resolució del Parlament Europeu, de 15 de març de 2007, sobre les illes i les limitacions naturals i econòmiques en el marc de la política regional, apt. 16 (DOUE C núm. 301, de 13 de desembre de 2007)

⁵¹ Comunicació de la Comissió «Una associació estratègica renovada y más fuerte con las regiones ultraperiféricas de la Unión Europea» (COM (2017) 623 final, de 24 d'octubre de 2017).

⁵² DOUE L núm. 433 I, de 22 de desembre de 2020.

regions insulars han estat tractades més aviat com a regions continentals sense que s'hagin dissenyat vies específiques per part de la Unió per pal·liar els dèficits que aquestes presenten.

En el segon (Cohesió, Resiliència i Valors) dels set àmbits de despesa del nou pressupost se situa la política de cohesió. Si bé encara no s'han adoptat els diferents reglaments que han de donar forma a aquesta política per al nou període financer, la Comissió Europea va presentar l'any 2018 una proposta de reglament relatiu al Fons Europeu de Desenvolupament Regional i al Fons de Cohesió en el qual es fixaven cinc grans objectius: a) una Europa més intel·ligent, promovent una transformació econòmica innovadora i intel·ligent; b) una Europa més verda i baixa en carboni, promovent una transició energètica neta i equitativa, la inversió verda i blava, l'economia circular, l'adaptació al canvi climàtic i la prevenció i la gestió de riscos; c) una Europa més connectada, millorant la mobilitat i la connectivitat regional de les TIC; d) una Europa més social, mitjançant l'aplicació del pilar europeu de drets socials, i e) una Europa més propera als seus ciutadans, fomentant el desenvolupament integrat i sostenible de les zones urbanes, rurals i costaneres i les iniciatives locals.⁵³ En aquesta proposta no hi ha cap referència a les regions insulars ni tampoc a la possibilitat d'establir mesures específiques per a aquestes regions, mentre que sí que hi ha una referència específica (article 11) a les regions ultraperifèriques en fer referència a l'existència d'una dotació addicional específica que «[...] se utilizará para compensar los gastos adicionales realizados en esas regiones como consecuencia de una o varias de las limitaciones permanentes para su desarrollo enunciadas en el artículo 349 del TFUE».

La nova política de cohesió manté l'objectiu de cooperació territorial europea a través del programa Interreg amb alguna novetat destacable en relació amb la regulació de la cooperació transfronterera i transnacional. En efecte, la proposta de reglament presentada per la Comissió el 2018 sobre disposicions específiques per a l'objectiu de cooperació territorial europea (Interreg) finançat amb ajuda del Fons de Desenvolupament Regional i els instruments de finançament exterior no al·ludeix a

⁵³ Article 2 (Objectius específics del FEDER i del Fons de Cohesió), COM (2018) 372 final, de 29 de maig de 2018. Amb anterioritat, el Parlament Europeu havia fixat la seva posició en relació amb la política de cohesió per al nou marc financer a través de la seva Resolució de 13 de juny de 2017 sobre els components essencials per a una política de cohesió de la Unió posterior a 2020 (P8_TA (2017) 0254).

cap límit de distància entre territoris a efectes de presentar iniciatives de cooperació transfronterera i transnacional.⁵⁴

Ara bé, la veritat és que es manté l'indicador del PIB per habitant per tal de poder optar a finançament europeu quan el més oportú, a efectes del mateix reconeixement dels problemes derivats del factor d'insularitat, hauria estat la inclusió de criteris geoeconòmics (com la mateixa perifèritat o la insularitat) en el sistema d'assignació de fons en la mesura que representen obstacles físics permanents i dificulten el desenvolupament sostenible de les illes mediterrànies. Així mateix, hagués estat oportú una major flexibilització dels requisits de concentració temàtica, atenent, no sols als nivells estatals de desenvolupament, sinó, sobretot, a la realitat econòmica, social i territorial de les regions insulars mediterrànies.

Els contorns de la nova política de cohesió vinculada al nou marc plurianual encara no s'han concretat, però, malauradament, no sembla que hi hagi una clara i ferma convicció per part de la Unió de materialitzar el que disposa l'article 174 del TFUE. Transcorreguts més de 10 anys de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, això resulta incompressible.⁵⁵

⁵⁴ Articles 4 (Cobertura geogràfica de la cooperació transfronterera) i 5 (Cooperació geogràfica de la cooperació transnacional i de la cooperació marítima), COM (2018) 374 final, de 29 de maig de 2018.

⁵⁵ La manca de compromís amb la insularitat i amb l'adopció de mesures reals i efectives per fer front als desavantatges que aquesta implica no només es pot predicar de la Unió, sinó també dels mateixos estats que compten amb regions insulars a la Mediterrània com Espanya, França o Itàlia. Si bé l'article 138 de la Constitució espanyola assenyalava que l'Estat ha de garantir la realització efectiva del principi de solidaritat «[...] atenent assenyaladament les circumstàncies del fet insular», la veritat és que, transcorreguts 43 anys de la seva entrada en vigor, no es pot parlar d'un autèntic tractament i reconeixement del fet insular per part de l'Estat. En relació amb les Illes Balears, malgrat la referència expressa a la insularitat en la Constitució i en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, l'Estat ha demostrat poca o nul·la sensibilitat respecte dels problemes reals que implica la insularitat. El tractament que es fa en el Reial decret llei 4/2019, de 22 de febrer, del règim especial de les Illes Balears (BOE núm. 47, de 23 de febrer de 2019), dels problemes vinculats a la insularitat balear no és omnicomprensiu (no conté, per exemple, i a diferència del règim vigent per a Canàries, cap mesura de tipus fiscal de la qual es puguin beneficiar les empreses) i la seva principal novetat és que eleva a un 75 % la subvenció al transport aeri i marítim entre les Illes Balears i la resta del territori peninsular, a un 50 % entre les illes i es preveu un mínim del 65 % de descompte per al transport de mercaderies entre les illes i la península. Juntament amb aquestes mesures, el Reial decret llei 4/2019 també va crear

X. Consideracions finals

Si bé l'article 174 del TFUE fa referència de forma expressa a les regions insulars com a territoris als quals la política de cohesió econòmica, social i territorial ha de prestar «especial atenció», la veritat és que, a data d'avui i tot i que la Unió és conscient que la insularitat és un factor que limita el desenvolupament de les 26 regions que tenen aquesta consideració i dels 21 milions de persones que les habiten, no s'han dissenyat instruments específics que hagin permès pal·liar aquests problemes.

El FEDER i el programa Interreg-MED es configuren, sens dubte, com les vies més òptimes per a les regions insulars per obtenir finançament per desenvolupar iniciatives dirigides a fer front als desavantatges de la insularitat. Així mateix, la concessió d'ajuts públics a empreses per pal·liar els costos productius derivats de la insularitat o la modulació de determinades polítiques de la Unió (com l'agrícola, l'energètica, la de transports o la industrial) amb l'objectiu d'oferir un marc integrat als problemes lligats a la insularitat es configuren com a mesures que serviren per fer front al fenomen insular, contribuint d'aquesta manera al desenvolupament harmoniós del conjunt de la Unió. Ara bé, ja sigui perquè els fons europeus no han servit directament i en el seu conjunt per finançar projectes presentats per les regions insulars per pal·liar els dèficits en la mesura que no s'ajustaven a les prioritats temàtiques, sinó només per finançar projectes puntuals o bé perquè no s'ha pogut optar a la concessió de finançament dels projectes de cooperació

l'anomenat «factor d'insularitat» com a eix central de les inversions de l'Estat a les Illes Balears, el qual no era més que una quantitat econòmica que cada any l'Estat, amb càrrec als pressupostos generals, havia de destinar a finançar actuacions en àmbits afectats negativament per la insularitat. Malgrat les obligacions econòmiques que el RDL imposa a l'Estat per fer front a la insularitat, els pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2021, aprovats a través de la Llei 11/2020, de 30 de desembre (BOE núm. 341, de 31 de desembre de 2020), no fan referència al factor d'insularitat ni preveuen partides en matèria de transport terrestre, el que ha motivat que, el 30 de març de 2021, el Parlament de les Illes Balears interposàs un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 11/2020. Sobre aquesta qüestió, resulta molt interessant el Dictamen núm. 21/2021, de 25 de novembre, elaborat pel Consell Consultiu de les Illes Balears previ a la interposició del recurs (disponible al web: www.consellconsultiu.es). La falta de sensibilitat de l'Estat amb les Illes Balears no només es posa de manifest amb el mateix incompliment del règim especial de les Illes Balears, sinó en el fet que, en el pressupostos per al 2021, les Illes Balears figuren entre els territoris amb menor inversió per part de l'Estat.

transfronterera com a conseqüència del límit de 150 km a les fronteres marítimes, el cert és que es constaten importants deficiències en les mesures dissenyades per la Unió per fer front als dèficits de les regions insulars mediterrànies. D'altra banda, la configuració dels ajuts estatals amb finalitat regional i l'exigència de determinades característiques relatives al nombre de població, nivell de desenvolupament o atur de les illes per poder beneficiar-se'n suposa un tractament discriminatori que no permet oferir una alternativa de conjunt als problemes que implica la insularitat.

Si bé l'absència d'un tractament global de la insularitat s'ha justificat amb l'argument que aquests territoris són molt heterogenis entre si, aquest raonament no resulta convincent en la mesura que aquesta heterogeneïtat també existeix respecte de les regions ultraperifèriques (que són majoritàriament illes) i, no obstant això, la Unió sí que ha adoptat un conjunt de mesures i iniciatives dirigides a corregir els problemes que presenten aquestes regions. Les regions insulars i, particularment, les mediterrànies són tractades *de facto* com a regions continentals, cosa que no resulta acceptable.

L'aprovació i entrada en vigor del nou pressupost de la Unió per al període 2021-2027 no sembla que hagi de suposar un canvi de tendència respecte de la política de cohesió en relació amb els territoris insulars. La manca de referències específiques a aquests territoris, la no inclusió de criteris geoeconòmics i el manteniment del criteri de l'indicador del PIB per habitant a les propostes normatives que han de regir els diferents programes lligats al nou pressupost impliquen el manteniment d'una política que hauria de tenir en compte de manera particular el fet insular. Aquesta manca de compromís real de la Unió amb aquests territoris potser no és més que una manifestació de l'absència de compromís dels estats amb les seves pròpies regions insulars i amb els problemes que aquesta implica com posa de relleu el deficient i incomplet règim especial vigent a Espanya en relació amb les Illes Balears. La presentació el 30 de març de 2021 per part del Parlament de les Illes Balears d'un recurs d'inconstitucionalitat contra la Llei 11/2020, de 30 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2021, per no incloure les consignacions pressupostàries necessàries per donar compliment als articles 15 (transport terrestre) i 17 (factor d'insularitat) del Reial decret llei 4/2019, regulador del règim especial de les Illes Balears, és un exemple clar de la falta de sensibilitat i comprensió de l'Estat en relació amb el fet insular i els problemes que se'n deriven.

Reforma constitucional: un nou repartiment federalitzant de competències*

Bruno Córdoba Sánchez

Graduat en la doble titulació
de Dret i Administració i Direcció d'Empreses
Universitat Rovira i Virgili

RESUM

L'article fa una revisió de l'estat actual del sistema constitucional de repartiment de competències entre l'Estat i les comunitats autònomes. Per una banda, realitzant una recerca dels fonaments del mateix. Per l'altra, analitzant, de forma crítica, les disfuncions que presenta. Un cop identificats i caracteritzats, es proposa un canvi federalitzant del tractament constitucional de la qüestió, de manera que es dona contingut material als objectius esmentats. Per últim, es reflexiona sobre les possibles conseqüències i la idoneïtat de la reforma.

Paraules clau: autonomies, federalisme, competències, col·laboració, lleialtat institucional.

RESUMEN

El artículo hace una revisión del estado actual del sistema constitucional de reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, por un lado, buscando su fundamento. Por el otro, analizando, de forma crítica, las disfunciones que presenta. Un vez identificados y caracterizados, se propone un cambio federalizante del tratamiento constitucional de la cuestión, de manera que se da contenido material a los objetivos mencionados. Por último, se reflexiona sobre las posibles consecuencias, así como la idoneidad de la reforma.

Palabras clave: autonomías, federalismo, competencias, colaboración, lealtad institucional.

* Article sotmès a avaluació cega: 15.02.2021. Acceptació final: 18.05.2021.

ABSTRACT

This article is a revision about the actual state of the constitutional distribution of powers system between the State and the Autonomous Communities. At first, research is done on the fundamentals of this system. Secondly, analyzing, in a critical way, the dysfunctions that it presents. Once the problems are identified and characterized, it proposes a federal change in the constitutional treatment of the issue, giving material content to these objectives. Lastly, it considers its possible consequences and the reformation suitability.

Key words: Autonomous Communities, Federalism, Competence, Collaboration, Institutional Loyalty.

SUMARI

I. Consideracions preliminars. II. La descentralització a Espanya. 1. El model de l'Estat autònom. 2. Qüestions sobre el sistema de repartiment de competències. III. Proposta federalitzant de reforma de la Constitució. 1. Constitucionalització del sistema de repartiment de competències. 2. Constitucionalització dels mecanismes de col·laboració. IV. Conclusions. V. Bibliografia.

I. Consideracions preliminars

Abans d'entrar en matèria, convé introduir succintament alguns conceptes bàsics del federalisme. Un dels autors clàssics d'aquest, ELAZAR, va afirmar que «té a veure amb la necessitat del poble i dels governs d'unir-se amb uns propòsits comuns i alhora mantenir-se separats per preservar les seves integritats respectives».¹ A més, considerava que «una de les característiques del federalisme és l'aspiració i el propòsit de generar i mantenir, simultàniament, tant la unitat com la diversitat».² Tanmateix, va afirmar que no hi havia un únic model federal,³ sinó que

¹ ELAZAR, D. J. *Anàlisi del federalisme i altres textos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011, p. 155.

² *Ibid.*, p. 190.

³ *Ibid.*, p. 162-190. De forma resumida, distingeix entre: federacions, estats denominats a si mateixos com a federals i que funcionen en base als principis federals, com Estats Units o

«la varietat de sistemes federals que hi ha al món avui dia és impressionant».⁴ Un altre professor de referència obligada com WHEARE s'ha referit al principi federal com «una associació d'Estats que ha estat formada amb determinats propòsits comuns, però en la qual els Estats membres conserven una gran part de la seva independència original».⁵ De forma similar a ELAZAR, tot afirmant que la majoria d'acadèmics estan d'acord en una definició com la donada, admetia que molts «difereixen sobre la forma particular o el tipus d'associació d'Estats que troben adequat descriure com a govern federal».⁶

Així, encara que no hi ha un paradigma del mateix, ja que cada Estat federal és únic i té les seves pròpies característiques, es pot considerar com un sistema respectuós amb les realitats plurals de les federacions i basat en la protecció de l'autonomia de cadascun dels estats federats dintre d'aquestes. Conseqüentment, les idees federals són les que inspiraran aquest article i la proposta de reforma que es donarà.

Com s'ha dit, originàriament, el federalisme ha sigut conseqüència de la voluntat de *pacte* entre diferents estats disposats a cedir la sobirania a la federació, com a projecte de futur i com a via per assolir millors nivells de progrés i benestar. L'exemple més típic en aquest àmbit són els Estats Units d'Amèrica, l'anomenat com a federalisme d'integració.⁷ L'expresident americà James MADISON, considerat per molts com a pare de la Constitució americana i també un clàssic del federalisme, va justificar aquest tipus d'organització per als Estats Units.⁸ A Espanya el procés fou diametralment oposat, el que podria classificar-se com a federalisme de devolució.

Suïssa, estructuracions federals, estats que no es consideren federals, però funcionen en base a alguns dels principis federals, entre els quals situa a Espanya o Itàlia, i d'altres com a unions, consociacions, confederacions, ordenacions federals asimètriques (estats associats, federàcies i condominis) i lligues.

⁴ *Ibíd.*, p. 185.

⁵ WHEARE, K. C. *Govern Federal*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2008, p. 71.

⁶ *Ibíd.*, p. 71.

⁷ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. «El Estado Autnómico en perspectiva», en AGUIAR DE LUQUE, L. [et al.]. *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 1229.

⁸ MADISON, J. *El federalista*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009, p. 57: «Seria molt més favorable a l'interès del poble d'Amèrica que [...], sigui una única nació, sota un únic govern federal, en comptes de dividir-se en confederacions separades i atorgar als caps de cadascuna el mateix tipus de poders que se li recomana que posi en mans d'un govern nacional».

A partir de l'existència d'un Estat unitari i centralista, mitjançant la transició i la promulgació de la Constitució, Espanya va erigir-se en un país democràtic i es va posar en marxa un procés de descentralització administrativa i política, amb característiques, com s'ha afirmat, compatibles amb les idees federals.⁹

II. La descentralització a Espanya

1. El model de l'Estat autonòmic

La Constitució espanyola constitueix el vehicle del canvi de l'Estat essencialment centralista del règim franquista cap a l'Estat descentralitzat i democràtic que és avui en dia. Pel que fa a la seva promulgació, el procés constituent de 1978 va inspirar-se notablement en l'experiència de la Constitució republicana de 1931.¹⁰ Respecte la definició del model d'Estat, la Constitució, en el seu article 2, propugna la indissoluble unitat de la nació espanyola, tot reconeixent i garantint el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que la integren. Aquest dret a l'autonomia actua com a pilar fonamental sobre el qual s'articula l'organització territorial actual, l'anomenat Estat autonòmic.

De forma general i abans d'entrar en matèria, es pot partir de la base que l'organització territorial de l'Estat espanyol no va ser definida constitucionalment, és a dir, va quedar intencionadament oberta.¹¹ Sense voler aprofundir massa en el

⁹ SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. «El Estado Autonómico en perspectiva», cit., p. 1228 i 1229. Considera que la Constitució podria considerar-se federal en tant que reconeix una dualitat institucional, hi ha una distribució constitucional de poder i també un òrgan de resolució de conflictes amb criteris jurídics.

¹⁰ No constitueix l'objecte del present article avaluar la influència que va tenir la Constitució de 1931, però és necessari mencionar-ho, per assolir una major comprensió del context en què es va realitzar i les idees que la van inspirar; en aquest sentit és recomanable el capítol primer de FOSSAS ESPADALER, E. *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Madrid: Marcial Pons, 2007.

¹¹ Tot i això, altres autors defensen que el model sí va ser definit. BARCELÓ I SERRAMALERA, M. «La reforma de la Constitución Territorial: ¿Para qué?», en VERNET i LLOBET, J. (coord.) [et al.]. *Estudios sobre la Reforma de la Constitución Española*. Palma: Institut d'Estudis Autonòmics, 2010, en la p. 209: «Ésta sí contiene un modelo de organización territorial concreto y bien definido: modelo que dista mucho de ser el resultado que actualmente conocemos como Estado Autonómico».

procés constituent, aquesta obertura va ser essencial per al consens de totes les forces polítiques a l'hora d'aprovar la Constitució, ja que una definició concreta del model hauria tancat la porta al necessari consens, en tant que les forces contràries a la definició realitzada haurien quedat fora del mateix.¹²

Aquesta obertura va quedar patent en la particular «desconstitucionalització»¹³ del model d'organització territorial, que havia d'anar-se conformant en el futur mitjançant la creació de les comunitats autònomes (en endavant, CA) i l'aprovació dels seus respectius estatuts d'autonomia. Tanmateix, la funció constitucional dels estatuts d'autonomia és una qüestió on hi ha un ampli debat a la doctrina.¹⁴ Els estatuts, en tant que normes institucionals bàsiques de cada comunitat i en ús de l'anomenat «principi dispositiu», van anar materialitzant la descentralització de l'Estat.¹⁵

Aquesta qüestió esdevé essencial pel que fa a l'objecte del treball: el sistema de distribució de competències a l'Estat espanyol. S'està davant, doncs, d'un repartiment competencial materialment «desconstitucionalitzat», ja que la

¹² VERNET I LLOBET, J. «El Estado Autonómico y los retos de un modelo abierto». *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 8 (2002), p. 232.

¹³ CRUZ VILLALÓN, P. «La constitució territorial de l'Estat». *Revista catalana de dret públic*, núm. 13 (1991), p. 63. S'expressà sobre la qüestió afirmant que «des del moment en què sota la mateixa Constitució en sentit formal eren possibles diverses constitucions territorials, la Constitució de 1978 havia operat una desconstitucionalització de l'estructura territorial de l'Estat, la qual passava a estar determinada per instruments normatius de rang infraconstitucional».

¹⁴ Vegeu CASTELLÀ ANDREU, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004, *cf.* AGUADO RENEDO, C. «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49 (1997).

¹⁵ Diversos autors han caracteritzat el principi dispositiu. VERNET I LLOBET, J. «El Estado Autonómico...», *cit.*, p. 235, defensà que segons aquest principi «las nacionalidades y regiones que desearan constituirse en Comunidades Autónomas podían hacerlo y, además, podían establecer, a voluntad, sus signos de identidad, instituciones y competencias, entre otras decisiones». FOSSAS ESPADALER, E. *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons, 2007, p. 48, afirmà que «el constituyente alcanzó ese compromiso constitucional "apócrifo" sin adoptar "una decisión constitucional fundamental" sobre la estructura territorial, pero sí incorporó el principio dispositivo como principio estructural básico sobre el cual aquella debía desarrollarse».

Constitució va deixar el seu desenvolupament ajornat en el temps, de manera que han estat els estatuts de cadascuna de les CA els que l'han anat materialitzant.

2. Qüestions sobre el sistema de repartiment de competències

Ara convé plantejar els problemes en el funcionament de l'Estat autonòmic que s'han detectat per tal de poder donar una proposta orientada a solucionar-los:

- a) El fet d'establir un sistema de distribució competencial basat en la divisió de la realitat en matèries és una tasca àrdua i que planteja atzucacs, com per exemple, qui té la competència en casos concrets amb incidència en més d'una matèria. La delimitació dels àmbits materials és bàsica per al funcionament de les entitats estatals i autonòmiques, com afirma VIVER.¹⁶ Respecte a la resolució de conflictes competencials, davant de crítiques de la doctrina sobre la idoneïtat de l'alt tribunal per resoldre'ls, MUÑOZ MACHADO considera aquest com l'òrgan que ha de fer-ho.¹⁷

Al meu parer, la clau de la qüestió resideix en diferenciar de forma clara el concepte de delimitació competencial i el de conflicte competencial. Així, la primera és tasca eminentment política, que s'ha d'anar realitzant pels diferents òrgans abans esmentats, de forma consensuada i pacífica, és a dir, amb *lleialtat federal* o institucional. Aquest concepte, relatiu a les relacions entre òrgans estatals i autonòmics, no apareix explícitament al text constitucional, però ha estat introduït per la jurisprudència constitucional i ha gaudit posteriorment de regulació legal i estatutària.

En un inici, l'Alt Tribunal el va reconèixer com un genèric «deber de colaboración», per exemple en la STC 18/1982 (FJ 14), de 4 de maig, i més

¹⁶ VIVER I PI-SUNYER, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989, p. 16 i 17: «El quantum de poder político de un ente depende en gran medida de la amplitud de su ámbito material de competencias». El mateix autor esmenta que la concreció dels àmbits materials no és tasca únicament del Tribunal Constitucional, sinó que és compartida per diversos òrgans: tribunals ordinaris, parlaments, governs i administracions, tant de l'Estat com de les CA. Tot afirmant que aquests són els òrgans que delimiten les matèries de forma ordinària, essent el Tribunal Constitucional qui ho fa de forma extraordinària.

¹⁷ MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Vol. II. Madrid: Civitas, 1984, p. 326: «En tanto que guardián del orden constitucional, y encargado de su conservación, ningún órgano es más adecuado para resolver tales controversias. Todo conflicto entre órganos constitucionales es un conflicto constitucional».

endavant en la STC 152/1988, de 20 de juliol, com un principi de «lealtad constitucional» (FJ 6). També fou present, ja com a «lealtad institucional», en la derogada Llei 30/1992 (article 4), i en la seva successora, la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (en endavant, LRJSP) en l'article 140. Finalment, també el van introduir diversos estatuts d'autonomia, com el de Catalunya, i posteriorment, el d'Aragó o el d'Andalusia.¹⁸ És per això que seria necessari incloure'l en seu constitucional, de manera que inspirés les relacions intergovernamentals, per tal d'assolir una col·laboració en la delimitació de les matèries, provocant una reducció dels conflictes, els quals, ara sí i com a veritable última ràtio, han de ser competència del Tribunal Constitucional (TC), com a tasca de caràcter més jurídic.

En el cas d'Espanya, des dels inicis de l'Estat autonòmic no s'ha produït una diferenciació entre la delimitació material i la resolució de conflictes. En aquest sentit, és rellevant la STC 44/2007, d'1 de març, ja que en el seu fonament jurídic 9è reitera la conveniència d'utilitzar vies no jurisdiccionals per tal de solucionar conflictes competencials, en virtut dels principis de col·laboració i lleialtat institucional entre administracions públiques. Per tant, una adequada delimitació material prèvia, basada en la lleialtat entre institucions, és cabdal per a la reducció de la conflictivitat. Respecte a aquesta qüestió s'ha de mencionar que, d'una banda, a Espanya la cultura federal és inexistent, amb una freqüent tensió entre òrgans estatals i autonòmics, i fins i tot, dels autonòmics entre ells. D'altra banda, hi ha una manca de mecanismes estructurals de col·laboració intergovernamental, derivats d'una escassa importància dels mateixos a nivell constitucional. Aquestes són les causes de la deficient delimitació competencial, que acaba traduint-se en una gran conflictivitat.

Així, la delimitació material es fa de forma «independent» entre organismes, sense col·laboració entre ells. Quan arriba el conflicte (que gairebé sempre arriba), precisament per aquesta manca de col·laboració, es deixa en mans de l'Alt Tribunal la resolució del mateix, esperant que aquest ho solucioni, i per tant, no actuant com a última ràtio. D'aquesta manera, la delimitació competencial passa a ser tasca de qui resol els conflictes competencials i els problemes que haurien de ser polítics es transformen en jurídics. Respecte a

¹⁸ Articles 3 i 209 de l'Estatut català, entre d'altres; article 88, entre d'altres, de l'Estatut aragonès, i article 219, entre d'altres, de l'andalús.

aquesta qüestió, els països de tradició i cultura federal solen incorporar diversos mecanismes de col·laboració entre federació i estats,¹⁹ els quals poden ser útils per delimitar àmbits materials de forma conjunta, i establir polítiques comunes o si més no, consensuades, de manera que es redueixin els conflictes. L'últim recurs és el TC que, en casos puntuals, estableix qui tindrà la competència. A Espanya, com s'ha dit, la regulació constitucional de la col·laboració és insuficient i s'ha de millorar.

- b) El segon dels problemes que s'intentarà solucionar és el relatiu a la legislació bàsica,²⁰ que sorgeix en aquelles matèries en què la competència és concurrent. L'Estat, en aquests àmbits materials, és responsable d'aprovar una legislació bàsica que haurà de ser desenvolupada legislativament per les CA. La clau de la qüestió resideix en fins a quin punt pot arribar la legislació bàsica.²¹

La determinació material d'allò que és bàsic és tasca únicament del legislador estatal, i les comunitats sols estan legitimades per interposar recurs davant el TC. Aquest s'ha de manifestar sobre el caràcter bàsic de la regulació, i és per això que l'Alt Tribunal, en tant que únic intèrpret de la Constitució, s'ha convertit en indispensable per a la construcció de l'àmbit d'allò que és bàsic.²² En conseqüència, l'anàlisi ha estat casuística, sense criteris ni orientacions generals clares.

La finalitat de l'establiment per part de l'Estat d'unes bases normatives respon a assegurar un mínim comú normatiu per a totes les CA, ja que la

¹⁹ ARBÓS MARÍN, X. [et al.]. «La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos». Seminari. Realitza una àmplia explicació de diferents mecanismes d'aquest tipus en països com Canadà, Suïssa i Alemanya, en les p. 55-59, 61-89 i 97-114, tractats més endavant.

²⁰ La Constitució en l'article 149.1 conté diverses expressions com a «bases», «legislación básica» o «normas básicas», en tot cas, la STC 32/1981 va considerar que signifiquen el mateix.

²¹ AJA FERNÁNDEZ, E. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial, 2014, p. 164: «Decidir hasta dónde puede llegar la legislación básica del Estado, sin invadir la competencia también legislativa de las Comunidades Autónomas y cuáles son los mecanismos de articulación entre el Estado y éstas para que ambas instancias cumplan correctamente su respectiva función».

²² ORTEGA ÁLVAREZ, L. «Competencias compartidas. Bases-desarrollo», en BALAGUER CALLEJÓN, F. [et al.]. *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 37.

matèria en qüestió així ho exigeix.²³ En un principi, el concepte de base tenia un concepció purament material, que ara ja ha perdut la seva justificació històrica.²⁴ Ara bé, aquesta primera concepció²⁵ va anar deixant pas a una formalització d'aquest concepte a través de la jurisprudència constitucional.

La interpretació de la legislació bàsica realitzada per l'Alt Tribunal limitava el concepte de base mitjançant criteris formals i, sobretot, materials.²⁶ Pel que fa a la limitació formal, el TC afirmava que, per regla general, s'havia de realitzar mitjançant normes de rang legal, tot i que des de ben aviat va obrir la porta a la seva regulació amb normes reglamentàries.²⁷ El mateix Tribunal va anar més enllà encara i acceptà en la STC 12/1984, de 2 de febrer, que reglaments i, àdhuc, actes d'execució fossin considerats com a legislació

²³ PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2018, p. 824.

²⁴ MONTILLA MARTOS, J. A. «La evolución de las competencias Bases-Desarrollo». *Revista de Derecho Político*, núm.101 (2018), p. 577. En concret, afirma que als primers anys des de l'entrada en vigor de la Constitució i els estatuts d'autonomia, «aunque la definición política de lo básico correspondía al legislador estatal, [...] si este no formulaba lo que era básico. [...] El legislador autonómico podía ejercer su facultad competencial de desarrollo normativo a partir de una presunción de lo básico».

²⁵ *Ibid.*, p. 579: «La configuración material de las bases garantizó en los inicios del Estado autonómico el ejercicio de las competencias compartidas y, en general, el tránsito de un Estado unitario a un Estado descentralizado».

²⁶ La STC 32/1981, de 28 de juliol, en el FJ 5è esmenta la limitació formal del concepte: «Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico», per tant, havien de tractar-se de lleis. Tanmateix, la mateixa Sentència admet que «la noción de bases [...] ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente». En el mateix sentit es pronuncia la STC 1/1982, de 28 de gener, que en el seu FJ 1r, referint-se a la Sentència anterior, afirma que: «De esta noción material de bases se infiere que unas normas no son básicas por el mero hecho de estar contenidas en una ley y ser en ella calificadas como tales (lo cual sería consecuencia lógica de una noción formal de bases), sino que lo esencial del concepto de bases es su contenido».

²⁷ La STC 1/1981, de 28 de gener, en el FJ 1r admet que: «Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas [...] es la ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto y de modo complementario alguno de los aspectos básicos de una materia determinada».

bàsica, tot i això, es consideraven opcions excepcionals a les quals es venia aplicant una interpretació restrictiva.²⁸

L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006, emparant-se en la regla general establerta per la jurisprudència constitucional, en l'article 111 va establir que aquestes bases havien de constituir un «mínim comú normatiu en normes amb rang de llei», incís que va ser declarat inconstitucional per la STC 31/2010, de 28 de juny. L'Alt Tribunal va considerar que l'Estatut estava limitant el contingut constitucional, i que el caràcter bàsic de les disposicions infralegals era tant vàlid com el de les legals, tot i que la seva jurisprudència admetia expressament, i com ja s'ha mencionat, l'excepcionalitat de les normes amb rang inferior a la llei.

Pel que fa a la limitació material de les bases, és essencial l'establert en la STC 95/1986, de 10 de juliol, que fa referència que l'Estat no pot regular tan detalladament una matèria de forma que buidi de contingut la competència de les CA. Tot i això, segons MONTILLA, a partir de la STC 31/2010, la doctrina del TC «ha aceptado una libertad del legislador estatal para determinar lo básico prácticamente absoluta».²⁹

El que s'infereix de tot l'anterior és la impossibilitat d'establir en abstracte què és o què s'entén per legislació bàsica, no hi ha criteris de delimitació d'allò bàsic i, en conseqüència, no es pot establir una sistematització d'aquesta qüestió. Certament, aquest aspecte es veu encara més agreujat si es tenen en compte les vacil·lacions de l'Alt Tribunal. ARZOZ considera necessari acabar amb la conflictivitat en la determinació d'allò que és bàsic, ja que de no ser així, es perpetuarà el que ell anomena «Estado autonómico jurisdiccional». Segons ell, caracteritzat per «una situación en la que toda ampliación de la normativa básica es cuestionada y el TC debe examinar su carácter minucioso y valorar su necesidad».³⁰

És per això que el concepte de base seria interessant que fos consensuat entre Estat i comunitats autònomes, per tal d'evitar, de nou, la conflictivitat i els recursos al TC. Per tant, guarda certa similitud amb el procés de

²⁸ Dictamen 6/2012, d'1 de juny, del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya, p. 76 i 77.

²⁹ MONTILLA MARTOS, J. A. «La evolución de las competencias Bases-Desarrollo», cit., p. 577.

³⁰ ARZOZ SANTISTEBAN, X. «¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 23 (2016), p. 225.

delimitació material tractat anteriorment, si bé amb la diferència que ara hi haurà un major protagonisme estatal, ja que la competència per dictar bases és seva. No obstant això, el caràcter de bàsic afecta en gran mesura la legislació autonòmica, d'aquí la importància de la col·laboració en la definició i l'abast de les mateixes.

- c) La següent qüestió a tractar és la relativa a les anomenades competències horitzontals. El cas paradigmàtic és el de l'apartat 13è de l'article 149.1 CE, «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», que habilita l'actuació estatal en altres àmbits materials que, de vegades, són de competència autonòmica.

Encara que són semblants, no s'han de confondre amb la legislació bàsica, ja que aquesta, com s'ha dit, consisteix en una competència exclusiva per dictar bases i un eventual desenvolupament per la legislació autonòmica, competència en tot cas compartida. En canvi, a les horitzontals es tracta d'una limitació, que pot arribar a ser una intromissió, en altres matèries sobre les quals és possible que l'Estat no tingui competència i, per tant, que ho sigui de forma exclusiva per les CA. Així, pot afirmar-se que són un límit a l'autonomia legislativa d'aquestes, impeding polítiques completes en els àmbits de competència exclusiva. ÁLVAREZ CONDE admet el «factor distorsionador» de les competències estatals, que «impide a las autonomías la asunción plena de ámbitos materiales concretos y la elaboración de políticas públicas propias» així com «el uso extensivo de títulos materiales horizontales del art. 149.1 CE con la consiguiente ampliación de las competencias estatales y la conversión de muchas competencias exclusivas de las CCAA en competencias compartidas».³¹

La controvèrsia és evident, s'ha de delimitar fins a on arriben aquestes competències horitzontals, per tal de dotar de coherència tot el sistema. El TC ha estat l'òrgan encarregat de dur a terme aquesta delimitació, mitjançant sentències casuístiques, com en els casos anteriors. El sentit de la proposta realitzada resideix no tant en la clarificació dels termes, quelcom que tancaria el sistema i el faria massa rígid, sinó en l'acord sobre aquesta delimitació, de manera que es reduís la conflictivitat.

- d) Les competències executives són el següent problema a tenir en compte. En aquestes, la competència estatal és de legislació i execució reglamentària en

³¹ ÁLVAREZ CONDE, E. *Derecho Autonómico*. Madrid: Tecnos, 2013, p. 314.

sentit estricte, quedant només en mans autonòmiques l'execució i aprovació de reglaments interns d'organització dels serveis.³²

Amb tot, el criteri de l'Alt Tribunal no ha estat de caire formalista, sinó més aviat funcional, ja que la separació de les competències respon a garantir una regulació unitària de la matèria.³³ De nou, aquest criteri fa que hi puguin haver discrepàncies sobre la constitucionalitat del fet de regular, per part de les autonomies, mitjançant un reglament executiu, alguna qüestió addicional a la que estableixi la normativa estatal, sense contradir-la, i en tot cas respectant la regulació unitària de la qüestió. L'Alt Tribunal torna a erigir-se com l'òrgan essencial en aquesta delimitació.

- e) Finalment, es tractaran els mecanismes de col·laboració i la seva nul·la regulació constitucional. L'escassa i insuficient col·laboració intergovernamental, que ara es tractarà, ha estat un factor que ha provocat, de retruc, els problemes de delimitació material de competències, que fins ara s'han exposat. En aquest sentit, TAJADURA esmenta, com a principals problemes que s'han posat de manifest des de l'inici de l'Estat autonòmic (i que podrien resoldre's amb una bona regulació de la Conferència de Presidents), els següents: «Su excesiva bilateralidad, su excesiva conflictividad, la deficiente participación autonómica en temas que le afectan y la inexistencia de colaboración horizontal entre Comunidades Autónomas».³⁴

És convenient diferenciar entre els mecanismes de col·laboració vertical, és a dir, entre l'Estat i les autonomies i els de col·laboració horitzontal, que són els de les CA entre elles. Cap d'ells té una regulació constitucional adequada, ni el seu ús ha estat recurrent. No obstant això, certament, els primers s'han utilitzat més que no pas els segons, els quals gairebé han estat inèdits.

Respecte a la col·laboració vertical, l'únic mecanisme constitucionalment previst és la iniciativa legislativa de les assemblees autonòmiques per via de l'article 87, que estableix que tres membres designats per l'assemblea podran

³² BALAGUER CALLEJÓN, F. «Competencias de ejecución. Legislación-Ejecución», en BALAGUER CALLEJÓN, F. [et al.]. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 55.

³³ *Ibíd.*, p. 56.

³⁴ TAJADURA TEJADA, J. «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma». *Revista de Derecho Político*, núm. 101 (2018), p. 555.

defensar-la al Congrés. Amb tot, AJA, encara que admet que en gairebé totes les legislatures s'ha aprovat alguna llei gràcies a aquest instrument, considera que no és una forma gaire important de relació de les CA amb l'Estat.³⁵ Al marge d'aquestes, com s'ha dit, silenci constitucional respecte altres instruments i/o òrgans de col·laboració entre Estat i autonomies.

A nivell administratiu, la LRJSP dedica un títol sencer a les relacions intergovernamentals. En aquest context, a banda d'establir els ja esmentats, deure de col·laboració i principi de lleialtat institucional entre administracions, preveu una sèrie de mecanismes de col·laboració vertical. Aquests són: la Conferència de Presidents, formada pel president del Govern estatal i els 17 presidents autonòmics, les conferències sectorials, formades per un ministre del Govern estatal i els consellers autonòmics de la matèria en qüestió, les comissions bilaterals de cooperació, amb composició paritària entre el Govern de l'Estat i el de la CA corresponent i les comissions territorials de coordinació, amb la possibilitat de l'assistència de representants de l'Administració estatal, autonòmica i local.

La Conferència de Presidents, que es reuneix a proposta del president de l'executiu estatal, va aprovar al 2009 un reglament intern de funcionament, modificat al 2017, que estableix l'obligatorietat de la seva reunió, com a mínim, un cop a l'any (article 4). Tot i això, des de la seva creació al 2004, només s'ha reunit sis vegades presencialment, però el més preocupant encara és que les quatre primeres reunions foren entre 2004 i 2009, abans d'aprovar-se el Reglament. Un cop aprovat, i per tant establerta l'obligatorietat de la reunió anual, tan sols s'ha reunit dues vegades més, al 2012 i al 2017.³⁶ Dues conseqüències es deriven d'aquest fet, per una banda, que la falta de voluntat del Govern estatal genera la no convocatòria de la reunió. Per l'altra, la nul·la força vinculant del seu Reglament, que no ha complert la seva funció sense que s'hagi produït cap conseqüència. És evident que aquesta qüestió s'ha d'abordar i millorar.

³⁵ AJA FERNÁNDEZ, E. *Estado autonómico y reforma federal*, op. cit., p. 196.

³⁶ No s'han tingut en compte les conferències de presidents telemàtiques que s'han celebrat en el context de la crisi de la COVID-19, degut a la seva marcada excepcionalitat. Tot i això, el fet que s'hagin celebrat més conferències durant els últims mesos que des del 2004 és símptoma de la necessitat d'aquestes relacions intergovernamentals i del paper fonamental que han de jugar al futur.

Les conferències sectorials són presents des de gairebé els inicis de l'Estat autonòmic.³⁷ Gaudeixen d'una major regulació i es troben força més formalitzades, concretament dels articles 147 fins al 152 LRJSP, els quals regulen la composició, funcions, convocatòria i els tipus de decisions que es poden prendre. A diferència de les conferències de presidents, l'article 149 sí que estableix l'obligatorietat legal de realitzar una reunió com a mínim un cop a l'any, a proposta del ministre del Govern estatal, encara que també una tercera part dels consellers autonòmics la poden sol·licitar. De les quaranta-quatre conferències sectorials existents fins a l'abril de 2019 (n'hi ha una pendent de constitució), al mateix any, només van reunir-se vint-i-una d'elles, és a dir, gairebé ni la meitat va complir amb l'obligació legal de la reunió anual. Tot i això, la seva activitat ha estat relativament important, es van produir quaranta-nou reunions, sobretot si es compara amb la Conferència de Presidents.

El treball que duen a terme les conferències sectorials que es reuneixen, en termes generals, és eficient i és una bona mostra de relacions entre administracions. Algunes d'elles han gaudit d'una notable activitat, com per exemple, el Consell Consultiu de Política Agrícola per a Assumptes Comunitaris, amb reunions gairebé mensuals des de fa més de 10 anys. Altres, en canvi, romanen inactives, com ara la Conferència Sectorial d'Assumptes Locals.³⁸ El que pot extreure's del treball que realitzen les conferències sectorials és que hi ha hagut una bona voluntat de col·laboració estatal i autonòmica en aquests òrgans especialitzats. Aquesta ha tingut el seu reflex en una regulació força adequada i que es vol impulsar amb la inclusió de les conferències en el text constitucional.

Tot i això, els procediments de convocatòria d'aquests organismes fan que la iniciativa sigui predominant i discrecional per part del Govern de l'Estat. És evident que si el govern té una visió més *autonomista* donarà importància a aquests mecanismes i a les decisions que se'n prenguin, en cas contrari, simplement no les convocarà, com succeeix amb la Conferència de

³⁷ El TC des de ben aviat va referir-se a les conferències sectorials com a «órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción» en la STC 76/1983, de 5 d'agost (FJ 13).

³⁸ Dades extretes de la relació de reunions i informes anuals de les conferències sectorials del Ministeri de Política Territorial i Funció Pública.

Presidents, o bé, en cas d'estar obligat, ho farà el mínim possible (encara que s'ha comprovat que a la pràctica també pot no convocar-les sense cap conseqüència). Tot i això, les conferències sectorials, al tenir un caràcter més especialitzat, són els òrgans que més utilitat han tingut, com ara, a banda de l'esmentat Consell Consultiu sobre Política Agrícola, el Consell de Política Fiscal i Financera o el Consell Interterritorial de Salut.

Al marge dels esmentats, existeixen altres òrgans de col·laboració vertical, com les comissions bilaterals, que són un òrgan enfocat a la relació entre Estat i una de les CA. La seva regulació queda essencialment en mans de l'Estatut de la Comunitat en qüestió. Actualment, cadascuna d'elles té constituïda una comissió bilateral amb l'Estat. Com s'ha dit, la naturalesa excessivament bilateral en les relacions autonòmiques i estatals explica que aquest mecanisme estigui tan desenvolupat.

A l'últim, existeixen les comissions territorials de coordinació regulades en l'article 154 LRJSP. Orientades, únicament, a la millora en la coordinació de la prestació de serveis, el seu àmbit d'actuació és ben reduït. La composició d'aquestes és variada, ja que poden estar formades per representants de l'Administració General de l'Estat, de les CA i de les entitats locals, o bé per representants només de dues d'elles. En principi, estan destinades a la col·laboració entre diferents nivells administratius per millorar la prestació de serveis en un territori concret, és per això que es tracta d'òrgans molt especialitzats.

Respecte als acords als que poden arribar els òrgans estatals i autonòmics, els convenis de cooperació són els més freqüents. Aquests es troben regulats en l'article 47 i següents LRJSP.

Un cop revisats els òrgans de col·laboració verticals, s'han d'avaluar els òrgans destinats a la col·laboració horitzontal i els mecanismes previstos per formalitzar aquest treball compartit. A Espanya, no hi ha cap òrgan d'aquest tipus que estigui regulat constitucionalment, no obstant això, sí que hi ha un article que, en certa manera, regula la col·laboració horitzontal, ja que fa menció als acords als quals poden arribar les autonomies entre elles: l'article 145 CE.

L'apartat primer, amb una redacció que pot abocar a equívocs,³⁹ prohibeix la «federació de Comunitats Autònomes». L'apartat no prohibeix l'organització federal de l'Estat, sinó que resta com un límit al principi general de cooperació, consistent en la prohibició de la unió de més d'una comunitat en una nova organització. TAJADURA atribueix aquesta prohibició a raons polítiques⁴⁰ i dona motius per concloure que és un precepte innecessari.⁴¹ Per tant, s'entén que hauria de suprimir-se.

El segon apartat esmenta la possibilitat d'establir convenis entre CA per a la gestió i prestació de serveis propis de les mateixes, mitjançant la regulació d'aquest procés en el corresponent estatut d'autonomia, que en tot cas ha de preveure la comunicació d'aquests convenis a les Corts Generals. El mateix article esmenta que qualsevol altre acord de cooperació fora del supòsit anterior haurà de ser autoritzat per aquest òrgan. La important diferència entre el que s'ha d'entendre per conveni i per acord de cooperació, s'ha de regular en seu estatutària. En tot cas, no es tracta d'una diferenciació superficial, ja que és molt diferent comunicar que sol·licitar l'autorització, i tant una com l'altra tenen conseqüències sobre la col·laboració horitzontal.⁴²

S'ha de ressaltar, com s'ha dit, que els convenis entre Administració estatal i altres administracions no són objecte de regulació constitucional, en conseqüència, la seva regulació legal no ha estat subjecta a cap límit. En canvi, la regulació dels convenis entre CA es troba limitada pel mateix text constitucional. És evident que la redacció de l'article deixa entreveure certa

³⁹ TAJADURA TEJADA, J. «Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11 (2010), p. 215.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 215 i 216. En relació amb aquesta qüestió, TAJADURA esmenta que «el fantasma de los Países Catalanes recorrió las Cortes Constituyentes».

⁴¹ *Ibíd.*, p. 216. L'autor ressaltava que, en primer lloc, no és un criteri vàlid per distingir-ho d'un model federal, ja que a altres constitucions federals aquesta prohibició també existeix. En segon lloc, si el que es pretenia era garantir la unitat de l'Estat, aquesta funció ja la fan altres principis constitucionals. Per últim, si el que es volia era garantir la intangibilitat del mapa autonòmic, tampoc té cap funció, ja que existeixen articles estatutaris que preveuen la possibilitat d'annexió de territoris en altres CA limítrofes.

⁴² *Ibíd.*, p. 220-241. En aquestes pàgines TAJADURA realitza un ampli anàlisi d'aquesta qüestió i les seves conseqüències.

desconfiança per part del constituent envers els convenis que poguessin subscriure els òrgans autonòmics entre ells. Aquesta limitació provoca disfuncions en cas que, en compliment dels deures de col·laboració i lleialtat institucional, les CA vulguin col·laborar entre elles.

Aquest control per l'òrgan estatal, al meu parer, no té cap raó de ser, i encara menys si tenim en compte que ni tan sols es produeix cap control d'aquest tipus quan és l'Administració estatal la que subscriu convenis de col·laboració, ja que ho pot fer lliurement. Es podria afirmar que les relacions entre CA estan, en certa manera, supervisades pels òrgans estatals. El sentit de l'article s'hauria de canviar, però en cap cas l'article hauria d'eliminar-se ja que, com molt encertadament esmenta TAJADURA, «un artículo de este tipo nos evita los inconvenientes de tener que buscar un fundamento constitucional implícito para la cooperación horizontal».⁴³

Si la cooperació mitjançant convenis autonòmics està limitada, la situació respecte als organismes de col·laboració horitzontal no és millor. Constitucionalment no n'hi ha cap previst i l'únic mecanisme que s'hi apropa són les esmentades comissions territorials de coordinació. Tot i això, com s'ha dit, aquestes han d'estar formades per representants de diferents administracions, estatal, autonòmica o local, per tant, no estan pensades per a la col·laboració horitzontal entre CA.

Actualment, no existeix cap òrgan de col·laboració horitzontal a Espanya, quelcom que sí és present als països federals, com per exemple, el *Council of the Federation* del Canadà o la *Conference of Cantonal Governments* de Suïssa. Fins i tot en països com Alemanya, aquesta funció la duu a terme el Senat (*Bundesrat*), ja que els seus membres són designats pels governs de les entitats federades (*Länder*). L'únic precedent d'una institució d'aquesta naturalesa data del 2008, quan es va impulsar la creació de la «Comissió dels governs de les Comunitats Autònomes» amb la intenció de ser un òrgan útil per a la col·laboració horitzontal. El projecte, tot i el seu prometedor inici,⁴⁴ no ha prosperat i, anys després, es pot afirmar que ha quedat

⁴³ *Ibíd.*, p. 248.

⁴⁴ Respecte a la comissió, veure DE PEDRO BONET, X. «La conferencia de los gobiernos de las Comunidades Autónomas», en TORNOS MAS, J. [et al.]. *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2010, p. 94-113.

totalment oblidat. L'esperit d'aquesta Comissió és el que es vol reprendre mitjançant la reforma constitucional que a continuació es proposarà.

III. Proposta federalitzant de reforma de la Constitució

Fins ara s'han posat de manifest diverses disfuncions del sistema. La delimitació material de les competències n'és una d'elles. És evident que els òrgans estatals i autonòmics rarament han col·laborat en la seva delimitació, desembocant en una gran conflictivitat, i en un sistema autonòmic massa judicialitzat. Per aquest motiu, i com s'ha pogut comprovar, des d'un principi qui ha anat delimitant el funcionament de l'Estat autonòmic ha estat el TC.⁴⁵ La solució federal resideix en la interdependència, és a dir, en la delimitació d'aquests àmbits de forma conjunta i en relegar la solució jurisdiccional a l'últim recurs possible.

L'expansionisme estatal per via de la legislació bàsica o de l'ús de títols competencials horitzontals ha estat una constant als últims anys, l'explicació d'aquesta circumstància resideix en la falta de col·laboració institucional i en la manca d'una visió pluralista de l'Estat. És necessari deixar enrere aquestes situacions i la regulació de les relacions intergovernamentals, tan present als estats federals, és la via adient per solucionar-ho.

Ara és moment de donar un contingut material, és a dir, dissenyar el *quantum* d'aquesta reforma. La proposta federalitzant ha de pivotar sobre dos eixos, la constitucionalització, d'una banda, del sistema d'atribució de competències i, de l'altra, dels mecanismes de col·laboració entre l'Estat i les CA, així com d'aquestes entre elles. La proposta ha de ser necessàriament de caire federal, ja que és l'únic que pot permetre un equilibri entre la pluralitat present dins de l'Estat, així que és la via adequada per millorar el funcionament de l'Estat autonòmic.

⁴⁵ APARICIO PÉREZ, M. A. «Los últimos cuarenta años de reorganización territorial del Estado en España». *Ius fugit*, núm. 20 (2017), p. 33: «En el discurrir ordinario de los hechos, tempranamente se entendería que Constitución era aquello que el TC decía que era. [...] Con lo que el razonamiento constitucional era del todo autosuficiente: el Tribunal no sólo daba validez constitucional a las decisiones políticas y legislativas, sino que les dotaba de un contenido constitucional del que, en principio, podrían haber carecido».

Els estats federals, majoritàriament, presenten únicament en seu constitucional el sistema de distribució de competències,⁴⁶ sense haver d'acudir a d'altres normes, per tant, al contrari que al cas espanyol. El funcionament més habitual és mitjançant una llista de competències exclusives de la Federació i una clàusula residual en favor de les entitats federades.⁴⁷ Tot i això, el funcionament no és exactament igual en tots ja que, com s'ha exposat, hi ha tants models federals com estats d'aquest tipus hi ha al món. No obstant, en termes generals, la mecànica és aquesta.

Ara bé, el sistema de competències residuals en favor dels estats federats no necessàriament vol dir que l'Estat estigui més descentralitzat, de fet, en alguns casos les competències de la Federació són tan exhaustivament enumerades, que no deixen gairebé àmbit d'actuació als estats federats. No obstant, a Espanya, tenint en compte les competències reservades a l'Estat central, una clàusula residual significaria preservar un àmbit d'actuació autonòmic ampli.

Respecte a les relacions entre governs, en alguns estats federals el principi de lleialtat federal o el deure de col·laboració gaudeix de rang constitucional i en altres és un principi implícit en la Carta Magna,⁴⁸ tot i això, tant en un cas com en l'altre a la pràctica és molt present. A Espanya, com s'ha dit, s'ha anat desenvolupant al llarg dels anys, així que s'ha de procedir a incorporar-lo al text constitucional per tal de dotar-lo de major rellevància i establir-lo com a fonament dels mecanismes de col·laboració.

Respecte a les relacions intergovernamentals, aquest és un àmbit on hi ha disparitat de mecanismes i és gairebé diferent en cada Estat. En alguns estan formalitzats i en altres no. No obstant, aquestes pràctiques són bàsiques per al funcionament efectiu en molts d'ells.⁴⁹ La globalització, les noves necessitats i la

⁴⁶ ARGULLOL MURGADAS, E. [et al.]. *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2011, p. 351-356. Així és, en termes generals, a Estats Units, Canadà, Austràlia, Mèxic, Brasil, Argentina, Índia, Bèlgica, Alemanya, Àustria i Suïssa.

⁴⁷ *Ibíd.*, p. 356-367. Aquest és el funcionament a Estats Units, Canadà, Austràlia (encara que constitucionalment no està previst, el funcionament és aquest), Mèxic, Brasil, Argentina, Alemanya, Àustria i Suïssa.

⁴⁸ *Ibíd.*, p. 593-598. A Brasil, Suïssa i Bèlgica és present en la Constitució. En canvi, a Estats Units, Alemanya i Àustria és un principi implícit en el text constitucional.

⁴⁹ *Ibíd.*, p. 598-609. Són mecanismes importants a Canadà, Austràlia, Mèxic, Índia, Alemanya, Àustria i Suïssa.

transversalitat dels mateixos obliguen a un funcionament de la Federació de caire més cooperatiu.

A Espanya, tot i que a la pràctica han anat sorgint i s'han començat a regular legalment i per via estatutària, en epígrafs anteriors s'han observat dèficits de funcionament i un predomini total de les relacions verticals sobre les horitzontals. És per això que, tenint presents els models federals, es proposarà la consolidació dels mecanismes verticals existents i la creació de nous de caire horitzontal.

1. *Constitucionalització del sistema de repartiment de competències*

El primer eix de la reforma és l'eliminació de l'assumpció de competències per part dels estatuts d'autonomia. És a dir, en una supressió del principi dispositiu en aquest àmbit, i l'establiment de l'autonomia no com a dret sinó com a principi de l'organització de l'Estat. Per tant, s'haurien d'abordar dues modificacions en el text constitucional: una en el títol preliminar i una altra dels articles relatius al sistema de distribució competencial.

- a) Com exposa BALAGUER, el reconeixement de l'autonomia com a dret fou necessària com a legitimació per a la creació de les autonomies i el seu desenvolupament, però un cop assolit, es tracta de culminar el sistema amb l'autonomia com a principi inspirador.⁵⁰ Ara bé, el principi dispositiu preservaria la seva funció al marge de l'assumpció de competències. Tot i això, ja no s'enfocaria aquest com l'exercici del dret a l'autonomia, sinó com una garantia d'aquest principi estructural.
- b) L'article 148 CE s'ha de modificar totalment. En particular, l'apartat 1r podria tenir el contingut següent: «Les Comunitats Autònomes tindran totes les competències que no siguin atribuïdes expressament a l'Estat mitjançant l'article 149». Dins d'aquesta clàusula s'ha d'entendre que és implícita la competència sobre els fets diferencials, en aquelles CA que els tinguin, que seran competència exclusiva de les mateixes. A més, encara que no sigui una qüestió estrictament competencial, seria una bona opció reconèixer-los constitucionalment en un altre article.

⁵⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F. defensà l'establiment de l'autonomia com a principi constitucional i no com a dret a la seva intervenció a la Comissió per a l'avaluació i la modernització de l'Estat autòmic (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones*, núm. 675, de 21 de novembre de 2018, p. 3).

L'article 149 CE relatiu a les competències estatals hauria de mantenir, en general, el seu contingut, tot i que es podria precisar més. Les disfuncions, ja tractades, provocades per aquest article s'haurien de solucionar mitjançant els mecanismes de col·laboració que es proposen en l'apartat següent. Així, s'hauria d'unificar el concepte de legislació bàsica, afegir un nou apartat que puntualitzés que aquesta serà un mínim comú normatiu en normes amb rang de llei i que només excepcionalment es podrà dictar amb disposicions inferiors.

En tot cas, les clàusules de tancament i prevalença de l'apartat tercer han de ser suprimides. L'únic incís d'aquest apartat que podria mantenir-se és el principi de supletorietat, en tant que no afecta el repartiment competencial. Tanmateix, seria adequat esmentar la seva naturalesa de cànon d'actuació dels aplicadors del Dret, i d'aquesta manera quedaria més clar. A més, i en virtut del principi d'autonomia i el de lleialtat institucional, hauria d'esmentar-se explícitament que aquest recurs hauria de ser subsidiari de l'autointegració, és a dir, la recerca de solucions en el mateix ordenament jurídic. Per tant, l'heterointegració, materialitzada amb aquest principi de supletorietat, ha d'establir-se com l'últim recurs possible, esdevenint una manifestació del respecte a la pluralitat d'ordenaments jurídics existents a l'Estat.

S'ha de mencionar que les lleis marc de delegació de competències de l'apartat primer i les lleis d'harmonització de l'apartat tercer, han de ser suprimides, ja que amb la nova clàusula residual a favor de les CA, deixen de tenir sentit. En particular, aquestes últimes suposen una uniformització de la legislació autonòmica totalment contrària als principis d'autonomia i lleialtat institucional enaltits fins ara, així que no tenen cabuda en la nova proposta. No obstant, es pot mantenir l'apartat segon, relatiu a les lleis de delegació i transferència en favor de les CA de facultats de titularitat estatal, ja que continuarien encaixant al nou sistema.

El fet que l'Estat tingui diferents atribucions segons el territori en qüestió és una circumstància anòmala des d'una òptica federal, encara que hi ha exemples com Canadà, Bèlgica o Suïssa que fan una regulació especial de les qüestions identitàries. A partir de la reforma, els límits de l'actuació estatal seran els mateixos en cada CA, aportant seguretat jurídica i garantint l'autogovern de cadascuna d'elles. Una reforma com la proposada, per tant, convertiria el sistema de distribució competencial espanyol en un de naturalesa federal, on l'actuació de la Federació és, en termes generals, uniforme en tot el territori.

Menció a part mereixen els problemes de la legislació bàsica i els títols competencials horitzontals. Respecte al primer d'ells, s'ha clarificat que han de ser un mínim comú normatiu en normes amb rang de llei, i que només excepcionalment podrien realitzar-se mitjançant normes de rang inferior, posant fre a l'expansionisme

estatal. És una solució de caire marcadament federal, en tant que busca protegir l'àmbit d'actuació dels òrgans autonòmics i reduir les ingerències estatals en matèries de competència autonòmica.

Tot i la reforma, en tots dos casos la dificultat de saber fins a on arriba la competència estatal no s'acaba d'aclarir del tot. Certament, és una qüestió gairebé irresoluble, ja que és impossible establir una directriu concreta que servís per a totes les matèries afectades per aquestes clàusules. La solució federal a aquesta qüestió resideix en la col·laboració entre governs. En aquest aspecte, seran molt importants els mecanismes de relació intergovernamental per tal d'establir d'una forma consensuada el contingut d'aquestes disposicions. En primer lloc els horitzontals, per buscar el consens de les autonomies, i després, els verticals per traslladar aquesta posició a l'executiu estatal.

Els continguts proposats, en tant que fomenten la col·laboració i el respecte institucional, són proclius a la descentralització competencial i són garants de l'autogovern, contribuiran a federalitzar el sistema competencial vigent a Espanya.

2. *Constitucionalització dels mecanismes de col·laboració*

El segon eix de la proposta té la seva raó de ser en la gairebé inexistència de regulació constitucional dels mecanismes de col·laboració i en la necessitat de dotar-los de la importància que mereixen, pel paper fonamental que juguen en les relacions entre òrgans, a més de proporcionar-los una necessària estabilitat i vocació de continuïtat. Es tracta d'una necessitat imperiosa, ja que en els escassos i insuficients mecanismes actuals s'ha detectat una gran dependència del Govern central i del seu caràcter més o menys autonomista, especialment en la posada en marxa i funcionament dels mateixos.

Els mecanismes de relació intergovernamental que es proposaran estan inspirats en les idees del federalisme cooperatiu. Tal i com afirma VERNET, la característica fonamental d'aquest concepte és la interdependència, trencant amb la tradició originària separadora de competències,⁵¹ el clàssic federalisme dual. En aquest sentit, les tècniques que es proposaran estan orientades a esdevenir importants, per una banda, en l'àmbit de la delimitació competencial i les disfuncions que s'han tractat anteriorment. Per l'altra, en la formalització i institucionalització dels mecanismes cooperatius que s'han començat a desenvolupar des de fa uns anys i

⁵¹ VERNET I LLOBET, J. *El sistema federal austríaco*. Madrid: Marcial Pons, 1997, p. 109.

als quals es vol dotar de continuïtat i estabilitat. Per tant, és una proposta que vol servir de llavor per fomentar les relacions institucionals (verticals i horitzontals) i formalitzar-les, de manera que aquestes s'estabilitzin i es normalitzi la col·laboració entre elles. Respecte a la doble dimensió, vertical i horitzontal de les conferències de presidents que es proposarà, TAJADURA creu que és necessària per tal de vehicular de forma adequada les relacions intergovernamentals.⁵²

Els canvis proposats són:

- a) La inclusió del deure de col·laboració i el principi de lleialtat institucional en el text constitucional. Aquests principis, introduïts inicialment per la jurisprudència constitucional, i per normes legals i estatutàries amb posterioritat, és moment que gaudeixin de rang constitucional, ja que són el pilar fonamental d'un Estat federal, que és, en definitiva, cap a on s'orienta la present reforma. D'aquesta manera s'han de convertir en un cànon d'actuació dels poders públics, estatals i autonòmics, materialitzat en el respecte per les legítimes actuacions de cadascun dels òrgans en l'àmbit de les seves competències i en el deure de col·laborar mútuament.
- b) Creació d'una institució d'afers autonòmics, que servirà com a seu de la Conferència de Presidents i de les conferències sectorials amb presència del Govern estatal. Per tant, també es produirà un reconeixement constitucional d'aquests organismes de col·laboració. Finalment, s'ha d'incloure l'obligació de reunir-se, com a mínim una vegada a l'any. No cal mencionar que aquest deure constitucional portarà que hi hagi, efectivament, una reunió anual com a mínim, sense que pugui produir-se el que ha succeït fins ara. Respecte a aquesta qüestió, inspirades en les institucions de conjunt del *Bund* i els *Länder* a Àustria,⁵³ aquesta institució hauria de seguir aquest paradigma, de forma que fos compartida per l'Estat i les autonomies, de manera que representi interessos conjunts.

La finalitat d'aquesta institució seria canalitzar les relacions verticals, així que els debats sobre la legislació bàsica i la legislació estatal amb incidència en matèries de competència autonòmica (competències horitzontals), han de ser-hi presents, per tal que els presidents autonòmics puguin formular-hi les observacions que considerin pertinents. Evidentment, les qüestions a debatre

⁵² TAJADURA TEJADA, J. «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución...», cit., p. 558-560.

⁵³ VERNET I LLOBET, J. *El sistema federal austríaco*, op. cit., p. 116-124.

no han de ser únicament aquestes, així que estarà oberta a la discussió en qualsevol àmbit on la coordinació vertical sigui necessària. El més important, en definitiva, és que una vegada que aquestes conferències siguin reconegudes constitucionalment, la seva tasca es veurà notablement impulsada, de forma que la naturalesa de les mateixes serà clarament federal. TAJADURA, va realitzar un profund i interessant anàlisi de les conferències de presidents, i de com poden enriquir les relacions intergovernamentals a Espanya. En aquest sentit es mostra partidari de la inclusió en el text constitucional d'aquestes conferències.⁵⁴ Pel que respecta a les competències concurrents i l'abast de la legislació bàsica estatal, MONTILLA, mostrant-se conscient que el Senat és lluny de ser reformat, creu que les conferències sectorials podrien ser un òrgan que, amb un abast diferent, podria complir aquesta funció.⁵⁵ Tal i com ja s'ha afirmat, es comparteix plenament aquesta visió, així que la intenció és potenciar-les. Al marge de la reforma constitucional, i seguint aquesta línia, s'hauria d'afrontar la creació d'una nova conferència sectorial, el Consell de les Competències. Institució que hauria de comptar amb la presència del ministre de política territorial de l'executiu estatal i un membre del govern de cadascuna de les CA. Aquest Consell ha de servir com a seu estable del treball conjunt en l'àmbit competencial. Ha de ser l'òrgan principal per al trasllat d'una posició en comú entre les autonomies a l'executiu estatal, per tal de ser tinguda en compte i millorar els projectes de llei que el Govern impulsi a les Corts Generals. Aquest nou Consell estarà al mateix nivell que les conferències sectorials, motiu pel qual s'hauria d'impulsar la seva creació mitjançant llei, de la mateixa manera que les altres. En tot cas, s'ha de recordar que la naturalesa d'aquest òrgan és essencialment consultiva, i els acords als quals s'arribin no tenen rang legal, és per això que s'hauria de buscar prendre les decisions per consens, basades en principis acordats

⁵⁴ TAJADURA TEJADA, J. «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución...», cit., p. 570: «[La] constitucionalización de las Conferencias de Presidentes y del diseño básico de las relaciones de cooperación contribuiría a la consolidación del principio de lealtad federal como un principio estructural de nuestro modelo de organización territorial».

⁵⁵ MONTILLA MARTOS, J. A. «La evolución de las competencias Bases-Desarrollo», cit., p. 600.

entre tots i que puguin traslladar-se a la legislació estatal o autonòmica segons el cas.

- c) Creació de la Conferència de Presidents Autonòmics i Conferències Sectorials Autonòmiques, que haurà de ser desenvolupada mitjançant un conveni subscrit per totes les CA, fent la funció de reglament intern. En seu constitucional, això sí, s'ha de preveure l'obligatorietat de la seva reunió, com a mínim, una vegada a l'any. La finalitat bàsica d'aquest òrgan hauria de ser la col·laboració autonòmica en les matèries de competència exclusiva de les CA, així com l'establiment de posicions en comú per tal de millorar la legislació estatal amb influència autonòmica. La presidència de la Conferència de Presidents Autonòmics hauria de ser rotativa entre les comunitats, i suposaria el major exponent de la cooperació horitzontal, quelcom bàsic per a qualsevol Estat federal.

Les decisions de la Conferència haurien de servir per establir principis d'actuació conjunts i de delimitació de les matèries sobre les que cadascuna de les comunitats legislarà lliurement segons la seva voluntat. Paral·lelament, una qüestió molt important és l'establiment de consensos entre totes les comunitats, per ser traslladades al president del Govern estatal, i de retruc, influir en la legislació bàsica o en l'ús de títols competencials horitzontals.

- d) Modificació de l'article 145 CE, consistent en l'eliminació del seu apartat primer i en el perfeccionament del segon, en el sentit de permetre qualsevol conveni entre administracions, sense limitació. La prohibició «de la federació de Comunitats Autònomes» de l'apartat primer ha de derivar-se dels propis principis ja mencionats, per tant, aquest apartat, realment no aporta res i s'hauria d'eliminar.⁵⁶ La modificació del segon apartat en la línia de permetre qualsevol conveni entre administracions té dues conseqüències. Per una banda, ampliar la llibertat dels convenis entre òrgans autonòmics, eliminant la possible autorització de les Corts Generals, i obrint la porta a una col·laboració horitzontal marcadament federal. Per l'altra, aportar un fonament constitucional als convenis que signi l'Administració estatal.

⁵⁶ TAJADURA TEJADA, J. «Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas...», cit., p. 247.

IV. Conclusions

El present article no podria finalitzar sense unes reflexions globals sobre les propostes realitzades. No es pretén tornar al contingut material de la reforma proposada, sinó més aviat aportar una visió personal sobre les conseqüències que aquesta tindria i d'altres aspectes íntimament relacionats. Els principis federals d'*unitat* en la *diversitat* han d'estar presents en aquestes reflexions finals. Sens dubte, la finalitat de la proposta és que sigui el mateix text constitucional i la cooperació que d'aquest se'n derivi els que determinin el funcionament de l'Estat autònom, evitant que aquesta tasca sigui realitzada pel TC, com ha vingut succeint fins ara.

- 1) Respecte al nou sistema de repartiment competencial, s'hauria de tenir en compte que, en essència, *es produirà una igualació competencial* de totes les CA. Per tant, un augment substancial de l'autogovern de comunitats, que fins ara no el tenien tant desenvolupat com d'altres. Si veritablement Espanya ha de convertir-se en un Estat federal, és primordial que quedi clar fins a on arriben les competències de l'Estat (Federació), i que l'àmbit d'actuació de cada CA (Estat federat) sigui el mateix i gaudeixi d'una protecció constitucional. No és lògic, des d'un punt de vista federal, el que succeeix actualment, on la mateixa competència pot ser de l'Estat o autonòmica, segons el contingut estatutari. Constitucionalitzar els límits de l'actuació estatal contribuirà a la protecció i la millora de l'autogovern de totes les CA. Per tant, la constitucionalització del repartiment competencial, sense haver de tenir en compte l'assumpció de cada estatut d'autonomia, significa situar-se al mateix nivell que els estats federals.
- 2) Paral·lelament, és evident que no totes les comunitats tenen les mateixes característiques i vocació d'autogovern. Per aquest motiu, algunes presenten fets diferencials, ja siguin institucions i/o llengües pròpies o drets forals, els quals haurien de ser reconeguts constitucionalment. La competència sobre aquests fets ha de ser exclusivament autonòmica, però no només això, sinó que ha de permetre a cadascuna d'elles fer polítiques públiques plenes, de manera que pugui fomentar-se la diversitat que caracteritza els estats federals. Conseqüentment, han de gaudir de la protecció constitucional i del respecte que mereixen. Per tant, *la igualació competencial en cap cas ha de significar homogeneïtzació competencial*, sinó més aviat garantia i foment de l'autogovern de cada comunitat autònoma i protecció de la diversitat. Per

últim, com ja s'ha fet menció, una anàlisi de cadascuna de les matèries, que no s'ha pogut abordar, també seria clau per enriquir la reforma.

- 3) Els *mecanismes de relació intergovernamental tenen un paper fonamental* per a l'èxit del nou sistema de repartiment de competències. Per això es proposa un canvi conjunt, ja que no es pot entendre la reforma d'un sense la de l'altre. Si aquests mecanismes fracassen, tot l'edifici constitucional que s'ha proposat s'ensorrarà. Els mecanismes de relació vertical han de servir per debatre, consensuar i, en definitiva, delimitar de forma conjunta l'abast material de l'actuació estatal amb influència autonòmica. Els de relació horitzontal han de servir per fomentar la relació entre autonomies, establir posicions en comú i garantir de forma efectiva la protecció de l'autogovern de cadascuna d'elles. S'ha de ressaltar que actualment són difícils les reunions horitzontals, entre d'altres circumstàncies, perquè no totes les CA tenen les mateixes competències, així que l'Estat també hi ha de ser. És per aquest motiu que és molt necessari realitzar una igualació competencial, per tal de facilitar la col·laboració exclusivament autonòmica.
- 4) La igualació competencial, com s'ha dit, té la finalitat de protegir l'autogovern, per tant, a través dels mecanismes de relacions proposats, tots els governs implicats han de ser conscients d'aquesta situació i treballar tant per als interessos de les CA com els de l'Estat. Per aconseguir-ho, *són essencials els principis de lleialtat institucional, respecte i col·laboració mútua*, d'aquí la seva inclusió constitucional, ja que han de presidir totes i cadascuna de les decisions que prenguin tots els actors implicats.
- 5) La nova regulació constitucional serà clau perquè aquestes relacions es produeixin de forma normalitzada i amb una sincera voluntat de col·laboració i respecte, sense estar supeditades a la voluntat de l'executiu estatal. En conseqüència, *es produirà una reducció de la conflictivitat*, ja que el treball conjunt previ ha d'evitar conflictes posteriors. D'aquesta manera s'evitarà recórrer assíduament al TC i aquest es convertirà veritablement en l'última opció, com succeeix a estats federals com ara Alemanya.
- 6) Fins ara s'ha parlat de diversitat, però també s'ha de mencionar que aquesta reforma és una proposta de futur, de convivència i respecte mutu, però tot això no pot aconseguir-se sense la unitat. Per tant, *és una reforma pensada per a l'evolució de l'Estat espanyol com fins ara se l'ha conegut*, i sense cap dubte, és necessari que hi hagi un compromís amb el mateix i una sincera voluntat de millorar-lo per part de totes les parts implicades.

- 7) Aquesta reforma consisteix en un canvi gairebé total de l'Estat autonòmic, que té el seu fonament, com s'ha dit, en el títol preliminar i en concret en l'article 2. Per aquest motiu, la via que l'ha de vehicular és la prevista en l'article 168 CE, coneguda com a «reforma agreujada» o «revisió total de la Constitució». És un procediment que necessita de la majoria de dos terços de cada cambra, una dissolució de les Corts, una nova aprovació per idèntica majoria d'ambdues cambres i, finalment, una ratificació mitjançant referèndum. És evident que és un procés que dificulta notablement l'èxit de la reforma, ja que *l'única possibilitat d'aprovar-la passa per un consens de totes les forces polítiques, gairebé sense excepció*. En cap cas una majoria ajustada per un bloc de semblant signe polític no seria recomanable, ja que la reforma ha d'incloure la voluntat gairebé general de la societat. Totes aquestes qüestions, ja de per sí difícils d'assolir, encara ho són més per la situació actual, caracteritzada per la fragmentació parlamentària i la tensió. Així, es podria afirmar que és gairebé impossible que es pugui ni tan sols plantejar a curt termini. De fet, tampoc seria recomanable, ja que aquesta reforma no hauria de ser la victòria o derrota de ningú, sinó tan sols una forma de perfeccionar l'organització territorial espanyola i orientar-la cap a un model federal, amb tots els avantatges que comportaria.
- 8) Al marge de la dificultat del procés, s'ha volgut demostrar que les possibilitats de futur existeixen, com molts acadèmics s'han encarregat de posar de manifest des de fa anys. Per aquest motiu, *la reflexió no s'ha d'aturar*, ja que sinó es podria córrer el risc de no superar mai el *statu quo*. En definitiva, tal i com afirma DE VEGA, la reforma constitucional «cabe entenderla [...] como el mecanismo más efectivo para la defensa de la Constitución, y con ella, de la libertad, de la democracia y del propio Estado».⁵⁷

V. Bibliografia

AGUADO RENEDO, C. «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 49 (1997), p. 169-193.

⁵⁷ DE VEGA GARCÍA, P. *La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia*. Barbastro: Fundación Manuel Giménez Abad, 2006, p. 26.

AJA FERNÁNDEZ, E. *Estado autonómico y reforma federal*. Madrid: Alianza Editorial, 2014.

ÁLVAREZ CONDE, E. *Derecho Autonómico*. Madrid: Tecnos, 2013.

APARICIO PÉREZ, M. A. «Los últimos cuarenta años de reorganización territorial del Estado en España». *Ius fugit*, núm. 20 (2017), p. 15-46.

ARBÓS MARÍN, X. (coord.) [et al.]. *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2006.

ARGULLOL MURGADAS, E. [et al.]. *Instituciones y competencias en los estados descentralizados*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

ARZOZ SANTISTEBAN, X. «¿Reforma o abandono de la legislación básica como técnica de delimitación de competencias?». *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, núm. 23 (2016), p. 201-234.

BALAGUER CALLEJÓN, F. «Competencias de ejecución. Legislación-Ejecución», en BALAGUER CALLEJÓN, F. [et al.]. *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 51-60.

BARCELÓ I SERRAMALERA, M. «La reforma de la Constitución Territorial: ¿Para qué?», en VERNET i LLOBET, J. (coord.) [et al.]. *Estudios sobre la Reforma de la Constitución Española*. Palma: Institut d'Estudis Autònoms, 2010, p. 207-220.

CASTELLÀ ANDREU, J. M. *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2004.

CRUZ VILLALÓN, P. «La constitució territorial de l'Estat». *Revista catalana de dret públic*, núm. 13 (1991), p. 61-68.

DE PEDRO BONET, X. «La conferencia de los gobiernos de las Comunidades Autónomas», en TORNOS MAS, J. [et al.]. *Informe Comunidades Autónomas 2009*. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 2010, p. 94-113.

DE VEGA GARCÍA, P. *La reforma constitucional como defensa de la Constitución y de la democracia*. Barbastro: Fundación Manuel Giménez Abad, 2006.

ELAZAR, D. J. *Anàlisi del federalisme i altres textos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

FOSSAS ESPADALER, E. *El principio dispositivo en el Estado autonómico*. Madrid: Marcial Pons, 2007.

MADISON, J. *El federalista*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2009.

MONTILLA MARTOS, J. A. «La evolución de las competencias Bases-Desarrollo». *Revista de Derecho Político*, núm.101 (2018), p. 573-605.

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Vol. II. Madrid: Civitas, 1984.

OLIVER ARAUJO, J. (coord.) [et al.]. *El futuro territorial del Estado español. ¿Centralización, autonomía, federalismo o secesión?* Valencia: Tirant lo Blanch, 2014.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. «Competencias compartidas. Bases-desarrollo», en BALAGUER CALLEJÓN, F. [et al.]. *Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, p. 33-50.

PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2018.

SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. «El Estado Autonómico en perspectiva», en AGUIAR DE LUQUE, L. [et al.]. *Constitución, estado de las autonomías y justicia constitucional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, p. 1227-1249.

TAJADURA TEJADA, J. «La Conferencia de Presidentes: origen, evolución y perspectivas de reforma». *Revista de Derecho Político*, núm. 101 (2018), p. 549-572.

– «Los convenios de cooperación entre Comunidades Autónomas: marco normativo y propuestas de reforma». *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 11 (2010).

VERNET I LLOBET, J. «El Estado Autonómico y los retos de un modelo abierto». *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 8 (2002), p. 227-265.

– *El sistema federal austríaco*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

VIVER I PI-SUNYER, C. *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*. Barcelona: Ariel, 1989.

WHEARE, K. C. *Govern Federal*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics, 2008.

COMENTARIS I NOTES

La Ley 7/2019 para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera: referencia especial a la movilidad y tráfico automovilístico

Ángel Custodio Navarro Sánchez

Secretario habilitado nacional del Consell Insular de Formentera

SUMARIO

I. Introducción: la novedad absoluta de una Ley como la 7/2019, de 8 de febrero, en el panorama balear y español. II. El desarrollo y ejecución de la Ley. III. ¿La restricción de entrada de vehículos a motor en Formentera es causa de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración? IV. Propuestas de actuación y mejora futura. V. La novísima Ley estatal 7/2021 de cambio climático y transición energética: un refrendo del camino emprendido en Formentera. VI. Bibliografía.

I. Introducción: la novedad absoluta de una Ley como la 7/2019, de 8 de febrero, en el panorama balear y español

La isla de Formentera suma a sus muchas singularidades geográficas, medioambientales y territoriales, como en ningún otro lugar del archipiélago balear, la evidencia de una insularidad extrema —doble y triple—, todo ello cualificado a su vez por la dimensión misma de todos esos concretos factores conjuntados. En este sentido, y para contextualizar debidamente cuanto describamos, conviene recordar que la realidad de Formentera es la de un territorio insular —en concreto, el más *insularizado* de toda la Comunidad Autónoma de las Illes Balears— con una fragilidad mayúscula en todos los órdenes, por las dimensiones mencionadas. Un territorio, el de Formentera, a su vez cualificado por una dependencia física o geográfica incontestable respecto a la isla de Eivissa, auténtica puerta de entrada y

salida del conjunto formado por ambas islas o Illes Pitiüses (esto es, Eivissa y Formentera), por cuanto no es posible más que el acceso a Formentera (y el éxodo), de personas y vehículos, por barco y mediante barco: solo desde la isla de Eivissa de manera regular y, eventualmente, por cercanía geográfica para con la península, desde Denia, en la Comunitat Valenciana, así como, en su caso, a nivel balear, desde la ciudad de Palma (en Mallorca, y capital de dicha isla y de la CAIB), y si lo hay en temporada veraniega.

A todo lo anterior se une, además, el hecho de que Formentera, ante el monocultivo turístico y el crecimiento exponencial y desaforado del parque y tráfico automovilístico que llegaba a la isla (tan y tan de moda, por tantas y tantas cosas) y en ella se desplazaba, en un espacio físico de por sí finito y limitadísimo, se ha visto obligada —tras diversos indicadores ambientales que pusieron en alerta manifiesta y grave a la sociedad isleña¹— (más que concienciada en la materia) a pensar en la adopción inexcusable e inaplazable de medidas drásticas de contención y prevención, como fue originariamente tratar la implementación de un posible tributo por la polución y el tráfico de vehículos contaminantes.

Lo anterior no pudo realizarse, y todo ha acabado dirigiéndose, como se verá, hacia la aprobación por el legislador balear de una ley que estableciera contingentes en materia de entrada y desplazamiento de vehículos en la isla en determinadas épocas del año.

La sensibilidad vivida y sentida en Formentera en pro del medio ambiente y del entorno en su más amplio espectro —esto es, que en Formentera territorio y naturaleza, pero también cultura, lengua propia (el catalán) y autonomía insular van unidos— se ha manifestado en multitud de cuestiones, como ocurrió especialmente con la protección de Ses Salines de Formentera como espacio emblemático a preservar, junto con las de Eivissa, dando lugar al Parque Natural de Ses Salines d'Eivissa i Formentera. Y ahí está, íntimamente relacionada con cuanto diremos,

¹ La lucha por la defensa del medio ambiente en la isla es proverbial, al final del Franquismo; durante la Transición democrática y una vez aprobada la Constitución y, sobre todo, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, inclusive la reivindicación de la propia autonomía, ya fuera dentro del conjunto territorial administrativo formado como Consell Insular d'Eivissa i Formentera (entre 1983-2007), ya sea específicamente como Consell Insular de Formentera en virtud de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto balear, y la creación del Consell Insular de Formentera, con la instauración de un régimen especial en el conjunto del Derecho patrio, como isla/municipio y municipio/isla.

como adelanto de una normativa general, la regulación detallada (al principio, experimental, y luego ya formalizada y reglamentada), de la entrada y movilidad del tráfico motorizado en Ses Salines de Formentera, con actuaciones de control efectivo desde 2011, en ejercicio de las competencias municipales que administra el Consell Insular, para evitar el colapso del espacio protegido, y favoreciendo el tráfico a pie y en medio de tracción no contaminante.

Pero esa importante regulación del tráfico, *per se*, no era suficiente, sino que se consideraba que era preciso profundizar, y mucho más, en el origen exacto de la cuestión: y ahí estaban los flujos turísticos, el acceso mismo motorizado a la isla, en barco; el desembarco y, sobre todo, su desplazamiento ya en la isla, sumado al tráfico ya existente. Eso es lo que precisamente debía regularse. Y ahí debía encontrarse la solución, o una solución plausible. Y aspirar a regular tamaña problemática.

Fruto de un anhelo colectivo consistente en encontrar una solución, después de un período de estudio muy complejo, respecto a lo que se podía hacer y lo que no, el Pleno del Consell Insular de Formentera, por unanimidad, el 20 de diciembre de 2017 y al amparo de la iniciativa legislativa general prevista en el artículo 47.2 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, instó al Govern de les Illes Balears a tramitar una ley para poder implantar limitaciones de acceso a la isla, así como establecer una cuota en el número de vehículos que circulan durante el período veraniego; todo lo anterior con un claro propósito, el de corregir la problemática derivada de la congestión del territorio insular en los períodos del año de más afluencia de personas y vehículos y la situación de saturación manifiesta, con peligro evidente —por irreversibilidad— para la preservación de los diversos valores de la isla.

La tramitación prelegislativa fue muy exigente y amplia (en la propia Formentera, a través del *Consell d'Entitats* o consejo de entidades ciudadanas² órgano consultivo

² El *Consell d'Entitats* de Formentera aparece regulado, por extenso, en el Reglamento Orgánico del Consell Insular (BOIB núm. 61, de 22 de abril de 2010), como órgano de participación ciudadana, con presencia activa y efectiva de la sociedad civil en tareas consultivas y de contraste ciudadano, y de control/apoyo de las actuaciones del propio Consell Insular y de los grandes temas que afectan a la isla, también en relación con la política balear e, incluso, estatal, en consonancia con los tiempos que vivimos y la propia tradición participativa de la sociedad formenterense en los asuntos públicos de carácter colectivo. La representatividad del *Consell d'Entitats*, con secciones sectoriales y una general, abarca a

insular en materia de participación ciudadana; y a nivel autonómico), por cuanto se refería a una completa y rotunda novedad a nivel general español y, por descontado, balear, sin ningún ejemplo equiparable para una isla de su superficie y población en Europa, e innovando por completo, en el marco constitucional y estatutario, en ejecución del Principio del Derecho de la Unión Europea de la sostenibilidad, la cautela y la prevención. Y dio lugar a la importantísima Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera,³ sin parangón, hoy por hoy, en el conjunto del Estado, y que no ha sido objeto de impugnación ante el TC (ni vía recurso de inconstitucionalidad ni vía cuestión de inconstitucionalidad).

El expediente de tramitación parlamentaria, modélico y muy exhaustivo por lo que se refiere a la fundamentación misma del Proyecto de ley⁴ (en lo substantivo y en lo adjetivo, con la participación activa de la Abogacía de la CAIB),⁵ cuenta con el Dictamen del Consejo Económico y Social de las Illes Balears (Dictamen 8/2018, de 27 de julio, más que relevante) que de manera resumida explicita los caracteres principales de la medida, inclusive un posible solapamiento con otra importante medida que el Govern de les Illes Balears en paralelo tramitaba, en aras a la protección medioambiental efectiva, ahora y en el futuro, en las Balears: el relativo al entonces Proyecto de ley de cambio climático y transición energética, hoy

todo el tejido asociativo de la isla, en casi todos los órdenes imaginables, ejemplo activo y efectivo de máxima participación ciudadana: algo así como unos *Estados Generales* de la isla, amén del propio Consell Insular.

³ BOIB núm. 21, de 16 de febrero de 2019; BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019. El expediente de tramitación parlamentaria, según la web oficial del Parlament de les Illes Balears, localizable así: <http://web.parlamentib.es/webgtp/scripts/unregexpn.asp?CFNumExp=09-2018/GLEX-0012>. El Proyecto de ley se publicó en el *Butlletí Oficial del Parlament de les Illes Balears*, núm. 160, de 11 de noviembre de 2018; el Dictamen del Proyecto de ley se debatió el 23 de enero de 2019, en sesión extraordinaria (*Diari de Sessions de la Comissió de Medi Ambient i Ordenació Territorial* núm. 60, IX legislatura, 2019) y la votación final, también en sesión extraordinaria, el 29 de enero de 2019 (*Diari de Sessions del Ple del Parlament de les Illes Balears* núm. 158, IX legislatura, 2019).

⁴ Se aprobó por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears el 21 de septiembre de 2018 en sesión celebrada *ad hoc* en Formentera, en la sede del Consell Insular, lo cual es un signo de cercanía y compromiso máximo con la materia, desde la instancia autonómica.

⁵ Y ahí la aportación del Letrado de dicha Abogacía de la CAIB, Lluís J. Segura Ginard.

Ley 10/2019, de 22 de febrero, vigente en esta Comunidad Autónoma, y de tanta relevancia asimismo, por lo inédito, entonces, en el conjunto del Derecho español.⁶

Son multitud —y de enjundia más que considerable, y no podemos más que enunciarlas— las variables y derivadas que la Ley 7/2019 relativa a Formentera comporta, por lo novedoso de las mismas, ya desde febrero de 2019: competenciales; de afectación a diversidad de principios constitucionales y derechos fundamentales, inclusive el tema de la unidad de mercado y los monopolios económicos, en particular los existentes de hecho; el transporte marítimo de vehículos, para llegar a Formentera (dentro de la CAIB, conforme a la Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Illes Balears, y cuanto esta comporta, y desde fuera, *v. g.* desde la Comunitat Valenciana, lo que supone, a su vez, competencias que trascienden a lo estricto autonómico e implican al Estado, etc., con diversidad de perspectivas y enfoques), y, finalmente, del fondo medioambiental que subyace en las medidas propuestas y de articulación del sistema mismo ideado ante tal problemática,⁷ inédita en cuanto a su tratamiento (e intento de solución ágil y factible) entre nosotros.

La evolución de la tramitación parlamentaria del texto, con amplios consensos, por ser una necesidad sentida en la isla, que unánimemente lo solicitaba (y asumida en el

⁶ BOIB núm. 27, de 2 de marzo de 2019; BOE núm. 89, de 13 de abril de 2019. BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2019. El expediente de tramitación parlamentaria, según la web oficial del Parlament de les Illes Balears, localizable así <http://web.parlamentib.es/webgtp/scripts/unregexpn.asp?CFNumExp=09-2018/GLEX-0009>.

⁷ La Exposición de Motivos de la Ley 7/2019 es muy clara: «Las cifras de afluencia turística, y especialmente las de entrada y circulación de vehículos en la isla, son sin duda alarmantes porque evidencian la existencia de un riesgo elevado para el equilibrio medioambiental. No se puede dejar de valorar el hecho de que se trata de un territorio insular muy reducido en el que coexisten múltiples elementos, áreas y espacios naturales que ya disfrutaban de varios niveles de protección ecológica, paisajística o urbanística, como las áreas integradas en la red ecológica europea de la Red Natura 2000 (ZEC, LIC y ZEPA), así como las declaradas área natural de especial interés (ANEI) por el Parlamento balear, todas inevitablemente afectadas por la saturación turística, dada la proximidad a los centros de población y en la red viaria.

Las características biogeográficas especiales de Formentera ponen de manifiesto, en efecto, la fragilidad de la isla. Sus valores naturales, paisajísticos y patrimoniales se ven amenazados por la sobrecarga de afluencia turística que sufre durante la temporada alta».

resto del archipiélago, incluida alguna idea o anhelo de emulación futura —¿?— en otras islas, como manifestó alguna fuerza parlamentaria), evidencia, pese a todo, como se podrá apreciar, que hay aspectos en la Ley que no están cerrados del todo, y cabrá estar a la evolución en el futuro y a su concreción práctica, por cuanto son también muchos los intereses en juego —medioambientales; económicos (de las empresas titulares de flotas de vehículos de alquiler, de las navieras que portan dichos vehículos, de otros colectivos como los taxistas); de organización de medidas alternativas de mejora del transporte público en la isla;⁸ de difusión efectiva de la medida, y de su asunción como especificidad inexcusable *en* y *de* Formentera; de gestión administrativa, mediante técnicas EIT y TIC, de la reserva para poder llegar, desembarcar y desplazarse en vehículo propio; de organización de la propia estancia por el turista en la isla, si a ella quiere entrar, provisto de dicho vehículo; pago de tasas.... Y habrá que ver cuál es su implementación en el porvenir, con actualizaciones, modulaciones o cambios, según la evolución misma del sistema.

En cualquier caso, brilla la Ley por su particularidad jurídica innata: la completa habilitación que el Parlamento balear ha hecho al Consell de Formentera —como órgano de administración, gobierno y representación de la isla, y conforme a su régimen especial, según el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears⁹— en lo

⁸ A tal efecto, ex Ley 4/2014, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears, el Consell Insular ha aprobado el Plan de Movilidad Sostenible de Formentera (BOIB núm. 65, de 14 de mayo de 2019) que implementa multitud de iniciativas en pro de la consecución del objetivo de que sea *efectivamente* sostenible en la isla, la movilidad, y no mera retórica o grandilocuencia de un eslogan. La apuesta es por la bicicleta, el transporte colectivo y, sobre todo, por vehículos a motor no contaminantes (eléctricos e híbridos), con prohibición de los *quads*, y otros. A lo anterior se suma, la ordenación y regulación del aparcamiento en todas las zonas urbanas de la isla, desde 2015, en especial en la localidad de la Savina, en donde se ubica el Puerto (puerto de interés general del Estado). La particular configuración y topografía del Puerto de la Savina —entrada y salida de la isla— ha merecido un estudio exhaustivo, en 2014, finalmente editado por el Consell Insular, en que se ponía en evidencia esta problemática, y se proponían posibles soluciones. Localizable en esta dirección: <http://cargocollective.com/estudiolunar/Futur-del-nucli-urba-i-el-port-de-La-Savina>. Más información en el epígrafe de bibliografía.

⁹ Sobre esta materia, diversos trabajos nuestros, como se puede ver en el epígrafe de bibliografía. En el último de ellos (2018-2019), ya se refiere el asunto aquí versado, como Proyecto, en el momento de la redacción.

institucional, pero también en lo organizativo y en la regulación de fondo del sistema (también en la vertiente fiscal), para que sea el Consell Insular, autónomamente, y en virtud asimismo del principio contenido en la Carta Europea de la Autonomía Local y en el Derecho de la Unión Europea, llamado de *la subsidiariedad* (o inmediatez más absoluta) pero también en el propio Estatuto balear, en tanto que institución, el Consell de Formentera, de verdadero autogobierno insular, el que lo regule en su totalidad; cuestión no exenta, en algunos ámbitos o materias, de cierta o posible controversia.

La descripción formal y material de la Ley es sencilla, incluido su innato contenido: del Preámbulo —más que extenso, y de muchísimo contenido explicativo y de justificación de las medidas ideadas y a implementar—; del Capítulo I, sobre *Disposiciones generales* (arts. 1 y 2); del Capítulo II, sobre *Entrada y circulación de vehículos* (arts. 3 a 9); del Capítulo III, sobre *Planificación y evaluación* (art. 10); del Capítulo IV, sobre *Medidas de Fomento* (arts. 11 a 14); del Capítulo V, sobre *Régimen de inspección y sancionador* (arts. 15 a 21); de dos disposiciones adicionales, la 1.^a, sobre *Información a las empresas navieras, mediadoras o expendedoras sobre el contenido de esta Ley* y la 2.^a, sobre *Información sobre el régimen jurídico de entrada y circulación de vehículos*, y de dos disposiciones finales, la 1.^a, sobre *Modificación de la Ley 11/2010, de 2 de noviembre, de ordenación del transporte marítimo de las Illes Balears* (cuestión relevante) y la 2.^a, sobre la *Entrada en vigor*.

II. El desarrollo y ejecución de la Ley

Según la propia Ley (art. 3.1) el sistema instaurado se basa literalmente en que «[s]e prohíbe la afluencia a Formentera de todo tipo de vehículos a motor, como también la circulación de estos vehículos por la red viaria de la isla, incluido el estacionamiento, en el período del año que determine el Pleno del Consejo Insular de Formentera a efectos de ordenar los flujos turísticos». En cualquier caso se establece además que, «[c]on carácter previo al Acuerdo del Pleno se dará audiencia al Consejo de Entidades» y, por último, como regla *sine qua non*, de capital relevancia para evitar confusiones, engaños, sorpresas, estafas, disfunciones o cualesquiera malentendidos, la Ley preceptúa finalmente de modo taxativo que «el Acuerdo del Pleno se publicará en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears* como mínimo tres meses antes de la entrada en vigor de la prohibición».

No obstante lo anterior, esa prohibición general de afluencia presenta una serie de excepciones, razonables y más que justificadas (que contiene el art. 3.2). En efecto, se establece lo siguiente:

«Quedarán exceptuados de la prohibición los siguientes vehículos:

- a) Vehículos cuyos titulares sean personas físicas o jurídicas con residencia en Formentera. A estos efectos, el Consejo Insular de Formentera podrá determinar los requisitos adicionales para disfrutar de la excepción en los casos en que una misma persona sea titular de más de un vehículo.
- b) Vehículos cuyos titulares sean personas físicas no residentes en la isla que sean propietarias de una vivienda en Formentera. En este caso, la excepción solo será de aplicación a un vehículo por propietario.
- c) Vehículos cuyos titulares sean personas residentes en la isla de Ibiza que acrediten la necesidad habitual de desplazarse a Formentera por razones laborales.
- d) Vehículos cuyos titulares sean personas residentes en Formentera que estén temporalmente fuera de la isla y acrediten la necesidad de desplazarse a la misma por circunstancias familiares graves.
- e) Vehículos al servicio de personas con movilidad reducida, debidamente acreditados.
- f) Vehículos oficiales y de servicio público, incluidos en todo caso los de las fuerzas y cuerpos de seguridad, extinción de incendios, ambulancias y vehículos del sistema sanitario, coches fúnebres, protección civil, transporte público y escolar, taxis, residuos y limpieza pública.
- g) Vehículos de alquiler que estén autorizados para circular de acuerdo con lo que prevé el artículo 6 de esta ley.
- h) Vehículos de transporte de bienes y mercancías, así como de distribución comercial.
- i) Tractores, excavadoras y vehículos similares.
- j) Vehículos no sometidos a limitaciones de circulación por el Consejo Insular de Formentera de acuerdo con lo que dispone el artículo 4 de esta ley».

Como se habrá podido ver, la Ley reconoce la particularidad extrema de la relación con la isla de Eivissa y su población, favoreciendo la movilidad motorizada de dicha

población en Formentera, por expresar unos vínculos singulares e históricos incontrovertibles, innato todo a lo que representan las Pitiüses, como realidad.¹⁰

Las medidas de sostenibilidad previstas en la Ley —art. 2.1— a título estricto enunciativo (y que pueden ser más, sobre lo que ponemos especial énfasis), son las siguientes:

- «a) Limitar la afluencia de vehículos a motor en la isla.
- b) Limitar la circulación en vías públicas para determinados tipos de vehículos de motor de acuerdo con criterios medioambientales.¹¹

¹⁰ Esa relación aparece descrita, incluso, con suma corrección en la Exposición de Motivos de otra Ley que el Parlamento balear aprobó dos meses más tarde: la Ley 16/2019, de 8 de abril, del estatuto especial de capitalidad de la ciudad de Eivissa (BOIB núm. 48, de 13 de abril de 2019; BOE núm. 109, de 7 de mayo de 2019), a propósito de referir cuanto significan las Pitiüses como sub-archipiélago en el conjunto de la CAIB, y ahí el hecho de que si bien la isla de Eivissa cuenta con un Consell propio y la isla de Formentera con otro, es patente que la dependencia física de Formentera respecto a Eivissa, y en particular a su capital, la ciudad de Eivissa, es *estructural*, por la geografía pitiusa misma. Con todo, lo anterior, que aparece muy bien explicado como se ha dicho en la Exposición de Motivos de esta Ley, no se plasma debidamente, empero, en el contenido normativo de la Ley en relación con Formentera, a propósito del Consejo de Capitalidad y de las medidas de financiación que implementa (precisamente por obviar lo que significa el «factor Formentera» en Eivissa y sus necesidades particulares, y añadidas, o multiplicadas; también, por ejemplo, en esta materia del tráfico automovilístico que parte de Eivissa físicamente y otras derivadas, con vulneración del canon constitucional y estatuario de autonomía que a Formentera corresponde, ante una situación tal: en el fondo, la ciudad de Eivissa no solo es capital de la isla de Eivissa, sino también, por geografía, e infraestructuras, servicios, bienes, recursos y equipamientos, del conjunto de las Pitiüses y, por tanto, también en algo —no en todo— de Formentera. Y eso exigía que la presencia de la isla de Formentera en el Consejo de Capitalidad creado *ad hoc* fuera plena, y no eventual u ocasional o testimonial, por muy desconocido o ignoto que esto parezca, tras tener Formentera un Consell propio.

¹¹ Asimismo, el art. 9 titulado *Acceso restringido a determinados espacios* ha dado carta de naturaleza a la prohibición, por acuerdo Plenario, de la afluencia temporal de vehículos a motor a determinados espacios con valores naturales, patrimoniales o paisajísticos y para evitar que se produzcan daños o aglomeraciones en vías públicas o en dichos espacios. Es el caso de la regulación del acceso a la zona de Es Cap de Barbaria y Sa Tanca d'Allà Dins, lugar de extrema belleza, y valores naturales, paisajísticos, patrimoniales y visuales en donde se permite solo el acceso peatonal o en bicicleta. Restricciones similares, en espacios

- c) Establecer el número máximo de vehículos de alquiler en circulación.
- d) Potenciar el uso del transporte público y de la movilidad sostenible.
- e) Fijar el número óptimo de títulos habilitados para el servicio de taxi y vehículos de alquiler con conductor, siguiendo la proporción legalmente establecida.
- f) Favorecer el uso progresivo de vehículos eléctricos y no contaminantes tanto en el sector público como en el privado, así como garantizar la implantación progresiva de puntos de recarga eléctrica.
- g) Financiar proyectos encaminados a conseguir más sostenibilidad medioambiental».

Algunas de estas medidas son un adelanto de lo que la citada Ley balear 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética, implementa precisamente en los arts. 60 a 67 sobre políticas de movilidad y transporte, para todo el archipiélago, y así se indica incluso de manera consciente en la misma Ley, por la particularidad específica del ejemplo de Formentera, y cuanto este representa, como política efectiva en pro de la concreción cierta y tangible de políticas abstractas de sostenibilidad, en materia de movilidad y tráfico automovilístico.¹²

El desarrollo y ejecución concretos de la Ley 7/2019 (lo que en la tramitación parlamentaria se conceptuó como definición y cuantificación de la *capacidad de carga automovilística* de la isla, y cuál era su tope o límite cierto, materia más que ignota en el Derecho español), se ha ido implementando a través de dos vías paralelas:

- a) Con la aprobación y fijación por el Pleno del Consell Insular —según exigencia explícita de la Ley, y no de otro órgano— mediante sucesivos Acuerdos, del techo de vehículos y período de aplicación de la limitación de entrada, circulación y estacionamiento en las vías públicas de la isla de Formentera para el año 2019 (a modo entonces *quasi* de prueba

protegidos del resto del archipiélago se vienen últimamente repitiendo, si bien no cuentan con el respaldo legal absoluto de esta Ley relativa a Formentera.

¹² El propio Preámbulo de la Ley 10/2019 tiene presente el haberse aprobado el régimen singular de Formentera, unos días antes, y lo asume plenamente. Lo indica así: «Es también un buen ejemplo de esta oportunidad que supone la insularidad para la transición a un modelo energético sostenible la Ley para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera, que, entre otras medidas, habilita al Consell Insular de Formentera a restringir temporalmente la afluencia de vehículos en su territorio».

o experimental);¹³ para el año 2020,¹⁴ no obstante la pandemia por la COVID-19, pero con una reducción del 4 % frente al techo máximo de vehículos de 2019, y, hasta la fecha, para el año 2021, a su vez con la previsión de otra reducción del 4 %, frente al techo de 2020,¹⁵ y esa es la idea, de reducción de un 16 % en cuatro años.

- b) Con la aprobación en 2020 por el Pleno del Consell Insular del establecimiento y exacción de la tasa fiscal para la obtención y control de la autorización para la entrada, circulación y estacionamiento de vehículos de motor en vías públicas de la isla de Formentera durante los periodos del año de mayor afluencia turística, así como de aprobación de la Ordenanza fiscal reguladora de dicha tasa¹⁶ y de su acreditación, similar —en parte— a la llamada *euroviñeta*.

¹³ Se refirió a los meses de julio y agosto de 2019 (BOIB núm. 41, de 30 de marzo de 2019).

¹⁴ Se refirió a los meses de julio y agosto de 2020 (BOIB núm. 30, de 10 de marzo de 2020).

¹⁵ Se refiere a la última semana de junio, los meses de julio y agosto y la primera semana de septiembre de 2021: esto es, del 24 de junio al 7 de septiembre (BOIB núm. 33, de 9 de marzo de 2021).

¹⁶ BOIB núm. 28, de 5 de marzo de 2020, aprobación provisional; BOIB núm. 23, de 16 de febrero de 2021, Elevación a definitivo del texto provisional. El sistema que implementa es muy sencillo, en su exigencia y cuantificación económica.

Según el art. 5 *Importe de la tasa*:

«Las tarifas de la tasa por unidad de tiempo serán:

- Importe para turismo: 1,00 €/día, con un importe mínimo de 5,00 €

- Importe para moto (motocicletas y ciclomotores): 0,50 €/día, con un importe mínimo de 2,50 €».

El art. 6 se refiere a los *Beneficios fiscales*: «Se bonificará la tasa al 50 % a los siguientes vehículos: Vehículos híbridos. Se bonificará la tasa al 100 % a los siguientes vehículos: [...]» (vehículos citados en el art. 3.2 de la Ley y otros).

Se establece asimismo un muy detallado anexo sobre documentación para acogerse a las bonificaciones. En 2020, debido a la pandemia se suspendió su exigencia.

En cualquier caso, estas tasas derivadas de la Ley 7/2019, de 8 de febrero, son compatibles con la Ley 2/2016, de 30 de marzo, del impuesto sobre estancias turísticas en las Illes Balears y de medidas de impulso del turismo sostenible (BOIB núm. 42, de 2 de abril de 2016; BOE núm. 105, de 2 de mayo de 2016). El Reglamento de la Ley se ha aprobado por el Decreto balear 35/2016, de 23 de junio (BOIB núm. 81, de 25 de junio de 2016).

Asimismo, el art. 11 de la Ley prevé la creación de un *Fondo para la sostenibilidad* en el que participarán el Govern de las Illes Balears y el Consell de Formentera para la financiación de actuaciones orientadas a garantizar la sostenibilidad medioambiental y turística de la isla, que se nutrirá fundamentalmente de los ingresos de la tasa antes tratada, de las aportaciones del Govern balear (con una aportación efectiva anual de 350.000 €), así como de lo que se obtenga por la imposición de sanciones.

Como fácilmente se puede observar, pese a la inexistencia de un Reglamento ejecutivo de la Ley (de naturaleza claramente autonómica, según el art. 72.1 del Estatuto de Autonomía, y que sería deseable que se aprobara, para despejar dudas de procedimiento, y así incluso ya se señalaba o atisbaba en las enmiendas formuladas al Proyecto de ley, que no fueron atendidas), el Pleno del Consell Insular, con el informe previo preceptivo del *Consell d'Entitats* de la isla (que ha sido reconocido por Ley como órgano de obligatoria existencia, incluido su objeto), ha ido aprobando esos Acuerdos —de naturaleza jurídica compleja y discutible, mezcla de acto administrativo, pero materialmente también *quasi* de plan y de instrumento de programación— por los que se fijan las condiciones necesarias para conseguir los objetivos perseguidos, con el establecimiento de un marco conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y no discriminación.

En el supuesto de la Ordenanza fiscal —basada en la legislación de haciendas locales, pese a que el tributo es autonómico [nacido de una Ley autonómica], porque hasta el día no hay otro procedimiento para que los Consells Insulares aprueben este tipo de Ordenanzas, incluso como «entidades propias» de la CAIB—, bajo el asesoramiento de quién esto escribe, sí que se ha solicitado informe a la Conselleria de Hacienda del Govern de les Illes Balears, a propósito del fondo económico de la propuesta en su vertiente de tasa, y mantener la precisa ligazón con su naturaleza *per se* autonómica.

III. ¿La restricción de entrada de vehículos a motor en Formentera es causa de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración?

La aprobación del último Acuerdo citado —el relativo a este 2021, en que se ha ampliado el período temporal de limitación (además de a los meses de julio y agosto, a la última semana de junio y a la primera de septiembre) y otras

exigencias— ha merecido de estudios adicionales —técnicos¹⁷ y también jurídicos— que explicitan variables nuevas, como las suscitadas por las empresas de alquiler de vehículos y las navieras que arriban a la isla, a propósito del nacimiento, según aducen, de presunta responsabilidad patrimonial por dicha restricción de entrada de vehículos en Formentera, una vez vista la evolución del sistema en 2019 y en 2020 (con todas las salvedades imaginables, en ese último año a causa de la pandemia derivada de la COVID-19).

Sobre la cuestión de la presunta responsabilidad patrimonial de la Administración y, en general, sobre la legalidad de la restricción de la entrada de vehículo a motor en Formentera, se ha emitido, a instancias del Consell Insular, un exhaustivo y detallado Informe jurídico por el Departamento de Derecho Público de la Universitat de les Illes Balears,¹⁸ cuyas conclusiones fundamentales avalan, con rotundidad, la legalidad de las medidas, la corrección del procedimiento y el no nacimiento de responsabilidad patrimonial.

IV. Propuestas de actuación y mejora futura

Por lo que se refiere al fondo, habrá que estar a la evolución de la propia afluencia hacia Formentera para evaluar, en un período de tiempo más largo, la efectividad de la medida, todo ello con la idea de que en cuatro años se produzca una reducción del 16 % del techo máximo fijado en 2019. En cualquier caso, lo cierto es que incluso en 2020, en pleno mes de agosto, pese a la pandemia, hubo días en que se rozaron los límites, si bien es cierto que se observa una ligera disminución de la afluencia global de vehículos y la tendencia es positiva y abre camino, lo cual conduce a pensar que está calando entre la sociedad la medida implantada y que el turista comienza a concienciarse de que en Formentera prima un transporte saludable, no contaminante y sostenible, en todos los órdenes. Y que su movilidad *en y por* la isla supone someterse —en todo, y por todo— a este régimen taxativo, aquí descrito y localizable por entero en este enlace, que así lo describe: <https://formentera.eco/es>.

¹⁷ Analizando la capacidad de carga de la red viaria de Formentera, con el manual (*Transportation Research Board*) que recomienda el Ministerio de Fomento por los estudios de tráfico.

¹⁸ Redacción del Profesor Titular del Derecho Administrativo de la UIB, Dr. Felio J. Bauzá Martorell, en enero de 2021.

refieren cuanto al procedimiento, y como ya hemos apuntado, sería más que necesario que se aprobara el Reglamento de la Ley, para clarificar la determinación por el Pleno insular del techo de vehículos; fijar las audiencias e informaciones públicas correspondientes y orquestar, con detalle previo, la intervención de todos los sujetos interesados y/o concernidos, que son muchos y diversos, como muchos y diversos —y dignos de toda protección— son los valores medioambientales a proteger *de* y *en* Formentera, ejemplo palmario de intento de cumplimiento de la idea o política pública, tan en boga en nuestros días, de respuestas locales a problemas globales.

V. La novísima Ley estatal 7/2021 de cambio climático y transición energética: un referendo del camino emprendido en Formentera

No podemos finalizar este Comentario sin referir que la aprobación por las Cortes Generales de la novísima Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética,¹⁹ auténtico hito en materia de sostenibilidad, constituye una confirmación de la política iniciada por Formentera (y las Illes Balears), ahora extensible como idea o política pública al conjunto del Derecho español (con concreciones diversas, no obstante, y obviamente), como normativa básica, para todas las islas de las comunidades autónomas insulares de España —esto es, el resto de las Balears y las Canarias— y que puedan encontrarse con similar problemática, u otra u otras, en materia de movilidad y tráfico automovilístico. Y la Ley involucra al Estado, y exige su intervención, si así lo solicitan dichas Comunidades Autónomas insulares, de modo que aquel ya no es ajeno a las necesidades de ordenación del tráfico en los territorios insulares, por descontado, pero también, por razones de teleología y finalidad misma de la medida, *hacia* los propios territorios insulares (*ex art. 138.1 in fine* de la Constitución y lo establecido respectivamente en los Estatutos balear y canario), con decisiones explícitas *ad hoc*, en particular de aquellos territorios más saturados o congestionados, y de cuanto significa la capacidad de carga automovilística en los

¹⁹ BOE núm. 121, de 21 de mayo de 2021, con entrada en vigor el día siguiente. El expediente de tramitación parlamentaria, según la web oficial del Congreso de los Diputados, localizable así: https://www.congreso.es/busqueda-deiniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_iniciativas_mode=mostrarDetalle&_iniciativas_legislatura=XIV&_iniciativas_id=121%2F000019.

mismos, en vistas a hacer frente de manera efectiva a su vulnerabilidad frente al cambio climático y asimismo establecer medidas de promoción de *movilidad limpia*, en el marco de la normativa de la Unión Europea, para determinados segmentos o tipos de vehículos a motor.

En efecto, así se deriva de la Exposición de Motivos de la Ley recién aprobada:

«[L]os territorios insulares adoptarán planes de movilidad urbana sostenible coherentes con los planes de calidad del aire que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad. Asimismo [y se regula en el Título IV de la Ley 7/2021], se ofrece la posibilidad a las Comunidades Autónomas insulares, por su vulnerabilidad frente al cambio climático, a instar al Estado a establecer medidas de promoción de movilidad limpia, consistentes en restricciones de la circulación de turismos y furgonetas en su ámbito territorial».

Y se concreta en el Título IV, dedicado precisamente a la *Movilidad sin emisiones y transporte* (arts. 14 a 16) con el art. 14, titulado *Promoción de movilidad sin emisiones*, y cuyo apartado 3 establece medidas que ya nos son «conocidas» por lo aprobado respecto a Formentera en 2019, específicamente, por la Ley 7/2019, que aquí versamos; y para el conjunto de las Balears, por la Ley 10/2019, igualmente. De ahí el valor de la normativa formenterense, y de la balear, como «antecedente» en parte, por cuanto la respuesta del legislador estatal, sensible a estas necesidades, sin ser exactamente una respuesta idéntica, es similar y va en ese sentido, fijando un marco amplio de medidas y posibilidades a adoptar.²⁰ La característica fundamental es que en ese art. 14.3 de la Ley 7/2021 se

²⁰ En efecto, el art. 14.3 de la Ley 7/2021 establece que «los territorios insulares adoptarán antes de 2023 planes de movilidad urbana sostenible que introduzcan medidas de mitigación que permitan reducir las emisiones derivadas de la movilidad incluyendo, al menos:

- a) El establecimiento de zonas de bajas emisiones antes de 2023.
- b) Medidas para facilitar los desplazamientos a pie, en bicicleta u otros medios de transporte activo, asociándolos con hábitos de vida saludables, así como corredores verdes intraurbanos que conecten los espacios verdes con las grandes áreas verdes periurbanas.
- c) Medidas para la mejora y uso de la red de transporte público, incluyendo medidas de integración multimodal.
- d) Medidas para la electrificación de la red de transporte público y otros combustibles sin emisiones de gases de efecto invernadero, como el biometano.

distingue plenamente entre restricciones de acceso, circulación y estacionamiento de vehículos para mejorar la calidad del aire y mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, y todas esas medidas se prevén como factibles. Y, en lo que afecta de modo estricto a nuestra materia, la misma ya aparece innatamente asumida o aceptada (por la generalidad de la redacción abstracta del precepto y cuanto comporta la función perseguida), en el art. 14.4 de dicha Ley 7/2021, así:

«Artículo 14. Promoción de movilidad sin emisiones

[...]

4. De acuerdo con la normativa de movilidad limpia aprobada por la Unión Europea y con las revisiones y mejoras posteriores que se acuerden, las Comunidades Autónomas insulares, considerando su vulnerabilidad frente al cambio climático, podrán instar al Estado el establecimiento de medidas de promoción de movilidad limpia, consistentes en restricciones en su ámbito territorial de la circulación de turismos y furgonetas».²¹

-
- e) Medidas para fomentar el uso de medios de transporte eléctricos privados, incluyendo puntos de recarga.
 - f) Medidas de impulso de la movilidad eléctrica compartida.
 - g) Medidas destinadas a fomentar el reparto de mercancías y la movilidad al trabajo sostenibles.
 - h) El establecimiento de criterios específicos para mejorar la calidad del aire alrededor de centros escolares, sanitarios u otros de especial sensibilidad, cuando sea necesario de conformidad con la normativa en materia de calidad del aire.
 - i) Integrar los planes específicos de electrificación de última milla con las zonas de bajas emisiones municipales».

²¹ Si bien no se ha aceptado la enmienda 256 formulada por el Senador por las Illes Balears, Sr. Vicenç Vidal Matas (del Grupo Parlamentario Izquierda Confederal), en el sentido de que el art. 14.4 de la Ley contuviera al final del texto un añadido en el sentido literal siguiente: «En el caso de disponer de normativa autonómica ya aprobada más restrictiva en calendario u objetivos, esta será de aplicación», y que innatamente se refiere a Formentera, y cuyo fundamento estaba en la «protección y defensa de la autonomía de los territorios del Estado y el derecho a autolegislar y marcar sus propios calendarios», es evidente que la normativa balear relativa a Formentera se acomoda y encuadra en y al amplio marco o campo que fija la legislación estatal, y es la balear la que se aplicará. Así el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, XIV Legislatura, núm. 175, de 22 de abril de 2021. Proyecto de Ley de cambio climático y transición energética. (621/000020); p. 53. Más información, finalmente, en el Diario de Sesiones, Cortes Generales, Senado, XIV Legislatura, núm. 203,

Y, además, en el art. 15 sobre *Instalación de puntos de recarga eléctrica*, el apartado 4 contempla a la isla como tal, y no solo a la provincia o a la Ciudad Autónoma, sino que atiende a territorios tangibles, desde el punto de vista geográfico, inclusive su diversidad de problemáticas propias, como se colige en el supuesto de una isla.

El valor, en fin, de organismos como el *Consell d'Entitats* de Formentera adquiere incluso superior relevancia y consideración, por lo previsto específicamente en el art. 39 de la Ley sobre la *Participación pública* y lo que llama asambleas municipales, como mecanismo efectivo de participación ciudadana, con un desarrollo extenso.

De tal manera que el ejemplo de Formentera, implementado/desarrollado por la Ley 7/2019, de 8 de febrero, seguro que servirá, en el futuro, como modelo (o, por mejor decir, como uno de los modelos adoptables o pensables),²² para otras islas del conjunto de España, ante necesidades equivalentes o parecidas.

de 23 de abril de 2021, sobre este mismo Proyecto de Ley, p. 11. Allí el Senador Vidal Matas, justificaba esta enmienda (y otras) de la siguiente manera: «Un segundo bloque de enmiendas va dirigido a recoger el hecho insular. Tanto en las Islas Baleares como en las Canarias es donde, evidentemente, se van a percibir más los efectos del cambio climático en nuestro territorio y en nuestras economías. Por tanto, este bloque de enmiendas recoge esta realidad y esa singularidad». Y más adelante, p. 12, se refiere específicamente a la legislación balear en la materia: «Un cuarto bloque de enmiendas va dirigido a defender la Ley de cambio climático de las Illes Balears; una ley que fue pionera en su momento y reconocida a nivel europeo, que pretendía, en alguna medida, prohibir el diésel a partir de 2025, y en 2032 no permitir vehículos que emitieran dióxido de carbono. Por tanto, en un acuerdo con el Gobierno, esta ley tenía que recoger este calendario, tenía que recoger estas capacidades. Creemos que el sistema no recoge las expectativas generadas en las Illes Balears, ya que queremos tener la capacidad de decidir sobre nuestro futuro y sobre nuestra fragilidad. Evidentemente, queremos ejercer nuestras competencias de protección adicional del medioambiente y creemos que todas las Comunidades Autónomas tienen esa capacidad; por tanto, podemos adelantar en un calendario todas las medidas de esta ley y cumplir unos objetivos más restrictivos si así lo consideramos».

²² Por cuanto —según el art. 1 de la propia Ley 7/2019 referido a las *Políticas públicas* implementadas en Formentera— se establece que las Administraciones Públicas (todas) velarán por la sostenibilidad medioambiental y socioeconómica de la isla mediante medidas específicas que de manera preferente eviten o reduzcan, principalmente en los períodos vacacionales, los riesgos derivados de la excesiva afluencia turística y de la saturación de los

VI. Bibliografía

ALOMAR MATEU, J.; LARGACHA POLO, C.; RODRÍGUEZ DÍAZ, J. M. (Estudio Lunar). *Futur del nucli urbà i el Port de la Savina*. Rotterdam (Holanda): Consell Insular de Formentera. DL-F 21/2014. Formentera, 2014, 128 p. Más información: <http://cargocollective.com/estudiolunar/Futur-del-nucli-urba-i-el-port-de-La-Savina>.

LÓPEZ CAMPILLO, C. «Las restricciones al tránsito de vehículos por contaminación atmosférica y su adecuación a la legalidad». *Derecho medioambiental. Noticias Jurídicas*, 1 de mayo de 2007. Más información: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4273-las-restricciones-al-transito-de-vehiculos-por-contaminacion-atmosferica-y-su-adequacion-a-la-legalidad>.

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. «Formentera, territorio y poder público singular y único en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en el conjunto de España». *Revista Jurídica de les Illes Balears*, núm. 13 (2015), p. 37-132.

- «Formentera, o l'assoliment del màxim status possible com a territori i poder públic a les Balears i a l'Estat espanyol». *XI Congrés de la Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana (CCEPC). La construcció del territori: geografia, identitat i usos polítics*. Publicacions de la Coordinadora de Centres d'Estudis de Parla Catalana, 10. Valls: CCEPC, Institut Ramon Muntaner, Centre d'Estudis Comarcals de Banyoles, Cossetània edicions, 2019, p. 157-172.

espacios públicos que la misma comporta (apartado 1). Y en ese sentido, se añade que las Administraciones Públicas (igualmente todas), de acuerdo con dicha Ley 7/2019, orientarán sus políticas, en ese territorio y en el ámbito de sus competencias, a los objetivos de mejora del entorno natural y el medio ambiente, de ordenación de la afluencia turística, de eliminación de la congestión de las vías públicas y de la saturación del parque de vehículos a motor, de mantenimiento de la calidad de vida de la población y de preservación de la buena imagen turística de Formentera (apartado 2). Y un enunciado como el presente se puede subsumir, perfectamente, en los postulados —y contenido— de la novísima Ley estatal de cambio climático y transición energética.

Las singularidades de las reclamaciones por daños causados por las administraciones públicas como consecuencia de la COVID-19

Luis Manent Alonso

Letrado del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

SUMARIO

I. Introducción. II. Plazo de prescripción. 1. *Regla general.* 2. *Reglas especiales.* 3. *Interrupción.* **III. Legitimación.** 1. *Legitimación activa.* A. *Reclamaciones inter vivos.* B. *Reclamaciones mortis causa.* 2. *Legitimación pasiva.* A. *Distribución de responsabilidades.* B. *Actuación a través de entidades de derecho privado.* **IV. Requisitos.** 1. *Daño.* 2. *Lesión antijurídica.* 3. *Funcionamiento de un servicio público.* 4. *Nexo causal.* **V. Circunstancias exoneratorias.** 1. *Fuerza mayor y caso fortuito.* A. *Fuerza mayor.* B. *Caso fortuito.* 2. *Deber de soportar el daño.* A. *Actuación material de la Administración.* B. *Actos administrativos y disposiciones generales anulados.* **VI. Pérdida de oportunidad. VII. Daño desproporcionado. VIII. Culpa *in vigilando*. IX. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador.** 1. *Régimen general.* 2. *Régimen especial* **X. Medidas de ordenación general de la economía. XI. Bibliografía.**

I. Introducción

Aunque la responsabilidad extracontractual o aquiliana es una institución que ya existía en el Derecho romano, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es relativamente reciente. Prevista para los mandatarios de las Administraciones Públicas en los arts. 1902 y 1903 del Código Civil (CC), no obtiene carta de naturaleza hasta la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954. A pesar de ello, «en ninguna otra parcela de nuestro ordenamiento jurídico-público podremos encontrar, seguramente, tantas incoherencias y contradicciones: entre el Derecho normado y el Derecho practicado, entre lo que los

Tribunales dicen y lo que realmente hacen, entre la jurisprudencia española y [...] las tesis defendidas por nuestros autores».¹

Este divorcio entre lo previsto y lo aplicado ha propiciado que en estos menos de 70 años de vida de la responsabilidad patrimonial aflore en esta materia, «con bastante frecuencia[,] el prejuicio emocional de considerar que [la Administración] debería ser la aseguradora universal y a todo riesgo de cualquier resultado lesivo que sufran las personas».²

A juzgar por las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que han comenzado a presentarse ante las distintas Administraciones Públicas, puede afirmarse que la *coronavirus disease* de 2019, en adelante la COVID-19, ha reforzado esta idea de indemnidad patrimonial.

II. Plazo de prescripción

1. Regla general

Las reclamaciones por fallecimiento a causa de la COVID-19 (la enfermedad) y la infección de su virus, el *severe acute respiratory syndrome coronavirus* de tipo 2 (SARS-CoV-2), son los dos elementos fácticos a tener en cuenta para determinar el *dies a quo* del plazo anual previsto en el art. 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

Las reclamaciones por fallecimiento a causa de la COVID-19 no van a plantear problemas de cómputo. Este comenzará a partir de la muerte del contagiado porque «[e]l derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho [...] que motive la indemnización» (art. 67 LPAC).

En cambio, la fijación del *dies a quo* de quienes enfermaron y no fallecieron no va a estar exenta de polémica. «En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas» (art. 67 *in fine* LPAC). Para determinar la fecha del «efecto

¹ DOMÉNECH PASCUAL, G. «Responsabilidad patrimonial de la Administración por los actos jurídicos ilegales. ¿Responsabilidad objetiva o por culpa?». *Revista de Administración Pública*, núm. 183 (2010), pág. 179.

² BLANQUER CRIADO, D. *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Ponencia especial de estudios del Consejo de Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997, pág. 21.

lesivo» habrá que diferenciar los daños permanentes de los continuados.³ Sin embargo, todavía no existen «certezas científicas sobre las consecuencias a medio y largo plazo para la salud de las personas que se han visto afectadas en mayor o menor medida por este virus» (ATC 40/2020, FJ 4b). Por este motivo, aún es pronto para delimitar cuándo los daños serán permanentes o continuados, y en última instancia la fecha de estabilización de las secuelas. En este punto serán determinantes los dictámenes médico-periciales. Únicamente puede señalarse el criterio general según el cual, en las lesiones temporales, el *dies a quo* será el del conocimiento de la curación total, que coincidirá —la mayoría de las veces— con el del alta médica o fin del aislamiento. Por el contrario, las secuelas comienzan a prescribir en el momento en el que puedan conocerse el alcance de los perjuicios producidos por el coronavirus.

En cualquier caso, debemos recordar que los plazos de prescripción estuvieron suspendidos hasta el 4 de junio de 2020 (DA 4 del RD 463/2020, de 14 de marzo).

2. Reglas especiales

Habida cuenta de la gran cantidad de normas que han regulado el funcionamiento de los servicios públicos durante la pandemia, resulta obligada una mención a dos reglas especiales en materia de cómputo de plazos.

- *Responsabilidad por actos y disposiciones anulados.* Si la lesión proviniera de acto o disposición de carácter general, anulado o declarado nulo en vía administrativa o jurisdiccional, el plazo anual se contará desde la notificación

³ Tal y como manifiesta el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, «de un lado, se definen los daños permanentes como aquellos en los que el acto generador de los mismos se agota en un momento concreto, aun cuando sea inalterable y permanente en el tiempo el resultado lesivo [...]; y, de otro, los continuados como aquellos que, con base en una unidad de acto, se producen día a día de manera prolongada y sin solución de continuidad, y el resultado lesivo no puede ser evaluado de manera definitiva hasta que no se adoptan las medidas necesarias para poner fin al mismo. El plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial en este último supuesto no empieza a correr hasta que no cesen los efectos lesivos, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los daños permanentes [...], en los que el plazo empieza a contarse en el momento en que se produce o manifiesta la conducta dañosa» (Dictamen 160/2017, CJ 3).

de la resolución o sentencia definitiva (art. 67.1 LPAC *in fine*).⁴ Así ocurriría, por ejemplo, cuando la reclamación se basase en el auto del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 21/2021, en lo sucesivo TSJ, por el que se denegó la ratificación del toque de queda y el cierre perimetral en el País Vasco.

- *Responsabilidad del Estado legislador*. Cuando la lesión provenga de acto o norma con fuerza de ley declarada inconstitucional, el plazo de un año comenzará a contarse desde la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma (art. 67.1 LPAC *in fine*). En este sentido, habría que estar a la fecha de publicación del fallo en el BOE para reivindicar una compensación económica por entender el Tribunal Constitucional que las medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma excedían de las previstas en el art. 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, para el estado de alarma.

3. Interrupción

El art. 67 LPAC expresa que «[l]os interesados sólo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando no haya prescrito su derecho a reclamar». Establece un plazo de prescripción, y aunque no se afirme expresamente, este «plazo es susceptible de interrupción, reiniciándose su cómputo, una vez desaparecida la causa motivadora de la interrupción» (STS 671/2018, FJ 4b). Ahora bien, «en el ámbito propio del Derecho administrativo, la interrupción de la prescripción está sujeta a sus propias reglas [...] [ello a pesar

⁴ Como afirma BOIX, de esta regla general —notificación de la resolución o sentencia— deben separarse dos supuestos: por un lado, «en el supuesto en que el reclamante sea un tercero ajeno al proceso [o procedimiento] [...]. En este caso, [...] el plazo de prescripción vendrá determinado por el principio de la *actio nata*, es decir por el momento en el que el tercero pueda ejercitar la acción al quedar determinado el alcance de los daños [...]. Por otro lado, [...] en los [casos en los] que los daños no quedan determinados por la sentencia anulatoria firme sino en un momento posterior, por ello el plazo ha de computarse desde la producción efectiva del daño». Así resulta, además de las SSTs de 11 de julio de 2002 y de 3 de octubre de 2006 (núm. recs. 4914/2000 y 3304/2002). BOIX MAÑÓ, P. «Responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 18 (2012), pág. 38.

de que] en la legislación administrativa no existe una previsión concreta sobre las causas interruptivas del plazo de prescripción» (STS 671/2018, FJ 4b).

«Sólo cabe su aplicación, en principio, [...] cuando una reclamación se presenta ante órgano incompetente o se plantea en una sede en que no resulte manifiestamente inidónea o improcedente» (STS 671/2018, FJ 4b). En materia de responsabilidad patrimonial, «la invocación del Art. 1973 del Código Civil [relativo a las causas de prescripción de la acción] es superflua y carece de virtualidad» (STS 857/2011, FJ 5).

Se interrumpiría el plazo de prescripción, por ejemplo, si estando legitimada pasivamente la Administración General del Estado, la reclamación se dirigiese contra la Generalitat Valenciana. También tendría efectos interruptivos la presentación, por un allegado de un fallecido por COVID-19, de una querrela contra un profesional sanitario. En cambio, es más difícil admitir que la interposición de la demanda ante un juzgado de primera instancia reinicie el plazo de prescripción.⁵ Adicionalmente se requiere que el escrito «comporte una manifestación de la voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello» (STS 2247/2000, FJ 3).

III. Legitimación

1. Legitimación activa

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial podrán presentarse por quien haya sufrido los daños corporales —o por su representante legal o voluntario— o

⁵ Interrumpe la prescripción «la iniciación de un proceso penal que verse sobre la posible comisión de hechos delictivos a los que pueda estar ligada la apreciación de responsabilidad civil dimanante de la infracción penal» y «la pendencia de una acción civil encaminada a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración salvo que sea manifiestamente inadecuada» (STS de 21 de marzo de 2000, núm. rec. 427/1996, FJ 3). En nuestra opinión, a día de hoy, el orden civil es una sede manifiestamente improcedente para conocer de pretensiones económicas contra las Administraciones Públicas, incluso aunque concurriese una aseguradora. Esta cuestión fue resuelta tras la modificación del art. 9.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, por las Leyes Orgánicas 6/1998, de 13 de julio, y 19/2003, de 23 de diciembre. La interposición de un recurso de amparo también ha sido considerada en alguna ocasión como «un cauce idóneo para obtener el resarcimiento del daño ocasionado por el funcionamiento anormal» (STS 107/2015, FJ 3).

por sus allegados si aquel ha fallecido. A tal efecto habrá que diferenciar las reclamaciones *inter vivos* de las *mortis causa*.

A. Reclamaciones inter vivos

De acuerdo con el art. 3.1 LPAC, a causa de la pandemia, podrán reclamar frente a las Administraciones Públicas las personas físicas que tengan capacidad de obrar con arreglo a las normas civiles. Estas —arts. 322 y 323 CC— la atribuyen a los mayores de edad y a los menores emancipados o que hayan obtenido el beneficio de la mayor edad. Por tanto, un mayor de edad —y un menor emancipado o beneficiado judicialmente con la mayoría de edad— podrán dirigirse al ayuntamiento que los emplea por no haber adoptado las medidas de prevención oportunas que hubieran evitado el contagio de la COVID-19 que sufrieron.

Además, quienes tengan capacidad de obrar también podrán otorgar, mediante escritura pública (art. 1280.5 CC), poder de representación a un tercero con plena capacidad de obrar para que actúe en su nombre (representación voluntaria).⁶ El art. 5.4 LPAC permite que la escritura pueda estar inscrita en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública o aportarse junto con la reclamación. De igual forma, y sin necesidad de otorgar poder notarial, la representación podrá acreditarse mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o electrónica en la correspondiente sede electrónica.

En cambio, los menores y los incapacitados, según los casos, precisarán de la intervención de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela para interponer una reclamación (art. 3.b LPAC *a sensu contrario*).

- *Menores*. Los menores no emancipados —también los que no hayan obtenido el beneficio de la mayor edad— deberán actuar a través de su representante legal. Este será, en los términos previstos en los arts. 162 y 267 CC, sus padres o tutor. Conviene destacar que las Comunidades Autónomas tienen, ex art. 172.1 CC, la representación legal de los menores en situación de desamparo, entre ellos, los menores extranjeros no acompañados (MENA). Por ello, si estos resultasen contagiados en un

⁶ En ocasiones, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial vienen rubricadas por el perjudicado y su abogado. Para saber quién presenta la reclamación —y conocer si es preciso otorgar un poder de representación— habrá que estar al encabezamiento del escrito. En este deberá señalarse quién interpone la reclamación, el perjudicado o su abogado.

centro de acogida, la Administración autonómica, que es la que tiene competencia en materia de servicios sociales, debería iniciar, de oficio o a instancia del menor u otra persona con interés legítimo, el procedimiento para la designación del defensor judicial a que se refiere el art. 299 CC. Existe un conflicto de interés. De no hacerlo estará facultado para promoverlo el ministerio fiscal (art. 300 CC).

- *Incapacitados.* Para presentar una reclamación de responsabilidad patrimonial, los incapacitados sujetos a patria potestad prorrogada o rehabilitada o a tutela deberán actuar a través de su representante legal salvo que la sentencia de incapacitación establezca otra cosa. En cambio, los incapacitados sometidos a curatela requerirán de la asistencia de curador, que complementa su capacidad de obrar, cuando así lo establezca la sentencia de incapacitación. Lo prescriben los arts. 171, 267 y 289 CC.

B. Reclamaciones mortis causa

La legitimación activa en las reclamaciones *mortis causa* recae, además del causahabiente, en sus allegados. Los juzgados y tribunales y los consejos consultivos difieren acerca del concepto de allegado.⁷ Para comprender el alcance de esta discrepancia hemos de diferenciar según quien haya presentado el escrito de reclamación.

- *Reclamación iniciada por el fallecido.* Si el fallecido por COVID-19 reclamó antes de morir, tanto jurisprudencia como doctrina legal consideran que están legitimados sus herederos *iure hereditatis* porque la acción se incorpora al caudal relicto. Así ocurrirá si un paciente presenta una reclamación por los daños corporales, ocasionados por la COVID-19, y sufridos en un hospital de enfermos crónicos y de larga estancia, y una vez iniciado el procedimiento fallece por otra causa.

⁷ Un completo análisis sobre las diferentes posturas respecto al ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial por los familiares de una persona fallecida puede encontrarse en BOIX MAÑÓ, P. «La acción indemnizatoria por daños no patrimoniales: una posición a favor de su transmisión mortis causa», en BAUZÁ MARTORELL, F. J. (coord.). *Doctrina consultiva: a propósito del 25 aniversario del Consejo Consultivo de las Illes Balears*. Madrid: Wolters Kluwer, 2019, págs. 713-756.

- *Reclamación iniciada por los allegados.* En los casos en los que la persona contagiada por coronavirus no llegase a accionar, serán sus allegados los que, en su caso, deban reclamar. En este punto la jurisprudencia y la doctrina legal no se ponen de acuerdo respecto de quién debe ser considerado allegado.

Los juzgados y tribunales, tanto del orden civil como contencioso-administrativo, entienden que allegado es el heredero, el cual —además— accionaría *iure hereditatis*. Este solo podría reivindicar *iure proprio* los daños morales que acredite por el fallecimiento de un familiar. Ello es así, porque «el ejercicio de la acción [...] tras la muerte de la acreedora ha de fundarse necesariamente en la condición sucesoria» (STSJ de la Comunitat Valenciana 331/2012, FJ 4).⁸

Los consejos consultivos —que no siguen un criterio formal— atribuyen la condición de allegado al familiar que mantenga un vínculo afectivo con el fallecido. También conciben la reclamación de la indemnización como un derecho de carácter personalísimo y no transmisible *mortis causa*. En palabras de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid, el «derecho a reclamar este tipo de indemnizaciones pertenece ex iure proprio a la persona que resulte perjudicada por el suceso y no ex iure hereditatis» (Dictamen 554/2019, CJ 2), y en concepto de daños morales «por el título de convivencia y afectividad más que por el de herederos propiamente dicho» (Dictamen 32/2016, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en adelante DCJC, CJ 3). Ello sería así, porque «fallecida una persona se extingue su personalidad jurídica, y, por tanto, no puede nacer en su favor una pretensión al resarcimiento del daño [...] por los padecimientos experimentados como consecuencia de sufrir» el coronavirus (DCJC 32/2016, CJ 3).

En la práctica, no obstante, el cuántum indemnizatorio es el mismo, tanto si se considera que se acciona *iure hereditatis* como *iure proprio*. Doctrina legal

⁸ Como afirma CANO, «el derecho al resarcimiento por los daños no patrimoniales [léase corporales] nace o surge cuando éstos tienen lugar y es un derecho de crédito como cualquier otro, que sigue el régimen propio de este tipo de derechos, de modo que, como la mayor parte de ellos, no se extingue con la muerte, sino que [...] se integra en la herencia y es transmisible *mortis causa*». CANO CAMPOS, T. «La transmisión *mortis causa* del derecho a ser indemnizado por los daños no patrimoniales causados por la Administración». *Revista de Administración Pública*, núm. 191 (2013), pág. 146.

y jurisprudencia admiten los criterios de baremación del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, ya sea como daño patrimonial *iure hereditatis* o como daño moral *iure proprio*.

«La única diferencia práctica es el círculo de personas legitimadas activamente. Mientras que para la jurisprudencia la legitimación depende de la condición de heredero, para la doctrina legal de un elemento fáctico, el afecto, aunque este debe presumirse en el ámbito familiar. Se exceptúa, por razones obvias, las mujeres maltratadas y los menores en situación de desamparo».⁹

2. Legitimación pasiva

Están legitimadas pasivamente las Administraciones Públicas.¹⁰ En el caso de la AGE la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad por COVID-19 está encomendada a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda mediante acuerdos de encomienda de gestión del art. 11 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJ).¹¹

La legitimación pasiva plantea dos cuestiones relevantes, la distribución de responsabilidades y la responsabilidad patrimonial cuando la Administración actúa a través de entidades de derecho privado.

⁹ MANENT ALONSO, L.; ZAMORA ZARAGOZA, F. J.; TAJUELO CASTILLA, A. «Responsabilidad patrimonial en el ámbito de los servicios sociales», en DE LA CRUZ LÓPEZ, P.; MOLL FERNÁNDEZ-FIGARES, L. (dirs.). *Responsabilidad patrimonial y COVID-19 en los distintos sectores de la actividad*. Madrid: Lefebvre, 2021.

¹⁰ De acuerdo con el art. 2.3 LPAC, están incluidas dentro del concepto de Administración Pública las Administraciones Públicas territoriales y las entidades de derecho público.

¹¹ Una de las encomiendas de gestión para la tramitación de las reclamaciones por COVID-19 es la publicada por Resolución, de 21 de octubre de 2020, del subsecretario de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, entre la Subsecretaría de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y la Subsecretaría de Hacienda.

A. Distribución de responsabilidades

La declaración del estado de alarma ha supuesto la recentralización de competencias, primero en el Gobierno de España, a través del mando único, y después en este y en los presidentes de CCAA, como autoridad competente y autoridades delegadas, respectivamente (cogestión). Mientras duró el mando único, la AGE se hizo cargo de la gestión gubernamental de la crisis sanitaria y las CCAA y Entidades Locales (EELL) de la gestión de los servicios de su competencia. Posteriormente, durante el período de cogestión, la gestión gubernamental recayó en la AGE y en las CCAA.

En opinión de BLANQUER, «en cuanto a los eventuales problemas de imputación de responsabilidad patrimonial durante la vigencia del estado de alarma [...] no resultan cambios relevantes o significativos en la distribución territorial del poder».¹² Para este autor, «la única regla especial de imputación se aplica, cuando el servicio [...] [público] se realiza cumpliendo los requisitos o las condiciones de prestación impuestas por orden de la autoridad gubernamental competente», ya sea esta estatal o autonómica.¹³ De esta manera, en servicios gestionados por CCAA y EELL, la AGE únicamente responderá cuando el resultado lesivo sea consecuencia directa e inmediata del cumplimiento de una orden ministerial.¹⁴ Si la muerte o contagio por COVID-19 se debió al funcionamiento del servicio público, deberá responder de los daños el titular del mismo.¹⁵

¹² BLANQUER CRIADO, D. «Los daños por la COVID-19 (responsabilidad patrimonial, ordenación y privación de derechos», en BLANQUER CRIADO, D. (coord.). *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, pág. 487.

¹³ *Ibidem*, pág. 488.

¹⁴ El mecanismo de imputación será similar al del contratista de la Administración previsto por el art. 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

¹⁵ Siguiendo este criterio de distribución de responsabilidades, estará legitimada pasivamente la AGE respecto de los contagios atribuidos a trabajadores de centros socio-sanitarios de titularidad autonómica por insuficiencia de «las medidas de protección recomendadas por el Ministerio de Sanidad, según al nivel de riesgo al que están expuestos» ex ap. 1.1 de la orden SND/265/2020, de 19 de marzo, de adopción de medidas relativas a las residencias de personas mayores y centros socio-sanitarios, ante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. En cambio, deberá responder la Generalitat de Cataluña si la infección se imputase al plan de acción para la gestión de personas en el

En definitiva, lo fundamental será deslindar si la responsabilidad es atribuible a una actuación material, acto administrativo o disposición general emanada del Gobierno de España o de la Administración de las CCAA y las EELL.

Cuando el daño se haya producido por la actuación conjunta de dos o más Administraciones Públicas, en estos casos, se deberá estar a lo dispuesto en el art. 33.2 LRJ. Estaremos ante un supuesto de corresponsabilidad, cuando los contagios se hayan producido en una residencia de la tercera edad, de titularidad autonómica, cuya desinfección haya corrido a cargo de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

B. Actuación a través de entidades de derecho privado

Las Administraciones Públicas pueden gestionar los servicios públicos «de las siguientes formas: a) Mediante gestión directa o con medios propios. b) Mediante gestión indirecta con arreglo a alguna de las fórmulas establecidas en la normativa sobre contratos del sector público. c) Mediante acuerdos de acción concertada» en el caso de los servicios a las personas a que se refiere la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero, sobre contratación pública.¹⁶

Si se demanda una indemnización por los daños causados a causa de la COVID-19 por los servicios o establecimientos de titularidad de una Administración Pública, la reclamación deberá tramitarse como una reclamación de responsabilidad patrimonial. También deberá actuarse un procedimiento administrativo en los casos de gestión indirecta de servicios públicos. Del art. 35 LRJ resulta que «cuando el daño se impute a un concesionario —o contratista— [...], el perjudicado ha de dirigirse contra la Administración titular del servicio» (STS 4625/2015, FJ 5).

No puede afirmarse lo mismo respecto de los centros de servicios sociales y sanitarios vinculados con una Administración autonómica mediante acuerdos de

ámbito residencial y la asistencia sanitaria en situación de pandemia por COVID-19, de 10 de abril de 2020, de la Generalitat de Cataluña.

¹⁶ Art. 2 de la Ley 7/2017, de 30 de marzo, de la Generalitat, sobre acción concertada para la prestación de servicios a las personas en el ámbito sanitario. A los servicios a las personas se refiere el considerando 114 de la Directiva 2014/24/UE como ciertos servicios sociales, sanitarios y educativos en los que el destinatario directo de los mismos es la persona, en su condición de ser humano dotado de una dignidad.

acción concertada.¹⁷ «Mediante la acción concertada se fomenta que un tercero desarrolle actuaciones de interés público de manera complementaria y paralela a la Administración».¹⁸ En puridad no existe una actuación de una Administración a través de una entidad de Derecho privado.

IV. Requisitos

Las resoluciones de reconocimiento —o de desestimación— de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se presenten con ocasión de la pandemia van a presentar ciertas características comunes. Estas pueden agruparse atendiendo a los requisitos de la responsabilidad patrimonial (daño, lesión antijurídica, funcionamiento de un servicio público y relación de causalidad), las causas de exoneración (fuerza mayor y deber de soportar el daño), los requisitos de las construcciones doctrinales propias de la responsabilidad patrimonial aplicadas a la pandemia (pérdida de oportunidad, daño desproporcionado y culpa *in vigilando*) y los regímenes especiales (responsabilidad del Estado legislador).

¹⁷ Sobre esta cuestión, la utilización del procedimiento administrativo en materia de responsabilidad patrimonial para tramitar peticiones de indemnización en los supuestos de acción concertada, se carece de jurisprudencia. Además, todavía no se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a la cuestión prejudicial planteada por el ATSJ de la Comunitat Valenciana el 30 de julio de 2020 (asunto C-436/2020) sobre su naturaleza jurídica.

¹⁸ MANENT ALONSO, L. «El desconcierto de la acción concertada». *Actualidad Administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019, pág. 566. La acción concertada se diferencia de los contratos y concesiones por la falta de gestión indirecta de servicios públicos. En la acción concertada no se presta un servicio a la Administración. La residencia o centro se relacionan directamente con los usuarios sin que la Administración se interponga entre ambos derivando personas. «En la acción concertada el operador privado presta su servicio de forma directa al usuario, sin intervención del poder adjudicador, en tanto que en los contratos públicos se produce una subordinación a éste, por cuanto el servicio se presta directamente al susodicho poder adjudicador y, en ejecución de las obligaciones resultantes de la relación contractual con éste, indirectamente al usuario/pacientes». MOROTE SARRIÓN, J. V. «Consideraciones sobre la figura de la acción concertada en el ámbito del servicio público sanitario de la Comunidad Valenciana». *Jornadas sobre Novedades de la Ley de Contratos de Sector Público*. Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 8 de marzo de 2018, *pro manuscripto*, pág. 22.

1. Daño

Toda reclamación presupone la existencia de un daño. Los daños resarcibles en concepto de responsabilidad patrimonial por COVID-19 son, básicamente, los daños corporales (muerte, lesiones temporales y secuelas) y morales.¹⁹ Probablemente, la mayoría de reclamaciones que se planteen por el coronavirus serán por fallecimiento de un allegado. También se podrán promover por lesiones temporales o secuelas. Al no existir, desde el punto de vista jurídico, singularidades relevantes en relación con los daños corporales y morales provocados por la COVID-19, no es necesario profundizar en este elemento de la responsabilidad patrimonial.

2. Lesión antijurídica

La antijuridicidad, como elemento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, es una aportación de GARCÍA DE ENTERRÍA. Según este autor, el daño, para que sea indemnizable, debe ser antijurídico. Tendrá tal consideración cuando no exista alguna causa de justificación que lo legitime. Además, la antijuridicidad se predica del daño, no de la conducta administrativa, la cual puede ser lícita o ilícita.²⁰

¹⁹ Las primeras publicaciones científicas destacan la afección de la COVID-19 a los pulmones. El coronavirus puede causar, entre otras patologías: problemas respiratorios, fibrosis pulmonar, disnea, fatiga y lesiones pulmonares inducidas por la ventilación mecánica. El coronavirus también está provocando daños corporales en otros órganos, como el corazón, el intestino, el riñón (por ejemplo, insuficiencia renal crónica), el sistema vascular (*v. gr.* trombosis venosa) y el cerebro (*i. e.* encefalomiелitis diseminada aguda). Incluso se ha llegado a hablar del «síndrome post-covid» como causa de pérdida de fuerza muscular, de cambios en la fuerza motora o sensibilidad, y de depresión, ansiedad, cambios cognitivos, deterioro de la memoria y de la capacidad para razonar. *Cfr.* LÓPEZ LEÓN, S.; WEGMAN-OSTROSKY, T.; PERELMAN, C.; SEPÚLVEDA, R.; REBOLLEDO, P.; CUAPIO, A.; VILLAPOL, S. «50 Long-term effects of COVID-19: a systematic review and meta-analysis». *MedRxiv*: DOI 10.1101/2021.01.27.21250617.

²⁰ *Cfr.* GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa». *Anuario de Derecho Civil*, vol. 8, núm. 4 (1955). Frente a esta tesis existen planteamientos críticos como el de GARCÍA AMADO, J. A. «Una crítica al actual régimen de responsabilidad patrimonial actual (Causas que no causan e imputaciones objetivas bastante subjetivas), en HERRADOR GUARDIA, M. J. (dir.). *Derecho de daños*. Cizur Menor (Navarra): Azanzadi, 2013.

El art. 32.1 LRJ recoge el requisito de la antijuridicidad al supeditar el reconocimiento de una indemnización a la ausencia del deber jurídico de soportar el daño. En efecto, el deber de soportar el daño, que visto desde el punto de vista inverso se conoce como «no antijuridicidad» constituye, junto con la fuerza mayor, la principal causa de liberación del deber de responder de la Administración. Por ello nos remitimos aquí a lo escrito en el apartado sobre el deber de soportar el daño.

3. Funcionamiento de un servicio público

El daño, para que sea resarcible, debe ser provocado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Ello implica tener en cuenta la situación de excepcionalidad creada por el coronavirus, y en particular el «estándar de diligencia» exigible en este contexto a los servicios públicos. La mera titularidad de un centro de referencia estatal no hace responsable al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) de cualquier contagio o fallecimiento de los profesionales que trabajan en él.²¹ La obligación de esta entidad gestora de la Seguridad Social fue la de adoptar las medidas que estaban a su alcance en un contexto de crisis sanitaria global caracterizada por la insuficiencia de medios y la ignorancia de las vías de contagio del coronavirus.

4. Nexo causal

Una Administración Pública solamente deberá responder por la muerte o contagio de una persona por coronavirus cuando «esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla» (STS de 13 de noviembre de 1997, núm. rec. 4451/1993, FJ 1).

Aunque como regla general, en sede de responsabilidad patrimonial, el nexo causal debe ser probado por el reclamante, en nuestra opinión, las singulares características de la pandemia van a requerir una modulación de este principio. Por mor de la regla de la «facilidad de la prueba» deberá producirse, en determinadas ocasiones, una inversión de la carga de la prueba. En estos casos las

²¹ Sobre la responsabilidad de los profesionales contagiados o fallecidos a causa del coronavirus nos remitimos al capítulo relativo a «El personal sanitario y demás empleados públicos dañados por la Covid-19», de BLANQUER CRIADO, D. *La responsabilidad patrimonial en tiempos de pandemia (los poderes públicos y los daños por la crisis de la COVID-19)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020, págs. 261 a 288.

Administraciones Públicas deberían acreditar que la causa de la muerte o infección no fue el coronavirus. Si después de alegado por el reclamante, no lo hicieran, debería presumirse que el motivo del fallecimiento fue la COVID-19.²²

V. Circunstancias exoneratorias

Buena parte de las resoluciones que deniegan el reconocimiento de una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial se fundan en la fuerza mayor y el deber de soportar el daño. En la actualidad, tanto una como otra se emplean a modo de cajón de sastre para eximir a la Administración de responder por el funcionamiento de los servicios públicos.

1. Fuerza mayor y caso fortuito

Como es sabido, la fuerza mayor y el caso fortuito inciden sobre el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento de los servicios públicos. Su relevancia jurídica, no obstante, es diferente. La fuerza mayor es causa liberatoria del deber de responder, el caso fortuito no.

«La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida» (SAN de 13 de febrero de 2009, núm. rec. 581/2007, FJ 2).

²² La inversión de la carga de la prueba debe producirse, entre otros supuestos, con los fallecimientos producidos durante el primer confinamiento, al menos hasta la fase I, en los hospitales. En estos centros se produjeron fallecimientos masivos de personas, a las cuales, en ocasiones, ni se les pudo someter a una prueba de coronavirus, ni se practicó autopsia o prueba que descartase la infección por coronavirus antes de enterrarlos o incinerarlos. Con este escenario, hacer recaer la carga de la prueba sobre el reclamante, daría lugar a un *probatio diabolica*.

A. Fuerza mayor

De acuerdo con el art. 32.1 LRJ, la responsabilidad de las Administraciones Públicas cesa cuando el daño se produce por causa de fuerza mayor. Siendo la COVID-19 un fenómeno natural de efectos catastróficos, en nuestra opinión, un buen número de las resoluciones desestimatorias se basarán en la rotura del nexo causal al atribuir el fallecimiento o contagio a causas de fuerza mayor por haberse facilitado los medios de protección disponibles o aplicado los protocolos de seguridad existentes.

El coronavirus «ha generado daños que ni siquiera adoptando las medidas de prevención exigibles se hubieran podido evitar».²³ Incluso a día de hoy, no es posible tener certeza absoluta sobre las vías de propagación de la COVID-19. «En el estado actual de la investigación científica, cuyos avances son cambiantes con la evolución de los días, incluso de las horas, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus» de la COVID-19 (ATC 40/2020, FJ 4b).

Siguiendo esta línea argumental, habría que entender que los contagios y fallecimientos que se produjeron a pesar de haberse puesto todos los medios disponibles, y teniendo en cuenta el estado de conocimientos de la ciencia, lo fueron por *vis maior*. Fueron daños irresistibles porque no se pudieron haber evitado aunque se hubiesen conocido. Por ello, en nuestra opinión, para exonerar a las Administraciones Públicas bastaría demostrar la observancia e idoneidad del protocolo aplicable, si existiera. Entendemos que no sería necesaria una prueba estricta del origen del contagio, entre otras razones porque esto, en muchas ocasiones, será imposible.

Eso sí, corresponde «a la Administración [...] probar la concurrencia de fuerza mayor» (SAN de 4 de octubre de 2007, núm. rec. 235/2006, FJ 4). Según reiterada jurisprudencia, es «imputable a la Administración la carga referente a la existencia de fuerza mayor, cuando se alegue como causa de exoneración» (SAN de 13 de febrero de 2009, núm. rec. 581/2007, FJ 2).

²³ DOMÉNECH PASCUAL, G. «Responsabilidad Patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del Covid-19». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87 (2020), pág. 105.

B. Caso fortuito

El art. 32.1 LRJ no contempla el caso fortuito entre las causas que eximen a las Administraciones Públicas del deber de responder. Por esta razón, la acreditación de la inobservancia de los protocolos aprobados por las Administraciones Públicas para evitar contagios por coronavirus y la ineficacia de los medios de prevención de contagios va a ser de sumo interés. Estas circunstancias van a servir de criterio tanto para rechazar la producción del daño por fuerza mayor como para vincular este a un caso fortuito derivado del funcionamiento de los servicios públicos. Desarrollamos esta idea.

La vida en sociedad implica la asunción de riesgos, uno de ellos es la contracción de enfermedades. Estos riesgos exceden del ámbito de decisión de los gestores de servicios públicos. Por ello, en abstracto, contagiarse del SARS-CoV-2 no es un «riesgo inherente» al funcionamiento de un servicio público y del que deban responder las Administraciones Públicas. En la mayoría de las ocasiones, las infecciones son un «riesgo general» de la vida en sociedad que puede afectar a cualquier persona, con independencia de su edad, estado de salud y al margen de cualquier clase de actividad administrativa. Esta es la razón por la que los «riesgos inherentes» a la vida en sociedad no son título que dé lugar a responsabilidad administrativa. No existe un nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y la infección o fallecimiento por COVID-19 porque el menoscabo de salud no respondería a circunstancias internas, intrínsecas al funcionamiento de un servicio público. La fuerza mayor rompe el necesario nexo causal.

Ahora bien, cuando el funcionamiento de un servicio público incrementa ese «riesgo general», los contagios y fallecimientos que se produzcan por COVID-19, aunque se consideren fortuitos, serán título suficiente para que responda una Administración del menoscabo de la salud de los ciudadanos. Así ocurrirá en los casos de incumplimiento de los protocolos y falta de idoneidad de los medios para evitar infecciones por coronavirus.

- *Incumplimiento de protocolos.* En este caso los daños serán imputables a las Administraciones como un «riesgo inherente» al funcionamiento de los servicios públicos, aunque sea a título de caso fortuito.

Por esta razón, consideramos, a título de ejemplo, que la Generalitat Valenciana debería responder de los contagios y fallecimientos de personas ingresadas en un centro de discapacitados de su titularidad cuando no se hubiera implementado el «plan de actuación en los centros y recursos dirigidos a personas con diversidad funcional o problemas de salud mental

de la Comunidad Valenciana, en el contexto de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19».²⁴

- *Ineficacia de los medios de prevención de contagios.* La falta de idoneidad de los medios empleados para evitar la propagación del coronavirus es imputable a las Administraciones Públicas. Estas tienen la obligación de poner a disposición de la ciudadanía, y de sus empleados, los medios que estén a su alcance para erradicar la pandemia. Por ello, los contagios que sean consecuencia de la ineficacia de los medios de prevención de contagios, en principio, deben ser indemnizados por las Administraciones Públicas, aunque las infecciones se produzcan de manera fortuita.

Como quiera que estas desgracias pueden caer dentro del ámbito de control de la Administración, *prima facie*, serán consideradas como un «riesgo inherente» al funcionamiento de los servicios públicos. Por esta razón, en principio, deben reputarse como caso fortuito los contagios de personal sanitario en un centro de salud cuando estos se achaquen al empleo de equipamiento de protección inadecuado o insuficiente para prevenir el riesgo de infección. Según nuestro parecer deben exceptuarse del deber de responder aquellos casos de imposibilidad científica de evitar contagios y de escasez evidente de material profiláctico por desabastecimiento. Ambas excepciones se abordan a continuación en relación con el deber de soportar el daño.

2. Deber de soportar el daño

Una cosa es la aparición del SARS-CoV-2 —un hecho calificable como fuerza mayor— y otra las medidas adoptadas por las Administraciones Públicas para hacer frente a esta pandemia. Así, cuando el daño proviene de un hecho, la causa exoneratoria, cuando sea relevante jurídicamente, se vincula con la fuerza mayor.

²⁴ En los centros para discapacitados de la Comunitat Valenciana será parámetro para denegar o reconocer indemnizaciones a los familiares de personas con discapacidad física o intelectual, el cumplimiento del plan de actuación citado en el texto (aprobado por Resolución de 5 de enero de 2021 de la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas y publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* de 7 enero de 2021).

«El concepto de fuerza mayor viene siempre ligado a hechos».²⁵ Por el contrario, cuando la lesión es provocada por el acto de una persona, en este caso la actuación de la Administración, el motivo de liberación será el «deber jurídico de soportar [el daño] de acuerdo con la Ley» (art. 32.1 LRJ). A tal efecto es irrelevante que el contagio se haya producido de manera fortuita. El caso fortuito y el deber de soportar del daño no son incompatibles.

Pues bien, los daños causados por los actos de implementación de medidas tendentes a evitar o minimizar la propagación de la COVID-19 serán indemnizables cuando el particular «no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley» (art. 34.1 LRJ).

Llegados a este punto hemos de diferenciar los daños causados por las actuaciones materiales de la Administración de los provocados por los actos administrativos y disposiciones generales anulados o declarados nulos.

A. Actuación material de la Administración

Aunque, en principio, el deber de soportar el daño solo existe cuando lo establece la ley, en la práctica esta causa de exoneración opera tanto cuando así lo prevé la ley, como cuando no lo contempla expresamente. Además, el deber de soportar el daño opera en paralelo a la responsabilidad derivada de la normativa de prevención de riesgos laborales. Explicamos estas tres afirmaciones a continuación.

- *Deber legal de soportar el daño.* Legalmente cesa el deber de responder de la Administración, «en los casos de [...] daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley» (art. 32.1 LRJ). Un supuesto lo encontramos en la «cláusula de desarrollo» del art. 34 LRJ. Según este precepto «[n]o serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos». Por ello, si se probase que con los conocimientos científicos no era posible evitar las infecciones por COVID-19

²⁵ VILLAR EZCURRA, J. L. «La responsabilidad patrimonial. Una avalancha de reclamaciones», en RECUERDA GIRELA M. Á. (dir.). *Antes de la próxima pandemia*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2020, pág. 322.

habrá que entender que los afectados o sus allegados deberán soportar el daño.²⁶

- *Otros supuestos en los que los ciudadanos deben soportar el daño.* En nuestra opinión, también deberá decaer el deber de responder de Administración, aunque no se haya previsto por la ley de manera expresa, entre otros, en los siguientes supuestos: para no convertir a las Administraciones en aseguradoras universales de riesgos; por caracterizar la prestación de los servicios públicos como obligaciones de medios; por no infringirse la *lex artis*: o cuando los riesgos sean creados por el contagiado (creación de riesgos) o sean aceptados por él (actuación a propio riesgo).
 - a) Aseguradora universal. «La prestación por la Administración de un determinado servicio público o la titularidad de una determinada infraestructura no implica de forma automática que se convierta la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos de eventos desfavorables para los administrados» (con. 3 DCJC 248/2021). Por esta razón, la mera alegación de un extranjero de haber contraído la COVID-19 en un centro de internamiento de extranjeros del Ministerio del Interior no es razón suficiente para obtener una indemnización.
 - b) Obligaciones de medios. En sede de responsabilidad patrimonial, las obligaciones de prevención, por ejemplo respecto del personal sanitario en contacto directo con ingresados por coronavirus, son obligaciones de adoptar los medios a su alcance. No son obligaciones de resultados. «Y, así a los servicios públicos de salud no se les puede exigir más que una actuación correcta y a tiempo conforme a las técnicas vigentes en

²⁶ Señalamos un ejemplo de la «cláusula de desarrollo». Con carácter general, el Consell Insular de Mallorca, como Administración Pública, deberá responder de las infecciones por COVID-19 de sus trabajadores motivadas por el empleo de equipamiento de protección ineficaz en una estación depuradora de aguas residuales de su titularidad, aun cuando se hubiese actuado siguiendo un protocolo. En principio, la falta de idoneidad de las medidas profilácticas debe dar lugar a responsabilidad de la Administración. Hay que entender que los contagios se producen por caso fortuito y no por fuerza mayor. No obstante, esta responsabilidad cesa si se probase la inexistencia en el mercado de material apto para evitar contagios. También podrá alegarse por la Administración la «cláusula de desarrollo» para desestimar reclamaciones por fallecimiento en hospitales a quienes se les haya aplicado un tratamiento que, *a posteriori*, a la luz de nuevos conocimientos científicos, resultó erróneo.

función del conocimiento de la práctica sanitaria» (STS de 7 de noviembre de 2011, núm. rec. 3879/2009, FJ 4). De ahí que no pueda hacerse responder a las Administraciones Públicas por la propagación del coronavirus —y el consecuente contagio por desabastecimiento de material protector— durante los primeros meses de la pandemia.²⁷

- c) *Lex artis ad hoc*. En los fallecimientos o infecciones en hospitales por coronavirus será utilizado el criterio de la *lex artis* «como referente para determinar si la actuación médica es, o no, correcta; independientemente del resultado producido en la salud o en la vida del enfermo, ya que no le es posible ni a la ciencia ni a la Administración garantizar, en todo caso, la sanidad o la salud del paciente». Ante el desconocimiento médico sobre la forma de abordar clínicamente la COVID-19 creemos que un buen número de informes médicos que sustenten las resoluciones desestimatorias lo harán por entender que la muerte o las lesiones «no son imputables a la Administración y no tendrán la consideración de antijurídicos, por lo que deberán ser soportados por el perjudicado» (con. 4 Dictamen 131/2017 del Consell Consultiu de les Illes Balears). Según afirma este órgano consultivo, «la obligación del profesional de la medicina es de medios y no de resultados».
- d) Creación de riesgos y actuación a propio riesgo. Seguramente, el deber de soportar el daño también sea utilizado para descartar la responsabilidad patrimonial cuando el reclamante, *v. gr.* un militar de la UME, haya sido «el que creó la situación del riesgo», por ejemplo, no utilizando un equipo de protección individual (EPI) (STS de 31 de enero de 2006, núm. rec. 9060/1998, FJ 3). Cuando se desconozca el origen del contagio, también podrá dispensarse a las CCAA del deber de indemnizar, respecto de los profesionales de los servicios sociales, afirmando que se ha producido una «aceptación de un riesgo que no es meramente hipotético sino perfectamente constatado por la práctica y

²⁷ Es un hecho notorio que, al menos en los primeros meses de la pandemia, la propagación del coronavirus debe considerarse como un supuesto de fuerza mayor, y que al ser imprevisible, a los efectos de reconocer una indemnización, no era exigible a las Administraciones Públicas disponer de mascarillas, gafas, batas impermeables, gel hidroalcohólico, guantes, líquido desinfectante —ni mucho menos EPI— para todos sus centros sanitarios.

estadísticamente cuantificado» (STS de 10 de abril de 2000, núm. rec. 9147/1995, FJ 3).

- *Prevención de riesgos laborales.* No estará prejuzgada la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas cuando estas se hayan visto afectadas por una de las múltiples sentencias de los juzgados y salas de lo social —por todas la STS 218/2021— que les han condenado por infringir la normativa de prevención de riesgos laborales. Es perfectamente posible que un juzgado de lo social declare la responsabilidad de una entidad local por infracción de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, y que otro de lo contencioso-administrativo desestime un recurso por no concurrir los requisitos del art. 32 LRJ.²⁸

B. Actos administrativos y disposiciones generales anulados

Como regla general existe el deber de soportar los daños derivados de la expulsión del ordenamiento jurídico de un acto administrativo o disposición general. Para que pueda exigirse responsabilidad patrimonial deberá probarse que las medidas tomadas a causa de la pandemia, anuladas o declaradas nulas, fueron «irrazonables» o «arbitrarias» aplicando la doctrina del «margen de discrecionalidad» que arranca con la STS de 5 de febrero de 1996 (STS de 5 de febrero de 1996, núm. rec. 2034/1993).²⁹ Ahora bien, a diferencia de la

²⁸ En este sentido, para diferenciar la responsabilidad patrimonial de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, conviene citar la STS 1271/2020, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. En ella se condenó la Ministerio de Sanidad porque en el segundo trimestre de 2020, las Administraciones Públicas «carecieron de los medios de protección necesarios lo cual supuso un serio riesgo para los derechos fundamentales» de los profesionales que actuaron en primera línea de la pandemia. Ahora bien, según dijera la misma Sentencia, en ese procedimiento, en el que se demandaba la entrega de medios de protección, no se hacía «un juicio de culpabilidad, ni imputaciones de responsabilidad» patrimonial de las Administraciones Públicas (FJ 7).

²⁹ Con anterioridad se había admitido la responsabilidad por actos declarados nulos, pero aplicando la doctrina del «margen de tolerancia». En virtud de la misma la anulación de un acto no suponía el derecho a una indemnización. Esta solo nacería si concurren los requisitos establecidos legalmente, lo que suponía una remisión a la teoría del «margen de tolerancia» o «tesis liberatoria de la responsabilidad patrimonial de no concurrir flagrante desatención de la normativa» (STS de 15 de noviembre de 1989, núm. rec. 1029/1985, FJ 2).

responsabilidad derivada de una actuación material de la Administración, en estos casos, «la antijuridicidad, no toma como referencia al propio particular (y la inexistencia de un deber de soportar la lesión) [...] [sino que] se traslada a la Administración, exigiendo probar que la conducta generadora de la lesión ha sido irracional o desproporcionada».³⁰

En estos casos, además, hay que distinguir el régimen de los actos administrativos del de las disposiciones reglamentarias. En el primer supuesto, adicionalmente, habrá que tener en cuenta si se han ejercitado potestades regladas o discrecionales. Mención especial merecen la ratificación judicial de las medidas limitativas de derechos fundamentales.

- *Anulación o nulidad de actos administrativos.* Con carácter general, «la imputación del deber de soportar el daño ha de encontrar su fundamento en un título que legalmente imponga a los ciudadanos esa carga» (STS de 17 de febrero de 2015, núm. rec. 2335/2012, FJ 3).
 - a) Potestades discrecionales. En el ejercicio de potestades discrecionales el título de imputación «sería la propia norma que configura esas potestades discrecionales la que impondría el deber de soportar los daños ocasionados por el acto, siempre que la decisión adoptada fuese razonable y razonada y se atuviera a los elementos reglados que se imponen en el ejercicio de esas potestades» (STS de 17 de febrero de 2015, núm. rec. 2335/2012, FJ 3). Un claro ejemplo de potestad discrecional lo tendríamos en una resolución que establece el orden de prioridad de vacunación contra el coronavirus.³¹

Con la doctrina del «margen de tolerancia», el TS pasa «de la denominada doctrina del “margen de tolerancia” a la doctrina del “margen de apreciación”, lo que significa desplazar el debate del análisis de la actuación (atendiendo a una mayor o menor negligencia) al deber jurídico de soportar el daño, para llegar a un mismo fin, es decir, la no responsabilidad objetiva ni automática derivada de la anulación de actos y disposiciones administrativas, mediante la aplicación de criterios, en ambos casos, subjetivos». BOIX MAÑO, P. «Responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos», cit., pág. 23.

³⁰ VILLAR EZCURRA, J. L. «La responsabilidad patrimonial. Una avalancha de reclamaciones», cit., pág. 324.

³¹ La eventual anulación de la preferencia, en la vacunación, de personas de la tercera edad que vivan en una residencia, prevista en el Plan de vacunación contra la Covid-19, aprobado por el Consejo de Ministros de 24 de noviembre de 2020, no daría lugar automáticamente a

- b) Potestades regladas. «También resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública» (STS de 17 de febrero de 2015, núm. rec. 2335/2012, FJ 3). Así sucederá, entre otros supuestos, cuando la decisión reglada «ha de integrarse mediante la apreciación [...] de conceptos [jurídicamente] indeterminados [...], [o en] aquellos supuestos en que el acto se inserta en un proceso administrativo complejo [...]. Y lo mismo para los casos en que la decisión administrativa tiene su base en una ponderación valorativa de los elementos concurrentes hecha de una manera [...] razonada y razonable» (STSJ de Navarra 181/2015, FJ 3.7). El ejemplo habitual del ejercicio de potestades regladas basadas en conceptos jurídicos indeterminados son las sanciones administrativas.³²
- *Nulidad de disposiciones generales*. En la declaración de nulidad de las disposiciones generales se aplica la teoría del «margen de apreciación» con ciertos matices.
- a) Pretensiones de plena jurisdicción. Solo podrán dar lugar a resarcimiento las pretensiones de plena jurisdicción. En los recursos contencioso-

responsabilidad patrimonial. Más bien al contrario, probablemente, se desestimen reclamaciones patrimoniales de los familiares de ancianos fallecidos por COVID-19 «por vivir en su casa» o «a cargo de su familia». Bastará justificar que la prioridad cuestionada fuese razonable y razonada. Sobre este particular podrá esgrimirse que las residencias son puntos de concentración de personas mayores, y por lo tanto lugares idóneos para comenzar una rápida vacunación de población de riesgo, así como que son focos de contagios.

³² Por poner un ejemplo, en nuestra opinión no sería resarcible, en concepto de responsabilidad patrimonial, la anulación judicial de una sanción, impuesta por infringir el «confinamiento domiciliario» impuesto por el RD 463/2020 si el policía denunciante entendió que el motivo alegado para estar en la calle no era una «causa de fuerza mayor o situación de necesidad» de su artículo 7.1.g). La Administración tampoco tendría que indemnizar al sancionado si el juzgado considerase que la mera deambulacion por la vía pública no supuso una «desobediencia o la resistencia a la autoridad o a sus agentes en el ejercicio de sus funciones» del art. 36.6 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. En ambos casos, una potestad reglada como la sancionadora, se basa en la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados.

administrativos contra disposiciones generales puede ejercerse una pretensión de nulidad o de plena jurisdicción (art. 31 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en lo sucesivo LJCA). En esta última, además de la nulidad de la disposición general, se solicita el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, en la que podrá demandarse «la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda» (art. 31.2 LJCA). Estas pretensiones, sin embargo, no pueden ser ejercitadas por las asociaciones representativas de intereses colectivos.³³

- b) Actos administrativos firmes. «Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales» (art. 73 LJCA). De esta manera la nulidad de una norma no se comunica a los actos administrativos dictados en su aplicación que no fueron recurridos en su día.³⁴
- c) Recurso indirecto contra reglamentos. «En el recurso directo [contra reglamentos] son nulos los actos dictados en aplicación de la

³³ En este sentido, no podría reconocerse una indemnización si la Asociación Madrileña de Empresarios de la Restauración (AMER), como es lo propio, solo hubiese ejercido por una pretensión de nulidad al impugnar el art. 10 de la Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Este precepto limitó el aforo de los establecimientos de comercio minorista al 30 por ciento.

³⁴ Así, una eventual declaración judicial de nulidad del artículo 2.1 de la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, no afectaría a la Resolución de la consejera de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que impidió a un centro de menores de titularidad privada tramitar un expediente de regulación temporal de empleo (ERTE) por considerar imprescindibles sus servicios. Este precepto de la Orden SND/275/2020 dispuso que centros de servicios sociales de carácter residencial «deberán mantener su actividad, no pudiendo adoptar medida alguna que [...] conlleve el cierre, reducción o suspensión de actividades o de contratos laborales, salvo que la autoridad competente de la comunidad autónoma determine, por las circunstancias concurrentes, que el mantenimiento de la actividad del centro no es imprescindible». La declaración de nulidad de la norma no afecta a los actos administrativos consentidos.

disposición declarada nula, salvo los que hubieran devenido firmes, administrativa o jurisdiccionalmente, y en el recurso indirecto son todos válidos, excepto el específicamente impugnado» (ATS de 31 de mayo de 2005, núm. rec. 30/2000, FJ 1). Por esta razón el recurso indirecto contra reglamentos solo beneficia al recurrente que cuestionó la legalidad de la disposición general aplicada.³⁵

- *Falta de ratificación judicial de medidas limitativas de derechos fundamentales.* Sin la cobertura del estado de alarma las medidas limitativas de derechos fundamentales deben someterse a confirmación de los juzgados y tribunales del orden contencioso-administrativo. Por ello, la adopción, por la autoridad sanitaria, de medidas urgentes o necesarias para la salud pública que impliquen una limitación o restricción de derechos fundamentales requiere ratificación judicial, tanto si revisten la forma de acto administrativo como de disposición judicial (arts. 8.6 y 10.8 LJCA).

En abstracto, la falta de ratificación judicial de un acto administrativo o disposición general de la autoridad sanitaria podría dar lugar a responsabilidad de la Administración. En nuestra opinión, en estos casos, también habría que invocar *mutatis mutandis* la doctrina del «margen de apreciación». Pues bien, la aplicación de la teoría del «margen de apreciación» a la no ratificación de «cierres perimetrales» y «toques de queda» posteriores al 21 de junio de 2020 y 9 de mayo de 2021, día de terminación del primer y tercer estado de alarma, respectivamente, en nuestra opinión, debería llevar a desestimar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.³⁶

³⁵ Esta es la razón por la que la declaración de nulidad de una disposición general aplicada solo beneficia económicamente al recurrente —v. gr. un gimnasio— que recurrió la denegación de una autorización por considerar que la disposición general en que se basaba era nula.

³⁶ La Orden 1273/2020, de 1 de octubre, de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por la que se acordó el confinamiento temporal de determinadas localidades, no fue ratificada por el ATSJ de la Comunidad de Madrid 128/2020, por falta de declaración de estado de alarma. Ya en el tercer estado de alarma, el ATSJ de Canarias 138/2021 no ratificó el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Canarias, de 6 de mayo de 2021, en cuanto prohibía los desplazamientos entre las islas y sometía a autorización la celebración de actos de culto al aire libre. Días después fue confirmado dicho auto por la STS 719/2021. En cambio, los ATSJ

VI. Pérdida de oportunidad

«La doctrina de la pérdida de oportunidad permite dar una respuesta indemnizatoria en los casos en que el daño es la incertidumbre en torno a la secuencia que hubieran tomado los hechos de haberse seguido en el funcionamiento del servicio otros parámetros de actuación, contrayéndose como figura alternativa a la *lex artis*» (STSJ de Galicia 1113/2007, FJ 4). «Estamos ante un recurso a la gestión de la incertidumbre por dificultad o imposibilidad de prueba, de manera directa y exclusiva, de un nexo causal entre el funcionamiento del servicio [...] y el daño producido» (con. 4 DCJC 517/2020).

Esta pérdida de oportunidad será invocable, entre otros supuestos, respecto de los fallecimientos de personas internadas en una residencia de mayores, a las que se les denegó la hospitalización. Podrá alegarse que, de haber sido asistidas con un respirador y de haber recibido atención médica hospitalaria, podría haberse salvado la vida.³⁷ A nuestro parecer, en situaciones de «medicina de guerra», *de facto* no había otra opción, por lo que no pudo haber pérdida de oportunidad. Como afirman DE MONTALVO y BELLVER, «la priorización fue el primer debate ético de calado

de la Comunitat Valenciana 173/2021 y 195/2021 ratificaron el toque de queda acordado por sendas resoluciones de la consellera de Sanidad Universal y Salud Pública de 6 y de 1 de mayo de 2021. En el mismo sentido, el ATSJ de Baleares 152/2021 entendió que las medidas del Govern, adoptadas el 5 de mayo de 2021, relativas al «toque de queda», «cierre perimetral» y limitación de aforo en centros de culto y del número de personas en reuniones estaban «adecuadamente justificadas y debidamente proporcionadas».

³⁷ En nuestra opinión, en el caso de ancianos fallecidos en un residencia de personas mayores habrá que diferenciar: por un lado, aquellos casos en los que se denegó la derivación a un hospital por inexistencia de plazas disponibles en la unidad de cuidados intensivos (UCI) a causa de una avalancha de ingresos; o por asignar esa plaza a otra persona con mayor probabilidad de supervivencia (triaje, medicina de guerra), siguiendo, por ejemplo, las pautas del Informe del Comité de Bioética de España sobre los aspectos bioéticos de la priorización de recursos sanitarios en el contexto de la crisis del Covid-19, de 25 de marzo de 2020. Por otro lado, serán distintos los supuestos en los que los que, tras valorar el ingreso hospitalario, se optó por tratar a la persona con discapacidad intelectual en el centro de salud mental por considerar que era la decisión óptima. En estos casos podría estimarse la reclamación si se cumpliesen los requisitos de los arts. 32 y siguientes LRJ.

de esta crisis sanitaria [porque] [...] el *todo para todos, siempre y ya* es sencillamente imposible».³⁸

También podría sustentarse una pérdida de oportunidad respecto de los fallecimientos por trombosis por inoculación de la vacuna de una determinada empresa farmacéutica. Los familiares podrán alegar que, de haberse inyectado una vacuna de distinta empresa, y con un porcentaje inferior de muertes, podría haberse salvado la vida.³⁹

Los médicos residentes que vieron frustrada la completa realización de rotatorios en otros hospitales, incluso en el extranjero, también podrán alegar pérdida de oportunidad.⁴⁰

VII. Daño desproporcionado

La teoría del daño desproporcionado se aplica a los resultados clamorosos y obliga al causante del daño —la Administración— a justificar la razón del mismo. Es una concreción del principio de facilidad y proximidad probatoria que «crea una

³⁸ MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. de; BELLVER CAPELLA, V. «Priorizar sin discriminar: la doctrina del Comité de Bioética de España sobre derechos de las personas con discapacidad en un contexto de pandemia». *IgualdadES*, núm. 3 (2020), pág. 315.

³⁹ Respecto del fallecimiento por vacunación consideramos que siendo tan baja la pérdida de oportunidad, esta no será resarcible. «Con esta vía, no se indemniza la lesión o muerte producida sino la pérdida de expectativas de curación o salvación, las cuales deben ser al menos probables». Compartimos con DOMÉNECH que la doctrina de la pérdida de oportunidad «podría aplicarse en los casos en los que la negligencia cometida incrementó significativamente la probabilidad de que la víctima sufriera el daño que finalmente se materializó, pero no pueda saberse a ciencia cierta si este se hubiera producido igualmente de haber actuado la Administración con el cuidado exigible». DOMÉNECH PASCUAL, G. «Responsabilidad Patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del Covid-19», cit., pág. 106.

⁴⁰ En nuestra opinión, la reclamación de daños morales por pérdida de oportunidad de realizar un rotatorio deberá ser desestimada por enmarcarse en una relación contractual. Estamos ante una relación laboral especial regulada en el RD 1146/2006, de 6 de octubre, relativo a la formación de especialistas en ciencias de la Salud. Por ello, la reivindicación deberá dirigirse a los juzgados y tribunales del orden social a partir del art. 8 del Real Decreto, regulador de las rotaciones, y el contrato que se haya firmado. En abstracto, entendemos que primaría la *clausula rebus sic stantibus* y que no debería reconocerse una indemnización.

deducción de negligencia (*res ipsa loquitur*), una apariencia de prueba de ésta (*Anscheisbeweis*), una culpa virtual (*faute virtuelle*)» (STS 461/2003, FJ 2). Produce una inversión de la carga de la prueba.

Para que prospere la reclamación, según reiterada jurisprudencia, no basta solo con la desproporción. Es necesario que la Administración no acredite la causa por la que se produjo el resultado dañoso. Además, su invocación «debe realizarse de modo que se convierte en el último recurso para evitar el desvalimiento del paciente que, si no se acude a esta forma de valoración del daño, no obtendría la reparación que pretende».⁴¹

Cabe pensar la posible alegación del daño desproporcionado respecto de personas que fallecieron en un hospital, en tiempo de pandemia, como consecuencia de una simple neumonía contraída en casa.⁴²

VIII. Culpa *in vigilando*

Numerosas actividades, aunque son prestadas por empresas, están sujetas a control administrativo. Así ocurre con numerosos servicios sanitarios y sociales. Desde esta perspectiva, cabe hablar de responsabilidad patrimonial por los perjuicios que resulten del ejercicio de competencias de los poderes públicos (*v. gr.* al otorgar la autorización, o al inspeccionar y controlar el desarrollo de la actividad autorizada). En estos casos, también puede exigirse una responsabilidad *in vigilando* por daños que causen los sujetos autorizados.

Para ello hay que atribuir al concepto de funcionamiento del servicio público un enfoque funcional, entendiendo que en ocasiones la actuación de la organización administrativa alcanza a las actividades realizadas por particulares, cuando estas son fomentadas, tuteladas o supervisadas por la Administración. Así, para estos

⁴¹ GERRERO ZAPLANA, J. *Guía práctica de responsabilidad patrimonial sanitaria*. Valladolid: Lex Nova, 2013, pág. 147.

⁴² Estos supuestos difícilmente serán atendidos. Consideramos que bastará un mínimo de prueba sobre la existencia de un foco de contagio de COVID-19 para desestimar la reclamación. «En estos casos, donde el resultado se presenta como una opción posible no es posible aplicar la doctrina del daño desproporcionado, ya que el resultado insatisfactorio se relaciona con la intervención y tratamiento aplicado» (STS de 2 de enero de 2012, núm. rec. 6710/2010, FJ 6).

casos, funcionamiento de servicio público es sinónimo de cualquier actuación, gestión o tarea propias de la función administrativa.

«El presupuesto, por tanto, ha de ser un deficiente ejercicio de las competencias administrativas, en este caso de supervisión, inspección o control, con incidencia en la producción del resultado. Una solución distinta desvirtuaría el sentido de la responsabilidad patrimonial» (con. 4 DCJC 528/2020).

La culpa *in vigilando* puede plantearse como fundamento de responsabilidad por los fallecimientos ocurridos, entre marzo y junio de 2020, en residencias de la tercera edad.⁴³

IX. Responsabilidad patrimonial del Estado legislador

El coronavirus ha incrementado notablemente las funciones de policía de las Administraciones Públicas. Para ello se han aprobado una batería de disposiciones generales restrictivas de los derechos y libertades públicas.⁴⁴ Algunas de ellas han sido cuestionadas desde el punto de vista jurídico.⁴⁵

Sobre este particular se recuerda que en la actualidad se distinguen dos títulos de imputación de responsabilidad patrimonial al Estado legislador: el primero de

⁴³ Creemos que para desestimar reclamación por culpa *in vigilando* será suficiente probar que no hubo un anormal funcionamiento de la función de supervisión. La Administración no gestiona estas residencias de la tercera edad. Lo determinante será el estándar de diligencia exigible a la Administración en un contexto de brusca irrupción de una pandemia mundial de consecuencias inusitadas.

⁴⁴ Una primera sistematización de las medidas adoptadas durante la pandemia para atajar las consecuencias de la COVID-19 puede leerse en VEGA LABELLA, J. I. «Principales medidas adoptadas tras la declaración del estado de alarma», en ALONSO TIMÓN, A. J. (dir.). *Visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración*. Madrid: Lefebvre, 2020, págs. 9 a 29. En la misma obra colectiva también se realiza un análisis crítico, desde el punto de vista de la constitucionalidad y legalidad de estas medidas, en el capítulo relativo a la «la revisión judicial de las medidas limitativas de derechos en el marco del COVID-19» (págs. 91 a 132), redactado por A. J. ALONSO TIMÓN.

⁴⁵ Incluso se ha llegado a afirmar que la declaración del estado de alarma por el RD 463/2020, o su prórroga semestral —entre el 9 de noviembre de 2020 y el 9 de mayo de 2021— por la Resolución del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020, no se ajustan a la Ley Orgánica 4/1981.

carácter general, derivado de actos legislativos no expropiatorios y, el segundo, consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional o de Derecho comunitario anulada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STS 1186/2020, FJ 2).

1. Régimen general

Tras la aprobación de la LRJ, solamente deberá compensarse el daño «cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen» (art. 32.3 LRJ).

En el caso que nos ocupa, las consecuencias del SARS-CoV-2, el RD 463/2020 —que como recuerda la STC 83/2016 tiene rango de ley— no previó mecanismo alguno de resarcimiento por la aplicación de las medidas previstas en él. Los posteriores reales decretos-leyes y decretos-leyes adoptados para hacer frente a la crisis sanitaria tampoco han establecido el deber de las Administraciones Públicas de responder patrimonialmente por el funcionamiento de los servicios públicos. Optaron por mecanismos de justicia distributiva para paliar los efectos del coronavirus (atribuciones patrimoniales solidarias).⁴⁶

En consecuencia, al no haberse reconocido por la legislación de excepción el derecho a obtener una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial, no deberían prosperar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del estado legislador a causa de la COVID-19.

2. Régimen especial

Como quiera que la gestión de la pandemia ha correspondido a los Estados miembros, la responsabilidad del Estado legislador se limitará a supuestos derivados de leyes declaradas inconstitucionales. Probablemente sean escasos los reconocimientos de indemnizaciones por esta vía.

Las pretensiones basadas en la inconstitucionalidad del RD 463/2020 —o de alguno de los reales decretos-leyes o decretos leyes autonómicos aprobados

⁴⁶ Así, el Real Decreto-ley 33/2020, de 3 de noviembre, reconoció una serie de subvenciones directas del art. 22.2.b) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, para financiar proyectos de interés general considerados de interés social de las entidades del tercer sector de acción social de ámbito estatal, así como los gastos de funcionamiento de las mismas.

durante la pandemia— solo serán indemnizables cuando el reclamante haya obtenido previamente sentencia firme, desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, y siempre que se hubiera alegado en él la inconstitucionalidad posteriormente declarada (art. 32.4 LRJ).

X. Medidas de ordenación general de la economía

Desde el 15 de marzo de 2020 hasta la fecha, tanto la AGE como las CCAA han adoptado resoluciones y aprobado normas que han tenido un impacto económico directo en el tejido empresarial español.⁴⁷ Cierres de establecimientos no esenciales, limitaciones de horario de apertura al público, reducciones de aforo, etc..., han limitado los ingresos de un buen número de empresas (gimnasios, restaurantes, teatros, universidades, etc.). Otras medidas —como el «confinamiento», los «cierres perimetrales» y el «toque de queda»—, aunque no tenían como destinatarios a empresarios, han repercutido indirectamente en su actividad al restringir la movilidad de las personas.

Para hacer frente a esta situación excepcional las Administraciones Públicas han adoptado medidas de fomento destinadas a minorar los efectos de la pandemia.⁴⁸ Como quiera que estas atribuciones patrimoniales solidarias no garantizan una indemnidad patrimonial por la COVID-19 diversos empresarios están promoviendo reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Sin embargo, hay que tener presente que las indemnizaciones por responsabilidad patrimonial (del Estado legislador) exigen el funcionamiento de un servicio público y la producción de un daño antijurídico.

En otro orden de cosas, «la prohibición temporal o definitiva de una actividad mercantil resulta del ejercicio de potestades públicas de ordenación que los particulares están jurídicamente obligados a soportar sin compensación

⁴⁷ El art.10.1 del RD 463/2020 suspendió «la actividad de cualquier establecimiento [...] [que pudiera] suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando». Posteriormente, fundamentalmente con el tercer estado de alarma, el del RD 926/2020, las medidas de ordenación de la economía se han adoptado por las CCAA en coordinación con el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

⁴⁸ Entre estas innumerables medidas, hay que citar el Decreto 61/2021, de 14 de mayo, del Consell, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión directa de subvenciones extraordinarias de apoyo a la solvencia empresarial por la COVID-19.

económica».⁴⁹ Estas medidas de ordenación de la economía no pueden dar lugar a responsabilidad patrimonial porque únicamente están limitando el contenido normal de un derecho. Un ejemplo claro lo encontramos en la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco.⁵⁰

XI. Bibliografía

ALONSO TIMÓN, A. J. «La revisión judicial de las medidas limitativas de derechos en el marco del COVID-19», en ALONSO TIMÓN, A. J. (coord.). *Visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración*. Madrid: Lefebvre, 2020.

BLANQUER CRIADO, D. *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Ponencia especial de estudios del Consejo de Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

- «Los daños por la COVID-19 (responsabilidad patrimonial, ordenación y privación de derechos», en BLANQUER CRIADO, D. (coord.). *COVID-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.

⁴⁹ BLANQUER CRIADO, D. «Los daños por la COVID-19 (responsabilidad patrimonial, ordenación y privación de derechos», cit., pág. 424.

⁵⁰ La Ley 28/2005, entre otras medidas, prohibió la venta de tabaco en hospitales y universidades y prohibió su consumo en espacios cerrados abiertos al público. Esta ley, aunque benefició los intereses colectivos y difusos en materia de salud pública, perjudicó a algunos empresarios. A pesar de ello no ha dado lugar a estimaciones de reclamaciones patrimoniales del Estado legislador. Ni siquiera se indemnizó a los empresarios que en una primera fase se acogieron a la posibilidad de instalar mamparas en sus locales para crear una zona separada para fumadores, y que cinco años después vieron como la Ley 42/2010 suprimió las zonas de fumadores. La STS de 21 de febrero de 2014 (núm. rec. 623/2012) entendió que al no vulnerarse el principio de confianza legítima «no existiría propiamente un daño, al faltar el requisito de la antijuridicidad de la lesión». Para el TS, este progresivo «prohibicionismo formaba parte del “signo de los tiempos” [...]. [Por esta razón], [...] la esperanza de que se mantuviese por largo tiempo el régimen excepcional de zonas específicas para fumadores en establecimientos abiertos al público no tenía la solidez suficiente para calificarse [...] de confianza legítima en el mantenimiento de una determinada regulación legal» (FJ 3).

- *La responsabilidad patrimonial en tiempos de pandemia (los poderes públicos y los daños por la crisis de la COVID-19)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2020.
- BOIX MAÑÓ, P. «Responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos administrativos». *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 18 (2012).
- «La acción indemnizatoria por daños no patrimoniales: una posición a favor de su transmisión mortis causa», en BAUZÁ MARTORELL, F. J. (coord.). *Doctrina consultiva: a propósito del 25 aniversario del Consejo Consultivo de las Illes Balears*. Madrid: Wolters Kluwer, 2019.
- CANO CAMPOS, T. «La transmisión *mortis causa* del derecho a ser indemnizado por los daños no patrimoniales causados por la Administración». *Revista de Administración Pública*, núm. 191 (2013).
- GARCÍA AMADO, J. A. «Una crítica al actual régimen de responsabilidad patrimonial actual (Causas que no causan e imputaciones objetivas bastante subjetivas)», en HERRADOR GUARDIA, M. J. (dir.). *Derecho de daños*. Cizur Menor (Navarra): Azanzadi, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Potestad expropiatoria y garantía patrimonial en la nueva Ley de Expropiación Forzosa». *Anuario de Derecho civil*, vol. 8, núm. 4 (1955).
- DOMÉNECH PASCUAL, G. «Responsabilidad patrimonial de la Administración por los actos jurídicos ilegales. ¿Responsabilidad objetiva o por culpa?». *Revista de Administración Pública*, núm. 183 (2010).
- «Responsabilidad Patrimonial del Estado por la gestión de la crisis del Covid-19». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87 (2020), pág. 105.
- GERRERO ZAPLANA, J. *Guía práctica de responsabilidad patrimonial sanitaria*. Valladolid: Lex Nova, 2013.
- MANENT ALONSO, L. «El desconcierto de la acción concertada». *Actualidad Administrativa*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2019.
- MANENT ALONSO, L.; ZAMORA ZARAGOZA, F. J.; TAJUELO CASTILLA, A. «Responsabilidad patrimonial en el ámbito de los servicios sociales», en DE LA CRUZ LÓPEZ, P.; MOLL FERNÁNDEZ-FIGARES, L. (dirs.). *Responsabilidad patrimonial y COVID-19 en los distintos sectores de la actividad*. Madrid: Lefebvre, 2021.
- MONTALVO JÄÄSKELÄINEN, F. de; BELLVER CAPELLA, V. «Priorizar sin discriminar: la doctrina del Comité de Bioética de España sobre derechos de las personas con discapacidad en un contexto de pandemia». *IgualdadES*, núm. 3 (2020), pág. 315.

MOROTE SARRIÓN, J. V. «Consideraciones sobre la figura de la acción concertada en el ámbito del servicio público sanitario de la Comunidad Valenciana». *Jornadas sobre Novedades de la Ley de Contratos de Sector Público*. Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, 8 de marzo de 2018, *pro manuscripto*.

VEGA LABELLA, J. I. «Principales medidas adoptadas tras la declaración del estado de alarma». en ALONSO TIMÓN, A. J. (dir.). *Visión crítica de la gestión del COVID-19 por la Administración*. Madrid: Lefebvre, 2020.

VILLAR EZCURRA, J. L. «La responsabilidad patrimonial. Una avalancha de reclamaciones», en RECUERDA GIRELA, M. Á. (dir.). *Antes de la próxima pandemia*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2020).

COMENTARIS DE JURISPRUDÈNCIA

Eduardo Calderón Susín

Doctor en dret. Magistrat

Carlos Gómez Martínez

President del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears

Ferran Gomila Mercadal

Advocat

Miquel Masot Miquel

Acadèmic de Número de la Reial Acadèmia
de Jurisprudència i Legislació de les Illes Balears

Jaume Munar Fullana

Doctor en dret públic

Fernando Socías Fuster

Magistrat del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears

La configuració de la darrera paraula en el procés penal com a manifestació del dret fonamental a la defensa

Sentència del Tribunal Constitucional (recurs d'empara) núm. 35/2021, de 18 de febrer (Ple) (ponent: Sra. Roca Trías).

La resolució judicial originària i els motius del plantejament de l'empara constitucional

El demandant de l'empara va ser condemnat per un delictes d'amenaques per la Sentència del Jutjat Penal núm. 4 de Palma, de 19 de desembre de 2016, confirmada en desestimar-se el posterior recurs d'apel·lació, que fou resolt per la Sentència de la Secció Segona de l'Audiència Provincial de Balears, de 18 de gener de 2018.

S'invocaven en el procés d'empara tres causes de vulneració de drets fonamentals, concretats en el de tutela judicial efectiva sense indefensió de l'art. 24.1 CE, el de defensa i el d'un procés amb totes les garanties d'acord amb l'art. 24.2 CE. I, més concretament, per la manca d'oferiment al recurrent de l'exercici del dret a la darrera paraula per part del Jutjat.

D'aquesta manera, es plantejaven distintes vulneracions de drets fonamentals, de les quals, de manera preliminar, la Sentència s'encarrega de perfilar les que mereixen una anàlisi prèvia per determinar quina de les queixes podria aconduir, cas d'estimar-se, a una major retroacció del procediment. En aquest cas no seria d'altra que la referida denegació del dret a la darrera paraula de l'acusat, produïda al final de la primera instància de la vista oral de la causa.

A partir del reconeixement del dret en la Llei d'enjudiciament criminal i partint del fet, no discutit per cap de les parts del procediment d'empara, que la titular del Jutjat no es va dirigir a l'acusat per advertir-li i oferir-li, en el tràmit de darrera paraula, el dret a manifestar allò que considerés adient abans de posar fi a l'acte de judici, el TC exposa que allò que, per tant, s'ha de dilucidar, és només la rellevància constitucional efectiva de l'omissió d'aquell tràmit.

Així, tot i que la Sentència ja avança l'extensa i precedent jurisprudència constitucional sobre dita rellevància, de tal manera que la denegació del tràmit comporta vulneració de drets fonamentals, introduirà alguns matisos en els precedents. Per aquest motiu s'explica que el coneixement d'aquest concret recurs

d'empara s'hagi resolt pel Ple del Tribunal, previ l'acord de reservar-se'n el coneixement i a proposta de la Sala Segona.

La naturalesa del dret a la darrera paraula i la seva integració en el dret fonamental a la defensa i a un procés amb totes les garanties

El ressort processal de la darrera paraula connecta, segons l'extensa explicació inicial de la Sentència, amb el dret fonamental a la defensa i a l'assistència de lletrat, i amb el d'un procés amb totes les garanties, d'acord amb l'art. 24.2 CE. En el nostre ordenament del procés penal, s'ofereix el dret a la darrera paraula, amb un component de defensa personal també reconegut en els convenis internacionals subscrits per Espanya, identificat amb un dret d'autodefensa.

Aquest dret o ressort no és un mer formalisme, sinó que té fonament també en el principi que ningú no pot ser condemnat sense ser oït; és a dir, es tracta d'una audiència personal que, encara que sigui mínima, és una garantia separada de l'assistència amb lletrat. Té, per tant, un valor en si mateixa, com a element personal i essencial per a la defensa de l'acusat.

Es recalca justament aquesta dimensió, la d'un dret que concorre amb el de l'assistència tècnica, i amb un contingut propi i relativament autònom, que seria expressió d'un caràcter dual de la defensa penal. La defensa s'ha d'integrar així per dos subjectes processals, com són la persona imputada i el seu advocat defensor, encara que una i altre tenen distint protagonisme. Així mateix, es recalca la darrera paraula com a dret separable del que té l'acusat de ser oït en interrogatori.

També com a qüestió rellevant de partida, la Sentència explicita que el dret a la darrera paraula no està condicionat al fet que l'acusat o el seu lletrat en facin una petició expressa, ni tampoc a la càrrega de formular protesta en el judici, si no s'ofereix el tràmit i conclou l'acte de vista.

Però sí que existeix una altra qüestió rellevant que assenyala el TC, i que motiva com hem vist que la resolució d'aquesta empara s'hagi produït pel Ple, com és que, a partir de la seva Sentència núm. 258/2007, s'exigia addicionalment l'acreditació per l'acusat del fet que la denegació de l'ús de la darrera paraula tengués una repercussió efectiva, a efectes probabilístics, sobre el sentit de la sentència dictada.

Això perquè abans de la doctrina fixada en aquell pronunciament, s'exigia només la càrrega d'acreditar la manca d'oferiment de la possibilitat de manifestar la darrera paraula, o que no hi hagués renunciat.

La matisació de la doctrina de la STC núm. 258/2007, de 18 de desembre, quant a l'exigència d'acreditar indefensió material per la denegació del dret

Com hem avançat, el Ple del TC indica que aquella doctrina anterior s'ha de matisar, i no només pels problemes pràctics que planteja la seva aplicació pels òrgans de la jurisdicció ordinària com també, i sobretot, per atendre raons d'índole constitucional, d'una rellevància innegable. Aquesta matisació que durà a terme és prou extensa en el fonament jurídic quart, i en síntesi en podem extreure el següent resum.

El fet de condicionar el dret a la darrera paraula a una exigència d'acreditar que la seva absència produeix una indefensió material ressalta el paper de l'acusat com a font probatòria, equiparant-la d'alguna manera amb la del dret a la utilització de la prova pertinent. El contingut essencial del dret a la prova pertinent, en la jurisprudència constitucional, es defineix per associació a aquella que resulta decisiva en termes de defensa. Però contràriament, la darrera paraula, per la seva naturalesa, esdevé per si mateixa pertinent sempre, a reserva de la facultat del jutge de dirigir-se a l'acusat en cas d'abús d'aquest dret en referir-se a fets aliens als que són objecte de judici, o per emprar expressions sense sentit o ofensives.

D'altra banda, la importància d'aquest dret autònom a la darrera paraula com expressió de l'autodefensa en el procés penal té reconeixement en la jurisprudència del TEDH, en la interpretació del Conveni de Roma i la previsió del dret mínim a la defensa de l'acusat per si mateix. Aquella jurisprudència, tot i que no configura la darrera paraula com a garantia necessària en tot procés penal, sí que reconeix l'aportació que ofereix, quan l'ordenament de cada Estat ho regula, com a manifestació del dret a l'autodefensa que recull l'art. 6.3 del Conveni.

D'aquesta forma, es completen els arguments de matisació de la doctrina precedent del TC, tot assenyalant que el dret a la darrera paraula de l'acusat, encara que no és el dret de verbalitzar davant el tribunal els fets rellevants per assegurar la seva millor posició en la sentència, sí que és el dret a transmetre-li allò que, a criteri de l'acusat, el tribunal ha de conèixer per tal de dictar una resolució justa, sigui o no decisiu per a la seva absolució o per a una condemna menor.

Finalment, la matisació doctrinal ho és en el sentit que s'ha de considerar vulnerat el dret a la defensa que reconeix l'art. 24.2 CE en tots els casos en què, sense que no hi hagi una renúncia expressa per l'acusat al seu exercici, se li hagi privat del dret a la darrera paraula. Per això, no ha d'acreditar, en la impugnació dirigida contra la sentència, la repercussió o la rellevància hipotètica de la incidència de les expressions a fer davant el tribunal per emetre un veredictes diferent.

En coherència amb tot l'anterior, en el cas s'estima la demanda d'empara per vulneració dels drets fonamentals reconeguts en l'art. 24.2 CE, i es declara pel TC la nul·litat de la Sentència del Jutjat Penal núm. 4 de Palma, i de la Sentència de la Secció Segona de l'Audiència Provincial de Balears, referides més amunt; i s'ordena la retroacció del procediment al moment anterior al de celebració de la vista oral de primera instància, per proveir d'acord amb el dret fonamental que s'ha vulnerat.

Jaume Munar Fullana

Delimitació, i extensió, de l'àmbit de la normativa bàsica estatal en matèria de contractació del sector públic

*Sentència del Tribunal Constitucional (recurs d'inconstitucionalitat)
núm. 68/2021, de 18 de març (Ple) (ponent: Sr. González Rivas).*

La impugnació de la nova legislació estatal de contractes del sector públic pel Govern d'Aragó, per raó de la distribució de competències normatives

El Govern de la Comunitat Autònoma d'Aragó va promoure un recurs d'inconstitucionalitat contra tot un conjunt de preceptes de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), amb la qual es duu a terme la transposició a l'ordenament intern de les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.

La impugnació abastava més d'un centenar de preceptes de la Llei, fos en la totalitat d'alguns articles o fos en determinats apartats o incisos, i tant per raó de la seva aplicabilitat autònoma o per la connexió amb altres articles o disposicions del mateix text legal. És per això que hem d'assenyalar que, lògicament, per l'extensió i format d'aquests comentaris, no drem a terme una descripció acurada dels detalls que porten, en cada cas, a la declaració d'adequació o no al marc constitucional de distribució de competències. Evidentment, es pot acudir al text íntegre, i extens, dels distints fonaments de dret de la Sentència, si és d'interès aprofundir en els raonaments dedicats a cada una de les regulacions en concret que s'havien qüestionat.

S'ha de dir que la motivació del recurs d'inconstitucionalitat es va plantejar pel Govern d'Aragó estrictament a partir de la pretesa vulneració, per part del legislador estatal, de les competències d'aquella comunitat autònoma en matèria de contractació de l'administració pública i d'autoorganització. Des d'aquesta premissa, en aquest comentari intentarem fer una síntesi aproximativa dels eixos principals que ha utilitzat el TC en la fonamentació d'aquesta Sentència, relatiu òbviament a l'abast de la legislació bàsica estatal que pot convergir en el camp de la contractació pública, a partir de distints títols habilitants derivats de la CE. Tanmateix, podem assenyalar que, tot i la seva extensió, segueix una línia continuista de l'abundant jurisprudència constitucional ja dictada en aquest sector normatiu.

Perquè certament, si haguéssim d'avançar alguna conclusió de la lectura de la Sentència que ara ens ocuparà és precisament aquesta, és a dir, que tot i la seva

enorme extensió, com veurem no suposarà en definitiva cap innovació respecte a l'abundant doctrina precedent, i que ja ha anat delimitant els marges de la regulació bàsica estatal en matèria de contractació pública, i per derivació els de la legislació autonòmica de desplegament, respectivament. Per això, en els apartats finals dels nostres comentaris, plantejarem alguna reflexió sobre el paper que pot tenir aquesta Sentència des de la perspectiva d'assentar un marc, atès que s'ha dictat analitzant una norma estatal generalista i també molt detallista, que permeti als legisladors autonòmics conèixer el marge, i també els possibles plantejaments, del desplegament normatiu dels aspectes bàsics.

El plantejament del recurs d'inconstitucionalitat

Les parts del procés constitucional no discutien que, d'acord amb l'art. 149.1.18 CE, l'Estat té la competència per al dictat de la legislació bàsica en matèria de contractació administrativa o del sector públic; com era també indiscutible que les comunitats autònomes poden assumir estatutàriament la competència legislativa de desplegament, i la d'execució. En el cas d'Aragó, tant la competència genèrica de desplegament de les bases estatals de l'art. 149.1.18 CE, com la més específica sobre contractació de l'administració pública de la comunitat autònoma, es troben recollides en el seu Estatut, qualificades com a competències compartides.

El conflicte se centrava en la discussió, pel Govern d'Aragó, del fet que el gruix de la normativa impugnada havia incorporat una regulació tan detallada i exhaustiva de la matèria que deixava pràcticament sense contingut la potestat legislativa i reglamentària autonòmica en la matèria. Els preceptes que impugnava es criticaven per entendre que no constituïen legislació bàsica en matèria de contractació pública, i aquesta és en essència la qüestió de fons a què cal reconduir els motius d'impugnació, no sense que abans el TC hagi hagut d'escometre algunes qüestions també al·legades.

Una d'elles era la vulneració del principi de neutralitat en la transposició del dret europeu, pel que afecta la distribució interna, estatal i autonòmica, de competències. En aquest aspecte, tot i recordar que no hi ha cap objecció perquè una comunitat autònoma executi el dret de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències, també recalca que ho és amb salvaguarda, en tot cas, de la competència bàsica estatal. Per això i per derivació, la Sentència liquida ràpidament aquesta qüestió, remetent-se al moment de l'examen individual del caràcter o no de norma bàsica de cada un dels preceptes impugnats pel Govern aragonès.

La segona, quant a la pretesa equiparació de la Comunitat Autònoma d'Aragó a les dues comunitats autònomes de regim foral, Navarra i el País Basc i, per tant, per tractar d'obtenir l'extensió de les disposicions finals segona i tercera de la LCSP. Això sobre la base del concepte de territori foral que recull l'Estatut d'autonomia aragonès. També es liquida ràpidament aquest argument, com era d'intuir, i si se'ns permet la llicència, potser era una incidència de la qual segurament el mateix Govern autonòmic recurrent n'era conscient del seu escàs recorregut. Al TC li ha bastat remetre's a la seva doctrina per tal de recordar que la disposició addicional primera de la CE, i les conseqüències que se'n deriven, són només aplicables a les comunitats autònomes de Navarra i del País Basc, sense possibilitats d'extensió a d'altres comunitats per una mera previsió en el seu estatut o en una llei estatal, com ara la LCSP.

Els eixos, principis generals i habilitacions que determinen el concepte de legislació bàsica en matèria de contractació administrativa

Com hem avançat, el gruix de la Sentència es dedicarà a la delimitació d'allò que s'ha d'entendre per bàsic en matèria de contractació pública, i l'articulació del repartiment de competències estatals i autonòmiques. La matèria té un títol competencial específic d'habilitació, l'art. 149.1.18 CE, per bé que igualment el TC ens recorda que forma part d'altres competències que recull el mateix article, amb distints abast i naturalesa, ja que hi ha aspectes de la contractació administrativa que s'integren en l'organització o en el procediment administratiu, i totes elles tenen incidència en el conflicte que ocupa la Sentència.

Per exemple, a l'empara de la competència sobre legislació bàsica de contractes, l'Estat pot establir tràmits o procediments específics que puguin satisfer finalitats concretes que pretén garantir la LCSP, com ara la publicitat, la igualtat o la lliure concurrència. Des d'aquest paràmetre, s'anirà declarant la plena constitucionalitat, des del punt de vista de l'habilitació competencial, de molts preceptes dels quals n'invocava la competència autonòmica en matèria de desplegament de les normes bàsiques del procediment comú.

Sigui com sigui, els dos criteris de delimitació dels aspectes bàsics de la contractació pública definits pel TC, que naturalment seran els paràmetres que utilitzarà la Sentència, són, d'una banda, el de garantia dels principis generals de la contractació del sector públic, que entre d'altres serien el de publicitat, igualtat, lliure concurrència i seguretat jurídica que assegurí a la ciutadania un tractament comú per part de totes les administracions públiques. Aquest és un primer criteri tradicional en la seva jurisprudència, al qual n'afegeix un segon més recent. En

concret el criteri d'utilització eficient dels fons públics destinats a la realització d'obra, a l'adquisició de béns i a la contractació de serveis, mitjançant la definició prèvia de necessitats, la salvaguarda de la lliure competència o la selecció de l'oferta més avantatjosa, i que al seu torn connectarà també amb els objectius d'estabilitat pressupostària i de control de despesa.

Des dels dos criteris generalistes anteriors, el TC també n'ha fixat altres d'específics que defineixen l'àmbit bàsic de la matèria: la delimitació dels àmbits subjectius i objectius de la contractació; la capacitat de contractació; la solvència i la classificació empresarial; el règim del preu i de les garanties; les normes de preparació, d'adjudicació, d'efectes, de compliment i d'extinció contractual, i les prerrogatives de l'administració.

Altrament, també la jurisprudència constitucional ja s'ha manifestat sobre la incidència de la legislació bàsica de contractació administrativa en l'àmbit de la potestat autonòmica d'organització. Recorda lògicament així que, essent indiscutible aquella potestat, ho és sempre que es reconduïx a l'exercici de les competències estatutàries. Des d'aquesta perspectiva no hi ha discussió en el fet que quan la comunitat autònoma decideix quin òrgan ha d'adoptar un acord sobre una matèria i com ho ha de fer són qüestions d'organització, que pertanyen al seu àmbit de competència.

Tanmateix, recorda que l'Estat pot establir els elements essencials sobre règim jurídic de les administracions públiques, que assoleix la regulació dels principis i regles bàsiques sobre els aspectes organitzatius i de funcionament de totes les administracions, i que la intensitat d'aquestes regles podrà ser major com més directa sigui una finalitat de garantia d'un tractament comú als ciutadans en la seva relació amb l'administració. D'aquí es pot intuir, en connexió amb les regles d'igualtat que es desprenen de la legislació bàsica sobre contractes administratius i que ja coneixem, cap on tombarà la Sentència que ara ens ocupa en la majoria dels preceptes analitzats.

Si no fos que, com hem precisat més amunt, s'impugnaren pel Govern d'Aragó un centenar llarg de preceptes per raó estrictament competencial, i no des del caire d'inconstitucionalitat en la regulació material, es transmet la impressió que el TC ha utilitzat el pes dels precedents per anar declarant sistemàticament l'adequació a l'ordre constitucional de distribució de competències de la major part d'aquests preceptes. Més quan formen part, no ja d'una llei que d'entrada resulta prou extensa en comparació amb la regulació bàsica estatal d'altres matèries, sinó que com bé sabem adopta una estructura de codi del dret contractual públic, situant-se entre els pocs exemples de normes de rang legislatiu que s'han d'estructurar en llibres.

A més, com hem dit, sense que no s'aporti de manera significativa cap argument addicional que no sigui el de la comparació amb la jurisprudència precedent, aplicada en definitiva a cada precepte analitzat. Tanmateix, sí que hem de dir que, en coherència, hi ha un raonament singularitzat en els pocs casos en què declara un excés de regulació bàsica estatal en puritat, és a dir, amb declaració d'inconstitucionalitat i també de nul·litat expressa. Això s'ha produït, reiteram, amb relació a molts pocs preceptes, més concretament en els següents:

- El paràgraf segon de l'art. 46.4. El paràgraf primer es declara adequat a l'ordre de distribució de competències en regular que la competència per a la resolució, per les entitats locals, del recurs especial en matèria de contractació, s'establirà per les normes de les comunitats autònomes que tinguin competència normativa en matèria de règim local i contractació. Però el segon, que establia una regla d'atribució per al cas de no existir regulació autonòmica en favor del mateix òrgan al que les comunitats autònomes hagin atribuït competència per resoldre els recursos en el seu àmbit administratiu, es declara inconstitucional i nul. Això perquè es configura en una regla supletòria que no supera els requisits de la jurisprudència constitucional respecte d'aquesta eficàcia de les normes estatals que preveu l'art. 149.3 CE, ja que no permet que, directament, l'Estat pugui suplir la manca de regulació autonòmica quan la comunitat té la competència.
- Un incís de l'art. 80.2, relatiu a l'exclusió d'eficàcia extraterritorial de les classificacions de contractistes adoptades per òrgans autonòmics, atès que no pot considerar-se bàsic sobre el pretext d'altres competències estatals en matèria d'unitat de mercat, ja que el legislador estatal no ha invocat la cobertura en l'art. 139.2 CE.
- Un incís del paràgraf 5 de l'art. 347.3, en aquest darrer cas, perquè l'exigència de publicació per part de les entitats locals dels seus perfils de contractació s'associava de forma exclusiva i exclouent a una determinada plataforma. S'admet que sigui també la plataforma autonòmica corresponent, ja que això no afecta el principi bàsic de publicitat i transparència, i declara que tampoc no s'impedeix a una comunitat autònoma el desenvolupament de prescripcions de detall en relació amb la publicació dels perfils dels òrgans de contractació de les seves entitats locals.

Es produeix, seguidament, també una declaració de no conformitat amb l'ordre constitucional de competències d'alguns incisos relatius a la definició de terminis que contenen els art. 52.3 i 242.3, però que no en comporten la nul·litat des del

moment en què aquests terminis s'apliquen en l'àmbit de la contractació del sector públic estatal, qüestió que no ha estat objecte de controvèrsia en el procés.

Un altre bloc dels preceptes impugnats es declaren igualment com a disconformes amb l'ordre constitucional de distribució de competències, ara però amb el factor afegit de la concreta associació als termes de distints fonaments de dret, que, al seu torn, comporten excepcions a la declaració genèrica d'inadequació. És a dir, que contenen excepcions o precisions que fan que, en algun aspecte sí que s'hagin d'entendre adequats.

En concret, és el cas de les regulacions següents: l'art. 72.4 per contenir una norma de detall que no té connexió directa amb els principis d'igualtat i seguretat jurídica en la contractació pública, declarant-se no bàsic i aplicable només al sector estatal; com també succeeix amb el paràgraf primer de l'art. 122.2 i l'art. 125.1. Anàlogament, i normalment des de la consideració que els continguts de la norma estatal són d'excessiu detall material, o de naturalesa auxiliar o procedimental que no mereix la consideració de bàsica, es declaren també disconformes els paràgrafs segon i tercer de l'art. 154.7; els paràgrafs primer, segon, tercer, cinquè i sisè de l'art. 185.3; l'art. 212.8, i l'apartat 2 de la disposició final sisena.

Altrament es declaren conformes amb l'ordre constitucional de competències una sèrie de preceptes, tanmateix lligats igualment a la necessitat d'aplicar-los-hi una interpretació en els termes que s'indiquen en el veredictes per associació a diferents fonaments jurídics de la Sentència. Això succeeix, amb relació a l'art. 41.3; l'art. 58.2; l'art. 82.2; l'art. 177.3.a); l'art. 187.11; la disposició addicional trenta-vuitena, i el paràgraf primer de l'apartat 3 de la disposició final primera.

Finalment, es desestima el recurs amb relació a tota la resta de preceptes impugnats.

En definitiva, això fa, com hem dit, que entre els declarats inconstitucionals de manera plena o bé per associació a la seva aplicació d'acord amb una determinada interpretació que fixa la Sentència del TC, només hagi prosperat el recurs d'inconstitucionalitat davant d'onze del centenar dels preceptes que es varen impugnar. Com hem dit, l'extensió limitada dels presents comentaris ens impedeixen, ni tampoc és la seva funció pròpia, entrar en el detall dels criteris d'interpretació de conformitat, i per tant ens remetem a la lectura dels fonaments associats que declara el veredictes de la Sentència.

Algunes reflexions sobre el context i possibilitats de l'exercici de la competència legislativa autonòmica

La percepció general que deriva de la lectura de la Sentència és, d'alguna manera, la de blindar una concepció, no direm que omnicomprensiva, però sí amb un abast molt extens i que pot arribar a assolir un grau molt detallat, del que materialment es pot entendre com a normativa bàsica estatal en matèria de contractació administrativa.

Perquè com s'ha exposat, no són pocs els supòsits en els quals, tot i que la Sentència accepta una transgressió de la naturalesa bàsica d'alguns dels preceptes impugnats, la declaració d'inconstitucionalitat per excés competencial permet no haver-ne de declarar la seva nul·litat, essencialment reconduint-ne la seva aplicació en els òrgans d'àmbit estatal. Aquest argument el trobam, per posar només un exemple, en la consideració del caràcter no bàsic de la regulació del termini dels expedients de resolució contractual, partint que és una norma de naturalesa auxiliar, i que per això es pot substituir per una altra de les comunitats autònomes, sense afectar l'eficàcia dels principis bàsics en matèria de contractació pública.

Això últim, contrasta de contrari amb algun rigorisme, al nostre entendre una mica excessiu, quan s'analitza la previsió de la fixació d'un termini de dos mesos per a la notificació de la resolució sobre sol·licitud d'autorització de cessió de contracte. Aquí, paradoxalment, no reconduïx, com era d'esperar, la seva aplicabilitat estricta a l'àmbit estatal, sinó que considera que es tracta d'una previsió emparada en l'exercici de la competència *ex art. 149.1.18 CE* en la seva consideració de «procediment administratiu singular». Com deim resulta una mica incoherent, entre altres raons perquè després declararà el caràcter no bàsic d'una previsió detallada, també en matèria de terminis, com és el que preveu per a la funció interventora sobre les unitats d'obra que, amb posterioritat i definitivament, quedin ocultes, assenyalant ara que dita regulació té un caràcter accessori i que només de manera indirecta podria tenir connexió amb els principis bàsics integrats en la legislació estatal.

La Sentència així entén que superen el paràmetre de constitucionalitat des de la perspectiva competencial la majoria dels preceptes impugnats, i per tant tampoc no es qüestiona el detallisme i l'enorme extensió de la LCSP. Tanmateix, s'ha de reconèixer que igualment ha tengut una cura reiterada en deixar clarificada una qüestió. Aquesta no és altra que assenyalant que el detallisme que assoleix la norma estatal bàsica mai no es pot interpretar o identificar amb una regulació exhauridora, i que al contrari no impedeix a la comunitat autònoma l'exercici de les seves competències de desplegament normatiu en matèria de contractació administrativa.

També en aquesta línia, la Sentència fa ús de manera reiterada de tècniques interpretatives tendents a precisar que alguns preceptes no han d'impedir la intervenció legislativa autonòmica, si es reinterpreten, per exemple, a partir del criteri d'associació a una administració en concret i competent en una matèria sectorial.

Així succeeix per exemple, a títol evidentment no exhaustiu, en la concreció de peculiaritats orgàniques; en les possibilitats d'ampliació o reducció de terminis en determinades fases dels procediments; en matèria d'agilitació; en l'ampliació de mecanismes mínims de control; en la possibilitat d'establiment de normes moduladores del caràcter i la intensitat dels controls administratius, els seus llinars o la determinació de les tipologies de contractes subjectes a fiscalització. Es reinterpreten igualment les remissions que la llei estatal fa a normes reglamentàries, en el sentit de considerar que no determinen el concret instrument normatiu, legal o reglamentari, que les comunitats autònomes utilitzin per a aquest desenvolupament, en cas que siguin competents.

Com dèiem en els punts inicials d'aquest comentari, en definitiva, la virtut pràctica de la Sentència que ens ha ocupat és que comporta la recopilació i concreció de la jurisprudència constitucional en matèria de la distribució de les potestats normatives sobre la contractació administrativa o del sector públic, feta damunt un text que adopta la forma de codificació de la legislació estatal bàsica. No es tracta per tant d'una sentència aïllada, sinó que resol els conflictes per raó competencial analitzant el centenar de preceptes que havien estat objecte d'impugnació justament per aquest motiu.

Això ha de permetre, no només a la Comunitat Autònoma d'Aragó, sinó a totes les que, com la nostra, tenen recollida en els seus respectius estatuts la competència legislativa de desplegament de la legislació contractual pública, conèixer exactament les possibilitats i els marges admissibles d'aquest desenvolupament normatiu, en atenció a les seves peculiaritats, eventualment també en forma de codificació autonòmica, i no de manera aïllada.

De fet, potser pot explicar l'extensió del nombre de preceptes objecte del recurs d'inconstitucionalitat formulat pel Govern d'Aragó el fet que se situava entre les comunitats autònomes que, posteriorment a l'aprovació de les directives europees, introduïren en els ordenaments autonòmics normes de distint rang amb una vocació generalista. En aquest sentit, el Decret 116/2016, de 27 de juliol, sobre el règim de la contractació del sector públic de la Comunitat Autònoma, o la Llei 3/2011, de 24 de febrer, de mesures en matèria de contractes del sector públic d'Aragó, o ja amb la vigència de la LCSP, la Llei foral 2/2018, de 13 d'abril, de contractes públics de Navarra. Al mateix temps, s'ha de dir que en el mes de juliol de 2018 s'havia aprovat

per part del Govern aragonès un nou projecte de Llei d'organització i ús estratègic dels contractes públics per aquella comunitat autònoma, que, sens dubte, justificava igualment la interposició del recurs.

Però no només això, sinó que tal vegada la discussió de fons que plantejava el recurs d'inconstitucionalitat, al cap i a la fi, volia posar de manifest una crítica a la tècnica habitual emprada per la normativa estatal per tal de delimitar el que s'ha de considerar com a legislació bàsica, en el cas que ens ha ocupat, en la matèria de contractació del sector públic. Tècnica habitual, perquè ja la primera norma de rang legal estatal dictada sota la vigència de la Constitució i dels respectius estatuts d'autonomia, la Llei 13/1995, de 18 de maig, de contractes de les administracions públiques, feia ús d'un sistema de concreció del caràcter bàsic o no dels seus preceptes mitjançant un sistema de llistat incorporat en una disposició final.

Aquesta tècnica, per bé que validada constitucionalment, no ha estat exempta de crítica doctrinal, entenent que aquesta manera de delimitar allò que és bàsic en matèria de contractació, per identificació del títol habilitant no en l'article del text articulat sinó en una disposició final, no fa més que dificultar l'exercici de la potestat legislativa de desplegament per les comunitats autònomes que hagin assumit competència sobre la matèria. Perquè a més, i com així ve a reconèixer la Sentència que ara comentam, la normativa autonòmica no ha de partir necessàriament i exclusivament del títol habilitant estatutari específic de «desplegament de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de contractació administrativa». També es pot exercir sobre la base d'altres títols competencials dels que disposen les comunitats autònomes i que els han de permetre el desplegament de polítiques pròpies en matèria de contractació pública, amb projecció en els àmbits socials, del medi ambient o de la recerca i la innovació, per posar alguns exemples.

D'alguna manera, una virtut del recurs d'inconstitucionalitat formulat pel Govern d'Aragó és partir de la premissa inqüestionable que la declaració com a bàsics de molts dels preceptes de la LCSP estava feta per la simple menció en una disposició final, i la seva pretensió era discutir que, en la pràctica, els que s'havien impugnat no tenien aquesta condició material. Lligat amb aquest fet, i com han assenyalat alguns autors, s'ha de tenir present que la manera de justificar la competència estatal en aquesta matèria de contractació seguint aquesta tècnica lineal podria ser un desincentiu per al desplegament competencial per les comunitats autònomes, ja que si no duguessin a terme aquesta regulació la competència estatal es convertiria, de fet, en exclusiva i no només en bàsica.

Transcendència de la Sentència per a les Illes Balears

Identificat així individualment el fonament material bàsic del centenar de preceptes impugnats (o en alguns supòsits, la manca d'aquest caràcter bàsic), la Sentència dibuixa el context on es pot exercir la capacitat normativa autonòmica de desplegament de la contractació administrativa. Dins aquest marc, cal recordar que en el cas de les Illes Balears, el nostre Estatut d'autonomia recull expressament, en l'art. 31.5, la competència sobre desplegament legislatiu i l'execució de la matèria relativa a «[c]ontractes i concessions administratives en l'àmbit substantiu de competències de la Comunitat Autònoma», la qual, més enllà d'aquesta literalitat dirigida a l'àmbit material autonòmic, l'hem d'entendre també referida pel que fa a l'àmbit de competència de les nostres entitats locals.

Així cal deduir-ho de la mateixa doctrina que fixa aquesta Sentència, ni que sigui *obiter dicta* en el seu fonament jurídic vuitè, quan analitza l'art. 46.4 LCSP, i es refereix al fet que s'hagin assumit també competències sobre règim local en l'àmbit autonòmic, com a factor que permet que la regulació pròpia sobre contractació s'apliqui en aquest àmbit. En el nostre cas, aquesta atribució com a competència de desplegament legislatiu es recull també en el mateix art. 31, punt 13, de l'EAIB. De fet, tenim un exemple d'aquesta regulació autonòmica en matèria de contractació local, encara que sigui molt breu i poc detallada, en els art. 187 i 188 de la vigent Llei 20/2006, de 15 de desembre, municipal i de règim local de les Illes Balears.

Fins ara, la nostra regulació pròpia té dos referents de rang reglamentari de vocació generalista, concretats, d'una banda, en el Decret 3/2016, de 29 de gener, pel qual s'aprova el text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes. De l'altra, el Decret 14/2016, d'11 de març, que aprova el text consolidat del Decret sobre contractació de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, modificat ja en algun aspecte també amb motiu de la vigència de la nova LCSP.

Altrament, la situació de crisi ocasionada per la COVID-19, com en gairebé totes les comunitats autònomes, ha comportat l'adopció de mesures legislatives d'urgència en exercici de les competències autonòmiques en aquesta matèria, amb connexió a alguns àmbits de competència sectorial directament afectats per dita situació. En són exponent a les Illes Balears les mesures adoptades amb el Decret Llei 4/2020, de 20 de març, pel qual s'estableixen mesures urgents en matèria de contractació, convenis, concerts educatius i subvencions, serveis socials, medi ambient, procediments administratius i pressuposts. També, el posterior Decret Llei 8/2020, de 13 de maig, de

mesures urgents i extraordinàries per a l'impuls de l'activitat econòmica i la simplificació administrativa en l'àmbit de les administracions públiques de les Illes Balears; incorporat en essència en la posterior Llei 2/2020, de 15 d'octubre, de la mateixa denominació.

Potser l'escenari que dibuixa la Sentència objecte d'aquest comentari convidi a obrir una reflexió quant a la necessitat que la nostra comunitat autònoma es doti, en la línia que ja ho han fet altres, d'una norma de rang legal que desplegui plenament i de manera general i no només parcial, les potencialitats de l'exercici de la competència compartida sobre contractes del sector públic, dins l'àmbit autonòmic i local, abordant, com no pot ser d'una altra manera, el tractament de la singularitat institucional que comporten els consells insulars.

Jaume Munar Fullana

Validesa del pacte de donació amb definició de llegítima atorgat per una ciutadana francesa i els seus fills, residents tots ells a Mallorca

Sentència de la Secció Tercera de l'Audiència Provincial de Balears núm. 529/2020, de 30 de desembre (ponent: Sr. Izquierdo Téllez).

Antecedents

Pocs temes jurídics han motivat tanta expectació i controvèrsia com el contemplat per aquesta Sentència. Tot va arrancar amb l'escriptura autoritzada el 16 de març de 2018 pel notari Sr. R. A., en la qual una ciutadana europea de nacionalitat francesa, amb residència habitual a Mallorca, va atorgar una escriptura de donació de béns als seus fills, també residents a Mallorca, en virtut de la qual aquests renunciaven a les llegítimes, a l'empara de l'art. 50 de la Compilació de dret civil de les Illes Balears. Posteriorment, l'11 de desembre del mateix any, la donant va atorgar acta de manifestació fent constar que no havia fet *professio iuris* a favor de la seva llei nacional.

El Registre de la Propietat núm. 4 de Palma va denegar la inscripció de l'escriptura. Considerà que la determinació de la llei aplicable al pacte successori de definició contemplat en l'escriptura s'ha de realitzar conformement al Reglament successori europeu núm. 650/2012 (en endavant RSE) que, en l'art. 25.1, estableix que el pacte es regirà, pel que fa a la seva admissibilitat, validesa material i efectes vinculants entre les parts, per la llei que seria aplicable a la successió de la persona atorgant del pacte, si hagués mort en la data d'atorgament del mateix. La qual seria —ex art. 21— la llei de l'Estat on la donant residia en el moment d'atorgar el pacte, o sigui, la llei espanyola.

Però essent Espanya un estat plurilegislatiu, la determinació de les normes que regulen la successió —en aquest cas el pacte successori— de la donant són, ex art. 36.1 del Reglament, les normes internes espanyoles sobre conflictes de lleis, que són les previstes en l'art. 16 Cc, que es basen en el veïnatge civil. I com sigui que la donant no té ni pot tenir, donada la seva nacionalitat francesa, cap veïnatge civil espanyol, ni comú ni foral, no pot ser d'aplicació la solució donada per l'art. 36.1 RSE; per la qual cosa entrarà en joc l'art. 36.2, segons el qual el pacte successori que es tracta passa a ser regulat per la llei de la unitat territorial en què la donant

tingui la residència habitual. Això suposa l'aplicació de la Compilació mallorquina; però també l'exigència de l'art. 50 de la mateixa Compilació que la donant tingui el veïnatge civil mallorquí. La no concurrència d'aquest requisit determina la invalidesa de l'escriptura i, per tant, la impossibilitat d'inscripció.

La qualificació del Registre de la Propietat va ser confirmada per la Resolució de la Direcció General dels Registres i del Notariat de 24 de maig de 2019. En aquesta Resolució s'arriba a la mateixa conclusió a què havia arribat el Registre de la Propietat núm. 4 de Palma, establint l'aplicabilitat de l'art. 50 de la Compilació en la seva total integritat; i, per tant, també en la seva exigència que la donant tingui el veïnatge civil mallorquí. Tot i que arriba a aquesta conclusió per un altre camí: fent entrar en joc els art. 27.3 i 36.3 RSE, considerant que d'aquest darrer precepte es podria deduir que la legislació mallorquina podria ser l'aplicable per haver tingut amb ella l'atorgant del pacte una relació més estreta, donat el seu domicili habitual a Mallorca.

Contra aquesta Resolució de la Direcció General dels Registres i del Notariat —aleshores encara no havia canviat de nom— interposà la donant demanda en judici verbal núm. 752/2019 del Jutjat de Primera Instància núm. 10 de Palma, el qual finalitzà mitjançant Sentència desestimària de la demanda. La Sentència arriba a aquesta conclusió partint de l'art. 25.1 RSE, que remet a l'aplicabilitat de la llei espanyola per tenir donant i donataris la residència habitual en territori espanyol; ensopgant després amb l'obstacle que, en aquest punt, suposa el fet de ser Espanya un Estat plurilegislatiu i, en conseqüència, la remissió, ex art. 36.1 RSE, a les normes internes sobre conflictes de lleis contingudes en l'art. 16 Cc, que empenen com a criteri determinant el veïnatge civil. De tot això deriva la Sentència que, atès que la donant no té ni pot tenir un veïnatge civil especial, atesa la seva condició de ciutadana estrangera, el dret civil aplicable al pacte seria el que es denominava dret civil comú, que, com es sabut, no admet el pacte successori.

La donant, fent bona aquella cita segons la qual «qui ho segueix ho aconsegueix», interposà recurs d'apel·lació contra la Sentència del Jutjat, el qual donà lloc a la Sentència que es passa a exposar.

La doctrina de la Sentència núm. 529/2020

Com totes les resolucions anteriors, la Sentència parteix de la base que el pacte successori contemplat, en ser atorgat per una ciutadana francesa, suposa una relació transfronterera, cosa que determina l'aplicació del RSE, com ja recordava —diu la Sentència— la Interlocutòria núm. 184/2019, de 31 d'octubre, de la Secció Quarta de l'Audiència, la qual feia constar el caràcter *erga omnes* del Reglament i la

primacia del dret de la Unió Europea sobre el dret intern dels estats membres. D'això deriva la conclusió que, en relació amb la llei aplicable a les successions *mortis causa*, les autoritats espanyoles, judicials i extrajudicials, aplicaran les normes de conflicte contingudes en el RSE i no l'art. 9.8 Cc.

Contràriament a la Sentència del Jutjat, la Sala considera que la regla de conflicte de l'art. 16.1 Cc —que seria aplicable per la remissió de l'art. 36.1 RSE— no pot ser en absolut operativa, en fixar com element determinant de la llei aplicable el veïnatge civil, essent com és aquest un *status* que el ciutadà europeu no espanyol ni té ni pot tenir, com no passi per l'avinentsa d'adquirir prèviament la nacionalitat espanyola, amb renúncia normalment de la seva nacionalitat pròpia.

Per això es pot considerar que no hi ha normes sobre conflictes de lleis en la legislació espanyola que puguin ser aplicables. En aquest cas s'estarà al davant del supòsit previst per l'art. 36.2 RSE, que comença precisament dient «A falta de tales normas internas sobre conflictos de leyes [...]». El precepte dona a continuació solucions per suplir aquesta manca de normes; i la primera que hi trobem és la de l'apartat a), segons la qual seria llei aplicable la de la unitat territorial en què el donant hagués tingut la residència habitual en el moment d'atorgament del pacte; d'acord, en aquest punt, amb el que disposa l'art. 25.1 que identifica aquesta data amb la data de defunció, a efectes de determinar la llei aplicable al pacte successori. En el supòsit contemplat estava acreditada la residència habitual de la donant a Mallorca quan el va atorgar i d'això derivaria, per tant, l'aplicació de la Compilació, però també la seva exigència, impossible d'acomplir, relativa al veïnatge civil de la donant atorgant del pacte.

La Sentència supera aquest obstacle assenyalant que aquesta exigència ha de ser interpretada d'acord amb els objectius del RSE, que entronitza la residència habitual del causant —i no la nacionalitat ni el veïnatge civil— com a criteri determinant de la legislació aplicable a les successions, considerant a la primera com una legislació més previsible i més a l'abast del causant. I dient, també, que és la llei nacional la que s'ha d'interpretar baix el prisma del RSE i no a l'inrevés.

I procedint ja a aquesta interpretació, considera que els principis de primacia i efecte directe del dret europeu exigeixen la supressió de l'incís relatiu al veïnatge civil, fent el que denomina una «reducció teleològica» que, en el seu cas, segueix dient, no seria necessària si *de lege ferenda* quedés suprimit l'incís de referència. Aquesta interpretació ve avalada, insisteix la Sentència, per la jurisprudència dels tribunals de la Unió Europea (les STJU 119/1984, 388/1992 i 185/2007) segons la qual les normes internes dels estats no poden frustrar, mitjançant requisits addicionals, els objectius i fins pretesos per les normes europees; i fa una referència expressa a la STJU de 15

de juliol de 2010, sobre una petició de decisió prejudicial, en què es diu que la primacia del dret europeu pot dur els tribunals nacionals a no aplicar una norma nacional que l'obstaculitzi, o a interpretar una norma nacional que ha estat elaborada tenint en compte una situació purament interna, de tal manera que es pugui aplicar a la situació transfronterera de què es tracti.

La Sentència assenyala també que, amb la supressió de l'exigència del veïnatge civil, s'afavoreix la coherència sistemàtica en l'aplicació de la figura a Eivissa i Formentera i Menorca, a on no existeix un requisit de sotaveïnatge civil pitius o menorquí.

Reflexions sobre la Sentència

A l'inici d'aquest comentari es feia referència a l'expectació i controvèrsia doctrinal que el tema tractat per la Sentència ha suscitat. I és així per la raó fonamental que, de prosperar el criteri d'aquesta Sentència, s'amplia considerablement el camp d'aplicació de la definició de llegítima mallorquina, ja que podran atorgar el pacte, a més dels que tinguin veïnatge civil mallorquí, els ciutadans de la Unió Europea amb residència habitual a Mallorca.

No fa molts dies, el diaris locals ens deien que, a les Illes, els ciutadans comunitaris superen els procedents dels altres països, assenyalant que quan es parla d'immigració se sol pensar en població africana i d'Amèrica del Sud, quan les dades del padró ens mostren que la presència de ciutadans europeus és major. En efecte, segons el «Padrón Continuo» de l'Institut Nacional d'Estadística, a 1 de gener de 2021, la població estrangera a les nostres Illes suposa el 18,70 % del total (1.172.333 habitants), ocupant el segon i tercer lloc, després dels marroquins, els italians i els alemanys amb una població respectiva de 21.274 i 18.150 habitants. Aquests, segons la Sentència, serien ja possibles atorgants del pacte de definició de llegítima, a més de tots el altres ciutadans europeus amb residència a les nostres Illes.

Per una altra part, la novetat del tema ha fet que la doctrina examinés amb reiteració aquesta possibilitat que la definició mallorquina fos atorgada, com a donants, per ciutadans europeus residents a Mallorca. Però, ja abans, els nostres juristes Jaume FERRER i Tomás MIR havien escrit que l'exigència de l'art. 50 CDCIB que el donant tingués veïnatge civil mallorquí es va introduir en la Compilació de 1990 a instància dels notaris que formaven part de la Comissió de Juristes redactora de l'Avantprojecte que va donar lloc a la Compilació de 1990, per derivar de la mateixa, en interpretació *a contrario*, que tan sols era precís, per a l'atorgament del pacte, el veïnatge civil mallorquí del donant i no el dels donataris,

per la evident raó que la definició atorgada tan sols produiria efecte en la successió del primer. Jo vaig ser part també d'aquesta Comissió de Juristes, creada pel Reial decret 1007/1981, de 22 de maig, i record perfectament la deliberació que hi va haver en aquest sentit i com va prosperar, sense cap opinió en contra, la proposta dels notaris. Certament, raons pràctiques de seguretat jurídica jugaven al seu favor i la realitat és que no ens vàrem assabentar que ens introduïem en el terreny dels conflictes de lleis, en què òbviament no teníem cap competència.

En aquest punt resulta curiós que el Govern de la Nació no estengués a aquest precepte el recurs d'inconstitucionalitat que va interposar respecte dels art. 2 i 52 de la Compilació, ja que hi havia més motius. Cal recordar que la STC núm. 156/1993, de 6 de maig, tan sols va estimar el recurs respecte del primer d'ambdós articles, i a més, en una decisió que pot ser discutible, ja que el primitiu art. 2 CDCIB no feia sinó establir el principi d'aplicació territorial del nostre dret civil, amb respecte, però, a les normes de dret internacional privat i de dret interregional que puguin determinar l'aplicació d'altres legislacions. I la realitat és que el principi de l'eficàcia dels drets civils propis en el territori de la comunitat autònoma corresponent ja venia consagrat pels estatus d'autonomia, i en especial per l'art. 7 del nostre.

Des de l'entrada en vigor del RSE, que va tenir lloc el 17 d'agost de 2015, la doctrina s'ha anat plantejant la qüestió de si, en aplicació del mateix, hi cap la possibilitat que la definició de llegítima mallorquina —el més freqüent dels nostres pactes successoris— pugui ser atorgada, com a donant, per un ciutadà europeu resident a Mallorca. El notari Carlos JIMÉNEZ GALLEGO, en el seu llibre *Derecho civil de las Islas Baleares* aborda el tema i admet la possibilitat d'atorgament del pacte, encara que amb dubtes, propiciats principalment per la resolució de la Direcció General dels Registres i del Notariat que hem vist abans, a la qual, amb raó, qualifica de «deshilvanada». En el núm. 19 d'aquesta Revista hi trobem un profund estudi del professor GARAU JUANEDA, en el qual, partint del cas que ens ocupa, passa a exposar l'àmbit de vigència, l'àmbit d'aplicació i l'àmbit d'eficàcia dels drets civils autonòmics. Altres aportacions doctrinals fan palesa la importància del tema, com són les del notari i president del Consell Assessor de Dret Civil de les Illes Balears Bartomeu BIBILONI GUASP i la de la notari de Santiago de Compostela Inmaculada ESPIÑEIRA SOTO. Tots ells han estudiat amb profunditat les resolucions prèvies a la Sentència que ara es comenta, la qual, evidentment, ha capgirat els fonaments jurídics en què aquelles es basaven.

I és que, procedint a una anàlisi comparativa d'aquestes resolucions (qualificació del Registre núm. 4, Resolució de la Direcció General i Sentència del Jutjat núm. 10), veiem que totes elles partien —de manera encertada i òbviament— del fet

de estar-se al davant d'una relació transfronterera, el que suposava acudir d'entrada al RSE. D'ell, i en particular de l'art. 36.1 i de la pluralitat legislativa que hi ha a Espanya, es deriva la remissió a les normes de conflicte espanyoles per resoldre els que es puguin donar entre les diverses legislacions, normes que són les de l'art. 16 Cc. Les resolucions del Registre i de la Direcció General consideren que aquestes normes són inaplicables per adoptar, com a criteri determinant, un element d'impossible concurrència en la donant com és el veïnatge civil. Això els porta a fer entrar en joc l'art. 36.2 RSE, del qual resultaria l'aplicació de la legislació de la residència habitual de la donant (apartat a del precepte i postura del Registre) o la de la unitat territorial amb la qual aquesta hagués tingut una vinculació més estreta (apartat c i postura de la Direcció General), amb la particularitat que, en ambdós casos, això ens conduiria al dret civil de Mallorca; però, també en ambdós casos, consideren aquest inaplicable per faltar el requisit del veïnatge civil mallorquí de la donant imposat per l'art. 50 CDCIB.

En canvi, el Jutjat de Primera Instància núm. 10 segueix tan sols aquest procés deductiu fins a arribar a la remissió a les normes de conflicte espanyoles de l'art. 16 Cc; i a partir d'aquí s'allunya de les anteriors resolucions administratives, ja que considera que, d'aquest article, es derivaria la aplicació del que denomina dret civil comú, per no tenir la donant cap veïnatge civil especial, de la qual cosa derivaria la seva impossible subjecció a cap altra de les legislacions existents a Espanya; i ja és sabuda la inexistència, en aquell, dels pactes successoris. Tot i que la Sentència recull la doctrina del Tribunal Constitucional (Sentència núm. 226/1993) proclamadora del principi d'igualtat de tots els ordenaments civils existents a Espanya, dient que tots tenen idèntica legitimitat així com el mateix valor jurídic, sorprèn que empli una terminologia com la que distingeix entre el dret civil comú i els drets forals o especials, ja que avui el que tenim són uns drets civils territorials que són d'aplicació a determinades comunitats autònomes dintre del marc dissenyat per la Constitució de 1978.

La primacia del dret europeu

Arribant al darrer escaló d'aquesta anàlisi comparativa, i introduint-hi la Sentència de l'Audiència Provincial que ara es comenta, veiem com aquesta, encara que coincideix amb les resolucions del Registre i de la Direcció General pel que fa a l'aplicació al cas de la Compilació mallorquina, dona una passa més, ja que supera l'obstacle que suposa l'exigència del veïnatge civil mallorquí de la donant, amb una argumentació, al meu judici encertada, fundada en la primacia del dret europeu

sobre els drets nacionals, i aportant, en la seva justificació, sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea. A aquestes sentències es podrien sumar les de 14 de maig de 2020 (assumptes acumulats C-924/19 PPU i C-925/19 PPU *Fms i altres contra Országos Idegenrenszészetti Főigazgatóság*), la de 30 de setembre de 2020 (assumpte C-233/19 *B contra Centre public d'action social de Liège*) i la de 15 d'abril de 2021 (assumpte C-30/19 *Diskrimineringsombudsmannen contra Braathens Regional Aviation*), segons les quals, en virtut del principi de primacia del dret de la Unió, en el supòsit que no resulti possible interpretar la normativa nacional segons les exigències del dret de la Unió, qualsevol òrgan jurisdiccional nacional que conegui d'un assumpte en el marc de la seva competència vindrà obligat, com a òrgan d'un estat membre, a abstenir-se d'aplicar qualsevol precepte nacional contrari a una disposició del dret de la Unió amb efecte directe en el litigi.

En aquest sentit, no es pot deixar de tenir en compte que el RSE i el Codi civil parteixen de punts de partida antitètics en afrontar els conflictes de lleis que es poden donar en matèria successòria. El Codi civil estableix com a criteri determinant de la legislació a aplicar a la successió la llei nacional del causant (art. 9.8) i en els conflictes interregionals la llei determinada pel veïnatge civil del causant (art. 16). Mentre que el RSE assenyala com a llei aplicable la de l'Estat on tingui el causant la seva residència habitual en el moment de la defunció (art. 21.1). Si no es pot deixar de considerar que el criteri de la nacionalitat del causant era el més corrent en el dret comparat i tenia al seu favor l'opinió de bona part de la doctrina per raons, fonamentalment, de seguretat jurídica, a què ha estat degut aquest canvi transcendental propiciat pel RSE?

D'entrada es podria dir que les circumstàncies en què es desenvolupa la vida moderna han canviat molt, ja que ara hi ha —o hi havia abans de la pandèmia— una mobilitat de les persones que abans no existia. I precisament aquesta mobilitat, sense traves ni entrebancs, dins dels límits de la Unió Europea, és posada de relleu, d'entrada, pel considerant 1 del RSE quan ens diu que la Unió s'ha fixat l'objectiu de mantenir i desenvolupar un espai de llibertat, de seguretat i de justícia dins del qual estigui garantida la lliure circulació de les persones. I, a continuació, el considerant 7 enllaça aquest principi general amb la matèria successòria, dient que convé facilitar el bon funcionament del mercat interior suprimint els obstacles a la lliure circulació d'aquelles persones que, actualment, es troben amb dificultats a l'hora d'exercir els seus drets en situacions de successions *mortis causa* amb repercussions transfrontereres. Per ja, finalment, concretar, en el considerant 23, que, donada la creixent mobilitat dels ciutadans, i amb la finalitat d'assegurar la correcta administració de justícia de la Unió i de garantir l'existència d'un nexa real entre la

successió i l'Estat membre en el que s'exerceix la competència, el RSE es veu obligat a establir com a nexa general, a efectes de determinació tant de la competència com de la llei aplicable, la residència habitual del causant en el moment de la defunció.

Però, en el mateix considerant, ve a reconèixer el RSE les dificultats que es poden donar per a la determinació de quina ha estat la residència habitual del causant. Per això dona una sèrie de recomanacions dient que s'ha de procedir a una avaluació general de les circumstàncies de la vida del causant durant els anys precedents a la seva mort i en el moment de la mateixa; tenint en compte tots els fets pertinents i, en especial, la durada i regularitat de la permanència del causant a l'Estat de què es tracti, així com les condicions i motius d'aquesta presència, de tal manera que la residència habitual demostrï un vincle estret i estable amb aquest Estat.

No deixa de reconèixer el mateix RSE que aquest procés deductiu pugui ser complex i trobar dificultats, assenyalant, *ad exemplum*, els casos de llargues estàncies motivades per raons de feina, el fet d'haver residit a dos estats en temporades alternatives —com fan tants d'alemanys que tenen casa a les nostres Illes—, o haver viatjat contínuament sense permanència estable a cap Estat. Per resoldre aquests supòsits, el RSE dona el criteri del vincle ostensiblement més estret amb l'Estat de què es tracti. Però avisant, en el considerant 25, que aquest criteri no es pot emprar com a nexa subsidiari per resoldre tots els casos complexos, ja que d'entrada el que s'ha de fer és investigar quin és el lloc de la residència habitual.

Tot quan es ve dient ens porta a la conclusió que si un dia, com pareix que així serà, es generalitzen aquests pactes successoris atorgats per ciutadans europeus amb residència a les nostres Illes, els notaris autoritzants dels mateixos els hauran de configurar de tal manera que la residència habitual a les Illes no sigui una mera manifestació de l'atorgant, sinó que vengui fundada en una prova el més contundent possible. Com diu, en l'obra abans esmentada, el notari JIMÉNEZ GALLEGO, el notari haurà de demanar una prova suficient, entesa en el sentit del RSE; sense que hi hagi prou amb l'empadronament o la residència fiscal. Cal demostrar i deixar constància que el donant té a una localitat de les Illes el centre dels seus interessos vitals.

És obligat fer una referència al paràgraf de la Sentència comentada expressiu que la interpretació de l'art. 50 CDCIB que fa la Sentència, superant l'exigència del veïnatge civil mallorquí de la donant en el pacte de definició mallorquí, afavoreix la coherència sistemàtica de la regulació de la figura en la nostra Compilació, ja que no trobem aquesta exigència respecte dels pactes successoris menorquins i pitiüsos. Efectivament, no hi ha cap exigència relativa al veïnatge civil en els pactes

successoris pitiüsos. I, pel que fa a Menorca, l'art. 27 de la Llei 7/2017, de 3 d'agost, es limita a modificar l'art. 65 CDCIB dient, simplement, que regeix a l'illa de Menorca el que es disposa en el llibre I d'aquesta Compilació, a excepció dels art. 54 a 63, relatius a l'estatge i als alous. Sorpren una vegada més la precipitació i escassa base tècnica amb què es va fer aquesta Llei, ja que, amb aquesta remissió general, sense altres excepcions que les relatives als drets reals, es ve a exigir, segons la lletra de la Llei, el veïnatge civil mallorquí als qui atorguen el pacte de definició a Menorca. Òbviament, la més elemental lògica i el principi general del sentit comú no podrien mai admetre aquesta conclusió, però és clar que era obligat en la Llei modificadora fer l'oportuna excepció.

I, per una altra part, és realment cert que, amb la doctrina establerta per la Sentència que es comenta, s'afavoreix la coherència de la legislació relativa als pactes successoris, perquè, en aplicació dels articles tantes vegades esmentats del RSE, poques dubtes hi pot haver avui que els ciutadans europeus, amb residència habitual a les nostres Illes en el moment d'atorgar el pacte, poden atorgar, com a donants, la donació universal, així com tots els pactes successoris pitiüsos que facin referència a la seva futura successió. Per tant, és obvi que, mitjançant la doctrina establerta per la Sentència comentada, es dona, en aquest punt, a la definició de llegítima mallorquina el mateix tractament que als altres contractes successoris de la nostra Compilació.

Els pactes successoris dels ciutadans espanyols sense veïnatge civil a les Illes

Queda per al final la qüestió més polèmica de les suscidades pel tema que ens ocupa, que, òbviament, és la referent als ciutadans espanyols amb residència habitual a les nostres Illes però sense haver adquirit el veïnatge civil propi de cap d'elles. Té sentit que, en les mateixes circumstàncies, els ciutadans europeus no espanyols puguin tenir accés als nostres pactes successoris, però que, en canvi, aquests vinguin vedats als espanyols? El tema no tan sols és referible a la donació amb definició de llegítima mallorquina, en la qual l'art. 50 CDCIB exigeix expressament el veïnatge civil mallorquí del donant, sinó també a tots els contractes successoris autoritzats en la Compilació i, per tant, a les donacions universals i definicions de llegítima que es puguin atorgar a Mallorca i a Menorca, així com a tots els pactes successoris prevists en el llibre III per a les illes d'Eivissa i Formentera. I això encara que tan sols a l'art. 50 CDCIB hi ha l'exigència expressa del veïnatge civil mallorquí.

Tot el que s'afirma en el paràgraf anterior ve fonamentat en l'aplicació dels art. 16 i 9.8 Cc, del quals resultaria que les successions *mortis causa* es regiran per la llei determinada pel veïnatge civil del causant i els pactes successoris per aquesta mateixa llei referida al moment d'atorgament del pacte, la qual cosa suposa, en interpretació *a contrario*, que tan sols els que tenen veïnatge civil a les nostres Illes els poden atorgar en la seva condició de futurs causants.

La realitat és que hi ha una diferència radical entre els dos supòsits contemplats; i la diferència radica que, en el cas del ciutadà europeu no espanyol, estam al davant d'una relació jurídica transfronterera, de la qual deriva l'aplicació del RSE, mentre que quan es tracta d'un ciutadà espanyol, tot i la seva condició de ser també ciutadà europeu, s'està al davant d'una relació jurídica purament interna, en la qual de cap manera pot entrar en joc el RSE, sinó que la qüestió es regula simplement, com s'ha dit, per les normes del Codi civil.

És oportú constatar, en aquest punt, que aquesta diferència no es pot superar mitjançant la invocació del principi d'igualtat, ja que la jurisprudència del Tribunal Constitucional ens ha dit reiteradament que el que està prohibit per l'ordenament jurídic no és tant la desigualtat de tracte com la desigualtat sense una justificació raonable (STC 149/2017, de 18 de desembre, i 59/2008, de 14 de maig, entre moltes altres); i ha assenyalat també que no pot ser invocat l'art. 14 CE quan el supòsits comparats no tenen igual regim jurídic (STC 112/2006, de 5 d'abril, i 138/2005, de 26 de maig, també entre moltes altres), que és precisament el que passa en el cas que ens ocupa, ja que en un i en altre supòsit entren en joc normes distintes, com són el RSE i el Codi civil.

Conclusió

L'any 1981 es va celebrar a Saragossa un important congrés de civilistes per deliberar sobre dues ponències, que eren «Los Derechos civiles territoriales en la Constitución» i «La vecindad civil». Varen voler les circumstàncies que a mi em toqués ser el secretari de la mesa que presidí la segona ponència. Per això record perfectament que, al llarg de les deliberacions i a les conclusions, es va posar de relleu l'absoluta necessitat de procedir a la reforma del Codi civil en matèria de veïnatge civil, per no respondre la regulació a la realitat social d'aquell moment. En aquest sentit es varen dirigir peticions al Congrés, al Senat i al Govern. Ja es sabut que es va fer cas omís d'aquestes peticions. Si en aquell moment ja era de primera necessitat una reforma legislativa, més ho és ara, quan el dret europeu va adoptant uns criteris distintes, tal vegada seria millor dir antitètics, respecte dels que trobem en

el Codi civil. I no oblidem que el dret europeu té primacia sobre els drets interns dels estat membres.

Com és lògic, una reforma de la normativa sobre els conflictes de lleis i veïnatge civil hauria de ser a nivell estatal i, fins a on hem pogut saber, la Comissió General de Codificació no té previst legislar sobre la matèria. Per la qual cosa, la referència a la possibilitat de modificacions legislatives *de lege ferenda*, que es conté en la Sentència comentada, no hi haurà més remei que referir-la també *ad calendas graecas*.

Addenda. La Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia confirma la Sentència dictada per l'Audiència Provincial

Sentència de la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears núm. 1/2021, de 14 de maig (ponent: Sr. Terrasa García).

Contra la Sentència de l'Audiència Provincial objecte d'aquest comentari es va interposar recurs de cassació per part de l'Advocacia de l'Estat, en nom de la Direcció General de Seguretat Jurídica i Fe Pública, abans DGRN. En el recurs s'al·legava la infracció de l'art. 50 CDCIB per no tenir la disponent veïnatge civil mallorquí, exigència o requisit de dret material imprescindible per a la validesa del pacte. Aquesta exigència suposava, segons la part recurrent, un límit implícit contemplat en el mateix art. 25 RSE. Considera, a més, que la Sentència de l'Audiència suposa una discriminació per permetre als estrangers atorgar un pacte de definició sense tenir el veïnatge civil mallorquí que s'exigeix als espanyols. A aquestes al·legacions dona complida resposta la Sentència de la Sala Civil i Penal del TSJ.

Aquesta recent Sentència fa una referència als textos històrics que configuraven la definició com un privilegi dels naturals de Mallorca, que es va perpetuar amb el costum que mostren els antics instruments notariais quan exigien la condició mallorquina en el pacte de definició, tant als ascendents com als descendents. És possible, diu la Sentència, que això integri la tradició jurídica singular, a la qual s'ha considerat, successivament, eina d'interpretació (art. 2.2 Comp. 1961), d'integració (art. 1.2 Comp. 1990) i a la qual es fa una important referència en l'actual Compilació (art. 1.3.4a). Però necessàriament s'ha de tenir en consideració que el dret històric va ser substituït per la Compilació de 1961, segons ens diu la seva disposició final 1a, la qual continua vigent després de les reformes de 1990 i 2017; i, per una altra part, el dret històric no integra cap de les fonts directes del nostre dret, que són la Compilació i les normes autonòmiques que afectin la matèria de dret civil,

el costum i els principis generals del dret civil propi, segons ens diu l'art. 1.2 de l'actual Compilació.

Dins d'aquest context se situen els dubtes que en el passat mostrà la doctrina científica sobre si és obligat en la definició que tots els atorgants tinguin veïnatge civil mallorquí. Dubtes que, diu la Sentència, varen quedar eliminats per la reforma que el Decret 1830/1974, de 31 de maig, va fer del títol preliminar del Codi civil, en establir que els pactes successoris es regeixen per la llei corresponent a l'estatut personal del disponent (art. 9.8), en funció del seu veïnatge civil (art. 14 Cc) i sense tenir en consideració el dels descendents. Per tant, era tan sols el veïnatge civil mallorquí de l'ascendent el que feia possible l'atorgament de la definició, sense que tingués rellevància el dels descendents que definien. Però com sigui que, a la pràctica notarial, diu la Sentència, encara persistien aquets dubtes, es va exigir, en l'ar. 50 de la Compilació de 1990, el veïnatge civil mallorquí de l'ascendent, com a forma implícita o el·líptica de proclamar la no necessitat d'aquest mateix veïnatge del descendent. Amb la qual cosa, a més, segueix dient la Sentència, va imposar una exigència de naturalesa personal, que pugna amb el caràcter territorial de les normes, segons l'art. 149.3 CE, l'art. 13.2 Cc i l'àmbit territorial d'aplicació del nostre dret segons l'art. 2 CDCIB.

La conclusió a què arriba la Sentència és que l'exigència del veïnatge civil mallorquí de l'ascendent a la definició no pot ser presa en consideració donada l'aplicació al cas del RSE, en especial del seu art. 36.1 i 36.2.a), que remeten, en el cas dels estats plurilegislatius, a les normes internes sobre conflictes de lleis i, en el supòsits que aquestes no puguin resoldre la qüestió, a la llei de la unitat territorial corresponent a la residència habitual del disponent en el moment d'atorgament del pacte, no existint en el cas contemplat dubtes sobre la residència habitual a Mallorca de la mare que va donar béns als fills a canvi de la definició d'aquests.

Sobre la discriminació, al·legada per la part recurrent, respecte dels ciutadans espanyols no residents a Mallorca, o, en general, que no tinguin veïnatge civil mallorquí, diu la Sentència que no es pot establir una comparació viable a partir d'elements heterogenis, ja que la residència habitual imposada pel dret de la Unió Europea i el veïnatge civil exigit pel Codi civil espanyol responen a normes que resulten exclusivament aplicables a cada un dels seus propis àmbits, però sense possibilitat de conjuguar-les o creuar-les perquè, en aquest cas, la norma prevista per cada un d'aquests dos àmbits no és susceptible de produir el seu corresponent efecte dins l'altre. I afegeix que no genera discriminació el fet que la ciutadana estrangera de la Unió Europea resident a Mallorca pugui ordenar la seva successió

conforme a la llei aplicable a aquesta illa, ja que és el mateix que poden fer els espanyols que tinguin el veïnatge civil exigít per la llei interna; i el que sí resultaria discriminatori seria privar d'aquesta possibilitat la ciutadana europea per raó de la seva nacionalitat.

És evident que, amb les sentències de l'Audiència Provincial i de la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia s'amplia considerablement el ventall del possible atorgament dels nostres pactes successoris. La incògnita estarà en veure si aquest seguirà la corba ascendent que últimament ve mostrant, després de les reformes fiscals que, lamentablement, tenim ja a sobre.

Miquel Masot Miquel

L'habitatge en temps de crisi: la situació de vulnerabilitat no és títol per a l'ocupació immobles

Sentència de la Secció Quarta de l'Audiència Provincial de Balears núm. 301/2020, de 9 de juliol (ponent: Sr. Latorre López).

Sentència de la Secció Tercera de l'Audiència Provincial de Balears núm. 404/2020, de 19 d'octubre (ponent: Sr. Gibert Ferragut).

Sentència de la Secció Tercera de l'Audiència Provincial de Balears núm. 478/2020, d'1 de desembre (ponent: Sr. Izquierdo Téllez).

Sentència de la Secció Tercera de l'Audiència Provincial de Balears núm. 483/2020, d'1 de desembre (ponent: Sr. Gibert Ferragut).

Les sentències de l'Audiència Provincial de Balears que comentarem es dicten en casos de precari en els quals es fa palesa l'actual situació de manca d'habitatge per a la població. Aquestes resolucions desmenteixen la idea, estesa en els ambients jurídics i que ha traspuat també a l'opinió pública, que un cop ocupat l'habitatge sense títol per una persona en situació de vulnerabilitat social es fa impossible o molt difícil el seu desnonament; però també evidencien com, a vegades, s'utilitza el dret i es forcen el mecanismes que el mateix ordenament jurídic ofereix per obtenir una resposta a problemes que tenen una dimensió política i que tan sols es poden resoldre en el marc d'una solució general que està en mans del legislador.

Les resolucions seleccionades el que confirmen és que el jutges continuam aplicant la llei conscients com som del perjudici que pot causar a les persones necessitades que ocupen un habitatge, però ben conscients, també, que les polítiques socials han de ser públiques, dutes a terme pel govern o el legislador i que en aquest àmbit, com en d'altres, la judicialització no és la solució.

La primera Sentència objecte de comentari resol el recurs d'apel·lació contra la sentència d'instància acordant el desnonament, basat en l'al·legació que el demandat es troba en situació de risc d'exclusió social.

El Tribunal considera que l'art. 47 CE no pot sustentar per ell tot sol una decisió que exclou el desnonament perquè aquest precepte constitucional no es troba ubicat a la secció primera del títol I del capítol II de la Constitució dedicada als drets fonamentals i llibertats públiques en els quals la Constitució es configura com una

norma d'aplicació directa en el contingut bàsic d'aquests drets, sinó que es troba en el capítol III, dedicat als principis rectoris de la política social i econòmica i per això ha de menester un desenvolupament normatiu (art. 53.3), ja que l'esmentat article constitucional, després de reconèixer el dret a gaudir d'un habitatge digne i adequat, determina que han de ser els poders públics els que promoguin les condicions necessàries i estableixin les normes pertinents per fer efectiu aquest dret, regulant la utilització del sòl d'acord amb l'interès general per impedir l'especulació.

Tal com argumenta el Tribunal, l'art. 47 CE no és títol habilitant per mantenir-ne l'ocupació, vulnerant-se un altre dret com seria el de propietat, havent d'acudir-se, en el seu cas, a altres serveis socials a fi que resolguin el problema que es denuncia en l'apel·lació. El Tribunal recorda que, per a l'assignació d'un habitatge de protecció social, han de seguir-se els tràmits administratius corresponents i justificar el compliment dels requisits legals, sense que els tribunals puguin emparar que s'acudeixi a la via de fet.

Resulta especialment significativa la referència que aquesta Sentència fa al dret internacional quan consagra el dret a l'habitatge com a mandat dirigit als estats que no enerva el dret al desnonament en cas d'ocupació il·legal.

En concret, i en referència al Tribunal Europeu de Drets Humans, la Sentència assenyala que:

«Es cierto que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha determinado que la pérdida de una vivienda es una de las más graves lesiones del derecho al respeto del domicilio y que toda persona que corra el riesgo de ser víctima de tal pérdida debe, en principio, poder obtener el examen de la proporcionalidad de dicha medida (sentencias McCann/Reino Unido, demanda nº 19009/04 (TEDH 2008, 30), apartado 50, y Rousk/ Suecia, demanda nº 27183/04 (JUR 2013, 269717), apartado 137). No obstante, hay que recordar que no estamos ante un derecho subjetivo directamente exigible ante la Administración ni ante los Tribunales, más allá de los términos en que lo haya establecido el legislador (art. 53.3 de la Constitución anteriormente citado), que en el supuesto del legislador español estatal y autonómico balear no se ha desarrollado, de forma que no existe una solución legal que permita a una persona que carezca de recursos suficientes para acceder a una vivienda la ocupación sin título alguno para ello de una propiedad perteneciente a un particular o a una sociedad. Este derecho será exigible ante la Administración prestadora de servicios, pero no ante un particular o una sociedad, que no es el sujeto obligado a satisfacer la necesidad de vivienda y, por el contrario es titular del derecho a la propiedad privada conforme al art. 33.1 de la Constitución, también reconocido en el

artículo 1 del Protocolo Adicional del Convenio Europeo de Derechos Humanos, derecho que puede ser lesionado y cuya protección sí es directamente exigible ante la justicia ordinaria, como sucede en el presente caso en el que se plantea la recuperación de la posesión no amparada por título alguno».

I en referència a l'altre mecanisme de protecció dels drets humans, el de les Nacions Unides, la Sentència indica que:

«El Dictamen de 20 de junio de 2017, aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, contiene una serie de conclusiones y recomendaciones en relación al derecho a una vivienda digna. Se refiere el mencionado Dictamen, en el supuesto de desalojo justificado, como es el caso, al hecho de que las autoridades estatales o autonómicas deben garantizar una vivienda alternativa de forma que, una vez más, comprobamos que se trata de recomendaciones dirigidas a las autoridades que tienen atribuida la competencia en materia de vivienda, pero ninguna norma legal permite desestimar una demanda cuando se acredita que el demandado se encuentra en situación de precario como es el caso, aunque en el ocupante concurra una situación de precariedad económica o necesidad, ni tampoco se permite suspender el desahucio».

La situació de vulnerabilitat no és títol que justifiqui l'ocupació de l'habitatge

La segona Sentència comentada revisa la que va dictar el Jutjat de Primera Instància estimant l'acció de desnonament per precari d'habitatge. El recurs d'apel·lació es va fonamentar en dos motius: hi havia un títol constituït per un contracte d'arrendament formalitzat amb un tercer que es va atribuir la condició de propietari sense ser-ho; i el demandat arrendatari es trobava en situació econòmica d'angoixant necessitat.

Pel que fa al primer motiu, la Sentència entén que no s'acredita l'existència de contracte de lloguer ja que la part demandada aporta una fotografia del document que suposadament el contenia, ni tan sols l'acompanya el contracte mateix. A més a més, no es proposa la testifical de la persona que apareix com a arrendador ni de la «señora que se presentó como representante de la propiedad» i «le ofertó la vivienda» a l'ocupant, com s'al·lega en l'escrit d'interposició del recurs d'apel·lació, ni es justifica el pagament de cap mensualitat de renda. Finalment, la Sentència estableix que no consta que la persona que figura com a arrendador hagués estat mai propietària ni usufructuària de l'habitatge.

És aquest darrer argument del Tribunal el que té un abast més general i que pot ser utilitzat en tots aquells litigis, que es donen amb una certa freqüència, en els quals la part demandada exhibeix com a títol un contracte suposadament firmat per un tercer que mai ha estat propietari o ha tingut facultats per cedir l'ús de l'immoble. La càrrega de la prova de la titularitat de l'arrendador recau en el demandat ja que és ell qui invoca l'existència de títol com a fet impeditiu de l'acció de desnonament.

Atesos els termes en què es manifesta el Tribunal, sembla que aquest títol — contracte signat per un no propietari sense cap prova que ho fos— no seria hàbil per oposar-se al desnonament, per enervar l'acció de recuperació de la possessió fins i tot en aquells supòsits en què la part demandada l'hagi signat de bona fe.

El segon motiu d'apel·lació consistia en posar de manifest la situació de vulnerabilitat social en la qual es trobava la demandada apel·lant. En concret, en el recurs s'addueix que la demandada és viuda des de 1999, que és mare de tres fills i que té escassos recursos econòmics ja que fa feina com a dona de neteja i cobra uns 600 euros mensuals, per la qual cosa, es llegeix a l'escrit d'interposició del recurs, la demandada «para el caso de que prosperara la presente demanda [...] quedaría en una situación de total desprotección, pues sus ingresos no son suficientes para acceder a una vivienda en régimen de alquiler».

La resposta del Tribunal és contundent: «nada de ello constituye título que dé amparo a su posesión contra la voluntad de la dueña del inmueble por lo que la condición de precarista de la demandada ha de quedar corroborada, ello sin perjuicio de que se adopten las medidas procedentes en caso de lanzamiento a fin de evitar situaciones graves de desprotección y vulnerabilidad».

L'acció de desnonament per precari no és intercanviable amb l'acció de protecció de la possessió

En aquest cas, el Jutjat de Primera Instància va estimar l'acció de desnonament. El recurs de la part demandada es fonamenta en els motius següents: primer, la part actora presenta com a títol de propietat una nota simple del Registre de la Propietat que estava obsoleta; segon, caducitat de l'acció per haver transcorregut el termini establert en l'art. 439.1 de la Llei d'enjudiciament civil (LEC).

Ambdós motius es rebutgen. El primer, perquè en primera instància no s'havia discutit la titularitat de l'immoble a favor de l'actora. El que fa la demandada apel·lant és, doncs, introduir extemporàniament una nova al·legació, la qual cosa no es pot admetre en un sistema de recurs d'apel·lació com el nostre en què l'objecte del procés no es pot ampliar en segona instància en relació amb els termes que havia

quedat delimitat per les alegacions oportunament adduïdes en la primera instància. Entrar a examinar una qüestió que no va ser objecte de debat processal en la primera instància podria causar indefensió.

El segon motiu revela que la part demandada no pot canviar la *causa petendi* tal com aquesta ve establerta per la part actora en l'escrit instaurador de la litis. En el present cas, la demandant havia volgut interposar una acció de desnonament per precari, però la part demandada contesta com si el que s'exercités fos una acció de recuperació de la possessió de l'art. 439.1 LEC (les antigues accions interdictals) ja que en aquest supòsit tindria rellevància la data en què la demandada va entrar en possessió de l'habitatge (l'article esmentat estableix un termini de caducitat d'un any per a l'exercici de l'acció de recuperació de la possessió) que és una dada que, segons la part recurrent, no s'hauria acreditat.

Doncs bé, el que fa la Sentència que comentem és advertir que aquí no s'exercita una acció d'interdicte sinó una acció de desnonament per precari i, en aquest cas, la data de l'ocupació de l'immoble és irrellevant. La qüestió central és si la part demandada té o no títol per a la seva possessió immediata de l'immoble amb independència de la data en la qual va entrar en aquesta possessió, i com que l'esmentada part no acredita títol que empari la seva ocupació, triomfa l'acció de desnonament.

El pagament de les despeses de l'habitatge per part del demandat no exclou el precari

En aquest supòsit la Sentència de primera instància que acorda el desnonament per precari és apel·lada per la demandada tot alegant l'existència d'un contracte de lloguer i que el llogater venia pagant les despeses de propietat horitzontal, subministrament d'aigua i llum.

En relació amb el primer motiu d'apel·lació es reitera que incumbeix al demandat la prova de l'existència del contracte de lloguer, i aquesta prova no s'ha produït ja que, com diu la Sentència, de les mateixes alegacions del demandat es dedueix que va signar un document i aquest document no s'aporta; no demostra tampoc que hagi fet pagament de qualche renda ni que l'hagués consignada en cas que la propietat hagués rebutjat el cobrament. És més, la part demandada ni tan sols té coneixement de la identitat de l'anterior propietari que, segons addueix, va actuar com a arrendador.

Pel que fa a les despeses de l'habitatge, no s'ha acreditat que el demandat se'n fes càrrec, però encara que sí s'hagués provat aquest fet, d'ell no podríem concloure

Civil

en l'existència de contracte de lloguer, ja que, argumenta la Sala «[e]n cualquier caso, no se trataría de contraprestaciones por la concesión del uso de la vivienda por lo que no quedaría desnaturalizado el precario».

Carlos Gómez Martínez

COVID-19 y desobediencia

*Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Baleares
núm. 15/2021, de 11 de febrero (ponente: Sr. Tártalo Hernández).*

El título y enunciado que encabeza este comentario indica que su objeto es el relativo a la concreta Sentencia de la Sección Primera de nuestra Audiencia Provincial de la que se hace expresa cita, pero igual pudiera haberse hecho mención, y así destacarla, a la Sentencia de la Sección Segunda núm. 28/2021, de 26 de enero, y con ponencia del Sr. Gómez-Reino Delgado. Ante la duda de si indicar en el encabezamiento ésta o aquella otra, se ha optado por la de la Sección Primera debido a que está fechada unos días después (apenas dos semanas); sin embargo la intención es la de llevar a cabo la disección de ambas porque, bien que con distinto enfoque, abordan el mismo problema.

Efectivamente, ambas sentencias (que casualmente incluso coinciden en haber sido redactadas por los respectivos presidentes de las dos Secciones) se ocupan del mismo problema, no otro que el no acatamiento del confinamiento domiciliario establecido por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que estableció el estado de alarma.

Que las dos Secciones se ocupan de ese mismo asunto lo evidencian los hechos probados reflejados como tales por los Juzgados de lo Penal en las sentencias de las que proceden los recursos de apelación resueltos por las Secciones Penales de la Audiencia.

El incumplimiento de las limitaciones propias del estado de alarma

En la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 4 de Palma (la núm. 254/2020, de 30 de septiembre) y que es de la que se ocupa la Sección Primera, su titular establecía como hechos probados que una mujer fue interceptada en la vía pública por agentes policiales en el ejercicio de sus funciones los días 21 de marzo de 2020 (en el que a una patrulla de la Policía Nacional les manifestó que estaba dando un paseo, siendo advertida de que debía regresar a su domicilio, pese a lo que al poco la volvieron a encontrar hablando con una vecina), el siguiente 27 de marzo (en el que esta vez agentes de la Policía Local le advirtieron que si hacía caso omiso de la prohibición podría incurrir en un delito de desobediencia) y el 10 y el 12 de abril (fecha esta última en la que fue detenida por desobediencia a la autoridad). Destaca

la Juez, como hecho probado, que en todos esos casos se levantó acta de denuncia y que la acusada cometió estos «hechos infringiendo las restricciones o la limitación de la libertad de circulación de las personas establecidas en el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma por la gestión de crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, a sabiendas de que estaba prohibido permanecer en la vía pública sin causa justificada».

La titular del Juzgado de lo Penal núm. 1, en su Sentencia núm. 289/2020, de 2 de diciembre y que es la revisada por la núm. 28/2021 de la Sección Segunda, establecía como hechos probados que el acusado, a sabiendas de que, en virtud del RD 463/2020, estaba prohibido permanecer en la vía pública sin causa justificada y pese a haber sido advertido ya desde la primera denuncia en la tarde del día 23 de marzo de 2020, fue sorprendido en la calle sin justificación, advertido y apercibido, en otras seis ocasiones, concretamente los días 27, 29 y 31 de marzo, y 1, 4 y 12 de abril de 2020 (en estas tres últimas fechas los agentes de la Policía Local le detuvieron y le pusieron a disposición judicial).

Estas dos sentencias de los Juzgados de lo Penal tienen en común, además de que, no habiendo acudido los acusados a defenderse en el juicio oral pese a estar personalmente citados, para fundamentar la resultancia fáctica se apoyaron en la testifical de los agentes que les sorprendieron en la vía pública (constan absoluciones de otros Juzgados por haber traído la Fiscalía al juicio solo a los agentes que intervinieron en el último episodio, entendiéndose el Juzgado que no constaba fehacientemente que el acusado hubiera sido advertido de que podía incurrir en delito de desobediencia), una fundamentación jurídica con el análisis jurisprudencial relativo al ilícito del art. 556 del Código Penal y con apoyo en el bien jurídico salud pública cuya protección pretendía atender el RD 463/2020.

Las sentencias de nuestra Audiencia aquí en examen resultan ser complementarias al tratar la misma cuestión con distinto enfoque como consecuencia de la diversa motivación o articulación de los recursos de apelación, ya que el que impugna la resolución del Juzgado de lo Penal núm. 1 ataca la condena sobre la base de estimar que los hechos cometidos no pueden ser constitutivos de un delito de desobediencia (argumentando el recurrente que la orden dada por los agentes de la autoridad era ilegal o de dudosa legalidad, toda vez que el Real Decreto lo que en esencia acordaba era una suspensión del derecho a la libertad deambulatoria por lo que dicha suspensión debería haberse acordado a través de la declaración del estado de excepción y no del de alarma ex art. 55.1 de la Constitución de modo que los mandatos que el acusado recibió de la Policía contravenían lo dispuesto en el art. 116, eran pues ilegítimos y por ello

imposible que su acatamiento fuese delictivo; que a lo sumo cabría una sanción en sede administrativa y que en el caso nos encontramos con una persona sin techo, que vive en la calle, con lo cual más que sanciones de tipo penal han de adoptarse medidas sociales o de orden político). Por su parte el deducido contra la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 4 esgrime como motivo impugnatorio el de error en la valoración de la prueba, y argumenta que una reiteración en el incumplimiento de una norma administrativa no puede ser constitutiva del delito de desobediencia aunque haya habido un requerimiento policial para el cumplimiento de dicha normativa, lo que al entender de la parte apelante supone que solo hubo una reiteración en el incumplimiento de las obligaciones del estado de alarma y por ello la reiteración de una conducta integrante de sanción administrativa, por lo que a la postre la conducta de la acusada no supuso una actitud de franca rebeldía frente a un mandato específico sino que sería una negativa menos contumaz que sería atípica (como bien razona el ponente de la Sentencia de la Sección Primera, aunque la parte apelante invoque el error en la valoración probatoria, el desarrollo argumentativo del recurso no discute el relato fáctico de la Sentencia, sino la comisión del delito de desobediencia, es decir, lisa y llanamente la infracción o indebida aplicación del art. 556 CP; y así es bien que hay que tener en cuenta que el argumentario del recurrente no se fundamenta en la ilegalidad o inconstitucionalidad del RD 463/2020, como sí lo hizo el recurso ventilado ante la Sección Segunda).

El ponente de la Sentencia núm. 28/2021 de la Sección Segunda dedica y centra su mayor y más extenso esfuerzo a desarbolar las alegaciones de la parte recurrente sobre la ilegalidad del Real Decreto que declaró el estado de alarma en lo relativo a la limitación de la libertad deambulatoria; se apoya en la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el RD 1673/2010, de 4 de diciembre, que estableció el estado de alarma con ocasión de la huelga de controladores aéreos, y en jurisprudencia del Tribunal Supremo, para concluir que el RD 463/2020, a la vista de lo dispuesto en el art. 116 CE y de la Ley Orgánica que lo desarrolla, tiene rango o valor de Ley (solo pues impugnabile ante el Tribunal Constitucional) y que no cabe considerar su contenido como un estado de excepción encubierto porque realmente no se suspende ningún derecho fundamental ya que lo que se establece es una limitación o restricción de la libertad deambulatoria y no el vaciado de la misma; concluye que no se albergan dudas sobre la constitucionalidad del Real Decreto y que en suma no se considera procedente suscitar cuestión de inconstitucionalidad (que además no fue suscitada por la defensa).

Ese puede ser el magro resumen de la argumentación que se desarrolla con brillantez en enjundiosas consideraciones, cuya lectura aconsejo.

Explica también esa Sentencia de la Sección Segunda el porqué de entender que estamos ante una desobediencia grave incardinable en el art. 556 CP, y ya en el tercer fundamento de derecho insiste en la gravedad y razona que la misma no queda empañada por el hecho o circunstancia de que el acusado fuera una persona sin techo (o, como se recoge en una de las actas policiales, que se trata de un «indigente sin domicilio que vivía en la calle») porque no es posible articular un error excluyente del dolo (o quizá una causa de inexigibilidad) en tanto que rechazó consciente y voluntariamente la posibilidad de confinarse en un refugio o centro de acogida y que el fin de protección de la salud pretendido por el Real Decreto ni siquiera intentó el acusado minimizarlo «manteniéndose recogido en el lugar en el que pernocta y se supone guarda sus pertenencias»; cabría pensar que la norma pudiera haber descendido a regular la situación de los sintecho pero ello conllevaba indudables dificultades, máxime cuando podía pensarse que los servicios sociales implementarían los auxilios necesarios.

Y se cierra en fundamento de derecho tercero dando por reproducida, e integrando en la presente, la jurisprudencia que cita y contiene la Sentencia apelada respecto del delito de desobediencia y sus elementos (no sin recordar que ya antes se ha explicado su concurrencia).

La caracterización del delito de desobediencia

En efecto, la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 contenía un completo estudio jurisprudencial sobre el delito de desobediencia, y a glosarlo, y si cabe a completarlo más, es a lo que dedica la Sentencia de la Sección Primera (que recordemos resolvía el recurso contra la Sentencia condenatoria del Juzgado de lo Penal núm. 4) su más meticuloso examen.

Así, la Sentencia de la Sección Primera de la Audiencia discurre y cursa con la acostumbrada minuciosidad y exhaustividad que caracteriza las resoluciones redactadas por el ponente; difícil es por ello resumir el valioso trabajo en el que, tras hacerse una referencia a la situación jurídica en la que se encontraba nuestro país cuando se cometieron los hechos (y da así cuenta con pormenor de todas las normas aplicables al socaire o a raíz de la vigencia del RD 463/2020), destaca, y se destaca en este comentario, el estudio en torno al delito de desobediencia, en el que se centra para concluir que se cometió en el supuesto enjuiciado.

Por supuesto, recoge la consolidada doctrina jurisprudencial sobre este delito en las Sentencias de la Sala Segunda del Tribunal Supremo núm. 8/2010, de 20 de enero, y núm. 800/2014, de 12 de noviembre, en las que se enseña que el delito de desobediencia a la autoridad o a sus agentes requiere, desde el punto de vista de la tipicidad, la concurrencia de los siguientes elementos: a) la existencia de un mandato expreso concreto y terminante de hacer o no hacer una específica conducta emanado de la autoridad y sus agentes; b) que el mandato se halle dentro de las competencias de quien lo emite; c) que la orden, revestida de todas las formalidades legales, haya sido claramente notificada al obligado a cumplirla de manera que este haya podido tomar pleno conocimiento de su contenido; d) la resistencia del requerido a cumplimentar aquello que se ordena; e) la concurrencia del dolo de desobedecer que implica que frente al mandato persistente y reiterado se alce el obligado a acatarlo y cumplirlo en una oposición tenaz, contumaz y rebelde; y f) la gravedad de la conducta, que diferencia el delito de desobediencia de la falta leve (como se apostilla en la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 «falta actualmente despenalizada y reconducida a una sanción administrativa de la Ley Orgánica 4/2015, de Protección de la Seguridad Ciudadana»; sería la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 865/2015, de 14 de enero, la que volvería a insistir en esos requisitos que integran el delito, ya con la expresa advertencia de que la desobediencia leve ha sido despenalizada).

Pone especial énfasis esta Sentencia de la Sección Primera en la necesidad y especial relevancia de que para integrar el delito ha de haberse efectuado un requerimiento personal (requerimiento personal que la jurisprudencia ha relajado, o matizado, solo a los efectos de la desobediencia tipificada en el art. 410 CP, cuando el mandato incluido en una resolución judicial o en una decisión u orden de la autoridad superior se dirige, no a un particular, sino a una autoridad o funcionario público; modulación que se recoge en las Sentencias de 27 de marzo de 2017 y de 23 de enero y de 14 de octubre de 2019); tratándose de un particular se precisa que la orden esté personalmente notificada o comunicada, y que haya requerimiento.

Recoge la doctrina constitucional respecto del bien jurídico tutelado en el delito de desobediencia, con cita de la Sentencia del Pleno de fecha 8 de junio de 2017, al indicar que los bienes protegidos en el delito de desobediencia grave son dos: por un lado el orden público, tal y como indica el título en el que se ubica el delito, entendido como orden jurídico o paz social, o como clima de tranquilidad en la esfera no íntima o privada de los ciudadanos, o como coexistencia social, pacífica y adecuada de las relaciones interindividuales; y, por otro lado, la dignidad y las

condiciones de ejercicio de la legítima función pública, también llamado principio de autoridad.

Y hace expresa mención a cómo la STS núm. 27/2012, de 21 de enero, sintetiza los siguientes criterios para diferenciar la desobediencia grave, única constitutiva de delito, de la leve que con la actual regulación constituye infracción administrativa: a) la reiterada y manifiesta oposición al cumplimiento de la orden legítima emanada de la autoridad y los agentes; b) grave actitud de rebeldía; c) persistencia en la negativa, esto es, en el cumplimiento voluntario del mandato; y d) la contumaz y recalcitrante negativa a cumplir con la orden.

Remarca, recogiendo lo ya dicho por la Sección Segunda de la Audiencia (en los autos 318/2020, de 24 de abril, y 547/2020, de 14 de julio, ambos resolviendo recurso contra la prisión provisional de investigados por delitos de desobediencia), que en ningún caso puede llegarse a una condena penal por la presunta comisión de un delito de desobediencia grave por el genérico incumplimiento del ordenamiento jurídico o de una norma, por mucho que el mismo sea reiterado o cometido varias o múltiples veces, especialmente cuando no ha existido un requerimiento expreso, previo, personal y directo al obligado a cumplir aquel requerimiento en el que se indique claramente lo que debe o no debe hacerse y en el que se haga expresa advertencia de las consecuencias del incumplimiento; por lo que el simple hecho de desatender el mandato abstracto ínsito en una norma imperativa (tal es el caso de las prohibiciones o limitaciones del derecho a la libre circulación recogidas en la Ley reguladora del estado de alarma y en el Real Decreto que lo declara) en principio quedaría extramuros del tipo penal de desobediencia grave; y que, en consecuencia, una desobediencia genérica a lo que dispone el RD 463/2020 o la normativa que lo complementa, nos llevaría, en principio y a lo sumo, a la posibilidad de ser sancionado en el plano administrativo.

E insiste en que lo que se castiga es un acto de desobediencia grave, no a una norma, sino a la autoridad o a sus agentes, encargados de garantizar su cumplimiento, cuando estos actúan por tanto en el ejercicio de las funciones que les son propias.

Y finalmente, para el supuesto de que se entendiera que el pronunciamiento condenatorio se basara por la Magistrada del Juzgado de lo Penal núm. 6 solo en la reiterada conculcación de las prohibiciones emanadas del RD 463/2020, ello es salvado por la Sección Primera de la Audiencia acudiendo al relato de hechos probados (no cuestionados por la recurrente) en tanto que en el mismo se reconoce que la acusada incumplió no solo la restricción de circulación que imponía, con excepciones, el RD 463/2020, sino también la orden que el día 21 de marzo de 2020

dieron los agentes a la acusada para que se marchara a su domicilio por no estar justificada su presencia en la vía pública, mandato o requerimiento que no atendió la acusada por cuanto 10 minutos después los mismos agentes se la volvieron a encontrar por la calle, esta vez hablando con una vecina.

Desobediencia leve e ilícito administrativo

Frente al posible reproche de que las Sentencias elegidas para este comentario se ocupen de hechos que difícilmente quepa que vuelvan a ser cometidos (es de desear y esperar que no llegue a decretarse otro estado de alarma en esos términos), ha de indicarse que han servido para consolidar, en este territorio, un estudio jurisprudencial sobre el delito de desobediencia que es un referente para el tratamiento de los casos que hayan de enjuiciarse en un futuro; y sirve además para verter algunas reflexiones en torno a la «despenalización» de la falta de desobediencia leve al relegarla al ámbito del derecho administrativo sancionador.

Sobre esta falta se encuentra una escueta referencia, ya destacada, en la Sentencia del Juzgado de lo Penal núm. 1 como glosa al último de los requisitos que para conformar el ilícito penal de desobediencia se exigía en las STS de 20 de enero de 2010 y de 12 de noviembre de 2014; algo menos escueta es la referencia en la Sentencia de la Sección Segunda, en la que el ponente se hacía eco de lo dispuesto en el art. 20 del RD 463/2020, para concluir que dicha norma comporta remisión o reenvío al régimen general regulador de la desobediencia, ya leve, prevista como infracción administrativa en el art. 36.6 de la LO 4/2015, de protección de la seguridad ciudadana, o la grave contemplada en el art. 556 CP, y que se aplica por tanto el régimen general aplicable a cualquier desobediencia a la autoridad o a sus agentes; se añade más adelante en esa Sentencia de la Sección Segunda que la línea divisoria entre la desobediencia como infracción y como delito viene establecida por la gravedad o entidad de la conducta omitida y, de otra parte y principalmente, por la intensidad de la lesión al bien jurídico protegido representado por el principio de autoridad y el deber de colaborar para facilitar el normal funcionamiento de la Administración Pública; también se alude a ello de pasada en la Sentencia de la Sección Primera (en el párrafo decimoprimer del fundamento de derecho tercero).

A esa conversión de la falta penal en ilícito administrativo se hace pues una mención de pasada, bien que, si no tenía interés profundizar en ello sobre el problema a tratar (quizá sí la hubiera tenido de llegarse, con ocasión del recurso, a degradar a leve la gravedad de la desobediencia), sí puede tenerla y dar pie, como

se ha anunciado, para efectuar alguna reflexión final y crítica sobre esa relegación de la desobediencia leve al ámbito administrativo sancionador.

Sabido es que la profunda revisión del Código Penal que se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, entre las múltiples novedades incluyó la desaparición o, en palabras del preámbulo de esa Ley, la supresión definitiva del catálogo de faltas; una decisión de política criminal que entiendo más que discutible porque, dicho sea en términos generales, se procedió a lo que cupiera entender como un fraude de etiquetas con la denominación de delitos leves (respecto de algunas de las faltas y aprovechando para elevar algo la pena máxima, pero con el mismo procedimiento y competencia judiciales que regía para las faltas), y por otra parte llevando al derecho administrativo sancionador otras infracciones o considerando que en el orden jurisdiccional civil tenían solución alguno de los conflictos que con algunas faltas (por ejemplo, las alojadas en los derogados arts. 618 y 622) pretendía abordarse.

En concreto, y por lo que se refiere a la conversión de las faltas penales en ilícitos administrativos, creo que ello se acometió en algunos casos con cierta arbitrariedad o sin un fundamento sólido; es lo que pienso que ocurrió con la desobediencia leve a la autoridad o a sus agentes, y ello por lo siguiente.

Hasta su derogación mediante la reforma del Código Penal en el año 2015 el art. 634 castigaba con la pena de 10 a 60 días de multa a «[l]os que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad o sus agentes, o les desobedecieren levemente, cuando ejerzan sus funciones».

El Preámbulo de esa Ley Orgánica 1/2015, en su apartado XXIII, explicaba que se continuaba sancionando con la pena correspondiente los supuestos de desobediencia grave, que los de desobediencia leve «dejan de estar sancionados penalmente y serán corregidos administrativamente» y que «[e]n relación con las faltas de consideración y respeto a la autoridad, en el ejercicio de sus funciones, pasan a ubicarse en el segundo párrafo del artículo 556 del Código Penal, como delito leve».

Es una mera descripción del cambio legislativo, pero sin explicar el porqué; y no parece que tenga fundamento conservar como delito leve solo parte del antiguo art. 634, agravando la pena, sustrayendo de la protección penal a los agentes de la autoridad y no incluyendo la desobediencia leve.

Más adelante, dicho Preámbulo en su apartado XXXI viene a señalar que lo que se pretende entre otras cosas con la supresión de las faltas es reducir la elevada litigiosidad que recae sobre los Juzgados y Tribunales y, en consecuencia, que ello supone una medida adecuada para reducir esos elevados niveles de litigiosidad que

son especialmente altos en el ámbito penal; dicho ello con carácter general en los primeros párrafos de ese apartado. Más adelante, al concretar supuestos, se afirma lacónicamente que «[p]or lo que se refiere a las faltas contra el orden público, los supuestos de alteraciones relevantes están ya castigados como delito, al igual que los supuestos de atentado, resistencia y desobediencia».

No he encontrado más referencia en el Preámbulo, ni por tanto explicación de por qué erradicar del ámbito penal la desobediencia leve, cuando lo cierto es que tanto en la grave como en la leve estamos ante el incumplimiento de una orden o de un mandato emanado de la autoridad o de sus agentes, radicando la única diferencia en aspectos cuantitativos y circunstanciales, a ponderar en cada caso; además, por mi experiencia como enjuiciador en el orden penal, no tengo consciencia de que la litigiosidad en asuntos de desobediencia sea elevada.

En suma, hay motivos para criticar, incluso desde una visión práctica, el haber llevado al campo del derecho administrativo sancionador la desobediencia leve a la autoridad o a sus agentes; repárese en que un Juzgado de lo Penal a cuyo enjuiciamiento se somete una acusación por desobediencia grave puede ponderar con criterios jurisprudenciales si, a la vista de la prueba practicada, degrada a leve la desobediencia, pero ya no puede condenar por falta, de modo que debería deducir el correspondiente testimonio para remitirlo a la autoridad competente para la sanción (administrativa), autoridad a la que vincularía la relación de hechos probados y la calificación; ¿se procede así en la práctica? Temo que no siempre.

Parece claro que, ya no rigiendo el confinamiento domiciliario, contravenir alguna de las prohibiciones vigentes para combatir la COVID-19 puede derivar en un ilícito administrativo por inobservancia de la misma, y en algunos casos excepcionales a la desobediencia (por ejemplo, cuando los agentes advierten a una persona el que se ponga la mascarilla o que, de no tenerla, regrese a su domicilio, y sin embargo vuelva a ser sorprendido sin ella; o quien va fumando por la vía pública y es advertido de que no puede hacerlo, y sigue haciéndolo; o si se excede el número de personas reunidas, y no se hace caso a la orden de que se disuelvan), más difícilmente, a no ser que se reitere el comportamiento ilícito y se sea nuevamente requerido, podrá llegarse al delito; también dependerá de cómo se opongan al cumplimiento de la orden (podría llegarse a la resistencia, leve o grave, según la intensidad de la oposición), y no parece que una resistencia por leve que sea quede ahora fuera del art. 556, cuando antes de la reforma de 2015 sí podía llevarse en algunos casos a la falta del extinto art. 634.

Eduardo Calderón Susín

El decret de protecció de la posidònia i els límits dels reglaments per tipificar infraccions administratives

Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears núm. 248/2021, de 21 d'abril (ponent: Sr. Socías Fuster).

La Sentència resol el recurs interposat contra el Decret del Consell de Govern de les Illes Balears 25/2018, de 27 de juliol, sobre la conservació de la *Posidonia oceanica* a les Illes Balears, Decret que té per objecte garantir la conservació de la *Posidonia oceanica* i les comunitats biològiques de la qual forma part, mitjançant la regulació d'aquells usos i activitats que poguessin afectar l'espècie i hàbitat, en el que constitueix una singular iniciativa en l'Estat espanyol. En això incideix que Illes Balears sigui la comunitat autònoma que posseeix la major superfície de praderies de *Posidonia oceanica* de l'Estat. Concretament un 50 % del total inventariat.

La importància ecològica d'aquesta planta marina prové de formar un hàbitat que dona cabuda a altres espècies derivant això en el principal focus de biodiversitat marina a les Illes Balears, sent considerada hàbitat prioritari segons la Directiva 92/43/CEE del Consell, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres. El Reial decret 139/2011 va incloure la *Posidonia oceanica* en el Llistat d'espècies silvestres en règim de protecció especial.

El Decret constitueix desenvolupament reglamentari d'una llei estatal, en concret de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, del patrimoni natural i de la biodiversitat. Però també desenvolupament d'una llei autonòmica: la Llei 5/2005, de 26 de maig, per a la conservació dels espais de rellevància ambiental (LECO).

Els arguments principals de la demanda, amb la qual les associacions recurrents pretenien l'anul·lació del Decret, van ser, amb caràcter principal: 1r) que vulnerava el principi d'igualtat (art. 14 CE) en projectar el seu règim de protecció i sancionador sobre una activitat potencialment lesiva per a la posidònia (el fondeig incontrolat d'embarcacions), però ometent qualsevol mesura efectiva per corregir l'acció que més afecta la conservació de la planta: l'abocament a la mar d'aigües residuals no degudament depurades o l'emissió de salmorres procedents de dessaladores, per als quals no es contempla cap sanció; i, 2n) vulneració del principi de legalitat en matèria sancionadora (art. 25.1 CE i 128 LPAC) en la mesura en què aquesta norma reglamentària tipifica infraccions que no tenen la cobertura de norma amb rang de llei.

El primer dels arguments va ser desestimat, però es va estimar parcialment el segon en considerar que uns concrets preceptes vulneraven el principi de legalitat en matèria sancionadora.

Els límits del control jurisdiccional sobre el contingut de la regulació reglamentària

No és infreqüent que un sector empresarial afectat per una regulació que considera desfavorable invoqui vulneració del principi d'igualtat en atenció al fet que la norma no afecta en les mateixes condicions a altres activitats que haurien d'estar compreses dins de la regulació. No es pretén tant que les restriccions afectin altres col·lectius o activitats, com demostrar que les imposades al sector que reclama són, per comparació, injustes.

La Sentència comentada precisa en aquest punt que el principi d'igualtat de l'art. 14 CE es projecta sobre les situacions de persones o grups de persones que es troben en situacions objectives comparables, i no tant entre els efectes d'activitats diferents.

Però amb independència que l'argument del recurs no complís els requisits exigits jurisprudencialment per a la protecció del principi d'igualtat, el que ara importa destacar és que les potestats jurisdiccionals no s'estenen a indicar, a qui exerceix la potestat reglamentària, quina regulació seria més convenient per aconseguir els objectius que la mateixa administració s'ha proposat. Concretament, en el cas examinat, el Tribunal pot compartir les afirmacions de les associacions recurrents respecte que els fins i objectius del Decret de protecció de la *Posidonia oceanica* neixen retallats si no s'estableix una ferma regulació dels abocaments incontrolats —dels quals són responsables les mateixes administracions públiques— però aquesta apreciació no té cap transcendència jurídica. Això és així perquè com ja indica l'art. 71.2 LJCA, els òrgans jurisdiccionals no poden determinar la forma en què han de quedar redactats els preceptes d'una disposició general ni determinar el contingut discrecional de tals disposicions.

Per tant, que la norma reglamentària hagi optat per aplicar una major restricció sobre unes activitats negatives per a la posidònia, ometent aplicar el mateix zel sobre altres igual o més nocives, no vulnera el dret d'igualtat ni el tret té transcendència jurídica en entrar dins de l'àmbit de la discrecionalitat administrativa que al Tribunal no li correspon ocupar. En cas contrari, se substitueix la discrecionalitat administrativa per la discrecionalitat judicial.

El desenvolupament reglamentari del quadre d'infraccions i sancions fixades per llei

Partint que ningú pot ser sancionat administrativament per la comissió d'accions que en el moment de produir-se no constitueixin infracció administrativa tipificada en norma amb rang de llei (art. 25.1 CE), a la potestat reglamentària de l'administració se li permet una funció de col·laboració o desenvolupament amb la llei sancionadora. Les disposicions reglamentàries de desenvolupament poden establir especificacions que, sense constituir noves infraccions o sancions, ni alterar la naturalesa o límits de les quals la llei contempla, permetin la més correcta identificació de les conductes o la més precisa determinació de les sancions corresponents (art. 27.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre). Però no poden establir infraccions noves conformant una regulació independent i no subordinada a la llei.

En el cas examinat, així es va apreciar que succeïa des del moment en què la norma reglamentària tipificava infraccions que mancaven de suport en els tipus legals. Concretament, configurava com a infracció el fondeig fora d'una praderia de posidònia, però amb possibilitat d'afectar-la amb la cadena o elements de fondeig. Es sanciona així la mera possibilitat d'afectació, amb independència del mal efectiu, la qual cosa no troba cobertura en algun dels tipus de les lleis que emparen la norma reglamentària (Llei 42/2007, de 13 de desembre o Llei 5/2005, de 26 de maig) i que lliguen la infracció amb l'alteració de l'hàbitat o espai protegit i no amb el sol risc o perill d'afectació. En definitiva, la Sentència entén que la norma reglamentària crea un tipus infractor autònom i nou, deslligat de les lleis que atorguen suport al possible desenvolupament reglamentari.

La genèrica afirmació que l'incompliment de qualsevol obligació imposada pel Decret, constitueix infracció

No obstant això, l'argumentació més rellevant de la Sentència comentada és la que incideix en la vulneració del principi de *lex certa* com a manifestació del principi de legalitat sancionadora. El principi de legalitat inclou el principi de taxativitat entès com l'exigència de claredat en les normes reglamentàries de desenvolupament, de manera que defineixin amb precisió les conductes que constitueixen infracció.

I a això s'enfronta l'afirmació del Decret examinat quan declara que «L'incompliment del que disposa aquest Decret constitueix una infracció administrativa de conformitat [...]» amb les lleis que cita. Aquesta genèrica tipificació de qualsevol incompliment del Decret com a infracció genera una inseguretats

incompatible amb el principi de legalitat, perquè no es relaciona cada suposat incompliment amb el concret tipus infractor suposadament vulnerat.

La intervenció del reglament en la concreció de les conductes sancionables ho és per especificar i detallar el que de manera més genèrica ha establert el tipus legal. Per tant, l'afirmació general respecte que qualsevol incompliment del que es disposa en el Decret constitueix infracció —que no es concreta quin d'entre els tipus legals aplicables— és afirmació que no compleix amb les exigències del mandat de taxativitat de la norma sancionadora i que ha de garantir que únicament superin el filtre aquells preceptes que permetin al ciutadà determinar per endavant i amb claredat quina conducta podrà serà sancionada i en quin tipus infractor incorre l'acció o l'omissió.

La Sentència comentada declara disconforme a Dret l'apartat de l'article que tipificava com a infracció administrativa l'incompliment —qualsevol— del Decret, però avala l'altre apartat del mateix Decret que sí que especifica les infraccions de l'art. 80.1 de la Llei 42/2007, de 13 de desembre, descrivint, en particular, les accions o omissions que, incidint en la matèria regulada, constitueixen infracció del tipus legal. Com les actuacions relatives a la retirada de restes de posidònia en contra de les previsions d'aquest Decret, l'alteració de l'hàbitat per ancoratge, l'arrencada manual de feixos de posidònia en activitats de busseig, l'alteració de la praderia per a la instal·lació de sistemes d'aqüicultura o altres obres i l'abocament de productes químics, substàncies biològiques, aigües residuals insuficientment depurades i salmorres procedents de dessaladores, sempre que alterin les condicions de l'hàbitat o l'espècie provocant la seva deterioració o destrucció. Aquí sí que es respecta el principi de *lex certa* com a manifestació del principi de legalitat i de seguretat jurídica. Però no amb la indeterminada afirmació que és infracció qualsevol incompliment del que es disposa en la norma reglamentària sempre que ho sigui, a més, de la llei, perquè això obliga a acudir a aquesta llei per determinar si l'incompliment reglamentari constitueix o no infracció. Amb aquesta manera d'actuar, el reglament deixa de complir la seva funció de desenvolupament o concreció i només introdueix confusió.

Fernando Sociás Fuster

El rescat de la concessió del túnel de Sóller: la necessitat de justificar-ho en raons d'interès públic

Sentència de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears núm. 108/2021, de 15 de febrer (ponent: Sra. Frigola Castellón).

El Consell Insular de Mallorca va acordar en 2017 el rescat del contracte de concessió per a la construcció, conservació i explotació, com a carretera de peatge, del túnel que creua la Serra d'Alfàbia. La concessió s'havia adjudicat en 1989 amb una durada que s'extingia en 2016. No obstant això, en 2007 la concessionària i el Consell van pactar una modificació i pròrroga estenent la durada fins al 30 de juny de 2022. Així doncs, cinc anys abans del venciment del contracte, l'Administració acorda el rescat de la concessió fixant una indemnització a la contractista per import de 17.404.179,18 €.

L'extinció es fonamentava en la necessitat de: «2.1. El garantir la igualtat de tracte per a tots els usuaris del túnel, ja que únicament els veïns de Sóller i Fornalutx gaudeixen d'unes bonificacions en les tarifes. 2.2. Acabar amb el greuge comparatiu que el pagament del peatge representa per als residents d'uns municipis de Mallorca respecte a altres municipis de l'illa, que també compten amb infraestructures de similars característiques, però no han de pagar peatge. 2.3. Que la via alternativa existent a la de peatge té unes característiques de traçat molt dificultoses i que converteix al túnel en la única alternativa funcional, la qual cosa representa un major sobrecost per a l'economia local. A més aquesta via es veu afectada per les condicions climatològiques, que la fan intransitable en determinades èpoques de l'any».

La Sentència comentada confirma en apel·lació la dictada en primera instància que va anul·lar el rescat en considerar que ni es justificava ni concorria un sobrevingut i acreditat interès públic en el rescat.

El suposat interès públic sobrevingut

La Sentència recull la doctrina jurisprudencial que assenyala que el rescat, com a decisió unilateral de concloure el contracte a instàncies de l'Administració, constitueix una forma excepcional d'extinció que exigeix la concurrència d'un interès públic en aquesta finalització. I, el que és més rellevant per al cas examinat, aquest

interès públic ha de ser sobrevingut, perquè si l'interès públic en què es deixi d'aplicar la figura concessional ja era present a l'inici del contracte, l'oportú era no acordar la concessió, en lloc de permetre la seva constitució per a després faltar a la confiança legítima del concessionari.

La Sentència valora que les raons invocades per l'Administració com a d'interès públic no són sobrevingudes. Així, assenyala que el citat greuge comparatiu que el pagament del peatge representa per als residents d'uns municipis de Mallorca respecte a altres municipis de l'illa ja era present al temps d'acordar-se la concessió.

La decisió de contractar la construcció i explotació de l'obra per mitjà de la concessió subjecta al peatge dels usuaris, va ser una decisió fonamentada en raons d'interès públic, per la qual cosa sense que concorrien circumstàncies noves, l'Administració no pot desdir-se de la decisió presa en el seu moment.

En aquest punt la Sentència indica que «tampoco puede la Administración sin que concurren circunstancias novedosas desdecirse de la decisión tomada en su día que la tomó basada en razones de interés público. En la apelación el Consell Insular se esfuerza en rebatir ese argumento defendiendo que la causa expresada ha de concurrir y ser real en el momento de acordar el rescate, pero no tiene porqué ser posterior a la adjudicación porque ello sería hacer imposible e inviable cualquier rescate. No aceptamos el argumento. La temporalidad de la concesión debe ser respetada salvo cuestiones que basadas en un interés superior permita privar a la concesionaria de su derecho a disfrutar del contrato legítimamente suscrito. Desde luego no lo es el argumento de que al tiempo de la adjudicación el Govern Balear no disponía de dinero suficiente para sufragar el coste de ejecución de la obra, pero ahora el Consell Insular sí dispone de esa capacidad económica» i conclou que «La decisión de haber hecho la carretera bajo las condiciones establecidas de peaje, son vinculantes para la Administración, de manera que la excepcionalidad del rescate ha de apoyarse en circunstancias sobrevenidas o posteriores que produzcan bien un perjuicio o quebranto a los intereses generales que justifique el sacrificio de las legítimas expectativas de la concesionaria.»

L'interès social i/o polític no sempre s'identifica amb l'interès públic

Constitueix una habitual confusió del governant identificar les conjunturals demandes socials o polítiques amb l'interès públic al qual s'ha d'ajustar l'actuació administrativa. Qui ha de prendre les decisions d'ordenació política en la gestió de les administracions públiques ha d'actuar, per descomptat, amb sensibilitat a les demandes ciutadanes, però no les hi pot atribuir directament i en tot cas el caràcter

d'interès públic prevalent. Com a exemple fàcilment comprensible, si a la ciutadania se li consulta si vol pagar més impostos o si vol deixar de pagar-los, la previsible resposta ciutadana que s'obtingui pot no correspondre's amb el que convé a l'interès públic.

I això és el que en el fons es planteja en el supòsit de la Sentència comentada. El Consell va invocar en l'apel·lació que el rescate quedava fonamentat en la petició de l'Ajuntament de Sóller i en la voluntat d'acabar «amb el greuge comparatiu que el pagament del peatge representa per als residents d'uns municipis de Mallorca respecte a altres municipis de l'illa, que també compten amb infraestructures de similars característiques, però no han de pagar peatge». Però amb independència que tals residents ja comptaven amb subvencions que compensaven el pagament del peatge, la Sentència valora que «una vez se ha resuelto que una infraestructura se ejecute y explote por el sistema de peaje, decisión de naturaleza claramente política, es perfectamente legítima y fundada también en razones de interés general. De forma que el rescate de tal concesión, que es también una decisión política, no puede dejar de fundamentarse en razones de interés público. No puede identificarse ese interés público en la gratuidad que la ley proclama como régimen general, porque precisamente en su día se consideró y por razones también de orden público autorizar la construcción y explotación de esa infraestructura por el régimen de peaje. Máxime cuando la concesionaria ha venido explotando con total normalidad ese contrato y sin que conste en el debate que se hubieran producido desencuentros ni irregularidades». I afegeix: «Por muy comprensible y generalizada que sea tal reclamación social, ello no es incluíble en lo que es el concepto jurídico indeterminado de interés general, pues tan es el perjuicio de esa carga la de ahora como la del primer día en que tuvo que pagarse, y el interés general es lo único que permite tan excepcional facultad de resolución unilateral. Aquí ese interés debe identificarse en razones que buscan bien la buena y eficaz administración, bien el cumplimiento de los fines que la Administración tiene encomendados o bien ambas cosas. Las razones esgrimidas ciertamente satisfacen una reclamación social, pero no son jurídicamente suficientes para ser identificadas como razones de interés general que soporten y fundamenten el rescate acordado».

I així és, si la reclamació social és la de «deixar de pagar el peatge» —tan comprensible com la de deixar de pagar impostos— ha de recordar-se que no és decisió que resulta gratuïta per al ciutadà sinó que en el cas té un cost de, com a mínim, 17.404.179,18 €. Cost que es repercuteix en els qui poden no ser mai usuaris de la via. En definitiva, la Sentència ja assenyala que, si bé tota activitat discrecional es constitueix per l'apreciació singular del que constitueix l'interès

públic, en el cas examinat no es pot sense més identificar aquest interès en la necessitat d'evitar la discriminació que es produeix per als usuaris d'una via de peatge. Perquè això portaria, en tot cas, a suprimir aquesta modalitat concessional.

Fernando Sociás Fuster

La jurisdicció social és competent per conèixer de la reclamació de l'import corresponent a l'IRPF per la quantitat percebuda pel treballador en concepte d'indemnització per extinció contractual

Sentència de la Sala Social del Tribunal Suprem (recurs de cassació per a la unificació de doctrina) núm. 1482/2021, de 10 de març (ponent: Sra. Ureste García).

Com és preceptiu en totes les sentències del Tribunal Suprem dictades en unificació de doctrina el més substancials de la polèmica, com és molt habitual, rau en determinar si els supòsits que la part recurrent pretén subjectar a cognició del Tribunal Suprem són en realitat comparables o no. El nucli cassacional consisteix en decidir si la jurisdicció social és competent per jutjar una reclamació adreçada a l'empresa per reclamar l'import corresponent a l'IRPF per la quantitat percebuda en virtut de l'acord al qual es va arribar en conciliació judicial en el dia 15 d'octubre de 2014 (la data concreta de celebració de la conciliació serà determinant del conflicte jurídic, com veurem més endavant) pel qual l'empresa oferí una quantitat neta de 420.000 € en concepte d'indemnització per extinció contractual, amb constància en el certificat d'ingressos i retencions expedit per l'empresa que aquella quantitat quedava exempta del referit tribut.

El més característic d'aquest plantejament esdevé del fet que l'empresa en qüestió no és altra que una banca que fou en el seu temps la primera del país per recursos propis, és a dir, una experta en grau eminent en matèria de fiscalitat i de tributació. L'empresa va lliurar certificat d'exempció, confiada o no en la seva «potestat» per definir la qüestió, però l'Agència Tributària no va ser del mateix parer i va formalitzar carta d'endeutament al treballador per valor de 76.864,66 € de deute tributari, més 3.149,85 € d'interessos, tot això per considerar que la quantitat que excedeix de 180.000 € tributa per IRPF sense cap mena d'excepcions. Naturalment, el subjecte tributari no és altre que el treballador, no pas l'empresari causant del «malentès», i contra el treballador descarrega l'Agència Tributària la seva màquina de recaptació.

Què cal fer en aquestes circumstàncies? El treballador passa a formular demanda en reclamació de quantitat i es troba amb una resposta del Jutjat

d'instància que s'acomoda al criteri clàssic, fermament instaurat en el sentit que «si han de realizarse o no retenciones a cuenta del impuesto sobre la renta de las personas físicas, y en su caso por qué importe, es tema que está sujeto a leyes de naturaleza fiscal y no laboral, cuya interpretación y aplicación corresponde a los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo» (STS, Sala Cuarta, de 2 d'octubre de 2007 —rcud 2635). Elevada la definició del dubte competencial al criteri de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, la resolució del recurs de suplicació fou favorable al treballador, entenent d'aplicació el criteri excloent de la competència contenciosa administrativa si es dona el fet que, com en el cas aparenta ser notori, «lo que se debate no es lo que se debe ingresar en el Tesoro Público en concepto de retención complementaria como consecuencia de un error en el ingreso anterior, sino si el retenedor puede reintegrarse del pago realizado mediante un descuento en los salarios, estamos ante una cuestión que corresponde al orden social» (STS d'onze de gener de 2018 —rcud 491/2016).

La dificultat de la unificació de doctrina

La qüestió però no es plantejava en els termes de si el retenidor es podia reintegrar del pagament realitzat, mitjançant el descompte de la quantia corresponent en la nòmina final del treballador. El problema real era que el retenidor no havia acomplert la seva funció, no havia retingut res ni mica i que llavors el «forat» tributari es va carregar sobre el subjecte tributari personal i no sobre el seu retenidor ometent. La cosa, doncs, no era senzilla als purs efectes d'identificar la triple identitat [substancial] dels fets, dels fonaments i de les pretensions que entren en comparació, així que el recurs de cassació «per a unificació de doctrina» calia ser rebutjat en sala d'admissió, atès que el banc condemnat en la suplicació acudeix al Tribunal Suprem enlirant un argument que era nou per definició, car es tracta de l'argument basat en una modificació legislativa que impacta sobre la qüestió per l'eficàcia retroactiva de la nova regulació: el banc s'enfila per la projecció que li brinda l'art. 9.6 de la Llei orgànica del poder judicial i l'art. 1283 del Codi civil, en precisar que la reclamació actora procedeix del que preveu l'article 7.e) de la Llei 35/2006, de 28 de novembre, de l'IRPF (arran de la modificació operada per la Llei 26/2014, de 27 de novembre) en relació amb la disposició transitòria 22a, i la necessària tributació de l'excés (sobre el límit de 180.000 €), que és novetat legislativa —no prevista— projectada sobre allò convingut en acte de conciliació judicial pel fet de tenir eficàcia retroactiva des de l'1 d'agost de 2014. Aquesta mena d'argumentació en si mateixa condueix a l'evidència que aquest litigi concret no

podia tenir antecedents de consemblança, pel fet mateix que es tracta d'una incorporació legislativa problemàtica: defensa el banc que l'import net del que fou pactat es va satisfer temporàniament (asserció, per cert, que no és compatible amb el fet provat tercer de la Sentència, el qual relata la indemnitat de tota la indemnització pactada per valor de 420.000 €), i que tan sols la nova normativa fiscal fou la que provocà les actuacions de l'Agència Tributària, circumstància que no fou contemplada com una eventualitat previsible i acomodable segons l'acte de conciliació judicial. Ha quedat en la foscuria en les tres sentències com va traduir l'exempció a favor del treballador en una quota de retenció determinada, o bé no va retenir ni un euro. Les sentències volen suposar que hi va existir una liquidació inferior a la que resultaria d'aplicar un nou criteri legal.

La STS que entra a conèixer de la qüestió (el comentarista té ben clar que no hi havia contradicció possible) s'aferra també a aquesta imprecisió notòria i assegura l'existència de contradicció. Ens trobem, segons diu literalment «ante [un] acuerdo conciliatorio de una cantidad neta que resulta luego aminorada debido al pago por el trabajador de una cuota por IRPF superior a la aplicada por la empresa».

De totes maneres, quan resol sobre el fons de la competència, la Sala Quarta del Tribunal Suprem ratifica la tesi del tribunal de suplicació, que havia revocat la incompetència de jurisdicció apreciada en la instància, i ordena que la jurisdicció social conegui de la qüestió de fons.

Ferran Gomila Mercadal

La «cosa jutjada» pot perdre l'empremta d'immutabilitat de la situació jurídica creada per sentència ferma quan confronta litigis individuals amb un litigi arbitrat en matèria de conflicte col·lectiu

Sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de Balears (recurs de cassació per a la unificació de doctrina) núm. 285/2021, de 10 de març (ponent: Sra. Virolés Piñol).

L'enunciat d'aquest comentari pot ser fora considerat una abominació pels adeptes intransigents del valor «superior» i màxim de la seguretat jurídica nascuda d'una sentència ferma. Les mesures i dimensions «parametral» de la cosa jutjada queden fora de lloc quan el «paradigma» de controvèrsia és instrumentat mitjançant demanda de conflicte col·lectiu. En el cas plantejat, un «laboral» al servei d'un ens públic estatal havia formulat demanda individual per reclamar un nou «enquadrament professional» segons les regles del Conveni col·lectiu. La seva demanda fou desestimada i va guanyar ferma. Temps passat, la representació col·lectiva d'aquest mateix treballador va interposar demanda de conflicte col·lectiu en la mateixa matèria, i aquesta demanda col·lectiva va prosperar i també va guanyar ferma. Sobre la base del pronunciament col·lectiu el treballador demanda que li sigui aplicada la solució estimatòria, obviant la seva sentència desestimatòria que s'havia decidit en contra seu amb caràcter anterior. Tant la Sentència d'instància d'aquest segon procediment individual, com la de suplicació, com finalment la de cassació per a la unificació de doctrina —comentada aquí— li atorguen la raó: la cosa jutjada s'ha esvanit des que el pronunciament en demanda de conflicte col·lectiu li resulta favorable.

És de domini comú que les demandes individuals, en la fase anterior al dictat de sentència, queden «congelades» per l'efecte de l'art. 160.5 de la Llei 36/2011, de 10 d'octubre, reguladora de la jurisdicció social quan resulta notori que la mateixa qüestió conduïda a través de l'individual també ha accedit a cognició judicial per mor del plantejament de conflicte col·lectiu davant del mateix òrgan jurisdiccional o bé òrgan superior («5. La sentència ferma produeix efectes de cosa jutjada sobre els processos individuals pendents de resolució o que es puguin plantejar, que versin sobre idèntic objecte o en relació de directa connexitat amb aquell, tant en l'ordre

social com en el contenciós administratiu, que queden en suspens durant la tramitació del conflicte col·lectiu. La suspensió s'ha d'acordar encara que hagi recaigut sentència d'instància i estigui pendent el recurs de suplicació i de cassació, i vincula el tribunal corresponent la sentència ferma recaiguda en el procés de conflicte col·lectiu [...]»).

Aquestes prevencions no presenten cap dificultat interpretativa: tenen la lògica interna de l'atribució a la sentència dictada en conflicte col·lectiu d'una funció «quasi normativa». Tot i així, se'ns plantejarà un problema greu de justícia material quan meditem sobre la situació del litigant individual que ha rebut sentència adversa i no es troba pendent de sotmetre revisió dels pronunciaments a recurs extraordinari de suplicació o de cassació, és a dir, la situació del litigant que s'ha avançat a la defensa del seu propi dret personal, ha gestionat el principi *pro actione* amb diligència i oportunitat de sentit individual, però ha rebut una resposta negativa, recaiguda ferma, que contrasta amb una resposta «positiva» que atorgarà posteriorment un tribunal més qualificat, que disposa d'una funció «ortonòmica» molt superior [quasi normativa] a la que ostenta el tribunal sentenciador «propi» o individual. La Sentència, en el cas polèmic, ha quedat ferma i ben ferma. Quins efectes es produiran si *a posteriori* fos dictada una altra sentència en un procés de conflicte col·lectiu, «en proceso que verse sobre idéntico objeto»? Amb la dicció literal de l'art. 160.5 quedaria descartada l'aplicació de la sentència favorable dictada en el marc de conflicte col·lectiu quan la mateixa sentència individual contrària hagués quedat ferma. La norma diu «encara que hagi recaigut sentència d'instància i estigui pendent el recurs de suplicació i de cassació», però no afegeix que les sentències d'instància fermes i adverses als pronunciaments del tribunal que resol el conflicte col·lectiu quedin desvirtuades de l'efecte positiu de «cosa jutjada».

Ara bé, es produeix una antinòmia entre l'efecte positiu de la cosa jutjada i el manament explícit de l'art. 160.3, que tracta de la «individualització posterior» dels afectats per l'objecte del conflicte i beneficiats (la Llei és terminant en usar aquesta voluntat de benefici individual) per a la condemna. La sentència «ha de contenir, si s'escau, la declaració que la condemna ha de tenir efectes processals no limitats als qui hagin estat parts en el procés corresponent».

D'aquesta manera es produeix el xoc de dues legitimacions individuals: 1) la legitimació individual *stricto sensu* que va obtenir resposta negativa i ferma del tribunal jutgador del dret en l'esfera limitadament individual; 2) la legitimació individual *lato sensu* que per extensió li arriba al mateix «beneficiari» en virtut dels efectes extensos de la sentència ferma, posterior, dictada en seu de conflicte col·lectiu.

S'enfronta a aquesta antinòmia la Sentència comentada. No és la primera. Per això cita la doctrina d'anterior de la Sala Social de 9 de setembre de 2020. Amb aquesta tònica, quan concorren sentències contradictòries amb força de «cosa jutjada» sobre la mateixa temàtica ha de guanyar superioritat el criteri de la sentència dictada en procés de conflicte col·lectiu, per l'especial significació i intervenció que en el procés laboral tenen les institucions que representen i gestionen els interessos col·lectius. Aquest predomini de l'interès col·lectiu presenta un contingut de plusvalor en qualitat d'interès públic. La Sentència guanya un caràcter quasi normatiu, allò que també anomena el Tribunal Suprem una mena de prejudicialitat quasi normativa, perquè defineix el sentit en què cal interpretar la norma discutida o la faïçó en la qual ha de ser aplicada. Per la mateixa raó, la cosa jutjada en el procés individual no pot suposar que resulti perjudicat aquell que va interpellar els tribunals de justícia amb caràcter previ al procés, en tot allò que afecti els resultats de futur sancionats per la sentència de conflicte col·lectiu. És a dir, sense alterar la situació jurídica creada per la cosa jutjada en els períodes de temps anteriors, el pronunciament desestimador individual ha perdut l'efecte de cosa jutjada en el sentit que no es projectarà l'*opinio iuris* de la sentència individual sobre pretensions iguals pel seu contingut referencial però encaminades a un període temporal «creatiu» obert per la sentència col·lectiva. En el cas, la desestimació individual d'un nivell d'antiguitat i d'enquadrament professional derivat, que presenta l'aparença d'una fermesa projectada amb caràcter permanent irrevocable, no obstarà que sigui aplicada al mateix subjecte aquell reconeixement d'antiguitat i d'enquadrament que li fou denegat pel que pertoca als efectes «recreats» de cap al moment posterior a la sentència dictada en el conflicte col·lectiu. La «tesi» de la sentència individual haurà decaïgut.

Ferran Gomila Mercadal

La jubilació activa no procedeix quan la contractació de personal la duu a terme la persona física que en realitat és el soci únic d'una societat mercantil

Sentència de la Sala Social del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears (recurs de suplicació) núm. 12/2021, d'1 de febrer (ponent: Sr. Oliver Reus).

La jubilació activa forma part d'un ventall de mesures programades pels poders públics per tal d'incentivar la continuïtat o la permanència de la vida activa del treballador, sense comprometre la seva lògica aspiració a gaudir d'una pensió de jubilació guanyada després d'arrodonir una «carrera d'assegurança» més que satisfactòria. D'aquesta manera, l'art. 214.2 del Reial decret legislatiu 8/2015, de 30 d'octubre, pel qual que s'aprova el text refós de la Llei general de la Seguretat Social afavoreix la possibilitat de fruir del 50 % la pensió de jubilació fent-ho compatible amb la prossecució del treball professional. La norma afegeix, i aquí vindrà l'objecte del nostre comentari, que si l'activitat es realitza per compte propi i s'acredita «tenir contractat, almenys, un treballador per compte d'altri», la quantia de la pensió compatible amb el treball arribarà a un 100 %.

L'alternativa és sucosa, no hi ha cap dubte. Si el subjecte jubilat cobra al 100 % la seva pensió i, a més a més, pot continuar desenvolupant una activitat «per compte propi», no solament s'inflen les perspectives de gaudir una vellesa activa i «enamorada» de la mateixa activitat professional, que convida a seguir al peu del canó, sinó que també s'inflen les butxaques.

El cas serà conflictiu per una raó essencial: hi ha treballadors que es troben inscrits en el Règim Especial de Treballadors Autònoms però no desenvolupen una activitat professional directa i personalíssima (posem per cas, el metge, l'advocat, el botiguer, que mantenen una activitat individual de la qual responen amb el seu patrimoni), sinó que són treballadors en una qualitat de «soci únic» d'una companyia mercantil configurada com una societat accionarial, de la qual ostenten, si no la totalitat de les accions, com a mínim el que es diu legalment «el control», vol dir la majoria del paquet d'accions. Està ben clar que en aquest cas, el «soci únic» que per imperatiu de llei es troba afiliat al Règim Especial de Treballadors Autònoms ja no respon amb el seu patrimoni de les activitats «professionals», sinó que respon una entitat abstracta, creada possiblement per raons «oportunistes».

«Oportunista», en grau modest i ordinari, serà la creació anterior en el temps, prou anterior, que demostrï la continuïtat d'un règim de treball en el fons molt personal, instrumentat mitjançant una societat per accions (tòpicament, accions subscrietes per la pròpia muller i parents íntims) que, al cap d'uns anys, es jubila de l'activitat. La seva jubilació, emperò, no és significativa de l'extinció gratuïta/automàtica del contracte de treball, amb una indemnització misèrrima d'un mes de guany, d'acord amb l'art. 49 de l'Estatut dels treballadors, que contempla com a causa d'extinció la «jubilació» del patró. Essent el «patró» contractant una societat mercantil el contracte de treball és insensible al fenomen (tot això en teoria; en la pràctica passa de tot i molt). Dit entre parèntesi, la raó de ser de la norma afavoridora del 100 % pensionable cau per la base explicativa, car els contractes de treball de la societat «han de continuar» en tot cas, i perd tot el seu sentit abonar un plus del 50 % de la pensió si «s'acredita tenir contractat, almenys, un treballador». Si és que no se'l podia despatxar amb aquesta motivació!

I no cal dir com seria oportunista —en grau extrem— si el treballador «autònom» que havia desenvolupat l'ofici com a persona física individual en el sentir pur i original de l'expressió, té la «feliç idea» de muntar una societat per accions en els mesos immediats anteriors o en el mateix moment de la jubilació, per tal d'inscriure's com a autònom en qualitat de soci únic de la nova societat per accions, amb l'òbvia intenció d'enfilar-se a l'obtenció d'un benefici en frau de llei ostensible. La llei, emperò, no contempla aquestes subtilitats: només diu «tenir contractat, almenys» en el moment de produir-se el retir (i la jurisprudència, que no és uniforme, tampoc no esmenta la distinció, que personalment consider «de calaix»).

El comentari de la Sentència demostra, pel seu encapçalament, que la Sala Social de Balears està afilerada amb les sales territorials d'altres comunitats que deneguen la jubilació activa amb el 100 % de prestació als socis únics de companyia mercantil que es retiren de cara a la jubilació subsidiada i legítima, però volen continuar en actiu en els seus quefers, amb la contrapartida que han de mantenir contractat almenys un treballador per compte d'altri. Comenta la Sala, tot confirmant la sentència d'instància dictada pel Jutjat Social núm. 1, d'Eivissa, que cal subratllar que la jubilació del soci únic no extingeix els contractes de treball, amb la conseqüència que es mantenen totes les relacions laborals; i que tampoc es pot entendre que la contractació del personal de la societat es realitza pròpiament per la persona jubilada, ans recau la contractació damunt la persona jurídica societària. Aquesta tesi, que en principi pareix correcta (com veurem després i en la meua opinió personal, sempre que s'apliqui rectament als socis únics de societats

mercantils) també és mantinguda pels TSJ del País Basc, de Navarra, de Castella-Lleó/Burgos i d'Astúries. Hi ha d'altres tribunals d'igual entitat que discrepen i atorguen la jubilació activa al 100 % sense formular-se qüestions relatives a un grau d'«oportunisme» que seria irrellevant confrontat amb els grans objectius dels «grans relats» que donen suport a mesures de perllongament de la vida activa del treballadors en edat de jubilació conjuminables amb la pensió guanyada amb la culminació de la carrera d'assegurança a una edat regular. Els dona cobertura la reiterada doctrina del Tribunal Suprem, Sala Quarta, que atorga enorme relleu al que he anomenat «grans relats», significativament la Recomanació 162 de la OIT, apartat 30.b 1980, relativa a «treballadors de major edat»; la Recomanació 82/857/CCE del Consell, de 10 de desembre de 1982, relativa als principis d'una política comunitària sobre l'edat de jubilació; la Recomanació 25/1/2011 del Pacto de Toledo, i el mateix Reial decret llei 5/2013, de 15 de març, de mesures per afavorir la continuïtat de la vida laboral dels treballadors de més edat i promoure l'envelliment actiu, i la reforma imposada a l'art. 214 de la Llei General de la Seguretat Social per la Llei 6/2017. Totes aquestes disposicions i recomanacions intensifiquen la demanda social de perllongar l'edat activa dels treballadors com una mesura de política d'ocupació.

Malauradament, algunes de les sentències que deneguen el dret, dels tribunals superior esmentats, incorren en una confusió (banal, al meu entendre) quan barregen —amb igual signe desestimatori— la situació dels «socis únics» de les societats mercantils amb la situació dels membres d'una comunitat de béns. La Sala del nostre TSJ no ha afrontat encara una resposta al cas pràctic en què el retirat formi part d'una CB. El comentarista no té cap dubte que moltes comunitats de béns s'han creat per conveniències fiscals o per altres motius no menys «oportunistes» que les cobejades en la creació d'una societat mercantil «d'accionistes familiars». Però no totes, ni molt menys: existeixen comunitats de béns que no són de caràcter deliberant obert a decisions voluntaristes «de mercat». Existeixen les CB, impregnades de l'esperit «germànic» de la institució, que resulten creades per la voluntat legal i no per decisió oportunista. Fins i tot les de caràcter voluntarista mantenen la contrapartida que els comuns responen solidàriament i amb tots els seus béns de les obligacions dimanants del negoci en comú; i encara que formalment és la CB la que contracta els treballadors, en realitat poden ser els dos comuns (si són dos i obligats, estic pensant en dos cotitulars d'una mateixa oficina de farmàcia: una CB d'origen legal i no voluntari) que simultàniament contracten els seus dependents amb la vista posada en les titulacions de caràcter professional, no titulacions facultatives, que hauran de suplir les absències dels professionals reglats.

Calen distincions, en definitiva, i malauradament la generalització s'ha imposat sense massa miraments pels casos singulars que mai no poden ser concebuts motivats pel ròssec de maquinacions oportunistes figurades en frau de llei. Esperem que la Sala Quarta del Tribunal Suprem, quan arribarà el seu torn «en unificació de doctrina» filarà més prim.

Ferran Gomila Mercadal

ACTIVITAT REGISTRAL

Antoni Canals Prats
Registrador de la Propietat

Desheredación injusta: legitimación y derecho de representación

Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 28 de enero de 2021

El punto de partida

Una causante viuda fallece y en su testamento, después de desheredar a una de las hijas por causa establecida en el art. 853.2 CC, instituye a sus ocho hijos restantes con derecho de sustitución a favor de sus descendientes para los casos de premoriencia o incapacidad.

En la escritura de partición otorgada por todos los herederos, los sustitutos vulgares de un hijo premuerto y por la hija desheredada, se estipula que, habiéndose sido contradicha por esta la certeza de la causa de desheredación prevista en el testamento, y no pudiéndose probar por los herederos la causa de desheredación, estos han acordado que la citada desheredada conserve su derecho a la legítima.

Presentada a inscripción dicha partición es calificada negativamente por cuanto, con carácter general, como señala la Resolución de 6 de marzo de 2012, hay que entender eficaz la desheredación ordenada por el testador cuando se funda en una justa causa expresada en el testamento y la certeza de dicha causa no ha sido contradicha en la vía judicial correspondiente por los desheredados (cfr. arts. 850 y 851 CC); y por ello, si esta carece de hijos y descendientes, deberá manifestarse así expresamente por lo otorgantes y, en caso contrario, deberá acreditarse, mediante acta de notoriedad o cualquier otro medio admitido en Derecho, quienes son los mismos, manifestando expresamente que son los únicos hijos y descendientes de la desheredada y deberán intervenir en la partición.

Para resolver el presente caso, se ha pronunciado recientemente sobre la cuestión de la anulación de las disposiciones testamentarias en relación con la preterición la Resolución de 2 de agosto de 2018, sobre si es necesaria o no la declaración previa de nulidad del testamento o de la institución de herederos ordenada en el mismo, concluyendo en la necesidad de la misma a falta de consentimiento de todos los herederos tanto instituidos como preteridos

(Resoluciones de 20 de mayo 1898, de 30 de junio de 1910, de 31 de mayo de 1931, de 10 de mayo de 1958 y de 14 de agosto de 1959).

A dicha doctrina se ha referido el Centro directivo también en relación con la desheredación (cfr. Resoluciones de 5 de octubre de 2018, de 6 de marzo y de 3 de octubre de 2019 y de 5 de noviembre de 2020), para recordar que es también doctrina reiterada del mismo, respecto de la existencia de legitimarios desheredados como motivo de la suspensión de la inscripción, que la privación de eficacia del contenido patrimonial de un testamento exige a falta de conformidad de todos los afectados, una previa declaración judicial que, tras un procedimiento contencioso instado por quien esté legitimado para ello, provoque la pérdida de eficacia, total o parcial, y ello porque el principio constitucional de salvaguardia judicial de los derechos (cfr. art. 24 de la Constitución) en conjunción con el valor de ley de la sucesión que tiene el testamento formalmente válido (cfr. art. 658 CC), conduce inexorablemente a la necesidad de una declaración judicial para privar de efectos a un testamento. En consecuencia, concurriendo esa conformidad de todos los interesados, no es necesaria la declaración judicial de privación de eficacia de la cláusula de desheredación.

En el presente caso, comparece y consiente en la escritura la hija legitimaria, que ha contradicho su causa de desheredación, por lo que los herederos, al no poder probar su certeza han acordado que conserve su derecho legitimario. La cuestión a resolver es si puede entenderse que los otorgantes constituyen todo el elenco de «afectados que tienen que dar su conformidad».

El art. 857 del Código Civil establece que «[l]os hijos o descendientes del desheredado ocuparán su lugar y conservarán los derechos de herederos forzosos respecto a la legítima». Por ello es doctrina de este Centro que en los casos en que la causa de desheredación haya sido contradicha sin utilizar la vía judicial, los hijos y descendientes de los desheredados deben ser considerados como «afectados» a los efectos de prestar la conformidad que evite la resolución judicial; y ello porque se produce la extinción de su acción para reclamar la legítima, como consecuencia del acuerdo sobre la falta de certeza de la causa de desheredación (cfr. Resoluciones de 3 de octubre de 2019 y de 5 de noviembre de 2020).

Por las razones expuestas, es preciso que se manifieste expresamente por los otorgantes, si la desheredada carece o no de descendientes y, en caso afirmativo, se acredite mediante acta de notoriedad o cualquier otro medio de prueba admitido en Derecho quiénes son estos hijos o descendientes, manifestando expresamente que son los únicos, siendo necesaria su intervención en las operaciones de adjudicación de la herencia (cfr. Resolución de 3 de octubre de 2019).

Títulos para desactivar una desheredación injusta

En la Resolución que se comenta se plantea la cuestión de los títulos que pueden dejar sin efecto una desheredación injusta. Conviene recordar que la desheredación es la privación del derecho de legítima a un legitimario por incurrir en alguna de las causas legales previstas en el Código Civil, todo ello a modo de sanción civil, dando lugar a la llamada desheredación justa (art. 848 CC). Si la desheredación no está apoyada en una causa legal o esta causa no es verdadera resulta la desheredación injusta. La legítima es el derecho a obtener una porción de bienes del caudal relicto por disposición de la ley, aunque el testador no le conceda a dicho legitimario este derecho en su testamento. Al ser la legítima una atribución legal, es necesario también una autorización y previsión legal para que el testador pueda privar de ella al legitimario, a través del instituto de la desheredación.

En el caso de esta Resolución, la causante después de instituir a sus ocho hijos deshereda a una hija por las causas del art. 853 CC.

Sin embargo esta causa de desheredación fue contradicha por la legitimaria y los restantes herederos, ante la imposibilidad de probarla, acordaron que la citada legitimaria conserve su derecho a legítima.

Debemos tener en cuenta que se considera desheredación injusta en los siguientes casos:

- Si la desheredación lo es sin expresión de causa, o por una causa no prevista en la ley (art. 851 CC).
- O, aunque sea una de las previstas, es negada por el desheredado sin que los herederos prueben su veracidad o certeza. Se deduce del art. 850 CC, al disponer que «[l]a prueba de ser cierta la causa de la desheredación corresponderá a los herederos del testador si el desheredado la negare». Estos herederos son tanto los voluntarios como los forzosos que concurren en la sucesión. Es el caso que se plantea en esta Resolución.
- Y también es desheredación injusta a los herederos forzosos desheredados por una causa legal cuya certeza conste, cuando aquellos prueben que el testador les perdonó la ofensa. Se deduce este criterio de lo dispuesto por el art. 856 CC según el cual «[l]a reconciliación posterior del ofensor y del ofendido priva a éste del derecho de desheredar, y deja sin efecto la desheredación ya hecha».

En todos estos casos de desheredación injusta, se aplica la doctrina tradicional de la necesidad de título judicial para dejarla sin efecto. A raíz de la disposición del

art. 850 CC, en que «la prueba de ser cierta la causa de la desheredación corresponderá a los herederos del testador si el desheredado la negare», la STS de 20 de mayo de 1931 explica que la negación de la causa debe efectuarla el desheredado en juicio declarativo, no bastando que solicite y obtenga la declaración de herederos abintestato. Y así, aunque corresponde a los herederos del causante la prueba de la certeza de la causa, mientras no se obtenga pronunciamiento judicial declarando la infracción de la legítima, las disposiciones del causante siguen surtiendo efecto.

La exigencia de conformidad de todos los interesados

Por lo tanto, para la inscripción de una partición hereditaria en la que el desheredado reciba su porción de legítima mediante adjudicaciones de bienes o derechos, con mengua de los demás partícipes en la sucesión, es en principio necesario acreditar la sentencia que declare dicha desheredación injusta.

Sin embargo, la Resolución que comentamos admite un nuevo título para dejar sin efecto una desheredación: la conformidad de todos los interesados.

Efectivamente, arrancando de la doctrina análoga ya sentada en materia de preterición, sobre la necesidad o no, de la declaración judicial previa de nulidad del testamento o la institución de herederos ordenada en el mismo, la Resolución concluye su necesidad solo en el caso de falta de conformidad de todos los interesados tanto preteridos como no (entre otras, la Resolución de 14 de agosto de 1959). Así, en base a este precedente, manifiesta que en caso de desheredación, a falta de conformidad de todos los interesados, es inexcusable una previa declaración judicial, que tras el correspondiente juicio contencioso seguido por persona legitimada, determine la pérdida de eficacia total o parcial de la misma. Todo ello fundado en el principio de seguridad jurídica plasmado en la Constitución y en la observancia de la ley, en particular las disposiciones que autorizan al testador a desheredar, si se dan las condiciones legales para ello.

Esto plantea la necesidad de concretar qué tipo jurídico de acuerdo se trata; de las personas legitimadas para otorgarlo y la extensión del derecho que recobra el desheredado:

En cuanto a la primera cuestión difícilmente puede tratarse de un negocio jurídico, porque la legalidad es materia indisponible, por lo que no sería admisible la transformación por simple voluntad de los interesados de una desheredación justa en injusta. Más bien parece una confesión extrajudicial de los perjudicados por el reconocimiento de la desheredación injusta, al modo como la confesión de

privaticidad de una adquisición ganancial por parte del cónyuge del adquirente hace cesar la presunción de ganancialidad.

En cuanto a las personas legitimadas por tener derechos o intereses afectados o perjudicados en el reconocimiento de la desheredación como injusta, el Centro directivo exige que todo el elenco de afectados tiene que dar su conformidad. En esta situación encontramos el resto de los herederos voluntarios y forzosos, ya sean estos últimos pagados por legado, asignación o distribución de bienes hecha por el testador. A estos deben incluirse los que sean sustitutos vulgares de aquellos u ostenten derechos por representación hereditaria, y muy especialmente los representantes del desheredado a los que se refiere el art. 857 CC, al disponer que ocuparán su lugar y conservarán los derechos de herederos forzosos respecto de la legítima.

En el caso resuelto por la Resolución objeto de comentario, dentro del acuerdo o conformidad de los interesados se había omitido la conformidad de los posibles hijos o descendientes de la desheredada, lo que supone no completar el acuerdo con todos los interesados o afectados por el reconocimiento de la desheredación como injusta.

Hay que destacar, que los hijos y descendientes del desheredado justamente lo representan en la porción legítima, por lo que en principio su interés es mantener la desheredación como justa. Y en la desheredación injusta, si se pretende su reconocimiento extrajudicial, deben dar su conformidad, puesto que quizás su interés mayor sea la representación de su ascendiente desheredado.

En cuanto a la extensión de los derechos que recobra el legitimario con desheredación reconocida injusta judicial o extrajudicialmente, el perjudicado puede exigir únicamente su derecho a la legítima, de conformidad con el art. 851 CC, por lo que se anulará la institución de heredero en cuanto perjudique al desheredado. Así, parece que el Código considera necesaria la apertura de la sucesión intestada, pero limitada en su objeto a la legítima individual, respetando en lo demás la voluntad del testador.

Esto supone en realidad, más que la apertura propiamente dicha de la sucesión abintestato, la reducción de la cuota testamentaria atribuible a los herederos voluntarios, aunque sean al mismo tiempo forzosos, en proporción a lo que resulte imputable a la parte libre manteniendo la eficacia de los legados, mejoras y demás disposiciones testamentarias en que hubiesen sido favorecidos los no desheredados. Sin embargo, si aun así no fuere suficiente para cubrir el derecho del injustamente desheredado, por aplicación del art. 851 *in fine*, podrá pedir su reducción.

Estos efectos propios de la desheredación injusta son trascendentes a los efectos del acuerdo entre los interesados. En la escritura presentada, el notario se

limita a decir que han acordado, al ser contradicha la causa de desheredación por la desheredada y no pudiendo probar su certeza los herederos, que la citada desheredada conserve su derecho a la legítima. ¿Cómo se ha hecho efectivo este derecho en la partición? No se aclara en los hechos relacionados en la Resolución, pero al parecer teniendo en cuenta que solo hay un legado de habitación sobre una vivienda, y al no constar la existencia de más legados, mejoras, etc., procede deducirse de la parte de libre disposición.

Aplicación de esta doctrina en las Islas Baleares

La doctrina de la Dirección General expuesta en este comentario es plenamente aplicable en el ámbito de las Islas Baleares. En efecto, así es porque los arts. 42 y 83 de la Compilación balear se remiten al art. 857 CC en cuanto al derecho de representación en la desheredación.

Antoni Canals Prats

ACTIVITAT NORMATIVA

Lluís Isern Estela

Lletrat del Parlament de les Illes Balears

Jesús García Garriga

Advocat de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Crònica de la legislació autonòmica més rellevant (desembre 2020-maig 2021)

I. Lleis i normes amb rang de llei

La situació d'emergència sanitària provocada per les successives onades de la pandèmia del SARS-CoV-2 continua encara ben vigent durant el temps que abasta aquesta crònica, no només a les Illes Balears i a la resta d'Espanya, sinó a tot el món sencer. Persisteixen, doncs, els greus problemes de salut de la població, amb les seves conseqüències de mort i malaltia de molts ciutadans i, d'altra banda, de ralentització de l'economia i destrucció del teixit productiu. Ara bé, ja s'albiren a l'horitzó dues potents mesures correctores que en els propers mesos poden capgirar profundament la situació. D'una banda, la demostrada eficàcia de les vacunes anticovid proporcionades per distintes farmacèutiques i la seva inoculació massiva als ciutadans han de contribuir d'una manera decidida a la protecció de la salut de la població i, en conseqüència, a la recuperació de les interaccions personals que són el substrat de la vida social. Així, a països com ara Israel, Regne Unit, Xina o Estats Units, on la vacunació ha arribat a pràcticament totes les capes de la població, s'està produint un restabliment accelerat de la situació prepandèmica.

D'altra banda, pel que fa a la situació econòmica, hem de destacar que al si de la Unió Europea s'ha apostat per una recuperació ferma i decidida de l'economia i la societat amb la finalitat no només de recuperar els danys, sinó també de sortir reforçats de la crisi. Aquesta aposta s'ha articulat mitjançant dues vies: l'Instrument Europeu de Recuperació, també anomenat *Next Generation EU*, amb una dotació de 750.000 milions d'euros, i el marc financer pluriennal (MFP) per als exercicis 2021-2027.

En aquests moments, però, les coses estan com estan i la immensa majoria de les lleis i normes amb rang de llei aprovades continuen centrant-se en les conseqüències de la pandèmia i s'orienten bé a l'adopció de mesures dirigides a la contenció de la pandèmia i a la protecció de la salut i la seguretat dels ciutadans, bé a l'aprovació de disposicions de caràcter econòmic, social i administratiu que redueixin els efectes negatius de la COVID-19 en l'economia. Gairebé totes aquestes normes han adoptat la forma de decrets llei.

Normes tributàries

Les limitacions inherents a les mesures previstes en el Reial decret 926/2020, de 25 d'octubre, pel qual es declara l'estat d'alarma en tot el territori espanyol i que finalitzà el dia 9 de maig de 2021, així com les diverses restriccions imposades pel Govern de les Illes Balears respecte de la mobilitat de les persones i l'exercici efectiu de determinades activitats empresarials, afecten i continuaran afectant inevitablement l'activitat econòmica i, en particular, l'activitat turística de l'any 2021, fins i tot en un context d'una vacunació massiva, al menys durant una part d'aquest any. Són dos els decrets llei que atenen a les conseqüències d'aquesta situació. Així, mitjançant el **Decret llei 1/2021, de 25 de gener** (BOIB núm. 11), s'estableixen mesures excepcionals i urgents en l'àmbit de l'impost sobre estades turístiques per a l'exercici fiscal de 2021 (supressió de l'ingrés a compte en el règim d'estimació objectiva de l'impost; ampliació del marge de decisió del substitut del contribuent per contribuir pel règim d'estimació objectiva o pel règim d'estimació directa) i de l'ITP i AJD (reducció excepcional i temporal d'un 95 % del tipus de gravamen aplicable a la formalització en document notarial de determinades operacions de finançament empresarials subjectes i no exemptes a l'impost sobre actes jurídics documentats). I també mitjançant el **Decret llei 2/2021, de 22 de març** (BOIB núm. 40), s'aproven mesures excepcionals i urgents en l'àmbit de l'impost sobre estades turístiques (procediment per a la reducció individualitzada dels signes, índex o mòduls en règim d'estimació objectiva de determinats tipus d'establiments turístics en l'exercici fiscal de 2020; terminis excepcionals de presentació i ingrés d'autoliquidacions i liquidacions col·lectives en règim d'estimació objectiva corresponent a l'exercici fiscal de 2020), així com en l'àmbit de la taxa fiscal sobre els jocs de sort, envit o atzar relativa a màquines de tipus B o recreatives amb premi i de tipus C o d'atzar en l'exercici fiscal de 2021 (bonificació del 75 %).

Per últim, s'ha de destacar que la **Llei 3/2020, de 29 de desembre**, de pressuposts generals de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears per a l'any 2021 (BOIB núm. 216), crea com un impost propi de les Illes Balears: l'anomenat cànon sobre l'abocament i la incineració de residus, el fet imposable del qual és el lliurament del rebuig d'aquests residus als operadors autoritzats per a la seva eliminació als abocadors situats en les Illes Balears o per al seu tractament en instal·lacions d'incineració situades en aquesta comunitat autònoma.

Règim sancionador específic en matèria de lluita contra la COVID-19

En l'anterior número de la *Revista Jurídica de les Illes Balears* es donà notícia de l'aprovació del Decret Llei 11/2020, de 10 de juliol, pel qual s'estableix un règim sancionador específic per fer front als incompliments de les disposicions dictades per pal·liar els efectes de la crisi ocasionada per la COVID-19. Durant els mesos que van des del desembre de 2020 a maig de 2021, aquest règim sancionador ha estat objecte de 3 modificacions successives.

Mitjançant el **Decret Llei 14/2020, de 9 de desembre**, de mesures urgents en determinats sectors d'activitat administrativa (BOIB núm. 206), es redefeixen els tipus infractors corresponents a la comercialització, a l'organització i, en general, a la publicitat de reunions, festes o qualsevol altre tipus d'acte esporàdic o eventual en els que es produeixin o puguin produir-se aglomeracions que impedeixin o dificultin l'adopció de les mesures sanitàries de prevenció, tant si les dites aglomeracions finalment tenen lloc (cas en què són qualificades de faltes molt greus) o no es consumeixen (cas en què són qualificades de faltes greus). Així mateix, s'especifica en el Decret Llei 14/2020 que són responsables principals i solidaris de les infraccions comeses per menors d'edat els pares, tutors o curadors. Per la seva banda, el **Decret Llei 15/2020, de 21 de desembre** (BOIB núm. 212), modifica l'esmentat règim sancionador establert en el Decret Llei 11/2020 per assenyalar que quan a un territori s'ha declarat el màxim nivell d'alerta sanitària (el nivell 4), la comissió d'un fet infractor dels previstos en els articles 4 i 5 del Decret Llei 11/2020 (i que en un altre cas tenen la consideració de faltes greus i lleus, respectivament) han de tenir ara la consideració de faltes molt greus o greus. Atès que aquesta última modificació del règim sancionador produïa efecte solament fins al dia 9 de maig de 2021, data de finalització de l'estat d'alarma, mitjançant el **Decret Llei 5/2021, de 7 de maig** (BOIB núm. 60), se n'estableix la seva vigència amb caràcter indefinit. També en aquest Decret Llei 5/2021 s'inclou un nou tipus infractor per tal de sancionar els incompliments de l'acreditació del resultat negatiu de les proves diagnòstiques que es puguin implantar com a mesures de control de la sortida de la zona o l'illa o illes afectades o d'entrada a aquestes, o la negativa a sotmetre's a aquestes proves amb caràcter posterior.

Els fons europeus a les Illes Balears

Com ja anticipàvem a l'inici d'aquesta crònica, la Unió Europea, davant els efectes extraordinàriament negatius de la pandèmia en l'àmbit social i econòmic, ha apostat per una recuperació ferma i decidida de l'economia i de la societat amb la finalitat no només de reparar els danys, sinó també de sortir reforçats de la crisi. Amb una decisió

que a l'àmbit europeu es pot qualificar d'històrica, els socis europeus, per primera vegada, han decidit sortir tots junts de la crisi mitjançant la mobilització d'una enorme quantitat de fons, gran part dels quals es finançaran mitjançant deute mancomanat entre tots ells. El paquet de mesures europeu s'articula bàsicament mitjançant dues vies: el marc financer pluriennal (MFP) per als exercicis 2021-2027, d'una banda; i d'una altra, a través de l'Instrument Europeu de Recuperació (*Next Generation EU*). Aquest darrer es fonamenta en tres pilars que són el Mecanisme de Recuperació i Resistència (MRR), l'Ajuda a la Recuperació per a la Cohesió i els Territoris d'Europa (RE ACT-EU) i el reforçament de projectes clau de la Unió Europea.

A Espanya aquests fons europeus es canalitzen a través del Reial decret llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'Administració Pública i per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, norma que aprova el marc general bàsic dirigit a mobilitzar inversions i projectes i a facilitar, dins el calendari temporal marcat per la Unió Europea, la gestió administrativa necessària perquè el màxim de projectes es puguin beneficiar del finançament europeu. Algunes d'aquestes mesures, de caràcter bàsic, són directament aplicables a les Illes Balears, però altres requereixen una adaptació o un desplegament legal autonòmic que les harmonitzi amb les particularitats organitzatives i normatives pròpies. Aquest és l'objecte del **Decret llei 3/2021, de 12 d'abril**, de mesures extraordinàries i urgents per executar les actuacions i els projectes que s'han de finançar amb fons europeus en el marc del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència (BOIB núm. 49)

Aquest Decret llei regula instruments de planificació, gestió i control: així, encomana al Consell de Govern l'aprovació d'un Pla Estratègic Autonòmic orientat a assolir la transformació de les Illes Balears cap a un model econòmic i social, d'acord amb els objectius generals del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència i els específics que es fixin a instància de l'Oficina de Planificació i Coordinació d'Inversions Estratègiques del Govern de les Illes Balears. Al marge d'això, es pot dir que el Decret llei crea un marc administratiu excepcional per tal de donar la màxima prioritat i urgència a la tramitació i l'execució de tots els projectes que siguin inclosos dins el Pla esmentat. En aquest sentit, el que fa principalment el Decret llei 3/2021 és suprimir tràmits que no es consideren imprescindibles per garantir la idoneïtat del procediment o bé escurçar els terminis dels tràmits que s'entenen ineludibles. Aquesta operació es du a terme amb relació a diverses matèries, com són el procediment d'elaboració de normes i els procediments administratius que comporten expedients de despesa, generalitzant-se així la tramitació per via d'urgència; la tramitació de convenis; la gestió pressupostària; les subvencions; la contractació pública; la gestió del personal

encarregat de l'impuls i la gestió dels projectes. La simple enumeració de les mesures excepcionals (en alguns casos, molt excepcionals) en què es concreta la intervenció sobre les dites matèries resultaria excessivament prolixa i extensa, per la qual cosa aquesta crònica les obviarà, malgrat reconèixer la seva importància, singularitat i, sobretot, la transcendència que previsiblement tindran a la vida pública de les Illes Balears els propers anys. És necessari advertir que l'esmentat Decret llei actualment s'està tramitant com a projecte de llei al Parlament de les Illes Balears.

Nou impuls a la política d'habitatge

El **Decret llei 4/2021, de 3 de maig**, per impulsar i agilitzar la tramitació d'ajudes i altres actuacions en matèria d'habitatge (BOIB núm. 58), té per objecte establir un règim especial de subvencions en matèria d'habitatge aplicable a la concessió d'ajudes en la dita matèria que dugui a terme l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, en el marc de plans estatals o autonòmics d'habitatge, ja que, segons justifica la seva exposició de motius, atesa la problemàtica de vulnerabilitat econòmica i social derivada de la crisi ocasionada per la COVID-19, per a l'any 2021, es preveu que hi haurà un augment de sol·licituds per part de persones que, abans de la pandèmia, no complien els requisits d'aquestes ajudes. L'esmentat règim especial de subvencions té per finalitat agilitzar la tramitació de les ajudes en matèria d'habitatge i possibilitar una major celeritat en el pagament. A aquest efecte es regula el procediment d'aprovació i contingut de les bases reguladores i de les convocatòries d'ajudes, i s'estableixen regles especials de gestió d'aquestes subvencions, de manera que es permet reduir-ne considerablement la tramitació.

Sense perjudici del que s'ha dit, i amb la mateixa voluntat d'afavorir l'accés a l'habitatge de la ciutadania, el Decret llei 4/2021, mitjançant un extens conjunt de disposicions addicionals, transitòries i finals realitza una adaptació a la realitat actual, un cop irrompuda la pandèmia, de la Llei 5/2018, de 19 de juny, d'habitatge de les Illes Balears, del Decret llei 3/2020, de 28 de febrer, de mesures urgents en matèria d'habitatge, i d'altres normes reglamentàries en la matèria. D'aquesta manera, es dona una nova regulació, per exemple, a l'obligació d'oferta de lloguer social respecte d'habitatges i terrenys objecte de processos judicials o extrajudicials de grans tenidors; al procediment per exercir els drets de tempteig i retracte en les transmissions entre grans tenidors respecte d'habitatges i terrenys adquirits en processos judicials o extrajudicials; a la cessió d'habitatges desocupats de grans tenidors; a la prohibició de sotsarrendament o cessió d'ús dels habitatges protegits; a l'exercici del dret de retracte de l'Administració respecte dels habitatges protegits i

sòls reservats per a la construcció d'aquests; als habitatges desocupats; al dipòsit de finances dels contractes de lloguer, i al règim sancionador previst en la Llei 5/2018, entre d'altres qüestions.

En resum, les mesures incorporades en el Decret Llei 4/2021 pretenen dotar l'Administració d'instruments més eficaços que els prevists anteriorment, a fi de concedir les ajudes en matèria d'habitatge amb més agilitat, com també ampliar el parc públic d'habitatge públic amb urgència per atendre la demanda actual i facilitar solucions als qui pateixen una situació d'emergència en l'àmbit de l'habitatge.

Reformes puntuals de diverses normes sectorials

A més de les disposicions o mesures que afecten les matèries esmentades en aquesta crònica, el legislador autonòmic d'urgència, compassat a l'evolució de la pandèmia a les Illes Balears, tant pel que fa a la situació sanitària com pel que fa a la situació econòmica, ha anat dictant diverses modificacions legislatives de caràcter sectorial en àmbits molt diversos. D'entre totes elles, en destacam les que consideram més importants. El **Decret Llei 14/2020, de 9 de desembre**, de mesures urgents en determinats sectors d'activitat administrativa, ja esmentat abans, modifica la Llei 2/2020, de 15 d'octubre, de mesures urgents i extraordinàries per a l'impuls de l'activitat econòmica i la simplificació administrativa en l'àmbit de les administracions públiques de les Illes Balears per pal·liar els efectes de la crisi ocasionada per la COVID-19 (adquisició hospitalària de determinats medicaments; mesures i actuacions dels poders públics en els casos d'inexistència jurídica del contracte per falta de formalització, mentre s'adopten les mesures urgents que es precisin; normes específiques en matèria de patrocini institucionals); modifica així mateix el Decret Llei 10/2020, de 12 de juny, de prestacions socials de caràcter econòmic de les Illes Balears i el Decret Llei 1/2020, de 17 de gener, contra el turisme d'excessos per a la millora de la qualitat a zones turístiques, entre d'altres normes. Es tracta normalment de reformes molt específiques i concretes, l'explicació de les quals excediria el format d'aquesta crònica.

Per a la seva banda, el **Decret Llei 1/2021, de 25 de gener**, al qual ja ens hem referit sota l'epígraf relatiu a les normes tributàries, estableix altres normes en matèria de renda social garantida i en altres sectors de l'activitat administrativa. En aquest sentit, es modifiquen les normes legals següents: en primer lloc, la Llei 2/2020 a la qual s'hi afegeix un nou article relatiu als criteris per a la selecció de persones participants en programes promoguts pel SOIB; s'afegeix un altre article relatiu a la cobertura excepcional de les guàrdies del Servei de Salut de les Illes Balears, i es

modifica, per últim, l'article que regula la promoció del desenvolupament econòmic municipal i insular. En segon lloc, es modifica el Decret llei 10/2020, esmentat. En tercer lloc, la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears. En quart lloc, la Llei 7/1998, de 12 de novembre, d'ordenació farmacèutica de les Illes Balears i, per últim, la Llei 5/2005, de 26 de maig, per a la conservació dels espais de rellevància ambiental (LECO).

La finalització de l'estat d'alarma

El passat dia 9 de maig de 2021 finalitzà la vigència de l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 926/2020 i, en conseqüència, quedaren sense paraigües legal algunes de les mesures que des del Govern de les Illes Balears s'utilitzaren per fer front a la greu situació de crisi sanitària causada per la pandèmia. Atès però, que la crisi sanitària, per desgràcia, no ha acabat, és necessari que la legislació autonòmica concreti les mesures d'intervenció administrativa que es poden adoptar en situacions de pandèmia per garantir el control de contagis, com també delimitar el procediment que les autoritats sanitàries han de seguir per adoptar-les.

El **Decret llei 5/2021, de 7 de maig** (BOIB núm. 60), en aquest sentit, té per objecte modificar la Llei 16/2010, de 28 de desembre, de salut pública de les Illes Balears, per concretar les mesures que, en situacions de pandèmia o epidèmia declarades per les autoritats competents, poden adoptar les autoritats sanitàries autonòmiques competents, com també el procediment per adoptar-les tot garantint la idoneïtat, la proporcionalitat i la temporalitat. Recull així aquelles mesures que durant l'estat d'alarma s'han evidenciat com a especialment idònies pel que fa a la necessitat de contenir la propagació del virus, com el confinament perimetral d'una barriada, un municipi, una illa o tot l'arxipèlag, els controls a l'entrada de les illes, a través de ports i aeroports, la restricció de les reunions, la limitació a la mobilitat en horari nocturn o la limitació de cabudes en llocs de culte, a fi que existeixi la previsibilitat normativa suficient perquè s'hi puguin recórrer per assegurar la protecció de la salut pública. El Decret llei 5/2021 addiciona a la Llei 16/2010 un conjunt d'articles relatiu a l'adopció de mesures preventives en situació de pandèmia o epidèmia, la intervenció de centres de serveis socials, les regles per a l'adopció de les mesures preventives esmentades, la protecció de la salut pública a través de noves tecnologies i la cooperació i col·laboració administratives en matèria de salut pública.

II. Decrets de la presidenta i del Govern de les Illes Balears

D'una manera anàloga al que ha succeït amb les normes de rang legal, la immensa majoria de les normes reglamentàries dictades a les Illes Balears s'han centrat en les conseqüències de la pandèmia. Ens podem referir a aquestes disposicions distingint entre aquelles dictades a l'empara de la declaració de l'estat d'alarma i aquelles altres aprovades en previsió de la desaparició de l'esmentat estat constitucional.

Les primeres són les més nombroses i la majoria adopten la forma de decrets de la presidència. Tenen per finalitat adoptar distintes mesures per garantir la salut pública fent front als perniciosos efectes de la pandèmia amb eines específiques, segons les circumstàncies de temps i lloc, en funció de l'evolució de la pandèmia. Sense ànim exhaustiu, podem enumerar-ne les següents: mesures temporals i excepcionals a Sa Pobla (**Decret 19/2020, de 4 de desembre**; BOIB núm. 204); en el territori de les Illes Balears durant el període de les festes de Nadal (**Decret 23/2020, de 18 de desembre**; BOIB núm. 211); a tot l'arxipèlag durant els dies de cap d'any (**Decret 24/2020, de 28 de desembre**; BOIB núm. 215); a l'illa d'Eivissa (**Decret 1/2021, de 4 de gener**; BOIB núm. 2); a les illes de Mallorca i d'Eivissa (**Decret 2/2021, d'11 de gener**; BOIB núm. 5); a les illes de Menorca i Formentera (**Decret 4/2021, de 15 de gener**; BOIB núm. 7); a les illes d'Eivissa i Formentera (**Decret 5/2021, de 22 de gener**; BOIB núm. 10), i a totes les Illes Balears (**Decret 6/2021, de 29 de gener**; BOIB núm. 13 – **Decret 7/2021, de 12 de febrer**; BOIB núm. 19 – **Decret 27/2021, de 12 de març**; BOIB núm. 35 – **Decret 31/2021, de 24 de març**; BOIB núm. 41 – **Decret 34/2021, de 23 d'abril**; BOIB núm. 54).

Així mateix, el Decret 18/2020, de 27 de novembre, de la presidenta de les Illes Balears, pel qual s'actualitzen les mesures establertes com a conseqüència de la declaració de l'estat d'alarma per fer front a la situació d'emergència sanitària provocada per la COVID-19, i es vinculen als nivells d'alerta sanitària, ha estat modificat en diverses ocasions: pel **Decret 22/2020, de 14 de desembre** (BOIB núm. 209); pel **Decret 3/2021, de 15 de gener** (BOIB núm. 7), i pel **Decret 19/2021, de 26 de febrer** (BOIB núm. 28). Per últim, hem d'esmentar els decrets de la presidència que adopten mesures amb relació a les limitacions a l'entrada a les Illes Balears de persones procedents de la resta de comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla: el **Decret 22/2021, de 2 de març** (BOIB ext. núm. 30) i el **Decret 30/2021, de 17 de març** (BOIB núm. 37).

Pel que fa a les mesures adoptades, no ja a l'empara de la declaració de l'estat d'alarma, sinó en previsió de la desaparició d'aquest el dia 9 de maig de 2021, s'ha de deixar constància de l'**Acord del Consell de Govern de 5 de maig de 2021** pel qual s'aproven mesures excepcionals per prevenir i contenir la pandèmia ocasionada per la COVID-19 durant el mes de maig de 2021 i de l'**Acord del Consell de Govern de 7 de maig de 2021** pel qual s'aprova un nou Pla de Mesures de Prevenció, Contenció i Coordinació per Fer Front a la Crisi Sanitària Ocasionada per la COVID-19, s'estableixen els nivells d'alerta sanitària que s'han d'aplicar a cada una de les illes i s'estableixen mesures excepcionals de prevenció del contagi de la COVID-19 aplicables temporalment a les Illes (tots dos, BOIB núm. 60).

L'exercici de la potestat reglamentària al marge del problema pandèmic ha estat molt minso ja que es limita a l'aprovació del **Decret 38/2020, de 28 de desembre**, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament del Consell Consultiu de les Illes Balears (BOIB núm. 215), i del **Decret 28/2021, de 10 de maig**, de modificació del Decret 23/2018, de 6 de juliol, pel qual es desplega parcialment la Llei 10/2006, de 26 de juliol, integral de la joventut (BOIB núm. 61).

Lluís Isern Estela

Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia: el nacimiento de un nuevo derecho individual

I. Introducción. El nacimiento de un nuevo derecho individual

El pasado 18 de marzo de 2021 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley Orgánica reguladora de la eutanasia con 202 votos a favor, 141 votos en contra y 2 abstenciones, una vez votados y ratificados los cambios realizados durante su tramitación en el Senado, que quedaron incorporados al texto. Con la aprobación de esta norma, España se ha convertido en el séptimo país del mundo que regula la eutanasia, el cuarto en Europa. Los demás son Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Canadá, que tienen leyes de eutanasia en vigor. Nueva Zelanda (aprobada por referéndum en 2020) también ha regulado la muerte asistida mediante Ley, que entrará en vigor en noviembre de 2021. En Colombia, la eutanasia es un derecho constitucional desde 1998, aunque todavía no se ha regulado formalmente. En Suiza, la cooperación al suicidio no es delito mientras no existan motivos egoístas (Código Penal 1942), en cuyo caso, el suicidio asistido se lleva a cabo a través de asociaciones pro derecho a morir, que atienden incluso a la ciudadanía de otros países. Por su parte, existe el derecho a un suicidio asistido cuando la supervivencia esperada es de seis meses o menos en once Estados de los Estados Unidos de América; y, por último, en los territorios australianos de Victoria (2019) y Western Australia (2020) también han regulado la muerte asistida. En otros muchos países como Chile, Portugal, Francia o Irlanda hay iniciativas en marcha para impulsar su despenalización.

El tratamiento normativo de la eutanasia se puede reconocer fundamentalmente en dos modelos: por una parte, los países que despenalizan las conductas eutanásicas cuando se considera que quien la realiza no tiene una conducta egoísta, y por consiguiente tiene una razón compasiva, dando pie a que se generen espacios jurídicos indeterminados que no ofrecen las garantías necesarias; y, por otra parte, los países que han regulado los supuestos en que la eutanasia es una práctica legalmente aceptable, siempre que sean observados concretos requisitos y garantías. En el análisis de estas dos alternativas jurídicas es relevante la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en su Sentencia de 14 de mayo de 2013 (caso Gross vs. Suiza), consideró que no es aceptable que un país que haya

despenalizado conductas eutanásicas no tenga elaborado y promulgado un régimen legal específico, precisando las modalidades de práctica de tales actuaciones. La Ley española —según su propio preámbulo— pretende incluirse en el segundo modelo de legislación, dotando de una regulación sistemática y ordenada a los supuestos en los que la eutanasia no deba ser objeto de reproche penal.

Eutanasia significa etimológicamente «buena muerte» y se puede definir como *el acto deliberado de dar fin a la vida de una persona, producido por voluntad expresa de la propia persona y con el objeto de evitar un sufrimiento*. Recuerda el preámbulo de la Ley recientemente aprobada que en nuestras doctrinas bioética y penalista existe hoy un amplio acuerdo en limitar el empleo del término «eutanasia» a aquella que se produce de manera activa y directa, de tal forma que las actuaciones por omisión que se designaban como eutanasia pasiva —no adopción de tratamientos tendentes a prolongar la vida y la interrupción de los ya instaurados conforme a la *lex artis*—, o las que pudieran considerarse como eutanasia activa indirecta —utilización de fármacos o medios terapéuticos que alivian el sufrimiento físico o psíquico aunque aceleren la muerte del paciente (cuidados paliativos)—, se han excluido del concepto bioético y jurídico-penal de eutanasia.

Estas modalidades de eutanasia —pasiva y activa indirecta— ya venían siendo reconocidas en los diferentes ordenamientos jurídicos de las Comunidades Autónomas. Ejemplo de ello en nuestro ámbito territorial de las Illes Balears es la Ley 1/2006, de 3 de marzo, de voluntades anticipadas, que regula el contenido y requisitos de la declaración de voluntad unilateral emitida por la persona mediante la cual se indica el alcance de las actuaciones médicas u otras que sean procedentes, previstas en la Ley, solo en los casos en que concurran circunstancias que no le permitan expresar su voluntad al paciente. Declaración de voluntad que, al margen de otros contenidos que le permite incorporar la Ley, en lo que respecta de forma concreta a las variedades de eutanasia mencionadas, permite que la persona manifieste las instrucciones para que, en un supuesto de situación crítica e irreversible respecto de la vida, se evite el padecimiento con medidas terapéuticas adecuadas, aunque estas lleven implícitas el acortamiento del proceso vital y/o, por otro lado, que no se alargue la vida artificialmente ni se atrase el proceso natural de la muerte mediante tratamientos desproporcionados.

Ahora bien, la novedosa Ley Orgánica que regula la eutanasia va más allá, legislando para respetar la autonomía y voluntad de poner fin a la vida de quien está en una situación de padecimiento grave, crónico e imposibilitante o de enfermedad grave e incurable, padeciendo un sufrimiento insoportable que no puede ser aliviado en condiciones que considere aceptables, lo que se denomina contexto eutanásico.

La Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia, es el resultado de una demanda social y fruto de un arduo y dilatado debate generado en las últimas décadas, tanto desde el punto de vista de la bioética como del Derecho, abierto en España y en países de nuestro entorno, que da una respuesta jurídica, sistemática, equilibrada y, especialmente, garantista, tal y como veremos en el siguiente apartado, objeto de su análisis y en desarrollo de los requisitos para acceder a este derecho y el procedimiento que la misma regula.

En definitiva, esta Ley introduce en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo derecho individual como es la eutanasia, definida en su preámbulo, en términos rigurosos y con expresión de todos sus caracteres constitutivos, como *la actuación que produce la muerte de una persona de forma directa e intencionada mediante una relación causa-efecto única e inmediata, a petición informada, expresa y reiterada en el tiempo por dicha persona, y que se lleva a cabo en un contexto de sufrimiento debido a una enfermedad o padecimiento incurable que la persona experimenta como inaceptable y que no ha podido ser mitigado por otros medios*. Así definida, se conecta con el derecho fundamental a la vida, constitucionalmente protegido, pero que debe hacerse compatibilizar o conciliar con otros derechos y bienes, igualmente protegidos constitucionalmente, como son la integridad física y moral de la persona (art. 15 CE), la dignidad humana (art. 10 CE), el valor superior de la libertad (art. 1.1 CE), la libertad ideológica y de conciencia (art. 16 CE) o el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE). Cuando una persona plenamente capaz y libre se enfrenta a una situación vital que a su juicio vulnera su dignidad, intimidad e integridad, como es la que define el contexto eutanásico, el bien de la vida puede decaer en favor de los demás bienes y derechos con los que debe ser ponderado, toda vez que no existe un deber constitucional de imponer o tutelar la vida a toda costa y en contra de la voluntad del titular del derecho a la vida. Por esta razón, el Estado se ha obligado a proveer un régimen que contempla la despenalización de dicha conducta y un marco jurídico eminentemente garantista que dote de seguridad jurídica a la sociedad en general y a los implicados en el procedimiento en particular, sin intromisiones, injerencias o influencias indebidas.

II. La Ley Orgánica 3/2021 de regulación de la eutanasia

La Ley Orgánica 3/2021 fue publicada en el BOE núm. 72, de 25 de marzo de 2021, estableciendo en su disposición final cuarta la entrada en vigor a los tres meses de su publicación —25 de junio de 2021—, salvo su art. 17, relativo a la creación y composición de las Comisiones de Garantía y Evaluación, que entró en

vigor al día siguiente de la publicación. La razón de ser de esta excepción en la *vacatio legis* de la norma se encuentra en que las respectivas Comisiones deberán crearse por los diferentes ejecutivos autonómicos —o por el Ministerio de Sanidad en el caso de las Ciudades de Ceuta y Melilla— en el plazo de tres meses a contar desde la entrada en vigor de ese artículo, haciéndolo coincidir con la entrada en vigor de la Ley. En cumplimiento de dicho mandato legal, en el BOIB núm. 59, de 6 de mayo de 2021, se publicó el Decreto 24/2021, de 3 de mayo, de creación de la Comisión de Garantía y Evaluación del Derecho a la Prestación de Ayuda para Morir de las Illes Balears, que entró en vigor al día siguiente de su publicación.

La Ley se ha dictado al amparo de las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.1.^a y 16.^a de la Constitución Española, relativas a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y sobre las bases y coordinación general de la sanidad; así como la competencia sobre legislación penal atribuida de forma exclusiva, prevista en el art. 149.1.6.^a. Y se estructura en un preámbulo, cinco capítulos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales, que van a ser objeto de desarrollo y análisis a continuación.

Disposiciones generales

El capítulo I (arts. 1 a 3) delimita el objeto y ámbito de aplicación y establece las necesarias definiciones fundamentales del texto normativo. Así, constituye el objeto de la Ley regular el derecho que corresponde a toda persona que cumpla las condiciones exigidas en la propia norma a solicitar y recibir la ayuda necesaria para morir, el procedimiento que ha de seguirse y las garantías que han de observarse; determinando, además, los deberes del personal sanitario que atiende a esas personas, definiendo su marco de actuación, regulando las obligaciones de las administraciones e instituciones afectadas en asegurar el correcto ejercicio del derecho reconocido en la Ley. Se circunscribe su ámbito de aplicación a todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que actúen o se encuentren en territorio español. Y, por último, se comprenden una serie de definiciones, trascendentes a los efectos de la Ley. Entre estas podemos citar los conceptos de consentimiento informado, padecimiento grave, crónico e imposibilitante, enfermedad grave e incurable, médico responsable, etc. Pero entre todas, destaca la bóveda fundamental sobre la que se rige la norma, que no es otra que la prevista en su art. 3, apartado g) «prestación de ayuda para morir», que se enuncia como la

«acción derivada de proporcionar los medios necesarios a una persona que cumple los requisitos previstos en esta Ley y que ha manifestado su deseo de morir. Dicha prestación se puede producir en dos modalidades:

- 1.ª) La administración directa al paciente de una sustancia por parte del profesional sanitario competente.
- 2.ª) La prescripción o suministro al paciente por parte del profesional sanitario de una sustancia, de manera que esta se la pueda auto administrar, para causar su propia muerte».

Por tanto, la Ley distingue dos conductas eutanásicas diferentes, la eutanasia activa, como acción por la que un profesional sanitario pone fin a la vida de un paciente de manera deliberada y a petición de este cuando se cumplen con los requisitos que veremos a continuación; y, aquella en la que es el propio paciente la persona que termina con su vida para lo que precisa de la colaboración de un profesional sanitario que, de forma intencionada y con conocimiento, facilita los medios necesarios, incluido el asesoramiento sobre la sustancia y dosis necesarias de medicamentos, su prescripción o, incluso, su suministro con el fin de que el paciente se lo administre.

Derecho de las personas a solicitar la prestación de ayuda para morir y requisitos para su ejercicio

El capítulo II (arts. 4 a 7) establece el nuevo derecho individual consistente en la prestación de ayuda para morir, los requisitos para que las personas puedan solicitarlo y las condiciones para su ejercicio. Toda persona mayor de edad y en plena capacidad de obrar y decidir puede solicitar y recibir dicha ayuda, siempre que lo haga de forma autónoma —aquella que está fundamentada en el conocimiento sobre el proceso médico, después de haber sido informada adecuadamente por el equipo sanitario responsable— y consciente, de tal forma que recibida la información, forme y exprese su voluntad otorgando su consentimiento de modo libre, individual, maduro y genuino, sin intromisiones, injerencias o influencias indebidas.

Este capítulo distingue, además, por un lado, los requisitos para recibir la prestación de ayuda para morir; y, por otro, los requisitos de la solicitud de prestación de ayuda para morir —el derecho material y el ejercicio formal del mismo—.

Así, en primer lugar, para poder recibir la prestación de ayuda a morir, la norma establece que deben cumplirse todos los requisitos enunciados en su art. 5, entre los que se destacan: tener la nacionalidad española o residencia legal en España o certificado de empadronamiento que acredite un tiempo de permanencia en territorio

español superior a doce meses, tener mayoría de edad y ser capaz y consciente en el momento de la solicitud; disponer por escrito de la información sobre su proceso médico, así como las alternativas y posibilidades de actuación, incluidos los cuidados paliativos; haber formulado dos solicitudes de manera voluntaria y por escrito o por otro medio que permita tener constancia, y que no sea resultado de presiones externas, dejando entre una y otra solicitud un plazo de quince días naturales; que se encuentre en los supuestos de enfermedad grave e incurable o un padecimiento grave, crónico e incapacitante causantes de un sufrimiento físico o psíquico intolerables, certificado por el médico responsable, y prestar consentimiento informado previamente a recibir la prestación de ayuda a morir. En función de las circunstancias, se articula también la posibilidad de solicitar esta ayuda mediante el documento de instrucciones previas, testamento vital, voluntades anticipadas o equivalente, legalmente reconocido, que existía ya en nuestro ordenamiento jurídico.

En segundo lugar, entre los requisitos de la solicitud de prestación de ayuda para morir se exige que esta sea por escrito, en documento fechado y firmado por el paciente solicitante o por cualquier otro medio que permita dejar constancia de la voluntad inequívoca de quien solicita y del momento de la solicitud. En caso de imposibilidad física para cumplimentar el documento de solicitud, la propia Ley prevé que podrá realizarse por otra persona mayor de edad y plenamente capaz. La solicitud debe firmarse en presencia de un profesional sanitario, que lo rubricará, incorporándose a la historia clínica del paciente. En cualquier momento el solicitante de la prestación de ayuda para morir puede revocar su solicitud, lo que también debe ser incorporado a su historia clínica, o pedir su aplazamiento.

En este momento, la Ley ya prevé una primera posibilidad de denegación de la prestación de ayuda para morir, estableciendo que deberá realizarse siempre por escrito y de manera motivada por el médico responsable en el plazo máximo de diez días naturales desde la primera solicitud; pudiendo ser impugnada mediante reclamación ante la Comisión de Garantía y Evaluación competente en el plazo de quince días naturales desde la denegación.

Procedimiento para la realización de la prestación de ayuda para morir

El capítulo III (arts. 8 a 12), fundamental en la Ley en cuanto a su aspecto garantista, regula el procedimiento que se debe seguir para la realización de la prestación de ayuda para morir y las cauciones que han de observarse en la aplicación de dicha prestación.

Respecto al procedimiento a seguir por el médico responsable, cabe destacar que, recibida la primera solicitud de prestación de ayuda para morir, y una vez verificado

por el médico responsable que se cumplen los requisitos formales de la solicitud, este inicia en el plazo máximo de dos días naturales un proceso deliberativo sobre su diagnóstico, posibilidades terapéuticas y resultados esperables, así como sobre posibles cuidados paliativos, asegurándose de que el solicitante comprende la información que se le facilita; información que deberá entregarse igualmente por escrito, en el plazo máximo de cinco días naturales. Una vez recibida la segunda solicitud, que se prevé entre los requisitos ya referenciados, este proceso deliberativo se reitera al objeto de atender cualquier duda o necesidad de ampliación de información que se haya podido plantear al paciente tras la primera información proporcionada en su momento.

Veinticuatro horas después de finalizar el segundo proceso deliberativo, el médico responsable recaba del paciente su decisión de continuar o desistir de la solicitud de prestación de ayuda para morir. Si manifestara su deseo de continuar con el procedimiento, el médico responsable deberá comunicar esta circunstancia al equipo asistencial, así como, en el caso de que así lo solicitara el paciente, a los familiares o allegados que señale. Igualmente, deberá recabar del paciente la firma del documento del consentimiento informado. Si decide desistir, el médico responsable también pondrá este hecho en conocimiento del equipo asistencial.

A continuación, el médico responsable deberá consultar a un médico consultor, quien, tras estudiar la historia clínica y examinar al paciente, deberá corroborar el cumplimiento de los requisitos para recibir la prestación de ayuda en el plazo máximo de diez días naturales desde la fecha de la segunda solicitud, a cuyo efecto redactará un informe que pasará a formar parte de la historia clínica del paciente. Las conclusiones de dicho informe deberán ser comunicadas al paciente solicitante en el plazo máximo de otras veinticuatro horas. En caso de informe desfavorable del médico consultor el paciente podrá recurrir a la Comisión de Garantía y Evaluación.

Con el informe favorable del médico consultor, el médico responsable, antes de la realización de la prestación de ayuda para morir, lo pondrá en conocimiento del presidente de la Comisión de Garantía y Evaluación en el plazo máximo de tres días hábiles al efecto de que se realice el control de verificación previo que debe realizar esta Comisión. Una vez recibida la comunicación del médico responsable, el presidente de la Comisión de Garantía y Evaluación designará, en el plazo máximo de dos días, a dos miembros de la misma —un médico y un jurista—, que realizarán la labor de verificación, teniendo acceso a la documentación que obre en la historia clínica, pudiendo entrevistarse con el profesional médico, su equipo y el solicitante. En el plazo máximo de siete días naturales emitirán un informe adoptando la decisión favorable, en cuyo caso, servirá el informe como resolución a los efectos de

la realización de la prestación; o desfavorable, pudiendo ser objeto de reclamación por el solicitante ante la propia Comisión. En caso de discrepancia entre ambos miembros, se eleva la verificación al Pleno de la Comisión, que decidirá.

La resolución definitiva debe ponerse en conocimiento del presidente de la Comisión, que la trasladará al médico responsable para proceder, en su caso, a realizar la prestación de ayuda. Todo ello, en el plazo máximo de dos días naturales.

Las resoluciones de la Comisión que informen desfavorablemente pueden ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, debiéndose tramitar el recurso por el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Recibida la resolución positiva, la realización de la prestación de ayuda para morir debe realizarse con el máximo cuidado y profesionalidad por parte de los sanitarios, con aplicación de los protocolos correspondientes, que contendrán, además, criterios en cuanto a la forma y tiempo de realización de la prestación; aplicando la modalidad de ayuda para morir elegida por el paciente en caso de que este se encuentre consciente. Finalmente, en el plazo máximo de cinco días hábiles, después de realizada la prestación de ayuda para morir, el médico responsable debe remitir a la Comisión de Garantía y Evaluación competente dos documentos separados e identificados con un número de registro, que contienen respectivamente, por un lado, datos personales del solicitante y de los médicos responsable y consultor actuantes; y, por otro lado, datos relacionados con el propio procedimiento de prestación de ayuda para morir.

En definitiva, se trata de un procedimiento muy garantista no solo en relación con la persona del paciente, sino con la de los profesionales sanitarios y con la práctica eutanásica en sí misma, que, como se ha descrito, comprende dos solicitudes a las que les siguen sendos procesos deliberativos completos realizados por el médico responsable, con posterior informe del médico consultor y final informe de verificación de la Comisión de Garantía y Evaluación.

Garantía en el acceso a la prestación de ayuda para morir

El capítulo IV (arts. 13 a 16) establece los elementos que permiten asegurar a toda la ciudadanía el acceso en condiciones de igualdad a la prestación de ayuda para morir, incluyéndola en la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Salud y garantizando así su financiación pública, pero avalando también su prestación en centros privados o, incluso, en el domicilio, sin que el acceso y la calidad asistencial de la prestación puedan resultar menoscabados por el lugar

donde se realiza; ni que puedan intervenir en la realización profesionales en quienes concurren conflicto de intereses o que puedan resultar beneficiados de la práctica de la eutanasia. Además, los centros sanitarios deberán adoptar las medidas necesarias para asegurar la intimidad de las personas solicitantes y la confidencialidad en el tratamiento de sus datos de carácter personal. Hay que destacar finalmente que la Ley garantiza la prestación sin perjuicio de la posibilidad de objeción de conciencia del personal sanitario, a cuyos efectos, se creará un registro totalmente confidencial de profesionales sanitarios objetores de conciencia.

Comisiones de Garantía y Evaluación

El capítulo V (arts. 17 a 19) prevé, como parte esencial de las garantías de la Ley, la creación de Comisiones de Garantía y Evaluación en cada una de las Comunidades Autónomas por los respectivos gobiernos autonómicos y en las Ciudades de Ceuta y Melilla por el Ministerio de Sanidad en el plazo ya referenciado, debiendo disponer de un reglamento de orden interno. Las Comisiones tienen un carácter multidisciplinar y contarán con un mínimo de siete miembros, entre los que se incluirán personal médico, de enfermería y juristas —en el caso de las Illes Balears el Decreto 24/2021 ha fijado que estará formada por nueve miembros de competencia reconocida, cuatro profesionales de medicina, uno de enfermería y otros cuatro juristas—, estando estos obligados a guardar secreto sobre el contenido de sus deliberaciones y a proteger la confidencialidad de los datos personales que hayan podido conocer en su condición de miembros de la Comisión.

Entre sus funciones principales están las de verificación de forma previa y control *a posteriori* del respeto a la Ley y los procedimientos que establece; resolver dudas o cuestiones que puedan surgir durante la aplicación de la Ley, como órgano consultivo en su ámbito territorial; elaborar un informe anual de evaluación de la aplicación de la Ley; resolver en el plazo máximo de veinte días naturales las reclamaciones que se formulen frente a la misma en los términos previstos en la Ley. En caso de no dictar resolución en el plazo indicado, debe entenderse esta denegada, quedando abierta la vía de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa por el procedimiento preferente y sumario indicado anteriormente.

Los presidentes de las Comisiones de Garantía y Evaluación de las Comunidades Autónomas se reunirán anualmente con el Ministerio de Sanidad para homogeneizar criterios e intercambiar buenas prácticas en el desarrollo de la prestación de eutanasia en el Sistema Nacional de Salud.

Reglas complementarias

Las disposiciones adicionales de la Ley establecen una serie de reglas complementarias al articulado, que se dirigen a garantizar que quienes solicitan ayuda para morir al amparo de esta Ley se considerará que fallecen por muerte natural; a la remisión en caso de infringir la Ley al régimen sancionador previsto en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; a la obligación de remitir las Comunidades Autónomas informe anual al Ministerio de Sanidad para dar máxima difusión de la Ley; a asegurar recursos y medios de apoyo destinados a las personas con discapacidad; a elaborar un manual de buenas prácticas y protocolos de actuación, y a ofertar formación continua específica sobre la ayuda para morir.

La despenalización de la eutanasia en el Código Penal

Finalmente, como complemento imprescindible de la Ley, en su disposición final primera se prevé la modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, que implica la despenalización de la eutanasia, pero no derogando el art. 143.4, que preveía dicha actuación como delito, sino modificando su redacción —en la voluntad de completar y adaptar el concepto delictivo de la ejecución de la eutanasia acorde a los tiempos actuales—; y añadiendo, por otro lado, un apartado quinto a ese art. 143, que despenaliza expresamente la conducta prevista en el apartado anterior como delictiva en todos aquellos casos en que la acción de prestación de ayuda para morir se realice cumpliendo con lo establecido en la ley orgánica reguladora de la eutanasia, como marco jurídico garantista del ejercicio de este nuevo derecho de la persona a disponer de una muerte digna.

Jesús García Garriga

LLIBRES

Núria García Canals

Cap del Servei Jurídic
de la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears

Bartomeu Trias Prats

Professor contractat doctor de dret administratiu
Universitat de les Illes Balears

Economía de plataformas: retos y normativa. J. FRANCH FLUXÀ
(dir.). Barcelona: Atelier, 2020 [Colección *Atelier Mercantil*].

I

Les plataformes digitals s'han convertit en una de les vies d'accés a béns i serveis habituals per als ciutadans i en pocs anys han redefinit els nostres hàbits de consum, la forma de viatjar, desplaçar-nos, estar informats, buscar feina o un lloc per viure, gaudir de l'oci, gestionar les finances o conèixer gent. El seu desenvolupament s'ha vist potenciat per l'ús intensiu de la tecnologia i ha causat un gran impacte en l'estructura productiva i el mercat laboral, amb l'aparició i profusió de nous models de negoci en sectors estratègics. Les plataformes s'enquadren en la denominada economia col·laborativa, basada en les pràctiques socials de compartir i cooperar per a l'obtenció de beneficis i en els darrers mesos s'han convertit en eines gairebé imprescindibles per encarar les complexitats quotidianes provocades per la pandèmia de la COVID-19.

L'obra col·lectiva *Economía de plataformas: retos y normativa* aborda aquest impacte en el sector estratègic del turisme a les Illes Balears, on la tecnologia ha alterat la forma d'operar de principi a fi, a partir de diversos cursos i jornades impulsades pel grup d'investigació «Dret de l'empresa i activitat turística».

II

L'obra s'estructura en onze capítols, on s'aborden des de diverses perspectives l'evolució i els reptes socials, econòmics i jurídics de les plataformes digitals en l'àmbit turístic.

En el capítol primer, «La economía colaborativa y su impacto en el turismo a través de las plataformas de alojamiento, transporte y oferta complementaria», Francisco RODRÍGUEZ BAUTISTA fa una aproximació als conceptes generals: economia col·laborativa i plataformes. Ho distingeix de figures similars, com l'economia social i solidària, circular o ecològica i fa una exposició dels punts d'impacte més destacables, en forma de pros i contres: en la part negativa destaca la gentrificació de ciutats, els costos mediambientals o el desequilibri en la distribució dels beneficis econòmics. En la part positiva, la dinamització de les zones més despoblades, la desestacionalització i desestandarització de l'oferta i la millor

distribució de la riquesa en el cas de les plataformes d'allotjament turístic. El capítol acaba amb la presentació d'exemples significatius d'emprenedoria col·laborativa.

En el capítol segon, «Mercados digitales turísticos en la era de las plataformas», Isabel LLODRÀ RIERA analitza l'evolució del mercat turístic i dels diversos nous models de negoci associats a l'economia col·laborativa, com també els nous *lobbies* i monopolis. Aquest capítol ofereix una visió interessant de la relació entre la necessitat de confiança, de seguretat i de privacitat i les noves situacions de poder, on el *Big Data* permet configurar perfils, adequar-hi l'oferta i planificar estratègies turístiques.

En el capítol tercer, «Implicaciones y retos en la gestión territorial ante el modelo turístico colaborativo», Miquel Àngel COLL RAMIS, Marc FUSTER-UGUET i Víctor PICÓ GUTIÉRREZ centren la seva anàlisi en l'impacte del turisme col·laboratiu en l'ordenació i la planificació territorials, és a dir, enfocant la planificació turística des de la dimensió territorial. Aquesta visió ja es troba recollida, de fet, en l'Estatut d'autonomia, quan en l'article 24, a partir del reconeixement de l'activitat turística com a element econòmic estratègic de les Illes Balears i del sector primari com a factor de manteniment del paisatge, el territori, la cultura i les tradicions que defineixen la identitat balear, disposa que «[e]l foment i l'ordenació de l'activitat turística s'han de dur a terme amb l'objectiu de fer-la compatible amb el respecte al medi ambient, al patrimoni cultural i al territori». La necessitat d'equilibri entre turisme i territori i també entre les diferents parts del territori es posa de manifest, a més, en la Llei 8/2012, de 19 de juliol, del turisme de les Illes Balears, i en la configuració dels plans d'intervenció d'àmbits turístics com a instrument ordenador dels consells insulars dirigit a la millora de la competitivitat i la sostenibilitat.

Els capítols quart i cinquè aborden la perspectiva de l'actuació administrativa en relació amb les plataformes. Així, en el capítol quart, «El papel de la Administración ante el turismo de plataformas», elaborat per Fernando GARCÍA RUBIO, s'analitza el sistema de distribució de competències, específicament en relació amb els habitatges destinats a lloguer turístic, tenint en compte que en l'economia de plataformes tenen un protagonisme especial perquè no sols impliquen actuacions en matèria turística, sinó també en matèria urbanística i d'habitatge, la qual cosa incideix directament en la possibilitat d'intervenció administrativa en diferents nivells territorials.

I, en el capítol cinquè, «El control e inspección de la oferta turística en plataformas», José Francisco RIBAS CONRADO aborda de forma específica l'actuació inspectora i sancionadora de l'Administració de les Illes Balears, d'acord

amb la competència exclusiva de la Comunitat Autònoma en matèria turística assumida en l'Estatut d'autonomia.

El capítol sisè, «La promoción de la competencia en el turismo colaborativo en la era digital», realitzat per Pedro HINOJO GONZÁLEZ, associa l'economia de plataforma amb la del turisme entre proconsumidors, que utilitza la web per a la prestació de serveis per part de particulars, de manera que els ciutadans poden ser consumidors o productors, segons cada cas. Es tracta de dues tendències vinculades i imparables, que segons l'autor tenen un impacte positiu en la competència i l'eficiència, tot i presentar reptes rellevants com l'increment dels preus dels habitatges o els problemes de convivència entre veïns, que l'autor considera que s'han d'abordar des d'una perspectiva integral.

En el capítol setè, «El ordenamiento jurídico ante las plataformas y su rol en la sociedad digital», Juan FRANCH FLUXÀ analitza el fenomen de les plataformes turístiques des de la perspectiva de l'harmonització europea, a partir de l'estratègia de la Comissió Europea per al mercat únic digital d'Europa, que pretén la recerca de solucions comunes que redueixin la fragmentació normativa, i de l'anàlisi de la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE).

Els capítols vuitè a onzè analitzen àmbits concrets de l'economia de plataformes. En el capítol vuitè, «Conflictos jurídicos de Uber con el sector del taxi, los conductores y el mercado. La necesidad de una norma específica que regule la compañías de transporte en red», Anselmo MARTÍNEZ CAÑELLAS exposa els principals conflictes produïts localment per la irrupció de la plataforma internacional de transport, que el TJUE ha qualificat com a companyia de transport, i que han posat de manifest la insuficiència de la regulació i la necessitat de seguretat jurídica, atès que fins al moment s'han adoptat solucions *ad hoc* que no han superat el control jurisdiccional.

En el capítol novè, «Aspectos laborales del alquiler turístico: obligación de cotización como autónomos de los anfitriones y contrato de trabajo de los limpiadores», Adrián TODOLÍ SIGNES fonamenta l'existència d'aquestes obligacions en nombrosos pronunciaments jurisprudencials, que estableixen que l'activitat de lloguer turístic transcendeix el simple intercanvi entre particulars. Per tant, tot i formar part de la denominada economia col·laborativa, es mantenen les obligacions de seguretat previstes per a qualsevol prestació de serveis i, de forma específica, pel que fa al lloguer turístic, la de cotitzar com a treballador autònom i donar d'alta els treballadors que realitzin tasques de neteja o d'atenció als usuaris.

En el capítol desè, «Plataformas de alojamiento ante la convivencia y orden: análisis y recomendaciones», Miquel QUETGLAS MOREY aborda els conflictes socials derivats del lloguer d'habitatges d'ús turístic i les solucions que al respecte ofereix la normativa en matèria de propietat horitzontal i d'arrendaments urbans i que també han estat objecte de regulació sectorial turística i administrativa.

I en el capítol onzè, «El desarrollo del turismo por medio de *crowdfunding*», Enrique MORENO SERRANO analitza el fenomen del microfinançament per a l'exercici d'activitats turístiques, com a forma alternativa d'èxit, amb la creació de plataformes específiques, que esdevenen instruments especialment interessants per al teixit empresarial turístic, que està fonamentalment conformat de petites i mitjanes empreses.

III

Aquesta obra col·lectiva ofereix una visió multidisciplinar, com la procedència dels autors, de les principals qüestions jurídiques, socials i econòmiques que es planteja de l'aplicació pràctica de l'economia de plataformes en l'àmbit turístic. De forma especial i com a exemples que aglutinen el major nombre de reptes, apareixen els sectors dels habitatges turístics i del transport de viatgers, sovint relacionats amb la lentitud de la resposta legislativa davant la rapidesa que imposa la revolució digital. El lector podrà trobar en aquesta obra una completa visió transversal sobre l'evolució del mercat turístic i els principals problemes que afronten els poders públics davant la repercussió de l'economia col·laborativa en aquest àmbit, des d'una perspectiva no només autonòmica, sinó en el context d'un mercat únic europeu.

Núria García Canals

Las tarifas como instrumentos de financiación de los servicios aeroportuarios en el Derecho español.

R. J. NAVARRO GÓMEZ. Madrid: Reus Editorial, 2021.

I

El libro de Ricardo J. Navarro Gómez nos adentra en el universo de un sector desconocido por muchos y ciertamente complejo, el de la gestión aeroportuaria. Y en particular, según nos avanza el título, en el de un ámbito todavía más intrincado como es el del régimen económico de los servicios aeroportuarios.

El trabajo contiene un análisis riguroso del régimen jurídico de las tarifas aeroportuarias, en el que se nos muestra un panorama lleno de luces y de sombras. No sabría decirse si más luces que sombras. En cualquier caso, la imagen que nos revela queda bastante lejos de ser idílica. Más allá de la simple explicación descriptiva de la regulación de las tarifas aeroportuarias, la obra de Ricardo Navarro añade una dosis elevada de valoración crítica, que pone al descubierto las debilidades del sistema y del régimen actual. Un régimen del que se dice que carece de un orden sistemático; que ofrece una regulación confusa, desgajada en normas dispersas, y que está desprovisto de un esquema racional y coherente. Y lo que puede ser aún peor, que ofrece dudas en cuanto a su adecuación a las prescripciones del Derecho comunitario (Directiva 2009/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo, relativa a las tasas aeroportuarias), especialmente en lo que atañe a los requerimientos impuestos por este sobre la transparencia y el procedimiento negociado en la fijación de las tarifas y sobre la independencia de la autoridad de supervisión.

De todo lo anterior, de las virtudes y defectos de la regulación de las tarifas aeroportuarias, nos da cuenta el libro de Navarro Gómez. Y lo hace con un discurso cuidadoso y perfectamente estructurado. Y con un lenguaje sutil, preciso, que combina con un estilo vivo y elegante. Al final, la lectura se hace amena, y todo lo que se dice fácilmente inteligible. Algo que de entrada no cabría esperar en un trabajo que aborda una temática tan escarpada como lo es desde luego la de las tarifas aeroportuarias.

En fin, con lo que se ha dicho queda ya en evidencia el mérito y el interés que reúne el libro que comentamos. Pero eso no es todo. Porque en realidad el alcance de la obra va más allá. Trasciende la esfera concreta de los aeropuertos de interés

general y de la explotación aeroportuaria para situarnos ante un escenario mucho más amplio. Bien podría decirse, en este sentido, que el trabajo utiliza el sector aeroportuario como un mero instrumento, como botón de muestra que sirve para explicarnos la historia de un fenómeno global. La historia de un proceso de cambio que arranca en la segunda mitad del siglo pasado, impulsado poco después por los aires liberalizadores llegados desde la Unión Europea, y que comienza el día en que los grandes monopolios naturales decidieron transformarse en empresas económicamente rentables.

II

El fenómeno, en efecto, se puede observar en el ámbito aeroportuario. Pero es común a otros sectores estratégicos relacionados con las grandes redes de transporte en red. Como es el caso, próximo, de los puertos de interés general, a los que precisamente alude en ocasiones, por comparación, el trabajo de Navarro Gómez.

La aspiración de convertirse en unidades de negocio autosuficientes ha conducido a aquellos monopolios, como primer paso, a un proceso de privatización formal. De entrada, nada mejor que vestir al gestor público con las ropas del empresario privado. Pero esto de poco sirve si luego se carece de las facultades básicas que caracterizan al empresario privado. Y entre ellas, como la más importante, la de fijar libremente el precio de los productos y servicios prestados conforme a las propias estrategias comerciales.

En el caso de los puertos, la Ley de 1992 (Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante) es la que se encargó de resolver el inconveniente, al convertir los principales ingresos portuarios, las tarifas por servicios, en precios privados. Sin embargo, el legislador cometió un error de cálculo, porque olvidó que la posición de las Autoridades Portuarias en el mercado no era en absoluto equiparable a la de cualquier empresario privado, por la sencilla razón de que tales organismos gozaban de un privilegio legal que se le escapa al empresario privado, el de monopolizar *de iure* el mercado.

Este fue el origen de la gran crisis que padeció el modelo tarifario del sistema portuario estatal, acentuada por la fuerte irrupción, a partir de la Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de la noción de prestación patrimonial de carácter público. Y más aún por la acción de una jurisprudencia errática que, confundida por una legislación cambiante y no siempre suficientemente clara, al menos no todo lo que hubiera sido deseable, y arrastrada por una deficiente interpretación de la doctrina constitucional sobre las prestaciones coactivas, acabó atribuyendo

naturaleza tributaria, y la condición de tasa, a cualquier ingreso percibido por la prestación de servicios públicos coactivos.

Solo recientemente el legislador ha sabido reaccionar para aclarar el panorama, primero de una forma tímida, con la Ley de Economía Sostenible (Ley 2/2011, de 4 de marzo), que no tuvo el éxito esperado, y más tarde con la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre), ya de forma contundente. Más ha tardado aún la jurisprudencia, que hasta hace bien poco (STS 909/2019, de 25 de junio) no ha sabido corregir la línea de su anterior doctrina, reconociendo, ahora sí, que no todos los servicios públicos coactivos se financian necesariamente con tasas. Esto es, admitiendo la existencia de la figura de la prestación patrimonial coactiva no tributaria también en el momento anterior a su incorporación formal a nuestro ordenamiento con la reforma operada por la Ley de Contratos del Sector Público.

Hay que advertir, no obstante, que antes de que todo esto sucediera el legislador portuario ya había tomado cartas en el asunto, en el año 2003 (Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general), redefiniendo completamente el esquema de los ingresos portuarios. Y diseñando un nuevo sistema en el que los ingresos que perciben los organismos gestores de los puertos están dominados por las tasas.

El legislador aeroportuario, en cambio, ha optado por una estrategia distinta, como nos pone de manifiesto el trabajo de Navarro Gómez. Abrazando con entusiasmo la nueva figura de la prestación patrimonial pública no tributaria. La razón de esta decisión no es difícil de imaginar, y de ella nos da cuenta también el libro. Se trata a la postre de una figura útil, en la medida que permite compatibilizar la coactividad de los servicios aeroportuarios básicos con las necesidades de autofinanciación de la red aeroportuaria de interés general.

Sin embargo, hay que ser conscientes de que el uso de esta categoría no está exento de dificultades. Algo que se entiende fácilmente si comparamos la situación de los gestores aeroportuarios con la de los organismos que gestionan los puertos. Y comprobamos que, por más que se diga que existe un cierto paralelismo entre ambos sectores, también hay una gran diferencia que los separa.

En los puertos, las Autoridades Portuarias se dedican hoy básicamente a la gestión del dominio público. Y de ahí que sus ingresos sean mayoritariamente tasas. Por el contrario, aquellas han abandonado su tradicional papel de prestadoras de servicios, que se han liberalizado, no solo los comerciales, por supuesto, sino también los portuarios. Y de ahí que las contraprestaciones que los usuarios satisfacen por tales servicios puedan calificarse sin dificultad de precios privados.

III

Lo anterior no sucede, sin embargo, con los aeropuertos y con la prestación de los servicios aeroportuarios básicos. La situación es aquí bien distinta, como nos explica acertadamente Ricardo Navarro. Los organismos gestores siguen siendo prestadores de servicios. O lo que es lo mismo, los servicios aeroportuarios básicos son de titularidad pública, por más que el legislador haya querido callar su calificación como servicios públicos y haya preferido refugiarse en la noción comunitaria, más vaga y aséptica, de servicios de interés económico general. Y este dato fundamental, unido a otras notas que caracterizan el régimen de las tarifas aeroportuarias, genera algunas distorsiones en el modelo que el autor del libro ha sabido captar con tino.

Primero, convierte en artificiosa la distinción entre precios privados, que perciben los concesionarios de servicios, y prestaciones patrimoniales coactivas, que perciben los demás gestores aeroportuarios, AENA (SME) SA o sus sociedades filiales. Obviando que la prestación pública coactiva no es una noción formal que vaya intercalada entre las figuras del precio privado y la tasa, sino más bien una categoría material que puede superponerse sobre cualquiera de las dos.

Y segundo, desdibuja los lindes respecto de las tasas. Pues si bien las prestaciones patrimoniales que se perciben por los servicios aeroportuarios básicos no pueden definirse como tales desde el punto de vista del concepto legal formal, desde el punto de vista sustantivo, material, su naturaleza queda muy próxima a la de los ingresos tributarios.

Pese a todo, el legislador aeroportuario ha renunciado de manera deliberada a calificar aquellas prestaciones conforme a las figuras tradicionales de los ingresos públicos. Se siente muy cómodo con el uso de la noción de prestación pública coactiva, que tan bien le vale para dar cancha a los intereses empresariales de los gestores aeroportuarios. Pero como nos descubre Ricardo Navarro, el propósito de satisfacer aquellos intereses ha llevado al legislador a hacer un uso de las categorías jurídicas eminentemente táctico. Hasta el punto de que alguna de ellas, como la de servicio público, nos la esconde, y a otras, como las de precio privado o de prestación patrimonial de carácter público, les difumina los contornos. Si se tratara de un rompecabezas, bien podría decirse que se ha alterado el diseño de las piezas. De modo que al final lo que sucede es que resulta difícil componer la figura. O dicho para nuestro caso, que el sistema muestra algunos puntos de fricción relevantes.

El libro de Navarro Gómez tiene la enorme virtud de ofrecernos una visión clara de ese confuso panorama. Y nos invita a reflexionar sobre la conveniencia de introducir reformas legales. Aunque es cierto que el autor se muestra un tanto

escéptico sobre el hecho de que tales reformas se vayan a producir realmente. O al menos, salvo imperativos procedentes de Europa, que se vayan a producir en un futuro próximo. No nos extraña. Si tuviéramos que apostar nosotros tampoco jugaríamos a ese número.

Sea como sea, si finalmente los cambios llegan, a buen seguro que Ricardo Navarro estará bien atento a ellos. Y deseemos entonces que de nuevo tenga la valentía y la paciencia de ilustrarnos sobre el tema, porque no hay duda posible de que lo hará con tanta maestría como esta vez.

Bartomeu Trias Prats

ÍNDEXS ACUMULATS

(núm. 1-20)

Marta Neus López Cortès

Cap del Departament
Institut d'Estudis Autònoms

Abreviacions

C	comentari
CAN	comentari d'activitat normativa
CAR	comentari d'activitat registral
CMJ	comentari monogràfic jurisprudencial
D	document
DA	diversos autors
E	estudi
IAN	interlocutòria de l'Audiència Nacional
IAP	interlocutòria de l'Audiència Provincial de Balears
IEA	Institut d'Estudis Autonòmics
ITC	interlocutòria del Tribunal Constitucional
ITS	interlocutòria del Tribunal Suprem
ITSJ	interlocutòria del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears
R	recensió
RAP	resolutòria de l'Audiència Provincial de Balears
S	secció
SAN	sentència de l'Audiència Nacional
SAP	sentència de l'Audiència Provincial de Balears
SC	sala civil
SCA	sala contenciosa administrativa
SCP	sala civil i penal
SJS	sentència del Jutjat Social de les Illes Balears
SP	sala penal
SS	sala social
STC	sentència del Tribunal Constitucional
STS	sentència del Tribunal Suprem
STSJ	sentència del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears

Índex d'autors

AGUILÓ BENNÀSSAR, L.

El Tribunal Constitucional avala la selecció i el nomenament de policies locals amb caràcter d'interinitat, núm. 18, 2020 (CMJ).

AGUILÓ MONJO, P. A.

Veinte años (1983 - 2003) de conflictividad constitucional entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, núm. 2, 2004 (C).

AGUILÓ REGLA, J.

Los deberes inherentes a la práctica de la jurisdicción: aplicación del Derecho, independencia e imparcialidad, núm. 10, 2012 (E).

Atienza Rodríguez, M. «Podemos hacer más. Otra forma de pensar el Derecho», núm. 13, 2015 (R).

«El tribunal se retira a deliberar». Un desafío teórico para juristas prácticos, núm. 20, 2021 (E).

ALEGRE MARTÍNEZ, M. Á.

Oliver Araujo, J. «La Constitución día a día», núm. 3, 2005 (R).

ALEMANY GARCÍAS, J.

El subsuelo urbanístico en la Ley balear de ordenación y uso del suelo (Ley 2/2014, de 25 de marzo), núm. 14, 2016 (E).

Durán García, F. J., Monteserin Heredia, S. (coord.). «Manual para el asesoramiento, representación y defensa de las Entidades Locales», núm. 18, 2020 (R).

AMENGUAL ANTICH, J.

Andreu Mestre, A. «Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades autónomas», núm. 4, 2006 (R).

ANDRÉS JOVEN, J.

La mediación familiar intrajudicial, núm. 7, 2009 (E).

ARTOLA FERNÁNDEZ, M.-Á.

El Reglamento «Bruselas I-bis», nuevo «Buque Insignia» de la «Armada Reglamentaria» de la Unión Europea en materia civil y mercantil, núm. 13, 2015 (C).

Orden europea de retención de cuentas corrientes: «Sr. Juez de Primera Instancia de Palma, solicito a favor de mi cliente el embargo (si puede ser) de la cuenta corriente que el demandado tiene domiciliada en una entidad bancaria de Berlín...», núm. 16, 2018 (C).

ATIENZA RODRÍGUEZ, M.

Justicia constitucional y escepticismo moral, núm. 11, 2013 (E).

BAENA SIERRA, J. A.

La abusividad de la cláusula de imposición genérica al prestatario de los gastos y tributos del préstamo hipotecario, núm. 17, 2019 (C).

El retracto anastasio del Código Civil en la doctrina reciente del Tribunal Supremo, núm. 18, 2020 (CMJ).

BALLESTER CARDELL, M.

Colom Pastor, B. «Les claus polítiques del procés autonòmic balear», núm. 3, 2005 (R).

Justícia i comunitats autònomes. Les dificultats per superar les resistències a la descentralització del Poder Judicial, núm. 4, 2006 (E).

Torres Bonet, M. «L'estatut dels regidors a les Illes Balears», núm. 7, 2009 (R).

El Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears aprecia un vici de legalitat estructural en la regulació de la capacitat lingüística en l'àmbit de la salut, núm. 18, 2020 (CMJ).

BARCELÓ MONTSERRAT, C.

Munar Fullana, J. «Règim jurídic urbanístic del sòl rústic de les Illes Balears», núm. 4, 2006 (R).

BAUZÁ MARTORELL, F. J.

Prohibición de la publicidad en carreteras. Análisis jurisprudencial, núm. 7, 2009 (E).

Comentari a la Llei balear 12/2010, de transposició de la Directiva de serveis, núm. 9, 2011 (C).

Ley de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca, núm. 17, 2019 (E).

BENNÀSSAR MOYÀ, A.

La Companyia de Ràdio i Televisió de les Illes Balears, núm. 5, 2007 (C).

BERGAS FORTEZA, A.

El Tribunal Suprem determina quins elements s'han d'entendre inclosos en el concepte d'aixovar domèstic a efectes de l'impost sobre successions i donacions, núm. 19, 2020 (CMJ).

BERROCAL VELA, M. Á.

Consideraciones críticas sobre el anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, núm. 4, 2006 (C).

Blasco Esteve, A. (coord.). «Los Consejos Insulares», núm. 5, 2007 (R).

Introducción a la nueva Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears, núm. 8, 2010 (C).

La función social del derecho de propiedad en la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears, núm. 17, 2019 (C).

BLASCO ESTEVE, A.

La legislación turística en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, núm. 2, 2004 (E).

Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007, núm. 6, 2008 (E).

BONET BONET, P.

El nou règim jurídic del Butlletí Oficial de les Illes Balears, núm. 1, 2003 (C).

DA. «Comentaris a la Llei del patrimoni històric de les Illes Balears», núm. 3, 2005 (R).

BUSQUETS LÓPEZ, M. Á.

Breu estudi relatiu a la tutela financera que ha d'exercir la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre els ens locals i, en particular, sobre els consorcis, núm. 5, 2007 (C).

El devengo de intereses de demora por razón de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública derivadas de la concesión de subvenciones, núm. 13, 2015 (C).

BUSTO LAGO, J. M.

Aproximaciones al pacto sucesorio de apartación en el Derecho civil propio de Galicia como instrumento de ordenación sucesoria del patrimonio familiar, núm. 18, 2020 (E).

CALAFELL FERRÁ, V. J.

Algunas consideraciones en torno al convenio de creación del Instituto Ramón Llull entre Cataluña y las Illes Balears, núm. 1, 2003 (C).

La doctrina del Consell Consultiu de las Illes Balears sobre responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria, núm. 4, 2006 (E).

La supresión de la colegiación obligatoria de los guías turísticos de las Illes Balears, núm. 19, 2020 (C).

CALDERÓN SUSÍN, E.

Derecho penal y legislación autonómica balear, núm. 4, 2006 (C).

Absolución debidamente motivada del delito de abusos y de agresión sexual, núm. 18, 2020 (CMJ).

La caracterización del delito de detención ilegal en relación con el de secuestro, núm. 18, 2020 (CMJ).

Cultivo de cannabis y distribución de la sustancia. La cuestión del consumo compartido en el ámbito de una asociación cannábica, núm. 18, 2020 (CMJ).

El (novedoso) homicidio agravado y la atenuante de obcecación, núm. 19, 2020 (CMJ).

COVID-19 y desobediencia, núm. 20, 2021 (CMJ).

CALVO VÉRGEZ, J.

Principales novedades fiscales de la Comunidad Autónoma balear en materia de tributos propios autonómicos: análisis específico del Impuesto sobre la Circulación de Vehículos de Arrendamiento sin Conductor, núm. 5, 2007 (C).

Fiscalidad de las operaciones de disolución y liquidación de los distintos regímenes económico-matrimoniales y de las adquisiciones derivadas de aquéllas, núm. 7, 2009 (E).

Una aproximación a la naturaleza jurídica de la retención en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas, núm. 10, 2012 (E).

El tratamiento de los créditos tributarios con privilegio general derivado del artículo 94.1 de la Ley Concursal: algunas consideraciones, núm. 12, 2014 (E).

CANALS PRATS, A.

Secció d'Activitat Registral, núm. 1 a 18.

Desheredación injusta: legitimación y derecho de representación, núm. 20, 2021 (CAR).

CAPELLÀ I ROIG, M.; GÓMEZ MARTÍNEZ, C.

Les clíniques jurídiques com a formes d'innovació educativa i eines de justícia social, núm. 16, 2018 (C).

CARBONELL MATEU, J. C.

Responsabilitat penal de les persones jurídiques: reflexions entorn de la seva «dogmàtica» i al sistema de la reforma de 2010 del Codi penal, núm. 9, 2011 (E).

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L.

La potestad reglamentaria de los Consejos Insulares, núm. 1, 2003 (E).

CAVANILLAS MÚGICA, S.

La formación de profesionales del Derecho en el Reino Unido: una lectura comparativa, núm. 12, 2014 (E).

COLOM PASTOR, B.

Una vegada més sobre la naturalesa jurídica dels consells insulars: aproximació històrica, jurídica i política, núm. 2, 2004 (E).

L'Estatut lingüístic de les Illes Balears, núm. 3, 2005 (E).

Los derechos estatutarios y los principios rectores en la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, núm. 6, 2008 (E).

CÓRDOBA SÁNCHEZ, B.

Reforma constitucional: un nou repartiment federalitzant de competències, núm. 20, 2021 (E).

CORDÓN MORENO, F.

Jurisdicción penal y jurisdicción civil: relaciones e interferencias, núm. 16, 2018 (E).

CORRETJA TORRENS, M.

Llums i ombres sobre la reforma de les administracions públiques en perspectiva competencial, núm. 14, 2016 (C).

CUNILL CRESPI, M. DE LOS R.

La interpretació del termini legal d'execució de les ofertes públiques d'ocupació: cap a un increment exponencial de la temporalitat en la funció pública, núm. 15, 2017 (C).

DALMAU FORNÉS, M.

Consideraciones en torno al directivo público profesional, núm. 7, 2009 (C).

DE PAÚL VELASCO, J. M.

Los asesinatos reiterados o en serie: el inextricable artículo 140.2 del Código Penal, núm. 20, 2021 (E).

DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R.

Franch Fluxà, J. «Reforma y armonización de la fiscalidad de los grupos societarios europeos», núm. 8, 2010 (R).

DELGADO TRUYOLS, Á.

La intervención de pólizas bancarias firmadas entre entidades financieras y corporaciones públicas por el Secretario de la Corporación, núm. 8, 2010 (C).

¿Existe la colación en el Derecho sucesorio mallorquín?, núm. 10, 2012 (C).

DORAL GARCÍA, J. A.

Sobre la interpretación del testamento, núm. 5, 2007 (E).

La revisión judicial del contenido del contrato: la cláusula rebus sic stantibus y la cláusula penal, núm. 15, 2017 (E).

DUEÑAS JOLLARD, P.

DA. «*La participación de las regiones en Europa*», núm. 2, 2004 (R).

ESPUEY SERVERA, I.

Bauzá Martorell, F. J. «Naturaleza jurídica de la concesión de hecho consentida por la administración. El suministro de agua potable al margen de una concesión formal», núm. 11, 2013 (R).

FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S.

Paniza Fullana, A. «Viajes combinados y servicios de viaje vinculados: replanteamiento de conceptos y sus consecuencias sobre la responsabilidad», núm. 16, 2018 (R).

FERNÁNDEZ-VENTURA ÁLVAREZ, J. V.

DA. «*Funció pública*», núm. 1, 2003 (R).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C.

Els impostos propis de les Illes Balears, núm. 2, 2004 (E).

La Hisenda de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en el nou Estatut d'autonomia, núm. 6, 2008 (E).

La protección del derecho a saber en las Illes Balears, núm. 18, 2020 (C).

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.

Institut d'Estudis Autònoms. «Fèlix Pons, la dignitat del pensament», núm. 11, 2013 (R).

FERRER GUARDIOLA, J. A.

Verdera Izquierdo, B. «La actual configuración jurídica del interés del menor. De la discrecionalidad a la concreción», núm. 19, 2020 (R).

FERRER I CÀNOVES, J.

Reflexions sobre l'article 24.6 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, núm. 3, 2005 (C).

FERRER TAPIA, B.

DA. «*Comentarios a la Ley de Parejas Estables de las Illes Balears*», núm. 6, 2008 (R).

Distribución de herencia en escritura pública: su validez frente a un testamento posterior (A propósito de la Sentencia del TSJIB 4/2010, de 30 de septiembre), núm. 9, 2011 (C).

Extinción de la pareja de hecho: ¿convivencia o cohabitación? (A propósito de la Sentencia del TSJIB 1/2011, de 3 de octubre), núm. 10, 2012 (C).

Preterición, desheredación o aplicación del artículo 834 del Código Civil en las Islas Baleares (a propósito de la STSJIB 2/2014, de 5 de junio), núm. 14, 2016 (C).

FERRER VANRELL, M. P.

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y la competencia legislativa en derecho civil propio, núm. 2, 2004 (E).

FONT CORTÉS, M.

Incentivos fiscales a la empresa familiar: a propósito de la reciente doctrina de la Dirección General de Tributos sobre su aplicación a los pactos sucesorios de la Compilación Civil balear, núm. 19, 2020 (C).

FONT RIBAS, A.

Martínez Nadal, A. «Títulos cambiarios electrónicos: estudio interdisciplinar», núm. 11, 2013 (R).

FULLANA BARCELÓ, P.

La incidència de la COVID-19 en l'ordenament espanyol i balear, núm. 18, 2020 (CAN).

GARAU JUANEDA, L.

El ámbito de vigencia, el ámbito de aplicación y el ámbito de eficacia de los derechos civiles autonómicos: al hilo del caso particular del artículo 50 de la Compilación del Derecho Civil de las Islas Baleares, núm. 19, 2020 (E).

GARAU SOBRINO, F. F.

Las inversiones extranjeras en bienes inmuebles en las Islas Baleares. Cuestiones de derecho comunitario y español, núm. 5, 2007 (E).

GARCÍA CANALS, N.

DA. «Immigració, Autonomia i Integració», núm. 1, 2003 (R).

Aguiló Crespí, P. «El marc jurídic del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears», núm. 4, 2006 (R).

Franch Fluxà, J. (dir.). «Economía de plataformas: retos y normativa», núm. 20, 2021 (R).

GARCÍA CANTERO, G.

El régimen matrimonial primario y su marco en el Código Civil, núm. 14, 2016 (E).

GARCÍA GARRIGA, J.

La regulación actual de la actividad de las asociaciones cannábicas y los clubes sociales y terapéuticos de cannabis, núm. 16, 2018 (E).

La figura del indefinido no fijo en el personal laboral de las fundaciones y sociedades mercantiles del sector público, núm. 19, 2020 (C).

Terminación del procedimiento sancionador en los casos de pago voluntario y cómputo del plazo de impugnación ante la jurisdicción, núm. 19, 2020 (CMJ).

Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia: el nacimiento de un nuevo derecho individual, núm. 20, 2021 (CAN).

GARCÍAS DE ESPAÑA, E.

La posición del cónyuge viudo en Ibiza en la sucesión intestada y su regulación a través de la técnica de la remisión estática al Código Civil, núm. 11, 2013 (C).

Tur Faúndez, M.ª A. (coord.). «Autorregulación y solución de conflictos en el ámbito del turismo», núm. 14, 2016 (R).

Sánchez Jordán, E. «El régimen de segunda oportunidad del consumidor concursado», núm. 15, 2017 (R).

GARCÍAS PLANAS, G.

Algunas cuestiones sobre la prevaricación urbanística, núm. 8, 2010 (E).

GIL MEMBRADO, C.

Consideración y protección jurídica de los datos del nasciturus en la historia clínica, núm. 5, 2007 (E).

Gutiérrez Santiago, P. «La protección jurídico-civil del nasciturus y del recién nacido: derechos, expectativas e intereses», núm. 15, 2017 (R).

GINARD VERGER, M. M.

DA. «La potestat reglamentària dels consells insulars», núm. 8, 2010 (R).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C.

Secció de Jurisprudència Civil, núm. 6 a 18.

Aguiló Regla, J. «Sobre Derecho y argumentación», núm. 7, 2009 (R).

Jiménez Gallego, C. «La nueva coordinación Realidad-Catastro-Registro. Comentario jurídico a la Ley 13/2015, de 24 de junio», núm. 15, 2017 (R).

Jiménez Gallego, C. «Función notarial y jurisdicción voluntaria», núm. 16, 2018 (R).

Solidaridad y responsabilidad: derechos y obligaciones, núm. 17, 2019 (E).

Nadal i Huguet, G. «Noticiari de fets memorables de Mallorca (1749-1828). Edició i estudi preliminar de Carme Simó Roca», núm. 17, 2019 (R).

Modificació de la capacitat i divorci. L'Alzheimer d'un dels membres acaba afectant tota la família, núm. 18, 2020 (CMJ).

A voltes amb el crèdit «revolving», núm. 18, 2020 (CMJ).

No hi ha mutatio libelli malgrat l'augment substancial de la petició de la demanda, núm. 18, 2020 (CMJ).

L'habitatge en temps de crisi: la situació de vulnerabilitat no és títol per a l'ocupació d'immobles, núm. 20, 2021 (CMJ).

GOMILA MERCADAL, F.

Secció de Jurisprudència Laboral, núm. 1 a 17.

Reconeixement de «Gran Invalidesa» i evolució de la ceguesa, núm. 18, 2020 (CMJ).

La manca d'obtenció de les titulacions en llengua catalana en termini, exigides al personal docent, no es pot considerar «falta molt greu», núm. 18, 2020 (CMJ).

Càlcul del temps necessari per a la promoció professional i l'antiguitat, núm. 18, 2020 (CMJ).

Discriminació i acomiadament injustificat en situació d'incapacitat temporal. Nul·litat en el cas de discapacitat deguda a malaltia incurable o de llarga durada, núm. 19, 2020 (CMJ).

El contracte «indefinit no fixo» i la seva aplicació a totes les entitats del sector públic, incloses les societats mercantils, núm. 19, 2020 (CMJ).

L'acceleració dolosa d'una voluntat de cessament voluntari expressada prèviament constitueix acomiadament improcedent però no lesiona drets fonamentals, núm. 19, 2020 (CMJ).

La jurisdicció social és competent per conèixer de la reclamació de l'import corresponent a l'IRPF per la quantitat percebuda pel treballador en concepte d'indemnització per extinció contractual, núm. 20, 2021 (CMJ).

La «cosa jutjada» pot perdre l'empremta d'immutabilitat de la situació jurídica creada per sentència ferma quan confronta litigis individuals amb un litigi arbitrat en matèria de conflicte col·lectiu, núm. 20, 2021 (CMJ).

La jubilació activa no procedeix quan la contractació de personal la duu a terme la persona física que en realitat és el soci únic d'una societat mercantil, núm. 20, 2021 (CMJ).

GOMILA POCOVÍ, M. F.

Bayona Rocamora, A. (coord.). «Informe sobre la reforma de l'Estatut», núm. 2, 2004 (R).

GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ, E.

El artículo 51 CE: la educación en consumo de productos higiénico-sanitarios en tiempos de COVID-19, núm. 19, 2020 (E).

GONZÁLEZ MORENO, B.

Pons-Estel Tugores, C. «El patrimonio cultural de la Iglesia Católica en las Islas Baleares. Los convenios con las administraciones públicas», núm. 9, 2011 (R).

GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J.

La tutela de los derechos fundamentales en el Derecho Urbanístico balear: a propósito de la sostenibilidad cultural-religiosa, núm. 12, 2014 (C).

ISERN ESTELA, L.

Secció d'Activitat Normativa, núm. 1 a 20.

JANER TORRENS, J. D.

El nou marc sobre el tractament de la insularitat a la Unió Europea, un avenç per a les Illes Balears?, núm. 8, 2010 (E).

L'acció exterior de les Illes Balears en el marc de la Llei de l'acció i del servei exterior de l'Estat i de la Llei de tractats, núm. 15, 2017 (E).

La insularitat mediterrània en el marc de la política de cohesió de la Unió Europea, núm. 20, 2021 (E).

JARIA-MANZANO, J.; COCCILO, E.

Cambio climático, energía y comunidades autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley balear 10/2019, núm. 18, 2020 (E).

JIMÉNEZ GALLEGO, C.

La libre elección de notario y el reparto de documentos tras la reforma del Reglamento Notarial, núm. 7, 2009 (C).

Examen práctico de la regulación de las restricciones a la transmisión de participaciones sociales en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital, núm. 9, 2011 (E).

Actuaciones notariales en el concurso de acreedores, núm. 10, 2012 (C).

Examen de la normativa de prevención del blanqueo de capitales, núm. 13, 2015 (E).

LACOSTA SUÑER, S.

DA. «*Las TIC en la Justicia del futuro*», núm. 8, 2010 (R).

Blasco Esteve, A. (dir.). «*Manual de dret públic de les Illes Balears*», núm. 12, 2014 (R).

LAFUENTE BALLE, J. M.^a

La reforma constitucional del artículo 135 y la Constitución de Bayona, núm. 10, 2012 (C).

LARA GONZÁLEZ, R.; ARMENDÁRIZ ÍÑIGO, J. M.

El acreedor ante la rendición de cuentas de la administración concursal, núm. 15, 2017 (E).

LAZO VITORIA, X.

Moreo Marroig, T. «*Manual para la Utilización de los Acuerdos Marco y Figuras Relacionadas. Guía práctica*», núm. 12, 2014 (R).

LLODRÀ GRIMALT, F.

Algunas reflexiones sobre los controles judicial, notarial y registral del contrato celebrado bajo condiciones generales, núm. 1, 2003 (E).

Zahíno Ruíz, M. L. «*La constitución de servidumbre voluntaria sobre fundo indiviso en el Código Civil español*», núm. 1, 2003 (R).

La regulación del heredero distribuidor en la Compilación de Derecho Civil Balear, núm. 7, 2009 (E).

Pensar l'actuació del dret civil balear des dels seus pous, núm. 13, 2015 (E).

El dret successori balear: de conjunt inorgànic a unitat vital, si el llegim a la llum dels seus principis, núm. 14, 2016 (E).

Anàlisi de la Llei 7/2017, de 3 d'agost, per la qual es modifica la Compilació de dret civil de les Illes Balears i del seu procés, núm. 16, 2018 (E).

MANENT ALONSO, L.

Las singularidades de las reclamaciones por daños causados por las administraciones públicas como consecuencia de la COVID-19, núm. 20, 2021 (C).

MARQUÈS CALDENTEY, M.

Present i futur del finançament de les hisendes locals: l'aprovació de la Llei 51/2002, de 27 de desembre. Nous reptes, núm. 1, 2003 (C).

MARTÍN SÁNCHEZ, I.

Pons-Estel Tugores, C. «Derecho autonómico y religión. El caso balear», núm. 9, 2011 (R).

MARTÍNEZ CAÑELLAS, A.

Competencia autonómica en materia de horarios comerciales. Perspectiva histórica y situación actual, núm. 3, 2005 (C).

Contracte d'allotjament (d'estades turístiques) en habitatges versus contracte d'arrendament de temporada, en la regulació jurídica del turisme a Balears, núm. 12, 2014 (E).

MARTÍNEZ-PIÑEIRO CARAMÉS, E.

Clar Garau, R. «El Derecho Foral de Mallorca», núm. 5, 2007 (R).

MARTÍNEZ NADAL, A.

Delimitació de responsabilitats en cas d'ús fraudulent de targetes en el comerç electrònic; en especial, la seva assignació al comerciant o a la seva entitat bancària, núm. 4, 2006 (E).

MARTÍNEZ PERELLÓ, A.

El consentimiento informado. Especial referencia a la normativa y jurisprudencia balear, núm. 12, 2014 (C).

MAS CLADERA, P. A.

Autonomía i control de les entitats locals: una aproximació, núm. 2, 2004 (E).

El control dels poders públics en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears: en especial, el control extern, núm. 8, 2010 (C).

MAS RIGO, J. M.

El reconocimiento extrajudicial de créditos en la Administración Local, núm. 4, 2006 (C).

La naturaleza jurídica dels consells insulars segons la jurisprudència, núm. 10, 2012 (C).

Colom Pastor, B. «Llengua, dret i autonomia», núm. 10, 2012 (R).

Els alts càrrecs i el personal directiu dels consells insulars (a propòsit del Dictamen 42/2015, de 13 d'abril, del Consell Consultiu de les Illes Balears), núm. 13, 2015 (C).

MASOT MIQUEL, M.

Secció de Jurisprudència Civil Balear, núm. 1 a 17.

La liquidación del régimen económico matrimonial de separación de bienes, núm. 1, 2003 (E).

La compensació econòmica del treball per a la família exigeix l'empobriment del cònjuge que la reclama, núm. 19, 2020 (CMJ).

Donació universal condicionada a la prestació de serveis i aliments revocada pel distanciament entre donant i donatària, núm. 19, 2020 (CMJ).

El testament hològraf en què no hi ha institució d'hereu pot tenir validesa com a codicil, núm. 19, 2020 (CMJ).

Hi ha col·lació en el nostre dret? Un supòsit de convergència entre llegítima i donacions inter vivos als legitimaris sense cap referència a la col·lació, núm. 19, 2020 (CMJ).

La comparació entre el patrimoni inicial i final dels cònjuges en la determinació de la compensació econòmica del treball per a la família, núm. 19, 2020 (CMJ).

Validesa del pacte de donació amb definició de llegítima atorgat per una ciutadana francesa i els seus fills, residents tots ells a Mallorca, núm. 20, 2021 (CMJ).

MILIAN I MASSANA, A.

Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials, núm. 9, 2011 (E).

MIR DE LA FUENTE, T.

Las parejas estables y el impuesto sobre sucesiones y donaciones, núm. 1, 2003 (C).

La reciente solución judicial de una vieja cuestión tributaria: la liquidación de los impuestos que han gravado durante el último siglo en España las donaciones de bienes gananciales, núm. 9, 2011 (E).

Arrieta Martínez de Pisón, J.; Zornoza Pérez, J. (dir.). «La distribución territorial del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet», núm. 13, 2015 (R).

Un nuevo y singular diccionario jurídico, núm. 15, 2017 (C).

MONSERRAT QUINTANA, A.

Algunas consideraciones sobre los alous, núm. 1, 2003 (E).

MONSERRAT SÁNCHEZ-ESCRIBANO, M.ª I.

Pons-Estel Tugores, C. «La libertad religiosa en España y la Comunidad Judía Balear», núm. 12, 2014 (R).

Reflexiones sobre el child grooming. A propósito del libro «El delito de online child grooming o propuesta sexual telemática a menores», núm. 15, 2017 (C).

MORAGUES VIDAL, C.

Ferrer, M. P.; Masot, M.; Segura, L. J. (coord.). «El dret viscut. 50 anys de la Compilació del Dret civil de les Illes Balears», núm. 10, 2012 (R).

MORATA CASELLAS, H.

La motivación in aliunde de los actos administrativos: ¿una regulación insuficiente?, núm. 19, 2020 (C).

MUNAR BERNAT, P. A.

La protección del menor en las Islas Baleares, núm. 1, 2003 (C).

MUNAR FULLANA, J.

Secció de Jurisprudència Constitucional, núm. 10 a 17.

La regulació de les activitats vinculades als usos admesos en el sòl rústic, núm. 1, 2003 (C).

Territori i urbanisme: evolució normativa, configuració institucional i relacions entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars, núm. 2, 2004 (E).

Règim jurídic de la gestió fundacional del servei públic d'assistència sanitària de la Seguretat Social a les Illes Balears, núm. 5, 2007 (E).

Algunes consideracions sobre la nova conformació de l'àmbit competencial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en la recent reforma estatutària, núm. 6, 2008 (E).

DA. «Estudios sobre la reforma de la Constitución Española», núm. 9, 2011 (R).

Comentari a la STC 132/2012, de 19 de juny, sobre la Llei 8/2000, de 29 d'octubre, de consells insulars. Un tancament en fals de la problemàtica del règim d'organització i funcionament?, núm. 11, 2013 (C).

DA. «Els drets lingüístics en el sistema educatiu. Els models de Catalunya i les Illes Balears», núm. 12, 2014 (R).

Algunes notes sobre la llicència urbanística de legalització en la Llei 2/2014, de 25 de març, d'ordenació i ús del sòl, i en el seu desplegament reglamentari a l'illa de Mallorca, núm. 15, 2017 (E).

Algunes consideracions entorn del règim de majories exigibles als acords dels òrgans dels consells insulars en l'aprovació del planejament territorial i urbanístic, núm. 17, 2019 (E).

El Tribunal Constitucional atorga l'empara per vulneració dels drets d'intimitat, imatge i honor, produïda mitjançant la utilització esbiaixada de la tècnica periodística de càmera oculta, núm. 18, 2020 (CMJ).

Validació de la potestat i causa expropiatòria prevista en la Llei 13/2018, de 28 de desembre, de camins públics i rutes senderistes de Mallorca i Menorca, núm. 18, 2020 (CMJ).

La utilització del decret llei en matèria d'habitatge i lloguer no empara mesures sense connexió de sentit o pròpies de normes de rang reglamentari, núm. 19, 2020 (CMJ).

El Tribunal Constitucional avala les mesures limitatives a la utilització de bosses de plàstic establertes en la legislació navarresa, núm. 19, 2020 (CMJ).

Límits constitucionals i estatutaris del pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea del Govern de la Generalitat de Catalunya, núm. 19, 2020 (CMJ).

La configuració de la darrera paraula en el procés penal com a manifestació del dret fonamental a la defensa, núm. 20, 2021 (CMJ).

Delimitació, i extensió, de l'àmbit de la normativa bàsica estatal en matèria de contractació del sector públic, núm. 20, 2021 (CMJ).

MUNAR MIQUEL, C.

Llodrà Grimalt, F. «Bosquejo de sustentabilidad ambiental en el Derecho Civil», núm. 14, 2016 (R).

MUÑOZ I RODÓN, R. M.

Ocio ruidoso y actuación administrativa local, núm. 4, 2006 (C).

NAVARRO GÓMEZ, R. J.

Notas sobre la reserva de ley con ocasión de la reciente jurisprudencia constitucional relativa al art. 31.3 de la CE (SSTC 63/2003 y 150/2003), núm. 3, 2005 (C).

Cateura Bennàsser, P. «Els impostos indirectes en el Regne de Mallorca», núm. 5, 2007 (R).

Ámbito y alcance de la exención de la prestación por maternidad en el artículo 7 de la Ley 35/2006 del IRPF, núm. 15, 2017 (C).

Fernández González, C. «El impuesto balear sobre estancias turísticas», núm. 16, 2018 (R).

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C.

La nova organització del Consell Insular d'Eivissa i Formentera, núm. 3, 2005 (C).

Formentera, territorio y poder público singular y único en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en el conjunto de España, núm. 13, 2015 (E).

La protecció de la cultura popular i tradicional a les Illes Balears (i Pitiüses). Una visió, des del dret, d'allò que és tangible i d'allò que és intangible o immaterial, núm. 15, 2017 (C).

La Ley 7/2019 para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera: referencia especial a la movilidad y tráfico automovilístico, núm. 20, 2021 (C).

OEHLING DE LOS REYES, A.

Oliver Araujo, J.; Calafell Ferrá, V. J. «Los Estatutos de los Partidos Políticos Españoles. Partidos con representación parlamentaria», núm. 6, 2008 (R).

OLIVER ARAUJO, J.; CALAFELL FERRÁ, V. J.

El Gobierno de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007, núm. 6, 2008 (E).

OLIVER KOPPEN, G.

Los recursos contra las resoluciones del Letrado de la Administración de Justicia en el procedimiento de ejecución. La influencia de la STC 58/2016, de 17 de marzo, núm. 16, 2018 (C).

ORTIZ GONZÁLEZ, A.

Comentario a la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, núm. 14, 2016 (C).

ORTUÑO MUÑOZ, P.

Agilización procesal, desjudicialización y mediación, núm. 10, 2012 (E).

PALOMAR OLMEDA, A.

El régimen de actuación de los particulares en las actividades económicas y su proyección sobre la teoría general de la nulidad del acto administrativo, núm. 13, 2015 (E).

PANIZA FULLANA, A.

La problemática de la reserva vidual en el Derecho Civil de Mallorca (A propósito de la Sentencia del TSJIB 3/2010, de 25 de mayo), núm. 9, 2011 (C).

PAREJO ALFONSO, L.

El juego de la técnica del levantamiento del velo en el caso de personas jurídicas creadas por o en mano de la Administración Pública, núm. 4, 2006 (E).

PEREDA GÁMEZ, F. J.

La nulidad, por abusiva, de una cláusula de intereses moratorios (Comentario a la Sentencia del Tribunal de la Unión Europea de 14 de junio de 2012, caso Banco Español de Crédito), núm. 11, 2013 (E).

PERELLÓ JORQUERA, A.

Oliver Araujo, J.; Segura Ginard, L. J. (coord.). «La Constitució de 1978. Anotacions des de la perspectiva balear», núm. 4, 2006 (R).

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.

La reforma del Estatuto de los Trabajadores en el Real Decreto-Ley 5/2006 «para la mejora del crecimiento y el empleo», núm. 5, 2007 (E).

PINYA AGUILÓ, J.

Munar Fullana, J. «La configuració de la llicència urbanística municipal en el sistema normatiu balear», núm. 6, 2008 (R).

PONS-ESTEL TUGORES, C.

Algunos supuestos de objeción de conciencia en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, núm. 8, 2010 (E).

PONS IRAZAZÁBAL, F.

DA. «Estudios en homenaje a Miguel Coll Carreras», núm. 5, 2007 (R).

Els consells insulars com a institucions de la Comunitat Autònoma, núm. 6, 2008 (E).

PONS PARERA, E.

Milian i Massana, A. «Drets lingüístics per a tothom. Estudis de dret lingüístic», núm. 9, 2011 (R).

PONS-PORTELLA, M.

Estudi de la Llei 46/1981, de 29 de desembre: l'origen del «descompte de resident», núm. 15, 2017 (C).

L'evolució jurídica del «descompte de resident» (1987-2017), núm. 16, 2018 (E).

El Gobierno en funciones en la nueva Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears, núm. 17, 2019 (E).

PONS SALVÀ, M.

El pacto sucesorio mallorquín: la «diffinitio», núm. 11, 2013 (C).

QUINTANA PETRUS, J. M.

Blasco Esteve, A. (dir.). «Comentaris a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears», núm. 7, 2009 (R).

RAMALLO MASSANET, J.

El bloque presupuestario en España: presupuesto, acompañamiento, estabilidad, núm. 1, 2003 (E).

RAMOS RUBIO, C.

Los aforamientos en el ámbito autonómico, núm. 19, 2020 (C).

REBOLLEDO VARELA, Á. L.

El apartamiento en la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia, núm. 5, 2007 (E).

RIPOLL MATAS, M. M.

La tutela civil frente al ruido producido por actividades de ocio, núm. 12, 2014 (C).

RIU FORTUNY, R.

La conflictividad competencial davant el Tribunal Constitucional, núm. 8, 2010 (E).

ROCA MOREY, P.

DA. «Cuatro Estudios sobre la Ley de Consejos Insulares», núm. 1, 2003 (R).

RUBÍ TOMÀS, S.

Referèndums municipals versus consultes ciutadanes: la qüestió en la Llei balear de consultes populars i processos participatius, núm. 18, 2020 (C).

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.

El mito de la solvencia de la Administración, núm. 11, 2013 (E).

SEGURA FUSTER, F.

DA. «Normativa lingüística del sistema educatiu», núm. 2, 2004 (R).

Munar Fullana, J. «L'activitat urbanística en el sòl rústic. Comentari al títol III de la Llei 6/1997, de 8 de juliol», núm. 3, 2005 (R).

SEGURA GINARD, L. J.

Notes sobre organització a la nova Llei de règim jurídic de l'Administració balear, núm. 2, 2004 (C).

Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia, núm. 6, 2008 (E).

SERVERA MARTÍNEZ, J. M.

Roqueta Buj, R. «La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas. El Real Decreto-Ley 3/2012», núm. 11, 2013 (R).

Jimeno Feliu, J. M.ª; García-Álvarez, G. «Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor», núm. 19, 2020 (R).

SOCÍAS CAMACHO, J. M.

Munar Fullana, J. «Comentaris a la Llei d'ordenació territorial de les Illes Balears. Llei 14/2000, de 21 de desembre», núm. 5, 2007 (R).

SOCÍAS FUSTER, F.

Secció de Jurisprudència Contenciosa Administrativa, núm. 1 a 17.

La interpretació restrictiva de la legitimació activa com a obstacle al control de l'activitat administrativa i a l'efectivitat del principi de «bona administració», núm. 18, 2020 (CMJ).

La resposta a una declaració responsable o comunicació prèvia que no compleixi amb els requisits materials per a l'inici de l'activitat no pot ser «tenir-la per desistida», núm. 18, 2020 (CMJ).

La reducció del termini de prescripció de les ordres de demolició a tan sols cinc anys, per efecte de la reforma de l'article 1964 Cc, núm. 18, 2020 (CMJ).

La protecció del medi ambient i de l'entorn urbà com a justificació dels límits en la Directiva de serveis en el mercat interior, núm. 19, 2020 (CMJ).

El cas Airbnb. La confrontació de la política turística balear amb les noves formes de comercialització turística per internet, núm. 19, 2020 (CMJ).

L'ampliació del Parc Nacional de Cabrera. Les competències autonòmiques en la mar territorial, núm. 19, 2020 (CMJ).

El decret de protecció de la posidònia i els límits dels reglaments per tipificar infraccions administratives, núm. 20, 2021 (CMJ).

El rescat de la concessió del túnel de Sóller: la necessitat de justificar-ho en raons d'interès públic, núm. 20, 2021 (CMJ).

SUAU MOREY, J.

La adhesión en los recursos penales y la defensa de la Constitución (derechos fundamentales), núm. 12, 2014 (E).

TERRASA GARCÍA, A. J.

Secció de Jurisprudència Penal, núm. 3 a 17.

La responsabilización penal de la persona jurídica, núm. 7, 2009 (E).

Suau Morey, J. «Inmediación y apelación en el proceso penal: jurisprudencia TC y reformas procesales», núm. 9, 2011 (R).

Nulidad de las sentencias firmes, núm. 10, 2012 (E).

Suau Morey, J. «Recurso de apelación penal. Teoría y práctica», núm. 16, 2018 (R).

TERRASSA MÉNDEZ, E.

La reforma de los mecanismos de defensa del orden territorial, núm. 7, 2009 (E).

TERRASSA ORTUÑO, F. J.

Prueba penal ilícita: fundamento de la regla de exclusión y sus excepciones, núm. 17, 2019 (E).

THOMAS MULET, J. F.

Vida familiar y derechos humanos, núm. 5, 2007 (C).

TOMÁS MARÍN, J. E.

Blasco Esteve, A.; Munar Fullana, J. (dir.). «Comentarios a la Ley de Urbanismo de las Illes Balears», núm. 17, 2019 (R).

TORRES BONET, M.

Secció de Jurisprudència Constitucional, núm. 1 a 9.

Vernet i Llobet, J. (coord.). «Dret lingüístic», núm. 3, 2005 (R).

Navarro Sánchez, Á. C. «L'organització i les competències del Consell Insular d'Eivissa i Formentera», núm. 4, 2006 (R).

TORRES BONET, M.; NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C.

El Consell Insular de Formentera a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, núm. 6, 2008 (E).

TORRES LANA, J. Á.

La protección del turista en el Derecho español, núm. 1, 2003 (E).

El régimen jurídico de las parejas estables en las Islas Baleares, núm. 3, 2005 (E).

Fideicomiso de residuo, legado de usufructo y toma de posesión de los bienes legados. Preferencia de la Compilación sobre el Código Civil (A propósito de la Sentencia del TSJIB 1/2010, de 1 de febrero), núm. 9, 2011 (C).

El dret pròxim: una reflexió sobre l'entorn jurídic, núm. 9, 2011 (D).

TRIAS PRATS, B.

Navarro Gómez, R. J. «Las tarifas como instrumentos de financiación de los servicios aeroportuarios en el Derecho español», núm. 20, 2021 (R).

TUR FAÚNDEZ, M.ª N.

La perspectiva civil del Derecho de consumo en la Comunidad Autónoma balear, núm. 3, 2005 (E).

La compensación económica por el trabajo para la familia en el Derecho Civil balear (A propósito de la Sentencia del TSJIB 2/2010, de 24 de marzo), núm. 9, 2011 (C).

Aspectos civiles de la Ley balear 14/2010, de 9 de diciembre, de Mediación Familiar, núm. 9, 2011 (C).

VAQUER FERRER, F. A.

El Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears avala la licitud del Decret de l'impost balear sobre estades turístiques, núm. 18, 2020 (CMJ).

VERDERA IZQUIERDO, B.

Problemática actual de los arrendamientos asimilados a los locales de negocio en régimen transitorio, núm. 3, 2005 (E).

Ferrer Vanrell, M. P. (coord.). «Lecciones de Derecho Civil balear», núm. 3, 2005 (R).

Reflexiones sobre la prohibición del testamento mancomunado en el Código Civil, núm. 8, 2010 (E).

Nuevas reflexiones en torno a la compensación económica por trabajo para la familia en las Islas Baleares, núm. 19, 2020 (E).

ZAFORTEZA FORTUNY, M.

Secció de Jurisprudència Civil, núm. 1 a 5.

Índex analític

(Inclou les referències a les obres classificades com a E, C, R, CMJ, CAN i CAR dels núm. 1 a 20)

Acte administratiu

MORATA CASELLAS, H. *La motivación in aliunde de los actos administrativos: ¿una regulación insuficiente?*, núm. 19, 2020 (C).

PALOMAR OLMEDA, A. *El régimen de actuación de los particulares en las actividades económicas y su proyección sobre la teoría general de la nulidad del acto administrativo*, núm. 13, 2015 (E).

SOCIÀS FUSTER, F. *La resposta a una declaració responsable o comunicació prèvia que no compleixi amb els requisits materials per a l'inici de l'activitat no pot ser «tenir-la per desistida»*, núm. 18, 2020 (CMJ).

Administració de Justícia

Vid. Poder Judicial

Administració local

Vid. Règim local

Administració pública

BENNÀSSAR MOYÀ, A. *La Companyia de Radio i Televisió de les Illes Balears*, núm. 5, 2007 (C).

BONET BONET, P. *El nou règim jurídic del Butlletí Oficial de les Illes Balears*, núm. 1, 2003 (C).

BUSQUETS LÓPEZ, M. Á. *Breu estudi relatiu a la tutela financera que ha d'exercir la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre els ens locals i, en particular, sobre els consorcis*, núm. 5, 2007 (C).

CORRETJA TORRENS, M. *Llums i ombres sobre la reforma de les administracions públiques en perspectiva competencial*, núm. 14, 2016 (C).

LACOSTA SUÑER, S. *Blasco Esteve, A. (dir.). «Manual de dret públic de les Illes Balears»*, núm. 12, 2014 (R).

MAS CLADERA, P. A. *El control dels poders públics en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears: en especial, el control extern*, núm. 8, 2010 (C).

PAREJO ALFONSO, L. *El juego de la técnica del levantamiento del velo en el caso de personas jurídicas creadas por o en mano de la Administración Pública*, núm. 4, 2006 (E).

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *El mito de la solvencia de la Administración*, núm. 11, 2013 (E).

SEGURA GINARD, L. J. *Notes sobre organització a la nova Llei de règim jurídic de l'Administració balear*, núm. 2, 2004 (C).

SOCÍAS FUSTER, F. *La interpretació restrictiva de la legitimació activa com a obstacle al control de l'activitat administrativa i a l'efectivitat del principi de «bona administració»*, núm. 18, 2020 (CMJ).

- *El rescat de la concessió del túnel de Sóller: la necessitat de justificar-ho en raons d'interès públic*, núm. 20, 2021 (CMJ).

Vid. Comunitat Autònoma de les Illes Balears, Consells insulars, Contractes del sector públic, Funció pública, Organització administrativa, Pressuposts, Règim local

Alous

Vid. Drets reals

Arrendament

Vid. Obligacions i contractes

Autonomia

BALLESTER CARDELL, M. *Colom Pastor, B. «Les claus polítiques del procés autonòmic balear»*, núm. 3, 2005 (R).

- *Justícia i comunitats autònomes. Les dificultats per superar les resistències a la descentralització del poder judicial*, núm. 4, 2006 (E).

CÓRDOBA SÁNCHEZ, B. *Reforma constitucional: un nou repartiment federalitzant de competències*, núm. 20, 2021 (E).

CORRETJA TORRENS, M. *Llums i ombres sobre la reforma de les administracions públiques en perspectiva competencial*, núm. 14, 2016 (C).

MAS RIGO, J. M. *Colom Pastor, B., «Llengua, dret i autonomia»*, núm. 10, 2012 (R).

RIU FORTUNY, R. *La conflictivitat competencial davant el Tribunal Constitucional*, núm. 8, 2010 (C).

Vid. Comunitat Autònoma de les Illes Balears, Dret internacional i Unió Europea, Estatut d'autonomia de les Illes Balears, Règim local

Carreteres i camins

BAUZÁ MARTORELL, F. J. *Prohibición de la publicidad en carreteras. Análisis jurisprudencial*, núm. 7, 2009 (E).

- *Ley de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca*, núm. 17, 2019 (E).

MUNAR FULLANA, J. *Validació de la potestat i causa expropiatòria prevista en la Llei 13/2018, de 28 de desembre, de camins públics i rutes senderistes de Mallorca i Menorca*, núm. 18, 2020 (CMJ).

Comerç

MARTÍNEZ CAÑELLAS, A. *Competencia autonómica en materia de horarios comerciales. Perspectiva histórica y situación actual*, núm. 3, 2005 (C).

MARTÍNEZ NADAL, A. *Delimitació de responsabilitats en cas d'ús fraudulent de targetes en el comerç electrònic; en especial, la seva assignació al comerciant o a la seva entitat bancària*, núm. 4, 2006 (E).

Vid. Consumidors i usuaris

Comunitat Autònoma de les Illes Balears

AGUILÓ MONJO, P. A. *Veinte años (1983-2003) de conflictividad constitucional entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, núm. 2, 2004 (C).

CALDERÓN SUSÍN, E. *Derecho penal y legislación autonómica balear*, núm. 4, 2006 (C).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. *La Hisenda de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en el nou Estatut d'autonomia*, núm. 6, 2008 (E).

MARTÍN SÁNCHEZ, I. *Pons-Estel Tugores, C. «Derecho autonómico y religión. El caso balear*, núm. 9, 2011 (R).

MARTÍNEZ CAÑELLAS, A. *Competencia autonómica en materia de horarios comerciales. Perspectiva histórica y situación actual*, núm. 3, 2005 (C).

MAS RIGO, J. M. *Colom Pastor, B. «Llengua, dret i autonomia»*, núm. 10, 2012 (R).

RIU FORTUNY, R. *La conflictivitat competencial davant el Tribunal Constitucional*, núm. 8, 2010 (C).

RUBÍ TOMÀS, S. *Referèndums municipals versus consultes ciutadanes: la qüestió en la Llei balear de consultes populars i processos participatius*, núm. 18, 2020 (C).

Vid. Autonomia, Consells insulars, Convenis i subvencions, Dret civil balear, Estatut d'autonomia de les Illes Balears, Govern, Llengua, Organització administrativa, Règim local

Consell Consultiu

CALAFELL FERRÀ, V. J. *La doctrina del Consell Consultiu de las Illes Balears sobre responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria*, núm. 4, 2006 (E).

MAS RIGO, J. M. *Els alts càrrecs i el personal directiu dels consells insulars (a propòsit del Dictamen 42/2015, de 13 d'abril, del Consell Consultiu de les Illes Balears)*, núm. 13, 2015 (C).

Consell Econòmic i Social

GARCÍA CANALS, N. *Aguiló Crespi, P. «El marc jurídic del Consell Econòmic i Social de les Illes Balears»*, núm. 4, 2006 (R).

Consells insulars

BERROCAL VELA, M. Á. *Blasco Esteve, A. «Los consejos insulares»*, núm. 5, 2007 (R).

BLASCO ESTEVE, A. *Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007*, núm. 6, 2008 (E).

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. *La potestad reglamentaria de los Consejos Insulares*, núm. 1, 2003 (E).

COLOM PASTOR, B. *Una vegada més sobre la naturalesa jurídica dels consells insulars: aproximació històrica, jurídica i política*, núm. 2, 2004 (E).

GINARD VERGER, M. DA. *«La potestat reglamentària dels consells insulars»*, núm. 8, 2010 (R).

MAS RIGO, J. M. *La naturalesa jurídica dels consells insulars segons la jurisprudència*, núm. 10, 2012 (C).

- *Els alts càrrecs i el personal directiu dels consells insulars (a propòsit del Dictamen 42/2015, de 13 d'abril, del Consell Consultiu de les Illes Balears)*, núm. 13, 2015 (C).

MUNAR FULLANA, J. *Territori i urbanisme: evolució normativa, configuració institucional i relacions entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars*, núm. 2, 2004 (E).

- *Comentari a la STC 132/2012, de 19 de juny, sobre la Llei 8/2000, de 29 d'octubre, de consells insulars. Un tancament en fals de la problemàtica del règim d'organització i funcionament?*, núm. 11, 2013 (C).
- *Algunes consideracions entorn del règim de majories exigibles als acords dels òrgans dels consells insulars en l'aprovació del planejament territorial i urbanístic*, núm. 17, 2019 (E).

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *La nova organització del Consell Insular d'Eivissa i Formentera*, núm. 3, 2005 (C).

- *Formentera, territorio y poder público singular y único en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y en el conjunto de España*, núm. 13, 2015 (E).

PONS IRAZAZÁBAL, F. *Els consells insulars com a institucions de la comunitat autònoma*, núm. 6, 2008 (E).

ROCA MOREY, P. DA. «Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares», núm. 1, 2003 (R).

SEGURA GINARD, L. J. *Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia*, núm. 6, 2008 (E).

TORRES BONET, M. Navarro Sánchez, Á. C. «L'organització i les competències del Consell Insular d'Eivissa i Formentera», núm. 4, 2006 (R).

TORRES BONET, M.; NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *El Consell Insular de Formentera a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 6, 2008 (E).

Vid. Autonomia, Estatut d'autonomia de les Illes Balears, Funció pública, Ordenació del territori i urbanisme, Parlament

Constitució espanyola

AGUILÓ MONJO, P. A. *Veinte años (1983-2003) de conflictividad constitucional entre el Estado y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, núm. 2, 2004 (C).

ALEGRE MARTÍNEZ, M. Á. Oliver Araujo, J. «La Constitución día a día», núm. 3, 2005 (R).

ATIENZA RODRÍGUEZ, M. *Justicia constitucional y escepticismo moral*, núm. 11, 2013.

CÓRDOBA SÁNCHEZ, B. *Reforma constitucional: un nou repartiment federalitzant de competències*, núm. 20, 2021 (E).

GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ, E. *El artículo 51 CE: la educación en consumo de productos higiénico-sanitarios en tiempos de COVID-19*, núm. 19, 2020 (E).

LAFUENTE BALLE, J. M.^a *La reforma constitucional del artículo 135 y la Constitución de Bayona*, núm. 10, 2012 (C).

MUNAR FULLANA, J. DA. «Estudios sobre la reforma de la Constitución Española», núm. 9, 2011 (R).

NAVARRO GÓMEZ, R. J. *Notas sobre la reserva de ley con ocasión de la reciente jurisprudencia constitucional relativa al art. 31.3 de la CE (SSTC 63/2003 y 150/2003)*, núm. 3, 2005 (C).

OHELING DE LOS REYES, A. Oliver Araujo, J.; Calafell Ferrá, V. J. «Los Estatutos de los Partidos Políticos españoles. Partidos con representación parlamentaria», núm. 6, 2008 (R).

PERELLÓ JORQUERA, A. Oliver Araujo, J.; Segura Ginard, L. J. (coord.). «La Constitució de 1978. Anotacions des de la perspectiva balear», núm. 4, 2006 (R).

PONS-ESTEL TUGORES, C. *Algunos supuestos de objeción de conciencia en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).

RIU FORTUNY, R. *La conflictivitat competencial davant el Tribunal Constitucional*, núm. 8, 2010 (C).

SUAU MOREY, J. *La adhesión en los recursos penales y la defensa de la Constitución (derechos fundamentales)*, núm. 12, 2014 (E).

THOMAS MULET, J. F. *Vida familiar y derechos humanos*, núm. 5, 2007 (C).

Vid. Dret penal, Drets i llibertats, Parlament, Sanitat i salut pública

Consumidors i usuaris

BAENA SIERRA, J. A. *La abusividad de la cláusula de imposición genérica al prestatario de los gastos y tributos del préstamo hipotecario*, núm. 17, 2019 (C).

GARCÍA GARRIGA, J. *La regulación actual de la actividad de las asociaciones cannábicas y los clubes sociales y terapéuticos de cannabis*, núm. 16, 2018 (E).

GARCÍAS DE ESPAÑA, E. *Sánchez Jordán, E. «El régimen de segunda oportunidad del consumidor concursado»*, núm. 15, 2017 (R).

ORTIZ GONZÁLEZ, A. *Comentario a la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social*, núm. 14, 2016 (C).

PEREDA GÁMEZ, F. J. *La nulidad, por abusiva, de una cláusula de intereses moratorios (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Unión Europea de 14 de junio de 2012, caso Banco Español de Crédito)*, núm. 11, 2013 (E).

TUR FAÚNDEZ, M.^a N. *La perspectiva civil del Derecho de consumo en la Comunidad Autónoma balear*, núm. 3, 2005 (E).

Vid. Comerç, Sanitat i salut pública, Turisme

Contractes del sector públic

MUNAR FULLANA, J. *Delimitació, i extensió, de l'àmbit de la normativa bàsica estatal en matèria de contractació del sector públic*, núm. 20, 2021 (CMJ).

SERVERA MARTÍNEZ, J. M. *Gimeno Feliu, J. M.^a; García-Álvarez, G. «Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor»*, núm. 19, 2020 (R).

Vid. Comerç, Obligacions i contractes

Convenis i subvencions

BUSQUETS LÓPEZ, M. Á. *El devengo de intereses de demora por razón de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública derivadas de la concesión de subvenciones*, núm. 13, 2015 (C).

CALAFELL FERRÁ, V. J. *Algunas consideraciones en torno al convenio de creación del Instituto Ramon Llull entre Cataluña y las Illes Balears*, núm. 1, 2003 (C).

GONZÁLEZ MORENO, B. *Pons-Estel Tugores, C. «El patrimonio cultural de la Iglesia Católica en las Islas Baleares, Los convenios con las administraciones públicas»*, núm. 9, 2011 (R).

LAZO VITORIA, X. *Moreo Marroig, T. «Manual para la Utilización de los Acuerdos Marco y Figuras Relacionadas. Guía práctica»*, núm. 12, 2014 (C).

Vid. Cultura, Dret tributari, Llengua, Llibertat religiosa

Cultura

CALAFELL FERRÁ, V. J. *Algunas consideraciones en torno al convenio de creación del Instituto Ramon Llull entre Cataluña y las Illes Balears*, núm. 1, 2003 (C).

GONZÁLEZ MORENO, B. *Pons-Estel Tugores, C. «El patrimonio cultural de la Iglesia Católica en las Islas Baleares, Los convenios con las administraciones públicas»*, núm. 9, 2011 (R).

GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J. *La tutela de los derechos fundamentales en el Derecho Urbanístico balear: a propósito de la sostenibilidad cultural-religiosa*, núm. 12, 2014 (C).

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *La protecció de la cultura popular i tradicional a les Illes Balears (i Pitiüses). Una visió, des del dret, d'allò que és tangible i d'allò que és intangible o immaterial*, núm. 15, 2017 (C).

Vid. Convenis, Llengua, Ordenació del territori i urbanisme, Patrimoni històric

Dret civil

ANDRÉS JOVEN, J. *La mediación familiar intrajudicial*, núm. 7, 2009 (E).

BAENA SIERRA, J. A. *El retracto anastasio del Código Civil en la doctrina reciente del Tribunal Supremo*, núm. 18, 2020 (CMJ).

CALVO VÉRGEZ, J. *Fiscalidad de las operaciones de disolución y liquidación de los distintos regímenes económico-matrimoniales y de las adquisiciones derivadas de aquéllas*, núm. 7, 2009 (E).

GARCÍA CANTERO, G. *El régimen matrimonial primario y su marco en el Código Civil*, núm. 14, 2016 (E).

GIL MEMBRADO, C. *Consideraciones y protección jurídica de los datos del nasciturus en la historia clínica*, núm. 5, 2007 (E).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Jiménez Gallego, C. «La nueva coordinación Realidad-Catastro-Registro. Comentario jurídico a la Ley 13/2015, de 24 de junio»*, núm. 15, 2017 (R).

JIMÉNEZ GALLEGO, C. *La libre elección de notario y el reparto de documentos tras la reforma del Reglamento notarial*, núm. 7, 2009 (C).

MARTÍNEZ PERELLÓ, A. *El consentimiento informado. Especial referencia a la normativa y jurisprudencia balear*, núm. 12, 2014 (C).

MUNAR MIQUEL, C. *Llodrà Grimalt, F. «Bosquejo de sustentabilidad ambiental en el Derecho Civil»*, núm. 14, 2016 (R).

REBOLLEDO VARELA, Á. L. *El apartamento en la Ley 2/2006, de 14 de junio, de Derecho Civil de Galicia*, núm. 5, 2007 (E).

TORRES LANA, J. Á. *El dret pròxim: una reflexió sobre l'entorn jurídic*, núm. 9, 2011 (D).

Vid. Dret civil balear, Medi ambient, Notariat, Sanitat i salut pública, Successions i donacions

Dret civil balear

FERRER VANRELL, M. P. *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y la competencia legislativa en derecho civil propio*, núm. 2, 2004 (E).

LLODRÀ GRIMALT, F. *Pensar l'actuació del dret civil balear des dels seus pous*, núm. 13, 2015 (E).

- *Anàlisi de la Llei 7/2017, de 3 d'agost, per la qual es modifica la Compilació de dret civil de les Illes Balears i del seu procés*, núm. 16, 2018 (E).

MARTÍNEZ-PIÑEIRO CARAMÉS, E. *Clar Garau, R. «El Derecho Foral de Mallorca»*, núm. 5, 2007 (R).

MASOT MIQUEL, M. *La liquidación del régimen económico matrimonial de separación de bienes*, núm. 1, 2003 (E).

MORAGUES VIDAL, C. *Ferrer, M. P.; Masot, M.; Segura, L. J. (coord). «El dret viscut. 50 anys de la Compilació del Dret civil de les Illes Balears»*. núm. 10, 2012 (R).

VERDERA IZQUIERDO, B. *Ferrer Vanrell, M. P. «Lecciones de Derecho Civil balear»*, núm. 3, 2005 (R).

Vid. Dret civil, Família, Matrimoni, Parelles estables, Sanitat i salut pública, Successions i donacions

Dret internacional i Unió Europea

ARTOLA FERNÁNDEZ, M.-Á. *El Reglamento «Bruselas I-bis», nuevo «Buque Insignia» de la «Armada Reglamentaria» de la Unión Europea en materia civil y mercantil*, núm. 13, 2015 (C).

- *Orden europea de retención de cuentas corrientes: «Sr. Juez de Primera Instancia de Palma, solicito a favor de mi cliente el embargo (si puede ser) de la cuenta corriente que el demandado tiene domiciliada en una entidad bancaria de Berlín...»*, núm. 16, 2018 (C).

BAUZÀ MARTORELL, F. J. *Comentari a la Llei balears 12/2010, de transposició de la Directiva de serveis*, núm. 9, 2011 (C).

CAVANILLAS MÚGICA, S. *La formación de profesionales del Derecho en el Reino Unido: una lectura comparativa*, núm. 12, 2014 (E).

DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. *Franch Fluxà, J. «Reforma y armonización de la fiscalidad de los grupos societarios europeos»*, núm. 8, 2010 (R).

DUEÑAS JOLLARD, P. *DA. «La participación de las regiones en Europa»*, núm. 2, 2004 (R).

GARAU SOBRINO, F. F. *Las inversiones extranjeras en bienes inmuebles en las Islas Baleares. Cuestiones de derecho comunitario y español*, núm. 5, 2007 (E).

JANER TORRENS, J. D. *El nou marc sobre el tractament de la insularitat a la Unió Europea, un avenç per les Illes Balears?*, núm. 8, 2010 (E).

- *L'acció exterior de les Illes Balears en el marc de la Llei de l'acció i del servei exterior de l'Estat i de la Llei de tractats*, núm. 15, 2017 (E).
- *La insularitat mediterrània en el marc de la política de cohesió de la Unió Europea*, núm. 20, 2021 (E).

MUNAR FULLANA, J. *Límits constitucionals i estatutaris del pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea del Govern de la Generalitat de Catalunya*, núm. 19, 2020 (CMJ).

PEREDA GÁMEZ, F. J. *La nulidad, por abusiva, de una cláusula de intereses moratorios (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Unión Europea de 14 de junio de 2012, caso Banco Español de Crédito)*, núm. 11, 2013 (E).

SOCIÀS FUSTER, F. *La protecció del medi ambient i de l'entorn urbà com a justificació dels límits en la Directiva de serveis en el mercat interior*, núm. 19, 2020 (CMJ).

THOMAS MULET, J. F. *Vida familiar y derechos humanos*, núm. 5, 2007 (C).

Dret laboral

GARCÍA GARRIGA, J. *La figura del indefinido no fijo en el personal laboral de las fundaciones y sociedades mercantiles del sector público*, núm. 18, 2020 (C).

GOMILA MERCADAL, F. *Reconeixement de «Gran Invalídesa» i evolució de la ceguesa*, núm. 18, 2020 (CMJ).

- *La manca d'obtenció de les titulacions en llengua catalana en termini, exigides al personal docent, no es pot considerar «falta molt greu»*, núm. 18, 2020 (CMJ).
- *Càlcul del temps necessari per a la promoció professional i l'antiguitat*, núm. 18, 2020 (CMJ).
- *Discriminació i acomiadament injustificat en situació d'incapacitat temporal. Nul·litat en el cas de discapacitat deguda a malaltia incurable o de llarga durada*, núm. 19, 2020 (CMJ).
- *El contracte «indefinit no fixo» i la seva aplicació a totes les entitats del sector públic, incloses les societats mercantils*, núm. 19, 2020 (CMJ).
- *L'acceleració dolosa d'una voluntat de cessament voluntari expressada prèviament constitueix acomiadament improcedent però no lesiona drets fonamentals*, núm. 19, 2020 (CMJ).
- *La jurisdicció social és competent per conèixer de la reclamació de l'import corresponent a l'IRPF per la quantitat percebuda pel treballador en concepte d'indemnització per extinció contractual*, núm. 20, 2021 (CMJ).
- *La «cosa jutjada» pot perdre l'empremta d'immutabilitat de la situació jurídica creada per sentència ferma quan confronta litigis individuals amb un litigi arbitrat en matèria de conflicte col·lectiu*, núm. 20, 2021 (CMJ).
- *La jubilació activa no procedeix quan la contractació de personal la duu a terme la persona física que en realitat és el soci únic d'una societat mercantil*, núm. 20, 2021 (CMJ).

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. *La reforma del Estatuto de los Trabajadores en el Real Decreto-Ley 5/2006 para la mejora del crecimiento y el empleo*, núm. 5, 2007 (E).

Vid. Dret tributari, Funció pública

Dret penal

CALDERÓN SUSÍN, E. *Derecho penal y legislación autonómica balear*, núm. 4, 2006 (C).

- *Absolución debidamente motivada del delito de abusos y de agresión sexual*, núm. 18, 2020 (CMJ).

- *La caracterización del delito de detención ilegal en relación con el de secuestro*, núm. 18, 2020 (CMJ).
- *Cultivo de cannabis y distribución de la sustancia. La cuestión del consumo compartido en el ámbito de una asociación cannábica*, núm. 18, 2020 (CMJ).
- *El (novedoso) homicidio agravado y la atenuante de obcecación*, núm. 19, 2020 (CMJ).
- *COVID-19 y desobediencia*, núm. 20, 2021 (CMJ).

CARBONELL MATEU, J. C. *Responsabilitat penal de les persones jurídiques: reflexions entorn de la seva «dogmàtica» i al sistema de la reforma de 2010 del Codi penal*, núm. 9, 2011 (E).

DE PAÚL VELASCO, J. M. *Los «asesinatos reiterados o en serie»: el inextricable artículo 140.2 del Código Penal*, núm. 20, 2021 (E).

DORAL GARCÍA, J. A. *La revisión judicial del contenido del contrato: la cláusula rebus sic stantibus y la cláusula penal*, núm. 15, 2017 (E).

GARCÍAS PLANAS, G. *Algunas cuestiones sobre la prevaricación urbanística*, núm. 8, 2010 (E).

MONTSERRAT SÁNCHEZ-ESCRIBANO, M.ª I. *Reflexiones sobre el child grooming. A propósito del libro «El delito de online child grooming o propuesta sexual telemática a menores»*, núm. 15, 2017 (C).

MUNAR FULLANA, J. *La configuració de la darrera paraula en el procés penal com a manifestació del dret fonamental a la defensa*, núm. 20, 2021 (CMJ).

SUAU MOREY, J. *La adhesión en los recursos penales y la defensa de la Constitución (derechos fundamentales)*, núm. 12, 2014 (E).

TERRASA GARCÍA, A. J. *La responsabilización penal de la persona jurídica*, núm. 7, 2009 (E).

- *Suau Morey, J. «Inmediación y apelación en el proceso penal: jurisprudencia TC y reformas procesales»*, núm. 9, 2011 (R).
- *Suau Morey, J. «Recurso de apelación penal. Teoría y práctica»*, núm. 16, 2018 (R).

TERRASSA ORTUÑO, F. J. *Prueba penal ilícita: fundamento de la regla de exclusión y sus excepciones*, núm. 17, 2019 (E).

Vid. Constitució espanyola, Dret processal

Dret processal

CORDÓN MORENO, F. *Jurisdicción penal y jurisdicción civil: relaciones e interferencias*, núm. 16, 2018 (E).

OLIVER KOPPEN, G. *Los recursos contra las resoluciones del Letrado de la Administración de Justicia en el procedimiento de ejecución. La influencia de la STC 58/2016, de 17 de marzo*, núm. 16, 2018 (E).

ORTUÑO MUÑOZ, P. *Agilización procesal, desjudicialización y mediación*, núm. 10, 2012 (E).

RAMOS RUBIO, C. *Los aforamientos en el ámbito autonómico*, núm. 19, 2020 (C).

TERRASA GARCÍA, A. J. *Nulidad de las sentencias firmes*, núm. 10, 2012 (E).

- Suau Morey, J. «*Inmediación y apelación en el proceso penal: jurisprudencia TC y reformas procesales*», núm. 9, 2011 (R).
- Suau Morey, J. «*Recurso de apelación penal. Teoría y práctica*», núm. 16, 2018 (R).

TERRASSA ORTUÑO, F. J. *Prueba penal ilícita: fundamento de la regla de exclusión y sus excepciones*, núm. 17, 2019 (E).

Vid. Dret penal, Organització administrativa

Dret tributari

BUSQUETS LÓPEZ, M. Á. *El devengo de intereses de demora por razón de las obligaciones de pago de la Hacienda Pública derivadas de la concesión de subvenciones*, núm. 13, 2015 (C).

CALVO VÉRGEZ, J. *Principales novedades fiscales de la Comunidad Autónoma balear en materia de tributos propios autonómicos: análisis específico del Impuesto sobre la Circulación de Vehículos de Arrendamiento sin Conductor*, núm. 5, 2007 (C).

- *Una aproximación a la naturaleza jurídica de la retención en el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas*, núm. 10, 2012 (E).
- *El tratamiento de los créditos tributarios con privilegio general derivado del artículo 94.1 de la Ley Concursal: algunas consideraciones*, núm. 12, 2014 (E).

DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. Franch Fluxà, J. «*Reforma y armonización de la fiscalidad de los grupos societarios europeos*», núm. 8, 2010 (R).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. *Els impostos propis de les Illes Balears*, núm. 2, 2004 (E).

- *La Hisenda de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en el nou Estatut d'autonomia*, núm. 6, 2008 (E).

GOMILA MERCADAL, F. *La jurisdicció social és competent per conèixer de la reclamació de l'import corresponent a l'IRPF per la quantitat percebuda pel treballador en concepte d'indemnització per extinció contractual*, núm. 20, 2021 (CMJ).

MIR DE LA FUENTE, T. *Las parejas estables y el impuesto sobre sucesiones y donaciones*, núm. 1, 2003 (C).

- *La reciente solución judicial de una vieja cuestión tributaria: la liquidación de los impuestos que han grabado durante el último siglo en España la donación de bienes gananciales*, núm. 9, 2011 (E).

NAVARRO GÓMEZ, R. J. *Notas sobre la reserva de ley con ocasión de la reciente jurisprudencia constitucional relativa al artículo 31.3 de la Constitución Española*, núm. 3, 2005 (C).

- *Cateura Bennàsser, P. «Els impostos indirectes en el Regne de Mallorca»*, núm. 5, 2007 (R).
- *Ámbito y alcance de la exención de la prestación por maternidad en el artículo 7 de la Ley 35/2006 del IRPF*, núm. 15, 2017 (C).
- *Fernández González, C. «El impuesto balear sobre estancias turísticas»*, núm. 16, 2018 (R).

TRIAS PRATS, B. *Navarro Gómez, R. J. «Las tarifas como instrumentos de financiación de los servicios aeroportuarios en el Derecho español»*, núm. 20, 2021 (R).

VAQUER FERRER, F. A. *El Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears avala la licitud del Decret de l'impost balear sobre estades turístiques*, núm. 18, 2020 (CMJ).

Vid. Comunitat Autònoma de les Illes Balears, Convenis i subvencions, Estatut d'autonomia de les Illes Balears

Drets i llibertats

BERROCAL VELA, M. Á. *Consideraciones críticas sobre el anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, núm. 4, 2006 (C).

- *Introducción a la nueva Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).

CALAFELL FERRÁ, V. J. *La supresión de la colegiación obligatoria de los guías turísticos de las Illes Balears*, núm. 19, 2020 (C).

COLOM PASTOR, B. *Los derechos estatutarios y los principios rectores en la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*, núm. 6, 2008 (E).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. *La protección del derecho a saber en las Illes Balears*, núm. 18, 2020 (C).

GARCÍA GARRIGA, J. *Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia: el nacimiento de un nuevo derecho individual*, núm. 20, 2021 (CAN).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *L'habitatge en temps de crisi: la situació de vulnerabilitat no és títol per a l'ocupació d'immobles*, núm. 20, 2021 (CMJ).

MARTÍN SÁNCHEZ, I. *Pons-Estel Tugores, C. «Derecho autonómico y religión. El caso balear»*, núm. 9, 2011 (R).

MUNAR FULLANA, J. *El Tribunal Constitucional atorga l'empara per vulneració dels drets d'intimitat, imatge i honor, produïda mitjançant la utilització esbiaixada de la tècnica periodística de càmera oculta*, núm. 18, 2020 (CMJ).

- *La configuració de la darrera paraula en el procés penal com a manifestació del dret fonamental a la defensa*, núm. 20, 2021 (CMJ).

ORTIZ GONZÁLEZ, A. *Comentario a la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social*, núm. 14, 2016 (C).

PONS-ESTEL TUGORES, C. *Algunos supuestos de objeción de conciencia en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).

PONS PARERA, E. *Milian i Massana, A. «Drets lingüístics per a tothom. Estudis de dret lingüístic»*, núm. 9, 2011 (R).

RIPOLL MATAS, M. M. *La tutela civil frente al ruido producido por actividades de ocio*, núm. 12, 2014 (C).

THOMAS MULET, J. F. *Vida familiar y derechos humanos*, núm. 5, 2007 (C).

Vid. Consumidors i usuaris, Estatut d'autonomia de les Illes Balears, Llengua, Parelles estables

Drets reals

BERROCAL VELA, M. Á. *La función social del derecho de propiedad en la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears*, núm. 17, 2019 (C).

LLODRÀ GRIMALT, F. *Zahíno Ruíz, M. L. «La constitución de servidumbre voluntaria sobre el fundo indiviso en el Código Civil español»*, núm. 1, 2003 (R).

MUNAR FULLANA, J. *Validació de la potestat i causa expropiatòria prevista en la Llei 13/2018, de 28 de desembre, de camins públics i rutes senderistes de Mallorca i Menorca*, núm. 18, 2020 (CMJ).

MONSERRAT QUINTANA, A. *Algunas consideraciones sobre los alous*, núm. 1, 2003 (E).

Vid. Dret civil, Dret civil balear, Medi ambient

Educació

CAPELLÀ I ROIG, M.; GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Les clíniques jurídiques com a formes d'innovació educativa i eines de justícia social*, núm. 16, 2018 (C).

MUNAR FULLANA, J. DA. «*Els drets lingüístics en el sistema educatiu. Els models de Catalunya i les Illes Balears*», núm. 12, 2014 (R).

PONS-ESTEL TUGORES, C. *Algunos supuestos de objeción de conciencia en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).

SEGURA FUSTER, F. DA. «*Normativa lingüística del sistema educatiu*», núm. 2, 2004 (R).

Vid. Llengua

Empresa

DELGADO GARCÍA, A. M.; OLIVER CUELLO, R. Franch Fluxà, J. «*Reforma y armonización de la fiscalidad de los grupos societarios europeos*», núm. 8, 2010 (R).

FONT CORTÉS, M. *Incentivos fiscales a la empresa familiar: a propósito de la reciente doctrina de la Dirección General de Tributos sobre su aplicación a los pactos sucesorios de la Compilación Civil balear*, núm. 19, 2020 (C).

FONT RIBAS, A. Martínez Nadal, A. «*Títulos cambiarios electrónicos: estudio interdisciplinar*», núm. 11, 2013 (R).

GARCÍA CANALS, N. Franch Fluxà, J. (dir.). «*Economía de plataformas: retos y normativa*», núm. 20, 2021 (R).

JIMÉNEZ GALLEGO, C. *Examen práctico de la regulación de las restricciones a la transmisión de participaciones sociales en el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital*, núm. 9, 2011 (E).

- *Examen de la normativa de prevención del blanqueo de capitales*, núm. 13, 2015 (E).

LARA GONZÁLEZ, R.; ARMENDÁRIZ ÍÑIGO, J. M. *El acreedor ante la rendición de cuentas de la administración concursal*, núm. 15, 2017 (E).

MARTÍNEZ NADAL, A. *Delimitació de responsabilitats en cas d'ús fraudulent de targetes en el comerç electrònic; en especial, la seva assignació al comerciant o a la seva entitat bancària*, núm. 4, 2006 (E).

TERRASA GARCÍA, A. J. *La responsabilización penal de la persona jurídica*, núm. 7, 2009 (E).

Vid. Dret civil balear, Obligacions i contractes

Estatut d'autonomia de les Illes Balears

BALLESTER CARDELL, M. *Colom Pastor, B.* «Les claus polítiques del procés autonòmic balear», núm. 3, 2005 (R).

BLASCO ESTEVE, A. *Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007*, núm. 6, 2008 (E).

COLOM PASTOR, B. *Los derechos estatutarios y los principios rectores en la reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears*, núm. 6, 2008 (E).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. *La Hisenda de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en el nou Estatut d'autonomia*, núm. 6, 2008 (E).

FERRER I CÀNOVES, J. *Reflexions sobre l'article 24.6 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 3, 2005 (C).

FERRER VANRELL, M. P. *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y la competencia legislativa en derecho civil propio*, núm. 2, 2004 (E).

GOMILA POCOVÍ, M. F.; BAYONA ROCAMORA, A. (COORD.). «Informe sobre la reforma de l'Estatut», núm. 2, 2004 (R).

MAS CLADERA, P. A. *Algunes reflexions i idees sobre el control dels poders públics en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).

MUNAR FULLANA, J. *Algunes consideracions sobre la nova conformació de l'àmbit competencial de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en la recent reforma estatutària*, núm. 6, 2008 (E).

OLIVER ARAUJO, J.; CALAFELL FERRÀ, V. J. *El Gobierno de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007*, núm. 6, 2008 (E).

PONS IRAZAZÁBAL, F. *Els consells insulars com a institucions de la comunitat autònoma*, núm. 6, 2008 (E).

QUINTANA PETRUS, J. M. *Blasco Esteve, A.* «Comentaris a l'Estatut de les Illes Balears», núm. 7, 2009 (R).

SEGURA GINARD, L. J. *Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia*, núm. 6, 2008 (E).

TORRES BONET, M.; NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *El Consell Insular de Formentera a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 6, 2008 (E).

Vid. Comunitat Autònoma de les Illes Balears, Dret civil balear, Llengua

Família

ANDRÉS JOVEN, J. *La mediación familiar intrajudicial*, núm. 7, 2009 (E).

GIL MEMBRADO, C. *Gutiérrez Santiago, P.* «La protección jurídico-civil del nasciturus y del recién nacido: derechos, expectativas e intereses», núm. 15, 2017 (R).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Modificació de la capacitat i divorci. L'Alzheimer d'un dels membres acaba afectant tota la família*, núm. 18, 2020 (CMJ).

MASOT MIQUEL, M. *La compensació econòmica del treball per a la família exigeix l'empobriment del cònjuge que la reclama*, núm. 19, 2020 (CMJ).

- *La comparació entre el patrimoni inicial i final dels cònjuges en la determinació de la compensació econòmica del treball per a la família*, núm. 19, 2020 (CMJ).

NAVARRO GÓMEZ, R. J. *Ámbito y alcance de la exención de la prestación por maternidad en el artículo 7 de la Ley 35/2006 del IRPF*, núm. 15, 2017 (C).

TUR FAÚNDEZ, M.^a N. *Aspectos civiles de la Ley balear 14/2010, de 9 de diciembre, de Mediación Familiar*, núm. 9, 2011 (C).

VERDERA IZQUIERDO, B. *Nuevas reflexiones en torno a la compensación económica por trabajo para la familia en las Islas Baleares*, núm. 19, 2020 (E).

Vid. Dret civil, Dret civil balear, Matrimoni

Filosofia del Dret

AGUILÓ REGLA, J. *Los deberes inherentes a la práctica de la jurisdicción: aplicación del Derecho, independencia e imparcialidad*, núm. 10, 2012 (E).

- *Atienza Rodríguez, M.* «Podemos hacer más. Otra forma de pensar el Derecho», núm. 13, 2015 (R).
- «*El tribunal se retira a deliberar*». *Un desafío teórico para juristas prácticos*, núm. 20, 2021 (E).

ATIENZA RODRÍGUEZ, M. *Justicia constitucional y escepticismo moral*, núm. 11, 2013 (E).

CAPELLÀ I ROIG, M.; GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Les clíniques jurídiques com a formes d'innovació educativa i eines de justícia social*, núm. 16, 2018 (C).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Aguiló Regla, J.* «Sobre Derecho y argumentación», núm. 7, 2009 (R).

- *Solidaridad y responsabilidad: derechos y obligaciones*, núm. 17, 2019 (E).

Vid. Constitució espanyola, Poder Judicial

Funció pública

AGUILÓ BENNÀSSAR, L. *El Tribunal Constitucional avala la selecció i el nomenament de policies locals amb caràcter d'interinitat*, núm. 18, 2020 (CMJ).

CUNILL CRESPI, M. DE LOS R. *La interpretació del termini legal d'execució de les ofertes públiques d'ocupació: cap a un increment exponencial de la temporalitat en la funció pública*, núm. 15, 2017 (C).

DALMAU FORNÉS, M. *Consideraciones en torno al directivo público profesional*, núm. 7, 2009 (C).

FERNÁNDEZ-VENTURA ÁLVAREZ, J. V. DA. «Funció pública», núm. 1, 2003 (R).

GARCÍA GARRIGA, J. *La figura del indefinido no fijo en el personal laboral de las fundaciones y sociedades mercantiles del sector público*, núm. 18, 2020 (C).

GOMILA MERCADAL, F. *La manca d'obtenció de les titulacions en llengua catalana en termini, exigides al personal docent, no es pot considerar «falta molt greu»*, núm. 18, 2020 (CMJ).

MAS RIGO, J. M. *Els alts càrrecs i el personal directiu dels consells insulars (a propòsit del Dictamen 42/2015, de 13 d'abril, del Consell Consultiu de les Illes Balears)*, núm. 13, 2015 (C).

SERVERA MARTÍNEZ, J. M. *Roqueta Buj, R. «La reestructuración de las plantillas laborales en las Administraciones Públicas. El Real Decreto-Ley 3/2012»*, núm. 11, 2013 (R).

Vid. Administració pública, Consells insulars, Dret laboral

Govern

MUNAR FULLANA, J. *Territori i urbanisme: evolució normativa, configuració institucional i relacions entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars*, núm. 2, 2004 (E).

OLIVER ARAUJO, J.; CALAFELL FERRÀ, V. J. *El Gobierno de las Illes Balears tras la reforma estatutaria de 2007*, núm. 6, 2008 (E).

PONS-PORTELLA, M. *El Gobierno en funciones en la nueva Ley 1/2019, de 31 de enero, del Gobierno de las Illes Balears*, núm. 17, 2019 (E).

SEGURA GINARD, L. J. *Notes sobre organització a la nova Llei de règim jurídic de l'Administració balear*, núm. 2, 2004 (C).

Vid. Administració pública, Consells insulars, Organització administrativa

Hisendes locals

BUSQUETS LÓPEZ, M. Á. *Breu estudi relatiu a la tutela financera que ha d'exercir la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre els ens locals i, en particular, sobre els consorcis*, núm. 5, 2007 (C).

DELGADO TRUYOLS, Á. *La «intervención» de pólizas bancarias firmadas entre entidades financieras y corporaciones públicas por el secretario de la corporación*, núm. 8, 2010 (C).

MARQUÉS CALDENTY, M. *Present i futur del finançament de les hisendes locals: l'aprovació de la Llei 51/2002, de 27 de desembre. Nous reptes*, núm. 1, 2003 (C).

MAS RIGO, J. M. *El reconocimiento extrajudicial de créditos en la Administración*, núm. 4, 2006 (C).

MIR DE LA FUENTE, T. DA. «*La distribución territorial del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet*», núm. 13, 2015 (R).

Vid. Pressupost, Règim local

Imposts

Vid. Dret tributari

Juristes

CAVANILLAS MÚGICA, S. *La formación de profesionales del Derecho en el Reino Unido: una lectura comparativa*, núm. 12, 2014 (E).

FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J. IEA. «*Fèlix Pons, la dignitat del pensament*», núm. 11, 2013 (R).

MIR DE LA FUENTE, T. DA. «*La distribución territorial del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet*», núm. 13, 2015 (R).

PONS IRAZAZÁBAL, F. DA. «*Estudios en homenaje a Miguel Coll Carreras*», núm. 5, 2007 (R).

Vid. Obres generals

Llei

FERRER VANRELL, M. P. *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y la competencia legislativa en derecho civil propio*, núm. 2, 2004 (E).

MUNAR FULLANA, J. *La utilització del decret llei en matèria d'habitatge i lloguer no empara mesures sense connexió de sentit o pròpies de normes de rang reglamentari*, núm. 19, 2020 (CMJ).

NAVARRO GÓMEZ, R. J. *Notas sobre la reserva de ley con ocasión de la reciente jurisprudencia constitucional relativa al art. 31.3 de la CE (SSTC 63/2003 y 150/2003)*, núm. 3, 2005 (C).

Vid. Dret tributari, Estatut d'autonomia de les Illes Balears, Parlament, Pressuposts

Llengua

BALLESTER CARDELL, M. *El Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears aprecia un vici de legalitat estructural en la regulació de la capacitat lingüística en l'àmbit de la salut*, núm. 18, 2020 (CMJ).

BONET BONET, P. *El nou règim jurídic del Butlletí Oficial de les Illes Balears*, núm. 1, 2003 (C).

COLOM PASTOR, B. *L'estatut lingüístic de les Illes Balears*, núm. 3, 2005 (E).

GOMILA MERCADAL, F. *La manca d'obtenció de les titulacions en llengua catalana en termini, exigides al personal docent, no es pot considerar «falta molt greu»*, núm. 18, 2020 (CMJ).

MAS RIGO, J. M. *Colom Pastor, B. «Llengua, dret i autonomia»*, núm. 10, 2012 (R).

MILIAN I MASSANA, A. *Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials*, núm. 9, 2011 (E).

MUNAR FULLANA, J. DA. *«Els drets lingüístics en el sistema educatiu. Els models de Catalunya i les Illes Balears»*, núm. 12, 2014 (R).

PONS PARERA, E. *Milian i Massana, A. «Drets lingüístics per a tothom. Estudis de dret lingüístic»*, núm. 9, 2011 (R).

SEGURA FUSTER, F. DA. *«Normativa lingüística del sistema educatiu»*, núm. 2, 2004 (R).

TORRES BONET, M. *Vernet Llobet, J. (coord.). «Dret lingüístic»*, núm. 3, 2005 (R).

Vid. Drets i llibertats, Estatut d'autonomia de les Illes Balears

Llibertat religiosa

GONZÁLEZ MORENO, B. *Pons-Estel Tugores, C. «El patrimonio cultural de la Iglesia Católica en las Islas Baleares, Los convenios con las administraciones públicas»*, núm. 9, 2011 (R).

GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J. *La tutela de los derechos fundamentales en el Derecho Urbanístico balear: a propósito de la sostenibilidad cultural-religiosa*, núm. 12, 2014 (C).

MARTÍN SÁNCHEZ, I. *Pons-Estel Tugores, C. «Derecho autonómico y religión. El caso balear»*, núm. 9, 2011 (R).

MONTSERRAT SÁNCHEZ-ESCRIBANO, M.ª I. *Pons-Estel Tugores, C. «La libertad religiosa en España y la Comunidad Judía Balear»*, núm. 12, 2014 (R).

Vid. Administració pública, Comunitat Autònoma de les Illes Balears, Cultura

Llicències

GARCÍAS PLANAS, G. *Algunas cuestiones sobre la prevaricación urbanística*, núm. 8, 2010 (E).

MUNAR FULLANA, J. *La regulació de les activitats vinculades als usos admesos en el sòl rústic*, núm. 1, 2003 (C).

- *Algunes notes sobre la llicència urbanística de legalització en la Llei 2/2014, de 25 de març, d'ordenació i ús del sòl, i en el seu desplegament reglamentari a l'illa de Mallorca*, núm. 15, 2017 (E).

PINYA AGUILÓ, J. Munar Fullana, J. «*La configuració de la llicència urbanística municipal en el sistema normatiu balear*», núm. 6, 2008 (R).

Vid. Ordenació del territori i urbanisme

Matrimoni

CALVO VÉRGEZ, J. *Fiscalidad de las operaciones de disolución y liquidación de los distintos regímenes económico-matrimoniales y de las adquisiciones derivadas de aquéllas*, núm. 7, 2009 (E).

GARCÍA CANTERO, G. *El régimen matrimonial primario y su marco en el Código Civil*, núm. 14, 2016 (E).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Modificació de la capacitat i divorci. L'Alzheimer d'un dels membres acaba afectant tota la família*, núm. 18, 2020 (CMJ).

MASOT MIQUEL, M. *La liquidación del régimen económico matrimonial de separación de bienes*, núm. 1, 2003 (E).

TUR FAÜNDEZ, M.ª N. *La compensación económica por el trabajo para la familia en el Derecho Civil balear (A propósito de la Sentencia del TSJIB 3/2010, de 24 de marzo)*, núm. 9, 2011 (C).

VERDERA IZQUIERDO, B. *Nuevas reflexiones en torno a la compensación económica por trabajo para la familia en las Islas Baleares*, núm. 19, 2020 (E).

Vid. Dret civil, Dret civil balear, Família, Parelles estables

Medi ambient

ESPUEY SERVERA, I. *Bauzá Martorell, F. J. «Naturaleza jurídica de la concesión de hecho consentida por la administración. El suministro de agua potable al margen de una concesión formal»*, núm. 11, 2013 (R).

JARIA-MANZANO, J.; COCCIOLO, E. *Cambio climático, energía y comunidades autónomas: el impulso de la transición energética mediante el cierre de centrales térmicas en la Ley Balear 10/2019*, núm. 18, 2020 (E).

MUNAR FULLANA, J. *El Tribunal Constitucional avala les mesures limitatives a la utilització de bosses de plàstic establertes en la legislació navarresa*, núm. 19, 2020 (CMJ).

MUNAR MIQUEL, C. *Llodrà Grimalt, F. «Bosquejo de sustentabilidad ambiental en el Derecho Civil»*, núm. 14, 2016 (R).

MUÑOZ I RODÓN, R. M. *Ocio ruidoso y actuación administrativa local*, núm. 4, 2006 (C).

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *La Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera: la implementación concreta y efectiva de su contenido abstracto, en materia de movilidad y tráfico automovilístico*, núm. 20, 2021 (C).

RIPOLL MATAS, M. M. *La tutela civil frente al ruido producido por actividades de ocio*, núm. 12, 2014 (C).

SOCIÀS FUSTER, F. *La protecció del medi ambient i de l'entorn urbà com a justificació dels límits en la Directiva de serveis en el mercat interior*, núm. 19, 2020 (CMJ).

- *L'ampliació del Parc Nacional de Cabrera. Les competències autonòmiques en la mar territorial*, núm. 19, 2020 (CMJ).
- *El decret de protecció de la posidònia i els límits dels reglaments per tipificar infraccions administratives*, núm. 20, 2021 (CMJ).

Vid. Dret civil, Drets reals, Ordenació del territori i urbanisme

Notariat

DELGADO TRUYOLS, Á. *La «intervención» de pólizas bancarias firmadas entre entidades financieras y corporaciones públicas por el secretario de la corporación*, núm. 8, 2010 (C).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Jiménez Gallego, C. «Función notarial y jurisdicción voluntaria»*, núm. 16, 2018 (R).

JIMÉNEZ GALLEGO, C. *La libre elección de notario y el reparto de documentos tras la reforma del Reglamento notarial*, núm. 7, 2009 (C).

- *Actuaciones notariales en el concurso de acreedores*, núm. 10, 2012 (C).

Vid. Dret civil, Obligacions i contractes

Obligacions i contractes

BAENA SIERRA, J. A. *La abusividad de la cláusula de imposición genérica al prestatario de los gastos y tributos del préstamo hipotecario*, núm. 17, 2019 (C).

DORAL GARCÍA, J. A. *La revisión judicial del contenido del contrato: la cláusula rebus sic stantibus y la cláusula penal*, núm. 15, 2017 (E).

FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S. *Paniza Fullana, A.* «Viajes combinados y servicios de viaje vinculados: replanteamiento de conceptos y sus consecuencias sobre la responsabilidad», núm. 16, 2018 (R).

FONT RIBAS, A. *Martínez Nadal, A.* «Títulos cambiarios electrónicos: estudio interdisciplinar», núm. 11, 2013 (R).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *A voltes amb el crèdit «revolving»*, núm. 18, 2020 (CMJ).

LLODRÀ GRIMALT, F. *Algunas reflexiones sobre los controles judicial, notarial y registral del contrato celebrado bajo condiciones generales*, núm. 1, 2003 (E).

MUNAR FULLANA, J. *Delimitació, i extensió, de l'àmbit de la normativa bàsica estatal en matèria de contractació del sector públic*, núm. 20, 2021 (CMJ).

PEREDA GÁMEZ, F. J. *La nulidad, por abusiva, de una cláusula de intereses moratorios (Comentario a la Sentencia del Tribunal de Unión Europea de 14 de junio de 2012, caso Banco Español de Crédito)*, núm. 11, 2013 (E).

SERVERA MARTÍNEZ, J. M. *Gimeno Feliu, J. M.ª; García-Álvarez, G.* «Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor», núm. 19, 2020 (R).

VERDERA IZQUIERDO, B. *Problemática actual de los arrendamientos asimilados a locales de negocio en régimen transitorio*, núm. 3, 2005 (E).

Vid. Administració pública, Contractes del sector públic, Empresa

Obres generals

MIR DE LA FUENTE, T. *DA.* «*La distribución territorial del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet*», núm. 13, 2015 (R).

- *Un nuevo y singular diccionario jurídico*, núm. 15, 2017 (C).

TORRES LANA, J. Á. *El dret pròxim: una reflexió sobre l'entorn jurídic*, núm. 9, 2011 (C).

Vid. Juristes

Ordenació del territori i urbanisme

ALEMANY GARCÍAS, J. *El subsuelo urbanístico en la Ley balear de ordenación y uso del suelo (Ley 2/2014, de 25 de marzo)*, núm. 14, 2016 (E).

BARCELÓ MONTSERRAT, C. *Munar Fullana, J.* «*Règim jurídic urbanístic del sòl rústic de les Illes Balears*», núm. 4, 2006 (R).

BAUZÁ MARTORELL, F. J. *Prohibición de la publicidad en carreteras. Análisis jurisprudencial*, núm. 7, 2009 (E).

- *Ley de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca*, núm. 17, 2019 (E).

GARCÍAS PLANAS, G. *Algunas cuestiones sobre la prevaricación urbanística*, núm. 8, 2010 (E).

GUARDIA HERNÁNDEZ, J. J. *La tutela de los derechos fundamentales en el Derecho Urbanístico balear: a propósito de la sostenibilidad cultural-religiosa*, núm. 12, 2014 (C).

MUNAR FULLANA, J. *La regulació de les activitats vinculades als usos admesos en el sòl rústic*, núm. 1, 2003 (C).

- *Territori i urbanisme: evolució normativa, configuració institucional i relacions entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars*, núm. 2, 2004 (E).
- *Algunes notes sobre la llicència urbanística de legalització en la Llei 2/2014, de 25 de març, d'ordenació i ús del sòl, i en el seu desplegament reglamentari a l'illa de Mallorca*, núm. 15, 2017 (E).
- *Algunes consideracions entorn del règim de majories exigibles als acords dels òrgans dels consells insulars en l'aprovació del planejament territorial i urbanístic*, núm. 17, 2019 (E).
- *Validació de la potestat i causa expropiatòria prevista en la Llei 13/2018, de 28 de desembre, de camins públics i rutes senderistes de Mallorca i Menorca*, núm. 18, 2020 (CMJ).

PINYA AGUILÓ, J. Munar Fullana, J. «*La configuració de la llicència urbanística municipal en el sistema normatiu balear*», núm. 6, 2008 (R).

SEGURA FUSTER, F. Munar Fullana, J. «*L'activitat urbanística en el sòl rústic. Comentari al títol III de la Llei 6/1997, de 8 de juliol*», núm. 3, 2005 (R).

SOCIAS CAMACHO, J. M. Munar Fullana, J. «*Comentaris a la Llei d'ordenació territorial de les Illes Balears. Llei 14/2000, de 21 de desembre*», núm. 5, 2007 (R).

SOCIAS FUSTER, F. *La reducció del termini de prescripció de les ordres de demolició a tan sols cinc anys, per efecte de la reforma de l'article 1964 Cc*, núm. 18, 2020 (CMJ).

TERRASSA MÉNDEZ, E. *La reforma de los mecanismos de defensa del orden territorial*, núm. 7, 2009 (E).

TOMÁS MARÍN, J. E. Blasco Esteve, A.; Munar Fullana, J. (dir). «*Comentarios a la Ley de Urbanismo de las Illes Balears*», núm. 17, 2019 (R).

Vid. Cultura, Llicències, Turisme

Organització administrativa

BENNÀSSAR MOYÀ, A. *La Companyia de Ràdio i Televisió de les Illes Balears*, núm. 5, 2007 (C).

BERROCAL VELA, M. Á. *Blasco Esteve, A. «Los consejos insulares»*, núm. 5, 2007 (R).

BLASCO ESTEVE, A. *Els consells insulars en el nou Estatut d'autonomia de 2007*, núm. 6, 2008 (E).

BUSQUETS LÓPEZ, M. Á. *Breu estudi relatiu a la tutela financera que ha d'exercir la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre els ens locals i, en particular, sobre els consorcis*, núm. 5, 2007 (C).

MUNAR FULLANA, J. *Règim jurídic de la gestió fundacional del servei públic d'assistència sanitària de la Seguretat Social a les Illes Balears*, núm. 5, 2007 (E).

- *Comentari a la STC 132/2012, de 19 de juny, sobre la Llei 8/2000, de 29 d'octubre, de consells insulars. Un tancament en fals de la problemàtica del règim d'organització i funcionament?*, núm. 11, 2013 (C).

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *La nova organització del Consell Insular d'Eivissa i Formentera*, núm. 3, 2005 (C).

PONS IRAZAZÁBAL, F. *Els consells insulars com a institucions de la comunitat autònoma*, núm. 6, 2008 (E).

ROCA MOREY, P. DA. *«Cuatro estudios sobre la Ley de Consejos Insulares»*, núm. 1, 2003 (R).

SEGURA GINARD, L. J. *Notes sobre organització a la nova Llei de règim jurídic de l'Administració balear*, núm. 2, 2004 (C).

TORRES BONET, M.; NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *El Consell Insular de Formentera a l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 6, 2008 (E).

Vid. Administració pública, Consells insulars, Govern, Règim local

Parelles estables

FERRER TAPIA, B. DA. *«Comentarios a la Ley de Parejas Estables de las Illes Balears»*, núm. 6, 2008 (R).

- *Extinción de la pareja de hecho: ¿convivencia o cohabitación? (A propósito de la Sentencia del TSJIB 1/2011, de 3 de octubre)*, núm. 10, 2012 (C).

MIR DE LA FUENTE, T. *Las parejas estables y el impuesto sobre sucesiones y donaciones*, núm. 1, 2003 (C).

TORRES LANA, J. Á. *El régimen jurídico de las parejas estables en las Islas Baleares*, núm. 3, 2005 (E).

Vid. Dret civil balear, Matrimoni

Parlament

FERRER I CÀNOVES, J. *Reflexions sobre l'article 24.6 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 3, 2005 (C).

RAMALLO MASSANET, J. *El bloque presupuestario en España: presupuesto, acompañamiento, estabilidad*, núm. 1, 2003 (E).

RAMOS RUBIO, C. *Los aforamientos en el ámbito autonómico*, núm. 19, 2020 (C).

Vid. Organització administrativa

Partits polítics

OHELING DE LOS REYES, A. *Oliver Araujo, J.; Calafell Ferrá, V. J. «Los Estatutos de los Partidos Políticos españoles. Partidos con representación parlamentaria»*, núm. 6, 2008 (R).

Patrimoni històric

BONET BONET, P. *DA. «Comentaris a la Llei del patrimoni històric de les Illes Balears»*, núm. 3, 2005 (R).

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *Nadal i Huguet, G. «Noticiari de fets memorables de Mallorca (1749-1828). Edició i estudi preliminar de Carme Simó Roca»*, núm, 17, 2019 (R).

GONZÁLEZ MORENO, B. *Pons-Estel Tugores, C. «El patrimonio cultural de la Iglesia Católica en las Islas Baleares, Los convenios con las administraciones públicas»*, núm. 9, 2011 (R).

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *La protecció de la cultura popular i tradicional a les Illes Balears (i Pitiüses). Una visió, des del dret, d'allò que és tangible i d'allò que és intangible o immaterial*, núm. 15, 2017 (C).

Poder Judicial

AGUILÓ REGLA, J. *Los deberes inherentes a la práctica de la jurisdicción: aplicación del Derecho, independencia e imparcialidad*, núm. 10, 2012 (E).

- *Atienza Rodríguez, M. «Podemos hacer más. Otra forma de pensar el Derecho»*, núm. 13, 2015 (R).
- *«El tribunal se retira a deliberar». Un desafío teórico para juristas prácticos*, núm. 20, 2021 (E).

BALLESTER CARDELL, M. *Justícia i comunitats autònomes. Les dificultats per superar les resistències a la descentralització del Poder Judicial*, núm. 4, 2006 (E).

Pressuposts

AMENGUAL ANTICH, J. Andreu Mestre, A. «Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas», núm. 4, 2006 (R).

FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, C. *La Hisenda de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears en el nou Estatut d'autonomia*, núm. 6, 2008 (E).

FERRER I CÀNOVES, J. *Reflexions sobre l'article 24.6 de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 3, 2005 (C).

MAS RIGO, J. M. *El reconocimiento extrajudicial de créditos en la Administración*, núm. 4, 2006 (C).

MIR DE LA FUENTE, T. DA. «La distribución territorial del poder financiero en España. Libro homenaje al profesor Juan Ramallo Massanet», núm. 13, 2015 (R).

RAMALLO MASSANET, J. *El bloque presupuestario en España: presupuesto, acompañamiento, estabilidad*, núm. 1, 2003 (E).

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. *El mito de la solvencia de la Administración*, núm. 11, 2013 (E).

TRIAS PRATS, B. Navarro Gómez, R. J. «Las tarifas como instrumentos de financiación de los servicios aeroportuarios en el Derecho español, » núm. 20, 2021 (R).

Vid. Comunitat Autònoma de les Illes Balears, Dret tributari, Règim local

Procediment sancionador

GARCÍA GARRIGA, J. *Terminación del procedimiento sancionador en los casos de pago voluntario y cómputo del plazo de impugnación ante la jurisdicción*, núm. 19, 2020 (CMJ).

Procés civil

GÓMEZ MARTÍNEZ, C. *No hi ha mutatio libelli malgrat l'augment substancial de la petició de la demanda*, núm. 18, 2020 (CMJ).

Protecció del menor

FERRER GUARDIOLA, J. A. Verdera Izquierdo, B. «La actual configuración jurídica del interés del menor. De la discrecionalidad a la concreción», núm. 19, 2020 (R).

GIL MEMBRADO, C. *Consideraciones y protección jurídica de los datos del nasciturus en la historia clínica*, núm. 5, 2007 (E).

- Gutiérrez Santiago, P. «La protección jurídico-civil del nasciturus y del recién nacido: derechos, expectativas e intereses», núm. 15, 2017 (R).

MONTSERRAT SÁNCHEZ-ESCRIBANO, M.^a I. *Reflexiones sobre el child grooming. A propósito del libro «El delito de online child grooming o propuesta sexual telemática a menores»*, núm. 15, 2017 (C).

MUNAR BERNAT, P. A. *La protección del menor en las Islas Baleares*, núm. 1, 2003 (C).

Vid. Dret civil, Dret penal, Sanitat i salut pública

Règim local

ALEMANY GARCÍAS, J. Durán García, J.; Monteserin Heredia, S. «Manual para el asesoramiento, representación y defensa de las Entidades Locales», núm. 18, 2020 (R).

BALLESTER CARDELL, M. Torres Bonet, M. «L'estatut dels regidors a les Illes Balears», núm. 7, 2009 (R).

BUSQUETS LÓPEZ, M. Á. *Breu estudi relatiu a la tutela financera que ha d'exercir la Comunitat Autònoma de les Illes Balears sobre els ens locals i, en particular, sobre els consorcis*, núm. 5, 2007 (C).

DELGADO TRUYOLS, Á. *La «intervención» de pólizas bancarias firmadas entre entidades financieras y corporaciones públicas por el secretario de la corporación*, núm. 8, 2010 (C).

ESPUHEY SERVERA, I. Bauzá Martorell, F. J. «Naturaleza jurídica de la concesión de hecho consentida por la administración. El suministro de agua potable al margen de una concesión formal», núm. 11, 2013 (R).

MAS CLADERA, P. A. *Autonomia i control de les entitats locals: una aproximació*, núm. 2, 2004 (E).

MUÑOZ I RODÓN, R. M. *Ocio ruidoso y actuación administrativa local*, núm. 4, 2006 (C).

PINYA AGUILÓ, J. Munar Fullana, J. «La configuració de la llicència urbanística municipal en el sistema normatiu balear», núm. 6, 2008 (R).

RUBÍ TOMÀS, S. *Referèndums municipals versus consultes ciutadanes: la qüestió en la Llei balear de consultes populars i processos participatius*, núm. 18, 2020 (C).

Vid. Consells insulars, Llicències, Sindicatura de Comptes

Reglament

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. *La potestad reglamentaria de los Consejos Insulares*, núm. 1, 2003 (E).

GINARD VERGER, M. DA. «La potestat reglamentària dels consells insulars», núm. 8, 2010 (R).

MUNAR FULLANA, J. *Territori i urbanisme: evolució normativa, configuració institucional i relacions entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars*, núm. 2, 2004 (E).

SEGURA GINARD, L. J. *Sobre la potestat reglamentària normativa dels consells insulars a la llum de l'Estatut d'autonomia*, núm. 6, 2008 (E).

Vid. Administració pública, Consells insulars

Responsabilitat patrimonial de l'Administració

BAUZÀ MARTORELL, F. J. *Prohibición de la publicidad en carreteras. Análisis jurisprudencial*, núm. 7, 2009 (E).

CALAFELL FERRÁ, V. J. *La doctrina del Consell Consultiu de las Illes Balears sobre responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria*, núm. 4, 2006 (E).

MANENT ALONSO, L. *Las singularidades de las reclamaciones por daños causados por las administraciones públicas como consecuencia de la COVID-19*, núm. 20, 2021 (C).

Sanitat i salut pública

CALAFELL FERRÁ, V. J. *La doctrina del Consell Consultiu de las Illes Balears sobre responsabilidad patrimonial de la administración sanitaria*, núm. 4, 2006 (E).

FULLANA BARCELÓ, P. *La incidència de la COVID-19 en l'ordenament espanyol i balear*, núm. 18, 2020 (CAN).

GARCÍA GARRIGA, J. *La regulación actual de la actividad de las asociaciones cannábicas y los clubes sociales y terapéuticos de cannabis*, núm. 16, 2018 (E).

- *Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia: el nacimiento de un nuevo derecho individual*, núm. 20, 2021 (CAN).

GIL MEMBRADO, C. *Consideraciones y protección jurídica de los datos del nasciturus en la historia clínica*, núm. 5, 2007 (E).

- *Gutiérrez Santiago, P. «La protección jurídico-civil del nasciturus y del recién nacido: derechos, expectativas e intereses»*, núm. 15, 2017 (R).

GONZÁLEZ-HERNÁNDEZ, E. *El artículo 51 CE: la educación en consumo de productos higiénico-sanitarios en tiempos de COVID-19*, núm. 19, 2020 (E).

MANENT ALONSO, L. *Las singularidades de las reclamaciones por daños causados por las administraciones públicas como consecuencia de la COVID-19*, núm. 20, 2021 (C).

MARTÍNEZ PERELLÓ, A. *El consentimiento informado. Especial referencia a la normativa y jurisprudencia balear*, núm. 12, 2014 (C).

MUNAR FULLANA, J. *Règim jurídic de la gestió fundacional del servei públic d'assistència sanitària de la Seguretat Social a les Illes Balears*, núm. 5, 2007 (E).

PONS-ESTEL TUGORES, C. *Algunos supuestos de objeción de conciencia en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).

SERVERA MARTÍNEZ, J. M. *Gimeno Feliu, J. M.ª; García-Álvarez, G. «Compra pública de medicamentos y servicios de innovación y tecnología sanitaria: eficiencia y creación de valor»*, núm. 19, 2020 (R).

Vid. Constitució espanyola, Dret civil, Organització administrativa, Protecció del menor, Serveis socials

Serveis socials

BERROCAL VELA, M. Á. *Consideraciones críticas sobre el anteproyecto de ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia*, núm. 4, 2006 (C).

- *Introducción a la nueva Ley 4/2009, de 11 de junio, de servicios sociales de las Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).
- *La función social del derecho de propiedad en la Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears*, núm. 17, 2019 (C).

GARCÍA CANALS, N. DA. *«Immigració, Autonomia i Integració»*, núm. 1, 2003 (R).

MONTSERRAT SÁNCHEZ-ESCRIBANO, M.ª I. *Reflexiones sobre el child grooming. A propósito del libro «El delito de online child grooming o propuesta sexual telemática a menores»*, núm. 15, 2017 (C).

Vid. Protecció del menor

Servituds

Vid. Drets reals

Sindicatura de Comptes

MAS CLADERA, P. A. *Autonomia i control de les entitats locals: una aproximació*, núm. 2, 2004 (E).

- *Algunes reflexions i idees sobre el control dels poders públics en l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears*, núm. 8, 2010 (C).

Vid. Règim local

Sòl

Vid. Ordenació del territori i urbanisme, Turisme

Successions i donacions

BERGAS FORTEZA, A. *El Tribunal Suprem determina quins elements s'han d'entendre inclosos en el concepte d'aixovar domèstic a efectes de l'impost sobre successions i donacions*, núm. 19, 2020 (CMJ).

BUSTO LAGO, J. M. *Aproximaciones al pacto sucesorio de apartación en el Derecho civil propio de Galicia como instrumento de ordenación sucesoria del patrimonio familiar*, núm. 18, 2020 (E).

CANALS PRATS, A. *Desheredación injusta: legitimación y derecho de representación*, núm. 20, 2021 (CAR).

DELGADO TRUYOLS, Á. *¿Existe la colación en el Derecho sucesorio mallorquín?*, núm. 10, 2012 (C).

DORAL GARCÍA, J. A. *Sobre la interpretación del testamento*, núm. 5, 2007 (E).

FERRER TAPIA, B. *Distribución de herencia en escritura pública: su validez frente a un testamento posterior (A propósito de la Sentencia del TSJIB 4/2010, de 30 de septiembre)*, núm. 9, 2011 (C).

- *Preterición, desheredación o aplicación del artículo 834 del Código Civil en las Islas Baleares (a propósito de la STSJIB 2/2014, de 5 de junio)*, núm. 14, 2016 (C).

FONT CORTÉS, M. *Incentivos fiscales a la empresa familiar: a propósito de la reciente doctrina de la Dirección General de Tributos sobre su aplicación a los pactos sucesorios de la Compilación Civil balear*, núm. 19, 2020 (C).

GARAU JUANEDA, L. *El ámbito de vigencia, el ámbito de aplicación y el ámbito de eficacia de los derechos civiles autonómicos: al hilo del caso particular del artículo 50 de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares*, núm. 19, 2020 (E).

GARCÍAS DE ESPAÑA, E. *La posición del cónyuge viudo en Ibiza en la sucesión intestada y su regulación a través de la técnica de la remisión estática al Código Civil*, núm. 11, 2013 (C).

LLODRÀ GRIMALT, F. *La regulación del heredero distribuidor en la compilación de Derecho civil balear*, núm.7, 2009 (E).

- *El dret successori balear: de conjunt inorgànic a unitat vital, si el llegim a la llum dels seus principis*, núm. 14, 2016 (E).

MASOT MIQUEL, M. *Donació universal condicionada a la prestació de serveis i aliments revocada pel distanciament entre donant i donatària*, núm. 19, 2020 (CMJ).

- *El testament hològraf en què no hi ha institució d'hereu pot tenir validesa com a codicil*, núm. 19, 2020 (CMJ).
- *Hi ha col·lació en el nostre dret? Un supòsit de convergència entre llegítima i donacions inter vivos als legitimaris sense cap referència a la col·lació*, núm. 19, 2020 (CMJ).
- *Validesa del pacte de donació amb definició de llegítima atorgat per una ciutadana francesa i els seus fills, residents tots ells a Mallorca*, núm. 20, 2021 (CMJ).

PANIZA FULLANA, A. *La problemática de la reserva vidual en el Derecho Civil de Mallorca (A propósito de la Sentencia del TSJIB, de 1 de febrero)*, núm. 9, 2011 (C).

PONS SALVÀ, M. *El pacto sucesorio mallorquin: la «diffinitio»*, núm. 11, 2013 (C).

TORRES LANA, J. Á. *Fideicomiso de residuo, legado de usufructo y toma de posesión de los bienes legados. Preferencia de la Compilación sobre el Código Civil (a propósito de la Sentencia del TSJIB 1/2010, de 1 de febrero)*, núm. 9, 2011 (C).

VERDERA IZQUIERDO, B. *Reflexiones sobre la prohibición del testamento mancomunado en el Código Civil*, núm. 8, 2010 (E).

Vid. Dret civil, Dret civil balear

Transport

NAVARRO SÁNCHEZ, Á. C. *La Ley 7/2019, de 8 de febrero, para la sostenibilidad medioambiental y económica de la isla de Formentera: la implementación concreta y efectiva de su contenido abstracto, en materia de movilidad y tráfico automovilístico*, núm. 20, 2021 (C).

PONS-PORTELLA, M. *Estudi de la Llei 46/1981, de 29 de desembre: l'origen del «descompte de resident»*, núm. 15, 2017 (C).

- *L'evolució jurídica del «descompte de resident» (1987-2017)*, núm. 16, 2018 (E).

TRIAS PRATS, B. *Navarro Gómez, R. J. «Las tarifas como instrumentos de financiación de los servicios aeroportuarios en el Derecho español»* núm. 20, 2021 (R).

Vid. Turisme

Treball i ocupació

Vid. Dret laboral

Tributs

Vid. Dret tributari

Turisme

BLASCO ESTEVE, A. *La legislación turística en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, núm. 2, 2004 (E).

CALAFELL FERRÁ, V. J. *La supresión de la colegiación obligatoria de los guías turísticos de las Illes Balears*, núm. 19, 2020 (C).

FELIU ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, S. Paniza Fullana, A. «Viajes combinados y servicios de viaje vinculados: replanteamiento de conceptos y sus consecuencias sobre la responsabilidad», núm. 16, 2018 (R).

GARCÍAS DE ESPAÑA, E. Tur Faúndez, M.^a N. (coord). «Autorregulación y solución de conflictos en el ámbito del turismo», núm. 14, 2016 (R).

MARTÍNEZ CAÑELLAS, A. *Contracte d'allotjament (d'estades turístiques) en habitatges versus contracte d'arrendament de temporada, en la regulació jurídica del turisme a Balears*, núm. 12, 2014 (E).

NAVARRO GÓMEZ, R. J. Fernández González, C. «El impuesto balear sobre estancias turísticas», núm. 16, 2018 (R).

SOCIAS FUSTER, F. *El cas Airbnb. La confrontació de la política turística balear amb les noves formes de comercialització turística per internet*, núm. 19, 2020 (CMJ).

TORRES LANA, J. Á. *La protección del turista en el Derecho español (Apuntes para un estudio)*, núm. 1, 2003 (E).

TRIAS PRATS, B. Navarro Gómez, R. J. «Las tarifas como instrumentos de financiación de los servicios aeroportuarios en el Derecho español» núm. 20, 2021 (R).

VAQUER FERRER, F. A. *El Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears avala la licitud del Decret de l'impost balear sobre estades turístiques*, núm. 18, 2020 (CMJ).

Vid. Dret civil, Dret tributari, Ordenació del territori i urbanisme, Transport

Urbanisme

Vid. Ordenació del territori i urbanisme

Índex de jurisprudència

Abús sexual, delicte d'

SAP (S. 1a) 4/2016, de 27 de gener (*ponent Sr. Robles Morato*), núm. 15, 2017.

SAP (S. 2a) 4/2019, de 7 de gener (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 19, 2020.

Acte administratiu

STSJ (SCA) 506, de 7 de juny de 2013 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 12, 2014.

ACTES REGLATS

STS (SCA) de 21 d'abril de 2010 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 9, 2011.

NUL·LITAT DE PLE DRET

STSJ (SCA) 165, de 25 de febrer de 2005 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 4, 2006.

Vid. Procediment administratiu

Activitats classificades

Vid. Policia administrativa

Administració local

STSJ (SCA) 145, de 8 de febrer de 2002 (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 1, 2003.

SAP (S. 5a) 311/2003, de 26 de juny (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 2, 2004.

STC 51/2004, de 13 d'abril (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 3, 2005.

STSJ (SCA) 629, de 30 de juny de 2010 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 9, 2011.

STC 102/2016, de 25 de maig (*ponent Sr. Enríquez Sancho*), núm. 15, 2017.

Vid. Competències de les comunitats autònomes, Ordenació del territori i urbanisme, Procediment administratiu

Aeroports

STC 204/2002, de 31 d'octubre (*ponent Sr. Conde Martín de Hijas*), núm. 1, 2003.

Alous

Vid. Propietat i drets reals

Autonomia Local

STC 240/2006, de 20 de juliol (*ponent Sr. Jiménez Sánchez*), núm. 5, 2007.

STC 121/2012, de 5 de juny (*ponent Sr. Ortega Álvarez*), núm. 11, 2013.

STC 125/2013, de 23 de maig (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.
ITC 236/2014, de 7 d'octubre, núm. 13, 2015.

SEGREGACIÓ

STSJ (SCA) 812, de 17 d'octubre de 2007 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 6, 2008.

Blanqueig de capitals, delictes de

SAP (S. 2a.) 8/2009, de 25 de febrer (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 8, 2010.
SAP (S. 1a.) 92/2011, d'1 de setembre (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 10, 2012.

Carreteres

STC 168/2009, de 9 de juliol (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm. 8, 2010.

Coaccions, delictes de

SAP (S. 1a.) 36/2015, de 19 de març (*ponent Sr. Yllanes Suárez*), núm. 14, 2016.

Comerç

STSJ (SCA) 145, de 8 de febrer de 2002 (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 1, 2003.
STC 124/2003, de 29 de juny (*ponent Sr. Pérez Vera*), núm. 2, 2004.
STC 157/2004, de 21 de setembre (*ponent Sr. Jiménez Sánchez*), núm. 3, 2005.
STSJ (SCA) 164, de 27 de febrer de 2007 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 6, 2008.
STC 106/2009, de 4 de maig (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 8, 2010.
STC 26/2012, d'1 de març (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 11, 2013.
STC 233/2012, de 13 de desembre (*ponent Sr. Pérez de los Cobos Orihuel*), núm. 12, 2014.
STC 157/2016, de 22 de setembre (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 15, 2017.
STSJ (SCA) 357/2017, de 25 de juliol (*ponent Sra. Frigola Castillón*), núm. 16, 2018.

Vid. Competències de les comunitats autònomes

Competència deslleial

SAP (S. 4a) 46/2006, de 13 de febrer (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 5, 2007.
STC 106/2009, de 4 de maig (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 8, 2010.

Vid. Comerç

Competències de les comunitats autònomes

ASPECTES GENERALS

STC 96/2002, de 25 d'abril (*ponent Sr. Cachón Villar*), núm. 1, 2003.
STC 109/2003, de 5 de juny (*ponent Sr. Vives-Antón*), núm. 2, 2004.
STC 124/2003, de 29 de juny (*ponent Sr. Pérez Vera*), núm. 2, 2004.

ITC 135/2004, de 20 d'abril de 2004, núm. 3, 2005.
STC 332/2005, de 15 de desembre (*ponent Sr. Conde Martín de Hijas*), núm. 5, 2007.
STC 68/2007, de 28 de març (*ponent Sr. Rodríguez-Zapata*), núm. 6, 2008.
STC 247/2007, de 12 de desembre (*ponent Sra. Pérez Vera*), núm. 7, 2009.
STC 31/2010, de 28 de juny (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm.9, 2011.
STC 187/2012, de 29 d'octubre (*ponent Sr. Ortega Álvarez*), núm. 11, 2013.
STC 233/2012, de 13 de desembre (*ponent Sr. Pérez de los Cobos Orihuel*),
núm. 12, 2014.
STC 165/2013, de 26 de setembre (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.
STC 164/2014, de 7 d'octubre (*ponent Sr. Narváez Rodríguez*), núm. 13, 2015.
STC 41/2015, de 2 de març (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 14, 2016.
STC 89/2017, de 4 de juliol (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 16, 2018.

COMPETÈNCIES

STC 97/2002, de 25 d'abril (*ponent Sr. Delgado Barrio*), núm. 1, 2003.
STC 239/2002, d'11 de desembre (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 2, 2004.
STC 109/2003, de 5 de juny (*ponent Sr. Vives-Antón*), núm. 2, 2004.
STC 124/2003, de 29 de juny (*ponent Sr. Pérez Vera*), núm. 2, 2004.
STC 175/2003, de 30 de desembre (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 3, 2005.
STC 157/2004, de 21 de setembre (*ponent Sr. Jiménez Sánchez*), núm. 3, 2005.
STC 194/2004, de 10 de novembre (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 4, 2006.
STC 332/2005, de 15 de desembre (*ponent Sr. Conde Martín de Hijas*), núm. 5, 2007.
STC 50/2006, de 16 de febrer (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 5, 2007.
STC 46/2007, d'1 de març (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 6, 2008.
STC 103/2008, d'11 de setembre (*ponent Sr. Jiménez Sánchez*), núm. 7, 2009.
STS (SCA) de 2 juliol de 2008 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 7, 2009.
STC 106/2009, de 4 de maig (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 8, 2010.
STC 168/2009, de 9 de juliol (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm. 8, 2010.
STSJ (SCA) 605, de 10 de setembre de 2009 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 8,
2010.
STC 31/2010, de 28 de juny (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm.9, 2011.
STC 47/2010, de 8 de setembre (*ponent Sr. Sala Sánchez*), núm.9, 2011.
STC 18/2011, de 3 de març (*ponent Sr. Aragón Reyes*), núm. 10, 2012.
STC 26/2012, d'1 de març (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 11, 2013.
STC 233/2012, de 13 de desembre (*ponent Sr. Pérez de los Cobos Orihuel*),
núm. 12, 2014.
STC 165/2013, de 26 de setembre (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.
STC 179/2013, de 21 d'octubre (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.
STC 3/2014, de 16 de gener (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 13, 2015.

- STC 106/2014, de 24 de juny (*ponent Sr. Ollero Tassara*), núm. 13, 2015.
STC 141/2014, d'11 de setembre (*ponent Sr. Valdés Dal-Ré*), núm. 13, 2015.
STC 31/2015, de 25 de febrer (*ponent Sr. González-Trevijano Sánchez*), núm. 14, 2016.
STC 235/2015, de 5 de novembre (*ponent Sr. González-Trevijano Sánchez*), núm. 14, 2016.
STC 157/2016, de 22 de setembre (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 15, 2017.
STC 89/2017, de 4 de juliol (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 16, 2018.
STC 109/2017, de 21 de setembre (*ponent Sr. González-Trevijano Sánchez*), núm. 16, 2018.
STC 134/2018, de 13 de desembre (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 17, 2019.
STC 100/2020, de 22 de juliol (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 19, 2020.
STC 135/2020, de 23 de setembre (*ponent Sr. Montoya Melgar*), núm. 19, 2020.
STS (SCA) 1507/2020, de 12 de novembre (*ponent Sr. Herrero Pina*), núm. 19, 2020.
STC 68/2021, de 18 de març (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 20, 2021.

INSTITUCIONS

- ITS (SCA) de 31 de gener de 2008 (*ponent Sr. Trillo Torres*), núm. 7, 2009.
STC 31/2010, de 28 de juny (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm.9, 2011.

Vid. Autonomia local, Comerç, Domini públic, Drets i llibertats fonamentals, Expropiació forçosa, Medi ambient, Ordenació del territori i urbanisme, Referèndum, Subvencions

Conflicte en defensa de l'autonomia local

Vid. Autonomia local

Consells insulars

- ITS (SCA) de 31 de gener de 2008 (*ponent Sr. Trillo Torres*), núm. 7, 2009.
STSJ (SCA) 181, de 31 de maig de 2010 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 9, 2011.
STC 132/2012, de 19 de juny (*ponent Sr. Aragón Reyes*), núm. 11, 2013.
ITC 236/2014, de 7 d'octubre, núm. 13, 2015.
STC 101/2017, de 20 de juliol (*ponent Sr. Montoya Melgar*), núm. 16, 2018.
STSJ (SCA) 108/2021, de 15 de febrer (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 20, 2021.

Contractes del sector públic

- STS (SCA) de 27 de juny de 2012 (*ponent Sr. Maurandi Guillén*), núm. 11, 2013.
STSJ (SCA) 426, de 24 de maig de 2013 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 12, 2014.
STC 68/2021, de 18 de març (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 20, 2021.
STSJ (SCA) 108/2021, de 15 de febrer (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 20, 2021.

Consumidors i usuaris

SAP (S. 5a) 146/2003, de 17 de març (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 2, 2004.

Vid. Obligacions i contractes

Danys i perjudicis

ASSISTÈNCIA SANITÀRIA

STSJ (SS) 191/2009, de 6 de maig (*ponent Sra. Llopart Bennàssar*), núm. 8, 2010.

INDEMNITZACIÓ

IAP (SC) 172/2005, de 16 de novembre (*ponent Sr. Munar Bernat*), núm. 5, 2007.

SAP (S. 3a) 316/2010, de 14 de setembre (*ponent Sr. Rigo Rosselló*), núm. 9, 2011.

SAP (S. 3a) 102/2013, de 6 de març (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 12, 2014.

SAP (S. 2a) 347/2017, de 25 de juliol (*ponent Sr. Rodríguez Rivas*), núm. 16, 2018.

RECLAMACIÓ CIVIL

SAP (S. 5a) de 20 de juny de 2001 (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 1, 2003.

SAP (S. 5a) 114/2004, de 25 de març (*ponent Sr. Cabrer Barbosa*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 3a) 187/2008, de 16 de juny (*ponent Sr. Rosselló Llaneras*), núm. 7, 2009.

SAP (S. 5a) 228/2008, de 6 d'octubre (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 7, 2009.

RENOUS

SAP (S. 3a) 131/2008, de 15 de maig (*ponent Sr. Rigo Rosselló*), núm. 7, 2009.

STSJ (SCA) 451, de 29 de juny de 2015 (*ponent Sra. Ortuño Rodríguez*), núm. 14, 2016.

Vid. Procés civil, Responsabilitat patrimonial de l'Administració

Decret llei

STC 68/2007, de 28 de març (*ponent Sr. Rodríguez-Zapata Pérez*), núm. 6, 2008.

STC 137/2011, de 14 de setembre (*ponent Sr. Sala Sánchez*), núm. 10, 2012.

STC 233/2012, de 13 de desembre (*ponent Sr. Pérez de los Cobos Orihuel*), núm. 12, 2014.

STC 38/2016, de 3 de març (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 15, 2017.

STC 14/2020, de 28 de gener (*ponent Sr. Enríquez Sancho*), núm. 19, 2020.

Delicte societari

SAP (S. 2a) 172/2017, de 20 d'abril (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*) i STS (SP) 512/2018, de 29 d'octubre (*ponent Sr. Llarena Conde*), núm. 17, 2019.

Desobediència, delicte de

SAP (S. 1a) núm. 15/2021, de 11 de febrer (*ponent Sr. Tártalo Hernández*), núm. 20, 2021.

Detenció il·legal, delicte de

SAP (S. 1a) 7/2019, de 5 de febrer (*ponent Sra. Moyá Rosselló*) i STSJ (SCP) de 17 d'abril de 2019 (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 18, 2020.

Domicili

Vid. Drets i llibertats fonamentals

Domini públic

MAR TERRITORIAL

STS (SCA) de 2 juliol de 2008 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 7, 2009.

SERVIDUD DE TRÀNSIT

STSJ (SCA) 299, d'1 d'abril de 2005 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 4, 2006.

STC 233/2015, de 5 de novembre (*ponent Sr. Valdés Dal-Ré*), núm. 14, 2016.

Vid. Competències de les comunitats autònomes, Medi ambient, Propietat i drets reals

Donació

SAP (S. 3a) 187/2003, de 21 de març (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 2, 2004.

Vid. Successions

Dret de família

ALIMENTS

SAP (S. 4a) 257/2012, de 30 de maig (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 11, 2013.

RAP (S. 4a) 161, de 4 de desembre de 2012 (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 12, 2014.

SAP (S. 2a) 300/2015, de 30 de novembre (*ponent Sr. Rodríguez Rivas*), núm. 15, 2017.

DECLINATÒRIA INTERNACIONAL

RAP (S. 4a) 123, de 18 de setembre de 2013 (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 12, 2014.

MENORS

SAP (S. 3a) 423/2003, de 24 de juliol (*ponent Sr. Rosselló Llaneras*), núm. 2, 2004.

STC 185/2012, de 17 d'octubre (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 11, 2013.

PARAMENT DE LA LLAR

- SAP (S. 3a) 360/2007, de 8 d'octubre (*ponent Sra. Paniza Fullana*), núm. 7, 2009.
STSJ (SCP) 2/2015, de 23 de novembre (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 14, 2016.
STS (SC) 342/2020, de 10 de març (*ponent Sr. Navarro Sanchís*), núm. 19, 2020.

PARELLA ESTABLE

- SAP (S. 4a) de 6 de febrer de 2002 (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 1, 2003.
STSJ (SCP) 2/2010, de 24 de març (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 9, 2011.
STSJ (SCP) 1/2011, de 3 d'octubre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 10, 2012.

PATERNITAT

- STC 138/2005, de 26 de maig (*ponent Sr. Rodríguez Zapata*), núm. 4, 2006.
STC 273/2005, de 27 d'octubre (*ponent Sra. Pérez Vera*), núm. 5, 2007.

PENSIÓ DE VIDUÏTAT

- STC 22/2010, de 27 d'abril (*ponent Sr. Rodríguez Arribas*), núm. 9, 2011.
STS (SS) de 3 de maig de 2011 (*ponent Sr. Gullón Rodríguez*), núm. 10, 2012.

RÈGIM MATRIMONIAL

- SAP (S. 5a) de 15 de juliol de 2002 (*ponent Sr. Massanet Moragues*), núm. 1, 2003.
SAP (S. 3a) 187/2003, de 21 de març (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 2, 2004.
STC 138/2005, de 26 de maig (*ponent Sr. Rodríguez-Zapata Pérez*), núm. 4, 2006.
SAP (S. 3a) 467/2005, de 22 de novembre (*ponent Sr. Rosselló Llaneras*), núm. 5, 2007.
STSJ (SCP) 1/2007, de 5 de novembre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 6, 2008.
ITS (SC) de 22 de gener de 2008 (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 7, 2009.
ITSJ (SCP) de 21 de maig de 2008 (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 7, 2009.
SAP (S. 4a) 125/2008, de 14 d'abril (*ponent Sr. Fernández Alonso*), núm. 7, 2009.
STSJ (SCP) 2/2009, de 27 de juliol (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 8, 2010.
SAP (S. 4a) 162/2010, de 5 de maig (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 9, 2011.
STS (SC) 161/2016, de 16 de març (*ponent Sr. Orduña Moreno*), núm. 15, 2017.

SEPARACIÓ I DIVORCI

- STC 185/2012, de 17 d'octubre (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 11, 2013.
ITSJ (SCP) 3/2012, d'11 de juliol (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 11, 2013.
STSJ (SCP) de 2 de març de 2017 (*ponent Sr. Monserrat Quintana*), núm. 16, 2018.
SAP (S. 5a) 82/2019, de 14 de març (*ponent Sr. Oliver Koppen*), núm. 18, 2020.

TREBALL PER LA FAMÍLIA

- STSJ (SCP) de 2 de març de 2017 (*ponent Sr. Monserrat Quintana*), núm. 16, 2018.
SAP (S. 4a) 204/2018, de 14 de juny (*ponent Sr. Latorre López*), núm. 17, 2019.

STSJ (SCP) 3/2019, de 30 de maig (*ponent Sra. Vidal Mercadal*), núm. 19, 2020.

STSJ (SCP) 1/2020, de 22 de juliol (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 19, 2020.

Vid. Procés civil, Successions

Dret mercantil

IAP (S. 5a) 103/2005, de 8 de juliol (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 4, 2006.

IAP (S. 5a) 53/2006, de 20 de març (*ponent Sr. Zaforteza Fortuny*), núm. 5, 2007.

STSJ (SCP) 1/2007, de 5 de novembre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 6, 2008.

SAP (S. 5a) 310/2009, de 21 de setembre (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 8, 2010.

SAP (S. 1a) 100/2012, de 12 d'abril (*ponent Sr. Terrasa García*), núm. 11, 2013.

IAP (S. 2a) 299/2014, de 30 de maig (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 14, 2016.

SJS 445/2015, de 20 d'octubre (*ponent Sra. de Andrés Pardo*), núm. 14, 2016.

Dret tributari

STSJ (SCA) 24/2020, de 27 de gener (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 18, 2020.

Drets i llibertats fonamentals

ACOMIADAMENT PER LESIÓ DE DRETS FONAMENTALS

STS (SS) de 20 d'abril de 2005 (*ponent Sr. Martín Valverde*), núm. 4, 2006.

SJS 5 149/2020, de 26 de juny (*ponent Sr. Martín Martín*), núm. 19, 2020.

CONDICIONS BÀSIQUES PER A L'EXERCICI

STC 54/2002, de 27 de febrer (*ponent Sr. Pérez Vera*), núm. 1, 2003.

DRET A L'HONOR

STC 61/2004, de 19 d'abril (*ponent Sr. Vives Antón*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 5a) 266/2010, de 5 de juliol (*ponent Sr. Cabrer Barbosa*), núm. 9, 2011.

STC 25/2019, de 28 de febrer (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 18, 2020.

DRET A LA DEFENSA

STC 35/2021, de 18 de febrer (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 20, 2021.

DRET A LA INTEGRITAT FÍSICA I MORAL

STSJ (SS) 172/2014, de 14 de maig (*ponent Sr. Wilhelmi Lizaur*), núm. 13, 2015.

DRET A LA INTIMITAT

SJS 1 499/2008, de 17 de desembre (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 7, 2009.

STC 43/2009, de 12 de febrer (*ponent Sr. Aragón Reyes*), núm. 8, 2010.

SAP (S. 1a) 60/2010, de 6 de juliol (*ponent Sra. Beltrán Mairata*), núm. 9, 2011.

SAP (S. 1a) 12/2013 de 4 de febrer (*ponent Sr. Heredia del Real*) i STS (SP) 5.677/2013, de 7 d'octubre (*ponent Sr. del Moral García*), núm. 12, 2014.

SAP (S. 4a) 341/2017 (*ponent Sr. Latorre López*), núm. 16, 2018.

STC 25/2019, de 28 de febrer (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 18, 2020.

DRET AL JUTGE PREDETERMINAT PER LA LLEI

SAP (S. 1a) 270/2010, de 15 de novembre (*ponent Sr. Arbona Femenía*), núm. 9, 2011.

DRET DE PARTICIPACIÓ POLÍTICA

STC 62/2011, de 5 de maig (*ponent Sr. Ortega Álvarez*), núm. 10, 2012.

STSJ (SCA) 378, de 8 de juliol de 2014 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 13, 2015.

DRET DE VAGA

STSJ (SS) 533/2008, de 4 de novembre (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 7, 2009.

EDUCACIÓ

STC 38/2007, de 15 de febrer (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm. 6, 2008.

STC 38/2016, de 3 de març (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 15, 2017.

ESTAT D'ALARMA

SAP (S. 1a) núm. 15/2021, de 11 de febrer (*ponent Sr. Tártalo Hernández*), núm. 20, 2021.

INDEFENSIÓ

STS (SCA) de 29 de setembre de 2005 (*ponent Sr. Díaz Delgado*), núm. 5, 2007.

INVIOLABILITAT DEL DOMICILI

STSJ (SCA) 299/2005, d'1 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 4, 2006.

LLIBERTAT RELIGIOSA

SJS 1 31/2017, de 6 de febrer (*ponent Sra. Ramos Monserrat*), núm. 16, 2018.

LLIBERTAT SINDICAL

STS 14 de juliol de 2006 (*ponent Sr. Desdentado Bonete*), núm. 5, 2007.

PRINCIPI D'IGUALTAT

STC 38/2007, de 15 de febrer (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm. 6, 2008.

STC 59/2008, de 14 de maig (*ponent Sr. Sala Sánchez*), núm. 7, 2009.

STC 22/2010, de 27 d'abril (*ponent Sr. Rodríguez Arribas*), núm. 9, 2011.

STC 41/2015, de 2 de març (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 14, 2016.

PRIVACIÓ DE LLIBERTAT

STC 73/2010, de 18 de setembre (*ponent Sra. Pérez Vera*), núm. 9, 2011.

SECRET DE LES COMUNICACIONS

SAP (S. 1a) 60/2010, de 6 de juliol (*ponent Sra. Beltrán Mairata*), núm. 9, 2011.

SUFRAGI PASSIU

STC 43/2009, de 12 de febrer (*ponent Sr. Aragón Reyes*), núm. 8, 2010.

STC 125/2013, de 23 de maig (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

STC 187/2012, de 29 d'octubre (*ponent Sr. Ortega Álvarez*), núm. 11, 2013.

STC 223/2015, de 2 de novembre (*ponent Sra. Asua Batarrita*), núm. 14, 2016.

STC 38/2016, de 3 de març (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 15, 2017.

STC 50/2017, de 8 de maig (*ponent Sr. Montoya Melgar*), núm. 16, 2018.

Vid. Relació laboral

Empresa

DE TREBALL TEMPORAL

STSJ (SS) 13/2005, de 14 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 4, 2006.

UNIÓ TEMPORAL

SAP (S. 5a) 106/2014, de 4 d'abril (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 13, 2015.

Espais naturals

Vid. Medi ambient

Estafa

APROPIACIÓ INDEGUDA

SAP (S. 2a) 155/2010, de 9 d'abril (*ponent Sra. Cámara Ramis*), núm. 9, 2011.

SAP (S. 1a) 103/2015, de 28 de setembre (*ponent Sra. Robles Morato*), núm. 14, 2016.

BLANQUEIG DE CAPITALS

SAP (S. 1a) 56/2012, d'11 d'octubre (*ponent Sra. Cameselle Montis*), núm. 11, 2013.

SAP (S. 1a) 121/2015, de 16 d'octubre (*ponent Sra. Ramis Rosselló*) i SAP (S. 1a) 151/2015, de 16 de desembre (*ponent Sra. Ramis Rosselló*), núm. 14, 2016.

DEFRAUDACIÓ DE TELECOMUNICACIONS

SAP (S. 2a.) 16/2006, de 16 de gener (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 5, 2007.

FRAU A L'ADMINISTRACIÓ

SAP (S. 2a) 68/2013, de 23 de juliol (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 12, 2014.

SAP (S. 1a) 105/2015, de 30 de setembre (*ponent Sra. Ramis Rosselló*) i STS (SP) 606/2016, de 7 de juliol (*ponent Sr. Soriano Soriano*), núm. 15, 2017.

STSJ (SCP) 2/2017, de 2 de març (*ponent Sr. Terrasa García*) i STS (SP) 807/2017, d'11 de desembre (*ponent Sr. Sánchez Melgar*), núm 16, 2018.

Estrangeria

STSJ (SCA) 659, de 20 de setembre de 2004 (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 3, 2005.

IAP (SC) 91/2004, de 8 de juny (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 2a) 84/2007, de 27 de febrer (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 6, 2008.

SAP (S. 2a) 115/2007, de 6 de març (*ponent Sr. Calderón Susín*), núm. 6, 2008.

Vid. Nacionalitat

Expropiació forçosa

STS (SCA) de 19 de juliol de 2005 (*ponent Sr. Lecumberri Martí*), núm. 4, 2006.

STSJ (SCA) 108/2005, d'11 de febrer (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 4, 2006.

STC 141/2014, d'11 de setembre (*ponent Sr. Valdés Dal-Ré*), núm. 13, 2015.

STSJ (SCA) 236, de 16 d'abril de 2014 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 13, 2015.

STS (SCA) 1866/2017, de 29 de novembre (*ponent Sr. Olea Godoy*), núm. 16, 2018.

STC 116/2019, de 16 d'octubre (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 18, 2020.

VIA DE FET

STSJ (SCA) 840, de 18 d'octubre de 2002 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 1, 2003.

Farmàcia

Vid. Sanitat i salut pública

Funció pública

STS (SS) de 27 de maig de 2002 (*ponent Sr. Martín Correa*), núm. 1, 2003.

STC 226/2004, de 29 de novembre (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm. 4, 2006.

STS (SCA) de 29 de setembre de 2005 (*ponent Sr. Díaz Delgado*), núm. 5, 2007.

SAP (S. 1a) 90/2007, de 30 de juliol (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*), núm. 6, 2008.

STC 55/2009, de 9 de març (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 8, 2010.

IAN de 28 d'octubre de 2010 (*ponent Sr. de No Alonso-Misol*), núm. 9, 2011.

STS (SS) de 19 de gener de 2011 (*ponent Sr. Martín Valverde*), núm. 10, 2012.
STS (SS) de 8 de juliol de 2014 (*ponent Sr. Sempere Navarro*), núm. 13, 2015.
STSJ (SS) 172/2014, de 14 de maig (*ponent Sr. Wilhelmi Lizaur*), núm. 13, 2015.
STSJ (SCA) 588, de 7 d'octubre de 2015 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 14, 2016.
STS (SS) 3272/2015, de 24 d'abril (*ponent Sr. Souto Prieto*), núm. 14, 2016.
ITC 55/2016, d'1 de març, núm. 15, 2017.
STSJ (SCA) 105/2018, de 27 de febrer (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 17, 2019.
STSJ (SCA) 456/2018, de 28 de setembre (*ponent Sra. Ortuño Rodríguez*), núm. 17, 2019.
STS (SS) 765/2018, de 17 de juliol (*ponent Sr. Arastey Sahun*), núm. 17, 2019.
STSJ (SS) 237/2020, de 23 de juliol (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 19, 2020.
STSJ (SS) 285/2021, de 10 de març (*ponent Sra. Virolés Piñol*), núm. 20, 2021.

LLENGUA CATALANA

STSJ (SCA) 142, de 23 de febrer de 2010 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 9, 2011.
STSJ (SCA) 616, de 12 de setembre de 2011 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 10, 2012.
STC 165/2013, de 26 de setembre (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.
STSJ (SCA) 14/2020 i 15/2020, de 16 de gener (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 18, 2020.
STSJ (SS) 301/2019, de 30 de setembre (*ponent Sr. Roa Nonide*), núm. 18, 2020.

LLIURE DESIGNACIÓ

STSJ (SCA) 506, de 7 de juny de 2013 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 12, 2014.
STSJ (SCA) 605, de 30 de juliol de 2013 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 12, 2014.
STSJ (SCA) 362/2017, de 5 de setembre (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 16, 2018.

POLICIA

STSJ (SCA) 608, de 30 de novembre de 2016 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 15, 2017.
STC 106/2019, de 19 de setembre (*ponent Sr. Enríquez Sancho*), núm. 18, 2020.

Homicidi, delictes d'

SAP (S. 2a) 478/2019, de 29 de novembre (*ponent Sr. Rodríguez Rivas*), núm. 19, 2020.

Joc

STC 204/2002, de 31 d'octubre (*ponent Sr. Conde Martín de Hijas*), núm. 1, 2003.

Jurisdicció militar

STC 179/2004, de 21 d'octubre (*ponent Sr. Aragón Reyes*), núm. 4, 2006.

Lesions, delictes de

SAP (S. 1a) 261/2017, de 16 de novembre (*ponent Sra. Martín Hernández*), núm. 16, 2018.

Llei

STC 122/2016, de 23 de juny (*ponent Sr. Ollero Tassara*), núm. 15, 2017.

RESERVA DE LLEI ORGÀNICA

STC 124/2003, de 29 de juny (*ponent Sr. Pérez Vera*), núm. 2, 2004.

Llibertat d'informació

Vid. Drets i llibertats fonamentals

Medi ambient

STSJ (SCA) 254, de 8 de març de 2002 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 1, 2003.

STC 97/2002, de 25 d'abril (*ponent Sr. Delgado Barrio*), núm. 1, 2003.

STC 194/2004, de 10 de novembre (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 4, 2006.

STS (SCA) de 2 juliol de 2008 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 7, 2009.

STSJ (SCA) 605, de 10 de setembre de 2009 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 8, 2010.

SAP (S. 1a) 97/2012, de 15 de novembre (*ponent Sra. Martín Hernández*), núm. 11, 2013.

STC 106/2014, de 24 de juny (*ponent Sr. Ollero Tassara*), núm. 13, 2015.

STC 233/2015, de 5 de novembre (*ponent Sr. Valdés Dal-Ré*), núm. 14, 2016.

STC 235/2015, de 5 de novembre (*ponent Sr. González-Trevijano Sánchez*), núm. 14, 2016.

STC 109/2017, de 21 de setembre (*ponent Sr. González-Trevijano Sánchez*), núm. 16, 2018.

STC 100/2020, de 22 de juliol (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 19, 2020.

STSJ (SCA) 144/2020, de 28 d'abril (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 19, 2020.

STSJ (SCA) 1507/2020, de 12 de novembre (*ponent Sr. Herrero Pina*), núm. 19, 2020.

STSJ (SCA) 248/2021, de 21 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 20, 2021.

Vid. Competències de les comunitats autònomes, Domini públic, Ordenació del territori i urbanisme

Multipropietat

Vid. Propietat i drets reals

Nacionalitat

SAP (S. 5a) 425/2004, de 22 d'octubre (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 4, 2006.

SAP (S. 3a) 168/2017, de 26 de maig (*ponent Sra. Ordóñez Delgado*), núm. 16, 2018.

Vid. Estrangeria

Obligacions i contractes

CESSIÓ DEL CRÈDIT

IAP (S. 5a.) 96/2009, de 5 de maig (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 8, 2010.

CLÀUSULES ABUSIVES

SAP (S. 5a) 146/2003, de 17 de març (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 2, 2004.

SAP (S. 3a) 285/2003, de 16 de maig (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 2, 2004.

SAP (S. 3a) 231/2004, de 28 de maig (*ponent Sr. Rigo Rosselló*), núm. 3, 2005.

IAP (S. 3a) 69/2016, de 8 d'abril (*ponent Sr. Oliver Koppen*), núm. 15, 2017.

IAP (S. 3a) 160/2017, de 30 de novembre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 17, 2019.

CONDICIONS GENERALS DE CONTRACTACIÓ

STJSJ (SC) 3/2005, de 16 de juny (*ponent Sr. Monserrat Quintana*), núm. 4, 2006.

CONTRACTE D'ARRENDAMENT

SAP (S. 3a) 178/2011, de 20 d'abril (*ponent Sr. Rosselló Llaneras*), núm. 10, 2012.

SAP (S. 3a) 63/2018, de 8 de febrer (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 17, 2019.

CONTRACTE D'ASSEGURANÇA

SAP (S. 5a) 504/2006, de 23 de novembre (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 6, 2008.

SAP (S. 5a) 228/2008, de 6 d'octubre (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 7, 2009.

SAP (S. 3a) 369/2010, de 6 d'octubre (*ponent Sr. Rosselló Llaneras*), núm. 9, 2011.

IAP (S. 3a) 149/2016, de 2 de setembre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 15, 2017.

CONTRACTE BANCARI

SAP (S. 3a) 82/2012, de 16 de febrer (*ponent Sr. Moragues Vidal*), núm. 11, 2013.

SAP (S. 5a) 66/2016, de 8 de març (*ponent Sr. Sola Ruiz*), núm. 15, 2017.

CONTRACTE DE COMPRAVENDA

- SAP (S. 5a) 114/2004, de 25 de març (*ponent Sr. Cabrer Barbosa*), núm. 3, 2005.
SAP (S. 4a) 417/2004, de 30 de setembre (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 3, 2005.

CONTRACTE DE FINANÇAMENT

- SAP (S. 5a) 379/2009, de 3 de novembre (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 9, 2011.
SAP (S. 5a) 216/2011, de 20 de juny, núm. 10, 2012.
SAP (S. 3a) 117/2019, de 22 de març (*ponent Sr. Gibert Ferragut*), núm. 18, 2010.

CONTRACTE DE PRÉSTEC HIPOTECARI

- SAP (S. 5a) 504/2006, de 23 de novembre (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 6, 2008.
ITC 113/2011, de 19 de juliol, núm. 10, 2012.
RAP (S. 3a) 82/2011, de 6 d'octubre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 10, 2012.
RAP (S. 5a) 177, d'1 d'octubre de 2013 (*ponent Sr. Sola Ruiz*), núm. 12, 2014.
RAP (S. 3a) 180/2013, d'11 de desembre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 13, 2015.
SAP (S. 5a) 143/2014, de 12 de maig (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 13, 2015.
SAP (S. 3a) 236/2014, de 25 de juliol (*ponent Sr. Moragues Vidal*), núm. 13, 2015.
IAP (S. 3a) 69/2016, de 8 d'abril (*ponent Sr. Oliver Koppen*), núm. 15, 2017.
SAP (S. 5a) 321/2017, de 9 de novembre (*ponent Sr. Sola Ruiz*), núm. 16, 2018.

CONTRACTE DE VIATGE

- SAP (S. 3a) 330/2005, de 13 de juliol (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 4, 2006.
SAP (S. 5a) 282/2006, de 14 de juny (*ponent Sr. Martínez Nadal*), núm. 5, 2007.
SAP (S. 3a) 39/2013, de 6 de febrer (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 12, 2014.

CONTRACTE DE VITALICI

- STSJ (SCP) 3/2005, de 16 de juny (*ponent Sr. Montserrat Quintana*), núm. 4, 2006.

EXTINCIÓ DE LA RELACIÓ CONTRACTUAL

- SAP (S. 5a) de 13 de juliol de 2002 (*ponent Sr. Zaforteza Fortuny*), núm. 1, 2003.
STSJ (SC) 1/2005, de 14 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 4, 2006.

NUL·LITAT

- SAP (S. 3a) 105/2015, de 16 d'abril (*ponent Sra. Moragues Vidal*), núm. 14, 2016.
SAP (S. 4a) 105/2017, de 22 de març (*ponent Sr. Latorre López*), núm. 16, 2018.

PREFERENTS

- SAP (S. 4a) 105/2017, de 22 de març (*ponent Sr. Latorre López*), núm. 16, 2018.

RESCISSIÓ PER LESIÓ

STSJ (SCP) 2/2005, de 26 de gener (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 4, 2006.

TARGETES DE CRÈDIT

SAP (S. 3a) 231/2004, de 28 de maig (*ponent Sr. Rigo Rosselló*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 3a) 96/2007, de 13 de març (*ponent Sr. Rigo Rosselló*), núm. 6, 2008

Vid. Danys i perjudicis, Precari

Ordenació del territori i urbanisme

ACCÉS ALS DOCUMENTS URBANÍSTICS

STSJ (SCA) 350, de 5 d'abril de 2006 (*ponent Sr. Nieto Martín*), núm. 5, 2007.

CADUCITAT

STSJ (SCA) d'11 de febrer de 2012 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 11, 2013

COMPETÈNCIES AUTONÒMIQUES

STC 46/2007, d'1 de març (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 6, 2008.

STC 141/2014, d'11 de setembre (*ponent Sr. Valdés Dal-Ré*), núm. 13, 2015.

STC 42/2018, de 28 d'abril (*ponent Sr. Martínez-Vares García*), núm. 17, 2019.

COMPETÈNCIES MUNICIPALS

STC 51/2004, de 13 d'abril (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 3, 2005.

DECLARACIÓ INTERÈS GENERAL

STSJ (SCA) 485/2017, de 8 de novembre (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 16, 2018.

DELICTES RELACIONATS

SAP (S. 1a) 140/2003, de 17 de juliol (*ponent Sr. Terrasa García*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 1a) 203/2003, de 17 de novembre (*ponent Sr. Terrasa García*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 1a) 90/2007, de 30 de juliol (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*), núm. 6, 2008.

SAP (S. 1a) 97/2012, de 15 de novembre (*ponent Sra. Martín Hernández*), núm. 11, 2013.

SAP (S. 1a) 130/2013, de 9 de desembre (*ponent Sra. Ordóñez Delgado*) i STS (SP) 676/2014, de 15 d'octubre (*ponent Sr. del Moral García*), núm. 13, 2015.

DRET DE PROPIETAT

STC 54/2002, de 27 de febrer (*ponent Sr. Pérez Vera*), núm. 1, 2003.

ESTUDI ECONÒMIC I FINANCER

STSJ (SCA) 758, de 22 de juliol de 2010 (*ponent Sra. Ortuño Rodríguez*), núm. 9, 2011.

STSJ (SCA) 273, de 20 de març de 2013 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 12, 2014.

INDEMNITZACIÓ

STSJ (SCA) 805, de 21 de novembre de 2012 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 11, 2013.

STSJ (SCA) 398, de 31 de maig de 2012 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 11, 2013.

STS (SCA) de 21 de desembre de 2015 (*ponent Sr. Trillo Alonso*), núm. 14, 2016.

STS (SCA) 1866/2017, de 29 de novembre (*ponent Sr. Olea Godoy*), núm. 16, 2018.

INFRACCIONS

STSJ (SCA) 1077, de 15 de setembre de 2006 (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 6, 2008.

ITSJ (SCA) de 7 de novembre de 2007 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 7, 2009.

STSJ (SCA) 136, de 3 de març de 2015 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 14, 2016.

STSJ (SCA) 381, de 3 de juny de 2015 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 14, 2016.

STSJ (SCA) 261/2019, de 29 de maig (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 18, 2020.

LLICÈNCIES

STSJ (SCA) 296/2005, d'1 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 4, 2006.

STS (SCA) de 28 de gener de 2010 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 8, 2010.

STSJ (SCA) d'11 de febrer de 2012 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 11, 2013.

SAP (S. 1a) 130/2013, de 9 de desembre (*ponent Sra. Ordóñez Delgado*) i STS (SP) 676/2014, de 15 d'octubre (*ponent Sr. del Moral García*), núm. 13, 2015.

STSJ (SCA) 136, de 3 de març de 2015 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 14, 2016.

STSJ (SCA) 122, de 9 de març de 2016 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 15, 2017.

STSJ (SCA) 73, de 21 de febrer de 2017 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 15, 2017.

STSJ (SCA) 316/2017, de 4 de juliol (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 16, 2018.

STSJ (SCA) 42/2018, de 31 de gener (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 17, 2019.

STSJ (SCA) 182/2018, de 17 d'abril (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 17, 2019.

MORATÒRIA

STSJ (SCA) 296/2005, d'1 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 4, 2006.

STSJ (SCA) 357/2017, de 25 de juliol (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 16, 2018.

PLA TERRITORIAL INSULAR

- STSJ (SCA) 42, de 24 de gener de 2003 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 2, 2004.
STSJ (SCA) 277, de 3 de juny de 2008 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 7, 2009.
STS (SCA) de 23 de juny de 2015 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 14, 2016.

PLANEJAMENT URBANÍSTIC

- STC 54/2002, de 27 de febrer (*ponent Sr. Pérez Vera*), núm. 1, 2003.
STSJ (SCA) 293, de 4 d'abril de 2003 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 2, 2004.
STSJ (SCA) 296/2005, d'1 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 4, 2006.
STC 240/2006, de 20 de juliol (*ponent Sr. Jiménez Sánchez*), núm. 5, 2007.
STSJ (SCA) 277, de 3 de juny de 2008 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 7, 2009.
STSJ (SCA) 20, de 15 de gener de 2010 (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 8, 2010.
STS (SCA) de 21 d'abril de 2010 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 9, 2011.
STSJ (SCA) 629, de 30 de juny de 2010 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 9, 2011.
STSJ (SCA) 758, de 22 de juliol de 2010 (*ponent Sra. Ortuño Rodríguez*), núm. 9, 2011.
STS (SCA) de 8 de març de 2011 (*ponent Sr. Fernández Valverde*), núm. 10, 2012.
STSJ (SCA) 398, de 31 de maig de 2012 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 11, 2013.
STSJ (SCA) 273, de 20 de març de 2013 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 12, 2014.
STS (SCA) de 29 d'octubre de 2014 (*ponent Sr. Trillo Torres*), núm. 13, 2015.
STSJ (SCA) 340, de 19 de juny de 2014 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 13, 2015.
STC 28/2017, de 16 de febrer (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 16, 2018.
STC 42/2018, de 28 d'abril (*ponent Sr. Martínez-Vares García*), núm. 17, 2019.

SÒL URBÀ INEDIFICABLE

- STSJ (SCA) 1077, de 15 de setembre de 2006 (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 6, 2008.

SÒL RÚSTIC

- STSJ (SCA) 250, de 26 de març de 2004 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 3, 2005.
STSJ (SCA) 20, de 15 de gener de 2010 (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 8, 2010.
STSJ (SCA) 870, de 15 de novembre de 2011 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 10, 2012.
STSJ (SCA) 805, de 21 de novembre de 2012 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 11, 2013.
STSJ (SCA) 108, de 26 de febrer de 2014 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 13, 2015.
STSJ (SCA) 236, de 16 d'abril de 2014 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 13, 2015.
STSJ (SCA) 340, de 19 de juny de 2014 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 13, 2015.

STS (SCA) de 21 de desembre de 2015 (*ponent Sr. Trillo Alonso*), núm. 14, 2016.
STC 42/2018, de 28 d'abril (*ponent Sr. Martínez-Vares García*), núm. 17, 2019.
STS (SCA) 1999/2018, de 28 de maig (*ponent Sr. Trillo Alonso*), núm. 17, 2019.

SUBSÒL

STSJ (SCA) 813, de 4 d'octubre de 2002 (*ponent Sr. Algora Hernando*), núm. 1, 2003.
STS (SCA) de 7 de juny de 2005 (*ponent Sr. Menéndez Pérez*), núm. 4, 2006.
STS (SCA) de 19 de juliol de 2005 (*ponent Sr. Lecumberri Martí*), núm. 4, 2006.
STSJ (SCA) 108/2005, d'11 de febrer (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 4, 2006.

Vid. Administració local, Comerç, Medi ambient, Responsabilitat patrimonial de l'Administració

Policia administrativa

STSJ (SCA) 145, de 8 de febrer de 2002 (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 1, 2003.
STSJ (SCA) 389, de 20 d'abril de 2005 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 5, 2007.

Precari

SAP (S. 5a) de 31 de juliol de 2002 (*ponent Sr. Soto Abeledo*), núm. 1, 2003.
SAP (S. 3a) 502/2003, de 3 d'octubre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 3, 2005.
SAP (S. 3a) 258/2012, de 24 de maig (*ponent Sr. Moragues Vidal*), núm. 11, 2013.

Presó provisional

ITSJ (SCP), de 17 de setembre de 2004 (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 4, 2006.

Pressuposts

STC 3/2003, de 16 de gener (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 2, 2004.
STC 122/2016, de 23 de juny (*ponent Sr. Ollero Tassara*), núm. 15, 2017.
STC 99/2018, de 19 de setembre (*ponent Sr. Montoya Melgar*), núm. 17, 2019.

Prevaricació, delictes de

SAP (S. 1a) 90/2007, de 30 de juliol (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*), núm. 6, 2008.
SAP (S. 1a) 97/2012, de 15 de novembre (*ponent Sra. Martín Hernández*), núm. 11, 2013.

Procediment administratiu

CAUSA D'INADMISSIBILITAT

STSJ (SCA) 495, de 26 de juny de 2009 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 8, 2010.

DESISTIMENT

STSJ (SCA) 177/2019, de 10 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 18, 2020.

ERROR MATERIAL

STS (SCA) de 23 de juny de 2015 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 14, 2016.

EXPEDIENT ADMINISTRATIU

STSJ (SCA) 90, de 4 de febrer de 2013 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 12, 2014.

LEGITIMACIÓ ACTIVA

STSJ (SCA) 350, de 5 d'abril de 2006 (*ponent Sr. Nieto Martín*), núm. 5, 2007.

STSJ (SCA) 181, de 31 de maig de 2010 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 9, 2011.

SILENCI ADMINISTRATIU

STS (SCA) de 23 de gener de 2004 (*ponent Sr. Garzón Herrero*), núm. 3, 2005.

STSJ (SCA) 389, de 20 d'abril de 2005 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 5, 2007.

STS (SCA) de 28 de febrer de 2007 (*ponent Sr. Martí García*), núm. 6, 2008.

STS (SCA) de 28 de gener de 2010 (*ponent Sr. Peces Morate*), núm. 8, 2010.

TERMINIS

STSJ (SCA) 205, de 10 de març de 2003 (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 2, 2004.

ITSJ (SCA) de 7 de novembre de 2007 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 7, 2009.

Vid. Ordenació del territori i urbanisme, Procediment sancionador, Procés civil

Procediment contenciós administratiu

CASSACIÓ

ITS (SCA) d'1 de març de 2017 (*ponent Sr. Huelin Martínez de Velasco*); de 10 d'abril de 2017 (*ponent Sr. Córdoba Castroverde*); de 6 de març de 2017 i de 15 de març de 2017 (*ponent Sr. Garzón Herrero*); de 25 de gener de 2017 i de 15 de març de 2017 (*ponents Sr. Córdoba Castroverde i Sr. Garzón Herrero*), núm. 15, 2017.

ITS (SCA) de 17 de juliol de 2017 (*ponent Sr. Córdoba Castroverde*) i ITS (SCA) d'11 de desembre de 2017 (*ponent Sr. Garzón Herrero*) núm. 16, 2018.

ITSJ (SCA) de 23 de maig de 2017, núm. 16, 2018.

ITSJ (SCA) 165/2018, de 20 de juny, núm. 17, 2019.

COSTES PROCESSALS

STSJ (SCA) 223, de 19 d'abril de 2016 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 15, 2017.

EXECUCIÓ DE LA SENTÈNCIA

STS (SCA) de 7 de juny de 2005 (*ponent Sr. Menéndez Pérez*), núm. 4, 2006.

STSJ (SCA) 435, de 29 de maig de 2009 (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 8, 2010.

STSJ (SCA) 53, de 27 de gener de 2010 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 9, 2011.

IMPUGNACIÓ DE REGLAMENTS

STS (SCA) de 13 de desembre de 2002 (*ponent Sr. Enríquez Sancho*), núm. 2, 2004.

LEGITIMACIÓ ACTIVA

STSJ (SCA) 73/2019, de 5 de febrer (*ponent Sr. Delfont Maza*) i STSJ (SCA) 348/2019, de 23 de juliol, (*ponent Sra. Frigola Castellón*), núm. 18, 2020.

MULTES COERCITIVES

STSJ (SCA) 53, de 27 de gener de 2010 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 9, 2011.

NOTIFICACIÓ

STSJ (SCA) 259/2017, de 13 de juny (*ponent Sra. Ortuño Rodríguez*), núm. 16, 2018.

PROTECCIÓ DE DRETS FONAMENTALS

STSJ (SCA) 26, de 16 de gener de 2004 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 3, 2005.

TERMINIS

STS (SCA) de 2 de desembre de 2002 (*ponent Sr. Trujillo Mamely*), núm. 2, 2004.

STS (SCA) de 23 de gener de 2004 (*ponent Sr. Garzón Herrero*), núm. 3, 2005.

STSJ (SCA) 165/2005, de 25 de febrer (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 4, 2006.

STSJ (SCA) 637, de 17 de desembre de 2014 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 13, 2015.

Vid. Ordenació del territori i urbanisme, Procediment administratiu

Procediment laboral

SJS 250, de 9 de juliol de 2004 (*ponent Sr. Oliver i Reus*), núm. 3, 2005.

STS 23 de gener de 2006 (*ponent Sr. Martínez Garrido*), núm. 5, 2007.

STS 7 de maig de 2010 (*ponent Sr. Gilolmo López*), núm. 9, 2011.

SAN 47/2010, de 10 de maig (*ponent Sr. Bodas Martín*), núm. 9, 2011.

IAN de 28 d'octubre de 2010 (*ponent Sr. de No Alonso-Misol*), núm. 9, 2011.

STS (SS) 689/2017, de 19 de setembre (*ponent Sr. Sempere Navarro*), núm. 16, 2018.

Vid. Relació laboral

Procediment sancionador

STSJ (SCA) 659, de 20 de setembre de 2004 (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 3, 2005.

STSJ (SCA) 825, de 7 de novembre de 2011 (*ponent Sra. Ortuño Rodríguez*), núm. 10, 2012.

STSJ (SCA) 466/2020, de 30 de setembre (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 19, 2020.

STSJ (SCA) 248/2021, de 21 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 20, 2021.

Vid. Procediment administratiu

Procés civil

ACTES PROCESSALS

IAP (S.4a) 91/2004, de 8 de juny (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 3, 2005.

APEL·LACIÓ

ITSJ (SP) de 17 de setembre de 2004 (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 4, 2006.

SAP (S. 5a) 331/2014, de 15 de desembre (*ponent Sra. Sola Ruiz*), núm. 14, 2016.

AUDIÈNCIA PRÈVIA

SAP (S. 4a) 176/2003, de 14 d'abril (*ponent Sra. Fernández Alonso*), núm. 2, 2004.

COMPETÈNCIA DELS ÒRGANS JUDICIALS

ITSJ (SC) de 13 de febrer de 2003 (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 2, 2004.

ITSJ (SC) de 25 de juliol de 2003 (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 2, 2004.

STSJ (SC) 2/2005, de 26 de gener (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 4, 2006.

ITS (SC) de 22 de gener de 2008 (*ponent Sr. Xiol Ríos*), núm. 7, 2009.

ITSJ (SCP) de 21 de maig de 2008 (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 7, 2009.

COSTES

SAP (S. 3a) 171/2014, de 27 de maig (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 13, 2015.

CRÈDIT LITIGIÓS

STS (SC) 151/2020, de 5 de març (*ponent Sr. Díaz Fraile*), núm. 18, 2020.

DEMANDA

STS (SCA) de 13 de desembre de 2002 (*ponent Sr. Enríquez Sancho*), núm. 2, 2004.

SAP (S. 5a) 435/2019, de 18 de juny (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 18, 2020.

DILIGÈNCIES PRELIMINARS

IAP (S.3a) 88/2007, de 19 de juny (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 6, 2008.

IAP (S.3a) 31/2018, de 9 de març (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 17, 2019.

EXECUCIÓ DE SENTÈNCIA ESTRANGERA

IAP (S.4a) 91/2004, de 8 de juny (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 3, 2005.

HONORARIS

SAP (S. 3a) 309/2017, de 10 d'octubre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 16, 2018.

IAP (S.3a) 58/2018, de 8 d'abril (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 17, 2019.

INCONGRUÈNCIA

STSJ (SCP) 2/2005, de 26 de gener (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 4, 2006.

JUDICI CANVIARI

SAP (S. 4a) 367/2006, d'11 de setembre (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 6, 2008.

Acte resolutori AP (S. 5a.) 197/2009, de 5 d'octubre (*ponent Sr. Sola Ruiz*), núm. 8, 2010.

JURISDICCIO

SAP (S. 5a) 162/2015, de 8 d'octubre (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 14, 2016.

NOTIFICACIÓ

STC 50/2017, de 8 de maig (*ponent Sr. Montoya Melgar*), núm. 16, 2018.

NUL·LITAT

IAP (S. 5a) 23/2008, de 21 de febrer (*ponent Sr. Cabrer Barbosa*), núm. 7, 2009.

ITSJ (SCA) de 7 de novembre de 2007 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 7, 2009.

SAP (S. 3a) de 10 de juliol de 2012 (*ponent Sr. Oliver Koppen*), núm. 11, 2013.

PRESCRIPCIÓ D'ACCIONS SOLIDÀRIES

SAP (S. 3a) 27/2009, de 27 de gener (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 8, 2010.

RECURS DE CASSACIÓ

ITSJ (SCP) de 13 de febrer de 2003 (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 2, 2004.

ITSJ (SCP) de 25 de juliol de 2003 (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 2, 2004.

STSJ (SCP) 1/2005, de 14 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 4, 2006.

STSJ (SCP) 2/2005, de 26 de gener (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 4, 2006.

ITSJ (SCP) de 14 de setembre de 2011 (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 10, 2012.

STSJ (SCP) 4/2012, de 24 d'octubre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 11, 2013.

ITSJ (SCP) 3/2012, d'11 de juliol (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 11, 2013.

RESPONSABILITAT SOLIDÀRIA

SAP (S. 3a) 27/2009, de 27 de gener (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 8, 2010.

TERMINI

RAP (S. 5a) 68/2011, de 22 de maig (*ponent Sr. Sola Ruiz*), núm. 10, 2012.

RAP (S. 3a) de 24 de juliol de 2012 (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 11, 2013.

Vid. Dret de família

Procés penal

SAP (S. 2a) 182/2006, de 23 de maig (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 5, 2007.

ATENUANT

SAP (S. 2a) de 21 de setembre (*ponent Sr. Rodríguez Rivas*), núm. 16, 2018.

DARRERA PARAULA

STC 35/2021, de 18 de febrer (*ponent Sra. Roca Trías*), núm. 20, 2021.

EMPLAÇAMENT

IAP (S. 2a) de 2 de maig i de 9 de juliol de 2012, núm. 11, 2013.

INVESTIGACIÓ

IAP (S. 2a) 502/2018, de 25 de juny (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*) i IAP (S. 1a) 908/2018, de 22 d'octubre (*ponent Sra. Robles Morato*), núm. 17, 2019.

MORT DE LA PERSONA ENCAUSADA

SAP (S. 1a) 14/2006, de 6 d'abril (*ponent Sra. Beltran Mairata*), núm. 5, 2007.

PROVA

SAP (S. 1a) 47/2008, d'11 d'abril (*ponent Sra. Beltran Mairata*), núm. 7, 2009.

SAP (S. 1a) 4/2008, de 16 de gener (*ponent Sr. Arbona Femenia*), núm 7, 2009.

Vid. Violència de gènere

Propietat i drets reals

ALOUS

STSJ (SC) 2/2001, d'11 d'octubre (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 1, 2003.

SAP (S. 5a) 57/2004, de 20 de febrer (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 5a) 353/2007, de 20 de setembre (*ponent Sr. Munar Bernat*), núm. 7, 2009.

SAP (S. 4a) 1/2011, d'11 de gener (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 10, 2012.

SAP (S. 5a) 1188/2015, de 29 de juliol (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 14, 2016.

DELIMITACIÓ

SAP (S. 3a) 278/2015, de 16 d'octubre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 14, 2016.

DESNONAMENT

IAP (S. 3a) 103/2017, de 13 de juliol (*ponent Sra. Ordóñez Delgado*), núm. 16, 2018.

IAP (S. 3a) 79/2018, d'1 de juny (*ponent Sr. Baena Sierra*), núm. 17, 2019.

SAP (S. 4a) 301/2020, de 9 de juliol (*ponent Sr. Latorre López*); SAP (S. 3a) 404/2020, de 19 d'octubre (*ponent Sr. Gibert Ferragut*); SAP (S. 3a) 478/2020, d'1 de desembre (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*); SAP (S. 3a) 483/2020, d'1 de desembre (*ponent Sr. Gibert Ferragut*), núm. 20, 2021.

DRET D'APROFITAMENT PER TORNOS

SAP (S. 3a) de 22 de març de 2002 (*ponent Sr. Rigo Rosselló*), núm. 1, 2003.

SAP (S. 5a) 236/2016, de 29 de juliol (*ponent Sr. Sola Ruiz*), núm. 15, 2017.

PROPIETAT HORIZONTAL

SAP (S. 4a) 90/2005, de 7 de març (*ponent Sr. Gelabert Ferragut*), núm. 4, 2006.

PROTECCIÓ DEL DOMINI

SAP (S. 5a) 311/2003, de 26 de juny (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 2, 2004.

SERVITUD

SAP (S. 4a) de 25 de març de 2002 (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 1, 2003.

STSJ (SCA) 299/2005, d'1 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 4, 2006.

SAP (S. 3a) 188/2005, de 3 de maig (*ponent Sr. Rosselló Llaneras*), núm. 4, 2006.

SAP (S. 3a) 98/2007, de 14 de març (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 6, 2008.

SAP (S. 4a) 222/2011, de 16 de juny (*ponent Sr. Fernández Alonso*), núm. 10, 2012.

TERCERIES DE DOMINI

SAP (S. 5a) de 22 de novembre de 2002 (*ponent Sr. Zaforteza Fortuny*), núm. 1, 2003.

USDEFRUIT

SAP (S. 3a) 502/2003, de 3 d'octubre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 3, 2005.

USUCAPIÓ

ITSJ (SCP) de 14 de setembre de 2011 (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 10, 2012.

Vid. Domini públic, Ordenació del territori i urbanisme, Precari

Propietat intel·lectual

SAP (S. 5a) 104/2016, de 19 d'abril (*ponent Sr. Ortiz González*), núm. 15, 2017.

Protecció de dades personals

SAP (S. 1a) 11/2009, d'11 de febrer (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*), núm. 8, 2010.

Referèndum

STC 103/2008, d'11 de setembre (*ponent Sr. Jiménez Sánchez*), núm. 7, 2009.

STC 31/2015, de 25 de febrer (*ponent Sr. González-Trevijano Sánchez*), núm. 14, 2016.

Vid. Competències de les comunitats autònomes

Règim electoral

STC 43/2009, de 12 de febrer (*ponent Sr. Aragón Reyes*), núm. 8, 2010.

STC 62/2011, de 5 de maig (*ponent Sr. Ortega Álvarez*), núm. 10, 2012.

STC 125/2013, de 23 de maig (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.

Vid. Autonomia local

Reglament parlamentari

STC 226/2004, de 29 de novembre (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm. 4, 2006.

Relacions laborals

ACCIDENT LABORAL

STS (SS) de 27 de gener de 2014 (*ponent Sr. Salinas Molina*), núm. 13, 2015.

ACOMIADAMENT

STS (SS) d'11 de setembre de 2001 (*ponent Sr. Valera de la Escalera*), núm. 1, 2003.

STSJ (SS) 260, de 14 de maig de 2002 (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 1, 2003.

STS (SS) de 27 de maig de 2002 (*ponent Sr. Martín Correa*), núm. 1, 2003.

SJS 263, de 27 de juny de 2003 (*ponent Sr. Oliver i Reus*), núm. 2, 2004.

STS (SS) d'1 de març de 2004 (*ponent Sr. Botana López*), núm. 3, 2005.

SJS 250, de 9 de juliol de 2004 (*ponent Sr. Oliver i Reus*), núm. 3, 2005.

SJS 83, de 4 d'octubre de 2004 (*ponent Sr. Buendía Jiménez*), núm. 3, 2005.

STS (SS) de 20 d'abril de 2005 (*ponent Sr. Martín Valverde*), núm. 4, 2006.

SJS 415/2005 (*ponent Sr. Álvarez Rodríguez*), núm. 4, 2006.

STSJ (SS) 146/2007, de 27 de març (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 6, 2008.

STS (SS) 23 de setembre de 2008 (*ponent Sra. Calvo Ibarlucea*), núm. 7, 2009.

STS (SS) de 29 de setembre de 2008 (*ponent Sr. Desdentado Bonete*), núm. 7, 2009.

STSJ (SS) 533/2008, de 4 de novembre (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 7, 2009.

STSJ (SS) 314/2011, de 30 de juny (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 10, 2012.

SJS 110/2011 (*ponent Sra. Lillo Pastor*), núm. 10, 2012.

SJS 326/2012 (*ponent Sr. Álvarez Rodríguez*), núm. 11, 2013.

STS (SS) de 22 de juliol de 2013 (*ponent Sr. Desdentado Bonete*), núm. 12, 2014.

STS (SS) de 8 de juliol de 2014 (*ponent Sr. Sempere Navarro*), núm. 13, 2015.

SJS 156/2014, de 16 de maig (*ponent Sra. Aniorte Conesa*), núm. 13, 2015.
STS (SS) 5654/2015, de 24 de novembre (*ponent Sr. Salinas Molina*), núm. 14, 2016.
STSJ (SS) 332/2016, de 28 de setembre (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 15, 2017.
SJS de 19 d'octubre de 2016, núm. 15, 2017.
STS (SS) 700/2017, de 21 de setembre (*ponent Sra. Calvo Ibarlucea*), núm. 16, 2018.
STSJ (SS) de 7 de juny de 2018 (*ponent Sr. Martín Martín*), núm. 17, 2019.
STSJ (SS) 387/2020, de 22 de maig (*ponent Sra. Arastey Sahún*), núm. 19, 2020.
SJS 5 149/2020, de 26 de juny (*ponent Sr. Martín Martín*), núm. 19, 2020.
STS (SS) 1482/2021, de 10 de març (*ponent Sra. Ureste García*), núm. 20, 2021.

ANTIGUITAT

STS (SS) 790/2019, de 19 de novembre (*ponent Sra. Segoviano Astaburuaga*), núm. 18, 2020.

ATUR

STS (SS) de 6 de febrer de 2003 (*ponent Sr. Ríos Salmerón*), núm. 2, 2004.
STSJ (SS) 520/2018, de 3 de desembre (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 17, 2019.

CESSIÓ DE L'EMPRESA

STSJ (SS) 127, de 5 de març de 2004 (*ponent Sr. Wilhelmi Lizaur*), núm. 3, 2005.
SJS 156/2014, de 16 de maig (*ponent Sra. Aniorte Conesa*), núm. 13, 2015.
STSJ (SS) 362/2015, de 2 de desembre (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 14, 2016.

CONCILIACIÓ DE LA VIDA PERSONAL, FAMILIAR I LABORAL

SJS 1, 276/2007 (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 5, 2007.
STSJ (SS) 45/2012, de 13 de febrer (*ponent Sr. Monreal Bringsvaerd*), núm. 11, 2013.

CONDICIONS LABORALS

SAP (S. 2a) 84/2007, de 27 de febrer gener (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 6, 2008.

CONFLICTE COL·LECTIU

STSJ (SS) 285/2021, de 10 de març (*ponent Sra. Virolés Piñol*), núm. 20, 2021.

CONTRACTE DE TREBALL

STS (SS) d'11 de març de 2004 (*ponent Sr. García Sánchez*), núm. 3, 2005.
STSJ (SS) 13/2005, de 14 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 4, 2006.
STSJ (SS) de 9 de gener de 2006 (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 5, 2007.
STC 38/2007, de 15 de febrer (*ponent Sra. Casas Baamonde*), núm. 6, 2008.

STS (SS) de 23 de setembre de 2008 (*ponent Sra. Calvo Ibarlucea*), núm. 7, 2009.

STS (SS) de 25 de març de 2013 (*ponent Sr. Agustí Julià*), núm. 12, 2014.

STSJ (SS) 237/2020, de 23 de juliol (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 19, 2020.

CONVENI COL·LECTIU

STS (SS) de 12 de gener de 2005 (*ponent Sr. Sánchez Pego*), núm. 4, 2006.

SJS 415/2005 (*ponent Sr. Álvarez Rodríguez*), núm. 4, 2006.

SJS 1, 276/2007 (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 5, 2007.

SAN 47/2010, de 10 de maig (*ponent Sr. Bodas Martín*), núm. 9, 2011.

IAN de 28 d'octubre de 2010 (*ponent Sr. De No Alonso-Misol*), núm. 9, 2011.

STS (SS) 3272/2015, de 24 d'abril (*ponent Sr. Souto Prieto*), núm. 14, 2016.

STSJ (SS) 362/2015, de 2 de desembre (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 14, 2016.

ITC 55/2016, d'1 de març, núm. 15, 2017.

STC 38/2018, de 23 d'abril (*ponent Sr. Balaguer Callejón*), núm. 17, 2019.

COTITZACIÓ

STSJ (SS) 689/2005, de 20 de desembre de 2005, (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 5, 2007.

DRET D'IMATGE

STS (SS) de 20 d'abril de 2008 (*ponent Sr. García Sánchez*), núm. 8, 2010.

EMPRESA PÚBLICA

STSJ (SS) 194, de 31 de març de 2003 (*ponent Sr. Suau Rosselló*), núm. 2, 2004.

ITC 55/2016, d'1 de març, núm. 15, 2017.

EXPEDIENT DE REGULACIÓ D'OCUPACIÓ

STSJ (SS) de 22 de setembre de 2005 (*ponent Sr. Wilhelmi Lizaur*), núm. 4, 2006.

FIXOS DISCONTINUS

STSJ (SS) 13/2005, de 14 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 4, 2006.

FONS DE PENSIONS

STSJ (SS) 352/2002, de 3 de juliol (*ponent Sr. Suau Rosselló*), núm. 1, 2003.

SJS 369 (*ponent Sr. Sancho Gimeno*), núm. 1, 2003.

HORES EXTRAORDINÀRIES

SJS 1 núm. 342/2006 (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 5, 2007.

STS (SS) d'1 de març de 2008 (*ponent Sr. Moliner Tamborero*), núm. 11, 2013.

INCAPACITAT PERMANENT

- STS (SS) de 20 d'abril de 2008 (*ponent Sr. García Sánchez*), núm. 8, 2010.
STSJ (SS) 226/2012, de 30 de març (*ponent Sr. Wilhelmi Lizaur*), núm. 11, 2013.
STSJ (SS) 472/2013, de 28 d'octubre (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 12, 2014.
STSJ (SS) 78/2017, de 14 de març (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 16, 2018.
SJS 4 93/2019, de 22 de març (*ponent Sra. González González*), núm. 18, 2020.
STSJ (SS) 387/2020, de 22 de maig (*ponent Sra. Arastey Sahún*), núm. 19, 2020.

INCAPACITAT TEMPORAL

- STS (SS) de 24 de juny de 2009 (*ponent Sr. de Castro Fernández*), núm. 8, 2010.
STSJ (SS) 191/2009, de 6 de maig (*ponent Sra. Llompert Bennàssar*), núm. 8, 2010.
STS (SS) 842/2018, de 18 de setembre (*ponent Sr. Sempere Navarro*), núm. 17, 2019.

INDEMNITZACIÓ

- STS (SS) de 17 de juliol de 2007 (*ponent Sr. López-García de la Serrana*) i STS (SS) de 17 de juliol de 2007 (*ponent Sr. Castro Fernández*), núm. 6, 2008.
STS (SS) 23 de setembre de 2008 (*ponent Sra. Calvo Ibarlucea*), núm. 7, 2009.
SJS 416/2013, de 19 de desembre (*ponent Sra. Fernández Prieto*), núm. 12, 2014.

JORNADA LABORAL

- STS (SS) de 25 de febrer de 2003 (*ponent Sr. García Sánchez*), núm. 2, 2004.
STS (SS) de 12 de gener de 2005 (*ponent Sr. Sánchez Pego*), núm. 4, 2006.

JUBILACIÓ

- STSJ (SS) 12/2021, d'1 de febrer (*ponent Sr. Oliver Reus*), núm. 20, 2021.

PERSONAL DE LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

- STS (SS) de 27 de maig de 2002 (*ponent Sr. Martín Correa*), núm. 1, 2003.
IAN de 28 d'octubre de 2010 (*ponent Sr. de No Alonso-Misol*), núm. 9, 2011.
STS (SS) de 22 de juliol de 2013 (*ponent Sr. Desdentado Bonete*), núm. 12, 2014.

RECONVENCIÓ

- SJS 1 283/2009 (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 8, 2010.

REPRESENTACIÓ SINDICAL

- SJS 1 110/2011 (*ponent Sra. Lillo Pastor*), núm. 10, 2012.

RISCOS LABORALS

- SAP (S. 2a) 115/2007, de 6 de març (*ponent Sr. Calderón Susín*), núm. 6, 2008.
STS (SS) de 17 de juliol de 2007 (*ponent Sr. López-García de la Serrana*) i STS (SS) de 17 de juliol de 2007 (*ponent Sr. Castro Fernández*), núm. 6, 2008.

SALARI

SJS 445/2015, de 20 d'octubre (*ponent Sra. de Andrés Pardo*), núm. 14, 2016.

STS (SS) 853/2016, de 18 d'octubre (*ponent Sr. López García de la Serrana*), núm. 15, 2017.

SUCCESSIÓ D'EMPRESA

STSJ (SS) 127, de 5 de març de 2004 (*ponent Sr. Wilhelmi Lizaur*), núm. 3, 2005.

SJS 1 544/2010 (*ponent Sr. Pozo Moreira*), núm. 9, 2011.

SJS 3 326/2012 (*ponent Sr. Álvarez Rodríguez*), núm. 11, 2013.

TRASLLAT COL·LECTIU

STSJ (SS) de 22 de setembre de 2005 (*ponent Sr. Wilhelmi Lizaur*), núm. 4, 2006.

SJS 1 283/2009 (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 8, 2010.

UNIFORMITAT

SJS 1 31/2017, de 6 de febrer (*ponent Sra. Ramos Monserrat*), núm. 16, 2018.

VACANCES

STS (SS), de 24 de juny de 2009 (*ponent Sr. de Castro Fernández*), núm. 8, 2010.

STS (SS) 496/2016, de 8 de juny (*ponent Sr. Gilolmo López*), núm. 15, 2017.

VIGILÀNCIA EN EL TREBALL

SJS 1 499/2008, de 17 de desembre (*ponent Sr. Jiménez Vidal*), núm. 7, 2009.

Vid. Drets i llibertats fonamentals, Empresa, Funció pública, Procediment laboral

Responsabilitat patrimonial de l'Administració

STSJ (SCA) 254, de 8 de març de 2002 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 1, 2003.

ITS (Sala especial de conflictes de competència) 33/2001, de 17 de desembre (*ponent Sr. Álvarez-Cienfuegos Suárez*), núm. 1, 2003.

STS (SCA) de 29 d'octubre de 2014 (*ponent Sr. Trillo Torres*), núm. 13, 2015.

STSJ (SCA) 588, de 7 d'octubre de 2015 (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 14, 2016.

STSJ (SCA) 316/2017, de 4 de juliol (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 16, 2018.

STS (SCA) 1999/2018, de 28 de maig (*ponent Sr. Trillo Alonso*), núm. 17, 2019.

STSJ (SCA) 42/2018, de 31 de gener (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 17, 2019.

STSJ (SCA) 182/2018, de 17 d'abril (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 17, 2019.

STSJ (SCA) 296/2018, de 5 de juny (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 17, 2019.

Vid. Ordenació del territori i urbanisme

Sanitat i salut pública

STC 109/2003, de 5 de juny (*ponent Sr. Vives-Antón*), núm. 2, 2004.

STSJ (SCA) 396, de 25 d'abril de 2006 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 5, 2007.

STSJ (SS) 191/2009, de 6 de maig (*ponent Sra. Llompарт Bennassar*), núm. 8, 2010.

- SAP (S. 1a) 11/2009, d'11 de febrer (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*), núm. 8, 2010.
SAP (S. 1a) 122/2011, de 22 de novembre (*ponent Sra. Martín Hernández*), núm. 10, 2012.
SAP (S. 1a) 243/2014, de 5 de desembre (*ponent Sra. Díaz Sastre*), núm. 13, 2015.
SAP (S. 2a) 188/2019, de 29 d'abril (*ponent Sra. González Miró*), núm. 18, 2020.

Serveis socials

- STC 239/2002, d'11 de desembre (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 2, 2004.

Societat rural menorquina

Vid. Usos i costums

Subvencions

- STC 175/2003, de 30 de desembre (*ponent Sr. Gay Montalvo*), núm. 3, 2005.
STC 179/2013, de 21 d'octubre (*ponent Sr. González Rivas*), núm. 12, 2014.
STC 164/2014, de 7 d'octubre (*ponent Sr. Narváez Rodríguez*), núm. 13, 2015.

Successions

CAPACITAT PER TESTAR

- SAP (S. 3a) 348/2018, de 18 de setembre (*ponent Sr. Gibert Ferragut*), núm. 17, 2019.

CÀRREGA MODAL

- STSJ (SCP) 4/2005, de 24 de novembre (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 5, 2007.

CONDICIÓ D'HEREU

- STSJ (SC) 1/2001, de 28 de setembre (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 1, 2003.
STSJ (SCP) 2/2013, de 6 de maig (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 12, 2014.

DEFINICIÓ

- STSJ (SC) 3/2001, de 20 de desembre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 1, 2003.

DONACIÓ UNIVERSAL

- STSJ (SCP) 1/2001, de 28 de setembre (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 1, 2003.
STSJ (SCP) 1/2009, de 30 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 8, 2010.
SAP (S. 3a) 170/2019, de 30 d'abril (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 19, 2020.

DRET DE REPRESENTACIÓ

- SAP (S. 3a) 170/2017, de 2 de juny (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 16, 2018.

ESCRITURA D'ESPÒLITS

STSJ (SCP) 2/2006, de 28 de febrer (*ponent Sr. Masot Miquel*), núm. 5, 2007.

FIDEÏCOMÍS

STSJ (SCP) 1/2010, d'1 de febrer (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 9, 2011.

HERÈNCIA

STSJ (SC) 1/2003, de 12 de març (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 2, 2004.

STSJ (SC) 1/2004, de 10 de maig (*ponent Sr. Monserrat Quintana*), núm. 3, 2005.

SAP (S. 5a) 425/2004, de 22 d'octubre (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 4, 2006.

STSJ (SCP) 4/2012, de 24 d'octubre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 11, 2013.

HEREU DISTRIBUÏDOR

STSJ (SCP) 4/2010, de 30 de setembre (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 9, 2011.

INTESTADA

STSJ (SCP) 4/2012, de 24 d'octubre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 11, 2013.

LLEGAT

SAP (S. 5a) 96/2016, de 12 d'abril (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 15, 2017.

STSJ (SCP) 4/2018, de 13 de desembre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 17, 2019.

SAP (S. 5a) 80/2019, de 14 de març (*ponent Sr. Oliver Koppen*), núm. 19, 2020.

LLEGÍTIMA

IAP 122/2003, de 29 de desembre (*ponent Sr. Oliver Barceló*), núm. 2, 2004.

STSJ (SCP) 1/2009, de 30 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 8, 2010.

STSJ (SCP) 2/2009, de 27 de juliol (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 8, 2010.

STSJ (SCP) 2/2014, de 5 de juny (*ponent Sr. Monserrat Quintana*), núm. 13, 2015.

STSJ (SCP) 2/2015, de 23 de novembre (*ponent Sr. Aguiló Monjo*), núm. 14, 2016.

SAP (S. 5a) 70/2015, de 23 de març (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 14, 2016.

STS (SC) 161/2016, de 16 de març (*ponent Sr. Orduña Moreno*), núm. 15, 2017.

SAP (S. 5a) 46/2016, de 22 de febrer (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 15, 2017.

SAP (S. 3a) 529/2020, de 30 de desembre (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*), núm. 20, 2021.

PACTE SUCCESSORI

SAP (S. 4a) 368/2014, de 30 de setembre (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 13, 2015.

SAP (S. 3a) 309/2017, de 10 d'octubre (*ponent Sr. Gómez Martínez*), núm. 16, 2018.

SAP (S. 3a) 529/2020, de 30 de desembre (*ponent Sr. Izquierdo Téllez*), núm. 20, 2021.

RESERVA VIDUAL

STSJ (SCP) 3/2010, de 25 de maig (*ponent Sra. Vidal Mercadal*), núm. 9, 2011.

STSJ (SCP) 2/2013, de 6 de maig (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 12, 2014.

TESTAMENT HOLÒGRAF

SAP (S. 3a) de 8 de novembre de 2002 (*ponent Sr. Moragues Vidal*), núm. 1, 2003.

SAP (S. 5a) 96/2016, de 12 d'abril (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 15, 2017.

SAP (S. 5a) 19/2017, de 25 de gener (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 16, 2018.

SAP (S. 3a) 316/2019, de 30 de juliol (*ponent Sr. Artola Fernández*), núm. 19, 2020.

TESTAMENT MANCOMUNAT

SAP (S.5a) 509/2006, de 24 de novembre (*ponent Sr. Zaforteza Fortuny*), núm. 6, 2008.

TESTIMONIS

IAP (S. 5a.) 91/2009, de 4 de maig (*ponent Sr. Sola Ruiz*), núm. 8, 2010.

USDEFRUIT

STSJ (SCP) 1/2010, d'1 de febrer (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 9, 2011.

STSJ (SCP) 2/2013, de 6 de maig (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 12, 2014.

SAP (S. 5a) 46/2016, de 22 de febrer (*ponent Sr. Ramón Homar*), núm. 15, 2017.

STSJ (SCP) 4/2018, de 13 de desembre (*ponent Sr. Capó Delgado*), núm. 17, 2019.

Vid. Donació, Dret de família

Telecomunicacions

SAP (S. 2a.) 16/2006, de 16 de gener (*ponent Sr. Gómez-Reino Delgado*), núm. 5, 2007.

STSJ (SCA) 396, de 25 d'abril de 2006 (*ponent Sr. Delfont Maza*), núm. 5, 2007.

Transport aeri

Vid. Obligacions i contractes

Tribunal constitucional

MEMBRES

STC 49/2008, de 9 d'abril (*ponent Sr. Pérez Tremps*), núm. 7, 2009.

Vid. Drets i llibertats fonamentals

Turisme

SAP (S. 3a) de 22 de març de 2002 (*ponent Sr. Rigo Rosselló*), núm. 1, 2003.

STSJ (SCA) 158/2020, de 29 d'abril (*ponent Sr. Socías Fuster*), núm. 19, 2020.

IMPOST D'ESTADES TURÍSTIQUES

STSJ (SCA) 24/2020, de 27 de gener (*ponent Sr. Fiol Gomila*), núm. 18, 2020.

Urbanisme

Vid. Ordenació del territori i urbanisme

Usos i costums

STSJ (SCP) 1/2005, de 14 de gener (*ponent Sr. Muñoz Jiménez*), núm. 4, 2006.

Violència de gènere

SAP (S. 1a) 4/2008, de 16 de gener (*ponent Sr. Arbona Femenia*), núm. 7, 2009.

Vid. Dret de família, Procés penal

Vitalici

Vid. Obligacions i contractes

