

## JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segon semestre de 2016

Eva Pons Parera\*

Agustí Pou Pujolràs\*\*

### Resum

El text recull les resolucions del Tribunal Constitucional que afecten els usos i els drets lingüístics i el règim jurídic de la llengua dictades durant el segon semestre de 2016.

Paraules clau: Tribunal Constitucional; jurisprudència; dret lingüístic; llengua oficial.

## CONSTITUTIONAL COURT JURISPRUDENCE

### Abstract

*The text includes the rulings that affect the uses, the linguistic rights and the legal system of the Language issued by the Spanish Constitutional Court during the second half of the year (between July and December 2016).*

*Keywords: Spanish Constitutional Court; jurisprudence; Linguistic Law; official language.*

Durant el període comprès en aquesta crònica, de juliol a desembre de 2016, la llengua apareix, de manera tangencial, en tres sentències del Tribunal Constitucional (TC). El pronunciament més rellevant és la STC 228/2016, de 22 de desembre, sobre el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Govern estatal contra la Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, que declara la inconstitucionalitat de diversos preceptes, entre d'altres els relatius a la "diplomàcia cultural", per vulneració de la competència estatal sobre les relacions internacionals. Les altres dues resolucions, STC 224 i 225/2016, de 19 de desembre, de contingut idèntic, s'emmarquen en la intervenció del TC en el procés català, i la referència lingüística hi presenta un caràcter merament negatiu, per la qual cosa només les esmentem en aquesta introducció.

---

\* Eva Pons Parera, professora de dret constitucional de la Universitat de Barcelona.

\*\* Agustí Pou Pujolràs, professor associat de filologia catalana de la Universitat de Barcelona.

**Citació recomanada:** PONS PARERA, EVA; POU PUJOLRÀS, AGUSTÍ. «Jurisprudència del Tribunal Constitucional. Segon semestre de 2016», *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 67, 2017, p. 365-368. DOI: [10.2436/rld.i67.2017.2962](https://doi.org/10.2436/rld.i67.2017.2962).

En efecte, les STC 224 i 225/2016 ([BOE núm. 23, de 27 de gener de 2017](#)) al·ludeixen només a la llengua per tal d'excloure l'afectació d'aquesta matèria (i altres de reservades a les lleis de desenvolupament especial de l'Estatut, previstes en l'article 62.2 de l'Estatut d'autonomia) per tres iniciatives legislatives que el Parlament de Catalunya havia aprovat elaborant mitjançant ponència conjunta (art. 126 del Reglament del Parlament de Catalunya). Concretament, es tracta de les proposicions de llei de protecció social catalana, del règim jurídic català (també coneguda com a "Llei de transitorietat jurídica") i de l'Administració tributària catalana. Els recurrents, diputats dels grups parlamentaris Socialista i de Ciutadans en el Parlament, respectivament, plantegen recurs d'empara per la vulneració del dret a l'exercici de les funcions representatives (art. 23.2 CE), amb l'argument que la qualificació de les iniciatives per part de la Mesa, que consideren inadequada, com a lleis de desenvolupament bàsic, els obliga a intervenir en una ponència, en contra de la seva voluntat. La interpretació que realitza el TC del precepte estatutari es resumeix en el paràgraf següent: "*no sólo se trata de una lista cerrada y taxativa de materias, sino que, además, del tenor literal del art. 62.2 EAC se desprende que sólo son leyes de desarrollo básico del Estatuto las que regulan «directamente» dichas materias, lo que excluye toda interpretación flexible o extensiva al calificar las iniciativas que se presenten bajo su cobertura y, correlativamente, al acordar la apertura del procedimiento legislativo especial previsto en el art. 126 RPC para su tramitación.*" Sense poder analitzar aquí el debat de fons, que s'inscriu en el dret parlamentari, esmentem que l'estimació dels recursos d'empara comporta també l'anul·lació dels acords de la Mesa del Parlament.

[Sentència del Tribunal Constitucional 228/2016, de 22 de desembre. Recurs d'inconstitucionalitat. Ple. Ponent: Andrés Ollero Tassara. Vots particulars: magistrada Adela Asua Batarrita, al qual s'adhereix Fernando Valdés Dal-Ré; i magistrat Juan Antonio Xiol Rius. BOE núm. 23, de 27 de gener de 2017.](#)

L'Advocacia de l'Estat, en nom del president del Govern, va interposar recurs d'inconstitucionalitat contra els articles 1 a 9, 26 i 29 a 38 de la Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. Els motius de la impugnació són de tipus competencial. En el recurs se sosté que la llei catalana vulnera la competència exclusiva de l'Estat sobre les relacions internacionals (art. 149.1.3 CE, en relació amb els art. 63, 93 a 96 i 97 CE) i, de forma mediata, les previsions de la Llei 2/2014, de 25 de març, de l'acció i del servei exterior de l'Estat, a més de diversos articles de l'Estatut d'autonomia relatius a les relacions amb la Unió Europea i l'acció exterior de la Generalitat (art. 184 a 192 i 193 i seg. EAC).

En una crònica anterior ([Revista de Lengua i Dret núm. 65, p. 221-222](#)) vam recollir la Interlocutòria 122/2015, de 7 de juliol, que prorrogava la suspensió d'una part dels preceptes impugnats, després dels cinc mesos de suspensió automàtica (art. 161.2 CE). Finalment, no s'observa una coincidència entre els preceptes suspesos llavors i els declarats inconstitucionals pel TC, pel marc de la sentència actual. Relacionat amb això, els dos vots particulars (signats, com és darrerament habitual, pels magistrats Adela Asúa i Juan Antonio Xiol) coincideixen a destacar una certa incoherència interna entre la fonamentació general aparentment oberta de la sentència i les conseqüències que se n'extreuen quant a la inconstitucionalitat de preceptes concrets, així com la manca d'una argumentació prou precisa sobre les raons que impedirien una interpretació dels mateixos preceptes de conformitat amb la Constitució.

Així, el paràmetre general d'enjudiciament es configura –dins dels fonaments jurídics tercer i quart– a partir de la remissió a pronunciaments anteriors (STC 31/2010, sobre l'EAC, i les posteriors [46/2015](#) i [85/2016](#), sobre altres lleis catalanes), on es reiterava la doctrina clàssica que impedeix identificar la matèria inclosa en l'article 149.1.3 CE amb tot tipus d'activitat amb un abast o una projecció exterior (en positiu, *ius legationis* i *ius contrahendi*). Tot seguit, tot i admetre la naturalesa no competencial de diversos articles adduïts per la representació estatal (art. 63, 93, 94, 95, 96 i 97 CE), el TC considera que aquests preceptes contribueixen a delimitar la competència a partir de l'article 149.1.3 CE, de manera que l'Estat pot fixar mesures que regulin i coordinin les actuacions autonòmiques amb projecció exterior. Quant a l'àmbit d'actuació de les comunitats autònomes, s'admet *prima facie* l'existència d'una acció exterior en el marc de la Unió Europea –on es produeix l'afectació major de les seves competències– i també fora d'aquesta, vinculada a la defensa d'interessos derivats de l'exercici de les seves competències, tot respectant la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals (art. 193 EAC i [STC 31/2010](#), FJ 125 i 126).

La connexió amb la temàtica lingüística s'observa en dos punts de l'enjudiciament del TC. El primer, en examinar l'article 3 de la Llei 16/2014, que defineix els "Principis rectors de l'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea", i en particular el consignat en l'apartat e, relatiu a "El reconeixement del dret de les persones i dels pobles a la defensa i la promoció de la cultura, la llengua i la identitat pròpies, l'impuls dels valors de convivència multicultural, el reconeixement del dret a decidir dels pobles, el reconeixement dels drets socials, educatius i sanitaris i el suport als sectors més vulnerables de la societat." Malgrat que la ITC 122/2015, FJ 5, havia fonamentat en la possibilitat d'una interpretació constitucional del "dret a decidir" l'aixecament de la suspensió d'aquest precepte, el TC declara inconstitucional el seu incís inicial ("el reconeixement del dret a decidir dels pobles"), que vincula indestriablement amb el dret d'autodeterminació o la sobirania dels pobles. L'argumentació de la Sentència és la següent:

*"El inciso en cuestión viene a habilitar a la Generalitat de Cataluña para apoyar procesos de independencia en otros Estados, lo que en modo alguno tiene acomodo en las facultades que le corresponden a la Generalitat en su acción exterior; que está ligada por disposición expresa del art. 193 EAC, como queda dicho, a la promoción de los intereses autonómicos mediante el ejercicio de acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias, y siempre con respeto de las competencia estatal exclusiva en materia de política internacional y relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE). En suma, la Generalitat de Cataluña carece de competencia para llevar a cabo el reconocimiento del derecho a la autodeterminación o a la soberanía de pueblo alguno, por cuanto este tipo de reconocimientos solo corresponde al Estado español, como sujeto de Derecho internacional público. No otra es la interpretación del derecho a la autodeterminación que resulta del Derecho internacional, pudiendo citarse en especial el art. 1.2 de la Carta de Naciones Unidas y su desarrollo en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de Naciones Unidas (Resoluciones 1514-XV de 1960 y 2625-XXV de 1970)."* (STC 228/2016, FJ 6)

En segon terme, la qüestió lingüística es troba relacionada amb la previsió de la «diplomàcia cultural» en l'article 2.j de la Llei 16/2014 (on s'inclouen "les activitats de diplomàcia pública de Catalunya que consisteixen en la projecció internacional de la creació, la indústria i la llengua catalanes, en el suport a la formació exterior dels creadors i en la participació en organitzacions culturals internacionals, d'acord amb la normativa vigent"), com també en les altres mencions genèriques del text legal a la «diplomàcia pública de Catalunya» (articles 34 a 38). La interlocutòria prèvia va ratificar la suspensió dels preceptes citats, en raó d'un criteri interpretatiu contrari al reconeixement d'una subjectivitat internacional pròpia de Catalunya, d'acord amb el qual «*los entes territoriales dotados de autonomía no son sujetos internacionales y no pueden, en consecuencia, participar en las relaciones internacionales*» (ITC 122/2015, FJ 5). En aquest respecte, i sobre la base de la transcripció de les definicions incloses en el text legal, el TC conclou:

*"(...) la llamada en la Ley 16/2014 "diplomacia pública" se configura como un conjunto de actuaciones con incidencia exterior; no vinculadas al ejercicio de competencias autonómicas, que dirige y coordina la Generalitat y cuyos destinatarios pueden perfectamente ser los Estados u organizaciones internacionales como sujetos de Derecho internacional, a tenor de las finalidades que persigue. Así las cosas, las definiciones de "diplomacia" recogidas en los apartados i), j), k) y l) del artículo 2 y la regulación contenida en el art. 38 de la Ley 16/2014 son inconstitucionales y nulas, puesto que configuran una actuación exterior de la Generalitat que no se vincula a sus competencias, asume como destinatarios a sujetos del Derecho internacional y se prevé dirigida y coordinada por la propia Generalitat, sin respetar la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE, ni las funciones de dirección de la política exterior que, según el art. 97 CE, corresponden al Estado."* (STC 228/2016, FJ 11)

L'anterior és complementat amb un argument *a contrario*, amb fonament en la STC 31/2010, FJ 129, que pretén destacar que el concepte de "diplomàcia pública" no troba empara estatutària. La sentència esmentada feia un pronunciament interpretatiu sobre l'article 200 EAC (que estableix la promoció per la Generalitat de "la projecció internacional de les organitzacions socials, culturals i esportives de Catalunya i, si escau, llur afiliació a les entitats afins d'àmbit internacional"), fonamentat en l'expressió literal "si escau", que segons el TC "*supone la supeditación de la acción de la Generalitat a lo que se disponga tanto en la normativa reguladora de las entidades de ámbito internacional a las que se pretenda afiliarse como a la que dicte el Estado en el ejercicio de la competencia exclusiva del art. 149.1.3 CE*" (STC 228/2016, FJ 11). Els vots particulars d'Adela Asúa i Juan Antonio Xiol assenyalen que, d'una lectura conjunta de la llei, s'extreu que,

en realitat, la denominació legal controvertida cobreix les activitats de “paradiplomàcia”, des de fa molt temps realitzades pels ens polítics territorials, i que l’argumentació de la majoria del TC se situa al marge de l’evolució real en aquest àmbit.

En conclusió, i sense que s’observi sovint una argumentació prou sòlida o coherent per a fonamentar la inconstitucionalitat dels preceptes qüestionats –com destaquen els dos vots particulars–, la sentència declara la nul·litat de les definicions dels apartats *i, j, k i l* de l’art. 2; de l’incís inicial de l’article 3; de l’article 26.1.e –sobre les relacions de Catalunya amb els consolats–; de l’expressió “Diplomàcia pública de Catalunya” que rubrica el capítol I del títol IV, i de l’article 38. D’altres preceptes legals impugnats són objecte de pronunciaments interpretatius que en salven la constitucionalitat: articles 1, 3 i 4, quant a la noció de “l’acció exterior de Catalunya”, així com el darrer incís del paràgraf inicial de l’article 1.1; els articles 1.1.b i 7.1, que inclouen l’expressió “actor internacional actiu”; els apartats *a* i *d* de l’article 2 i l’article 7.2.e, relatius als acords de col·laboració; i l’incís “com un actor internacional compromès, solidari i responsable” de l’apartat *a* de l’article 4.