

JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Primer semestre de 2017

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 primer semestre de 2017.

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 first half of the year (between January and June 2017).

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

* Eva Pons Parera, professora de dret constitucional de la Universitat de Barcelona. evapons@ub.edu

** Agustí Pou Pujolràs, professor associat de filologia catalana de la Universitat de Barcelona. agustipou@ub.edu

Citació recomanada: PONS PARERA, EVA; POU PUJOLRÀS, AGUSTÍ. «Jurisprudència del Tribunal Constitucional. Primer semestre de 2017». *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 68, 2017, p. 250-254. DOI: [10.2436/rld.i68.2017.3024](https://doi.org/10.2436/rld.i68.2017.3024).

Durant el primer semestre de l'any 2017 no hi ha resolucions del Tribunal Constitucional que fixin doctrina sobre el règim lingüístic. Recollim en aquesta introducció quatre resolucions que contenen referències a les llengües oficials, si bé només dues mereixen després un comentari individualitzat.

D'una banda, les referències al règim lingüístic es localitzen en dos pronunciaments que exemplifiquen la conflictivitat competencial existent entre Estat i Generalitat de Catalunya en àmbits diversos: l'ordenació dels registres, en la STC 67/2017, de 25 de maig, i la comunicació audiovisual, en la STC 78/2017, de 22 de juny, la qual és objecte d'una ressenya individual.

En la [STC 67/2017](#) esmentada la referència lingüística és molt tangencial, atès que es limita a la transcripció de l'article 147.1.a de l'Estatut d'autonomia de 2006, que inclou dins la competència de la Generalitat en matèria de nomenament de notaris i registradors l'acreditació del coneixement de la llengua catalana, per bé que la resolució del conflicte es basa en l'apartat c de l'article 147.1, relatiu a les demarcacions registrals. El TC hi precisa, en un sentit restrictiu, els pronunciaments de la STC 31/2010 (FJ 90), en exclou de la potestat normativa autoorganitzativa (que des de la STC 18/1982 s'ha considerat inclosa en la funció executiva autonòmica) la reorganització de les oficines registrals, un aspecte que la Generalitat al·legava que constitueix un aspecte organitzatiu extern o aliè al contingut propi de la funció registral, però que el TC emmarca en «l'ordenació» dels registres corresponent a l'Estat (art. 149.1.8 CE).

D'altra banda, la [STC 71/2017, de 5 de juny](#), dictada en un recurs d'empara (Sala Segona, ponent Encarna Roca i Trias), i que tampoc no és objecte de comentari ulterior, s'emmarca en la judicialització del procés sobiranista. Amb un objecte coincident amb el de les STC 224 i 225/2016 (vegeu el [núm. 66 de la Revista de Llengua i Dret](#), de desembre de 2016, pàg. 365-366), els parlamentaris del Partit Popular Català —en els casos previs els recurrents eren el Grup Parlamentari Socialista i el de Ciutadans— qüestionen la decisió de la Mesa del Parlament de Catalunya de tramitar mitjançant ponències conjuntes l'elaboració de tres proposicions de llei, amb l'argument que no tracten matèries pròpies de les lleis de desenvolupament bàsic de l'Estatut, entre les quals l'article 62.2 EAC inclou les llengües pròpia i oficials. La STC 71/2017, que reproduïx la fonamentació de la STC 224/2016 (FJ 4), no acull l'excepció de cosa jutjada adduïda per la lletrada del Parlament —els acords de la Mesa ja havien estat declarats nuls—, atesa l'admissibilitat en el procediment d'empara de pronunciaments merament declaratius de la vulneració de drets fonamentals (art. 23 CE).

Finalment, fem ressenya de la Interlocutòria 40/2017, de 28 de febrer, que inadmet la demanda d'empara d'un penat en contra de la política penitenciària d'allunyament dels presos bascos. El TC hi cita *a contrario* la STC 201/1997, de 25 de novembre, en què s'admetia la vulneració del dret a la intimitat familiar per la decisió administrativa que impedia a un pres parlar en eusquera amb els seus familiars, en el marc d'una fonamentació jurídica que és íntegrament qüestionada pel vot particular que inclou la Sentència del magistrat Juan Antonio Xiol Ríos amb l'adhesió dels magistrats Adela Asúa Batarrita i Fernando Valdés Dal-Ré.

[Sentència del Tribunal Constitucional 78/2017, de 22 de juny de 2017. Recurs d'inconstitucionalitat. Ple. Ponent: Antonio Narváez Rodríguez. BOE núm. 171 de 19 de juliol de 2017.](#)

El Tribunal Constitucional resol, amb un retard d'onze anys, el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel president del Govern de l'Estat contra la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de comunicació audiovisual de Catalunya. La disposició legal objecte del recurs acull nombroses referències lingüístiques, que no són directament qüestionades pel recurs, que abasta cinquanta-nou preceptes dels cent cinquanta que comprèn aproximadament el text legal. Malgrat això, la llengua catalana —i l'occitana—, pel que fa a la seva presència en els mitjans, són intensament afectades per la disputa competencial, en el context d'un sistema de mitjans de comunicació audiovisual en què els mitjans de dependència estatal utilitzen el castellà (amb presència testimonial d'altres llengües oficials, en els espais coneguts com a «desconnexions»), de manera que la garantia de la presència de la llengua catalana depèn de l'àmbit d'actuació propi de la Generalitat, a través dels mitjans públics o de l'establiment d'obligacions lingüístiques per als mitjans o operadors privats que hi estan vinculats.

Quant al fons del conflicte competencial, l'Estat considera que la llei catalana vulnera la competència exclusiva estatal sobre les telecomunicacions (art. 149.1.21 CE) i la competència bàsica sobre mitjans audiovisuals (art. 149.1.23 CE). Per la seva banda, la Generalitat planteja la necessitat d'ajustar la interpretació dels títols estatals

als canvis tecnològics: d'una banda, per la superació de les limitacions tècniques que justificaven la reserva a l'Estat de la gestió unitària dels aspectes tècnics relatius al domini públic radioelèctric (STC 168/1993, FJ 2, entre d'altres), avui superades amb l'aparició d'altres suports (cable, mitjans òptics o electromagnètics, etc.); i, d'una altra, per la tendència a la *despublicació* de la ràdio i la televisió dins la legislació estatal (Llei 37/1995, de 12 de desembre, de la televisió per satèl·lit; Llei 42/1995, de 22 de desembre, de la televisió per cable; i la llavors projectada Llei general de comunicació audiovisual), a més de la necessitat d'incorporar al paràmetre d'enjudiciament el nou article 146 de l'Estatut d'autonomia de 2006. A l'últim, la representació lletrada de la Generalitat considera que el fet que el Parlament de Catalunya s'avanci a una legislació estatal no adaptada als nous canvis tecnològics no pot fonamentar un retret competencial.

Aquestes al·legacions de la Generalitat no són acollides pel TC, que manté la seva doctrina tradicional que distingeix els títols dels apartats 21 i 27 de l'article 149.1 en funció de l'afectació dels «aspectes tècnics» del suport o instrument utilitzat —competència exclusiva estatal— o de la vinculació amb la «llibertat d'expressió» —competència bàsica estatal (FJ 4).

L'enjudiciament de les previsions del text legal s'estructura en funció de la distinció anterior: primer, des de la perspectiva de l'article 149.1.21 CE (FJ 6 a 9), i posteriorment pel que fa a la infracció al·legada de l'article 149.1.27 CE (FJ 10 a 15). Tot i l'abast molt ampli de la impugnació estatal, cal notar que el TC considera totalment mancada de fonamentació una part del recurs (FJ 5), de manera que no entra a enjudiciar diversos preceptes impugnats, a banda d'apreciar la pèrdua parcial d'objecte del recurs —en allò que afecta el pas del model analògic al digital—, i conclou, en la part dispositiva de la Sentència, la nul·litat de vuit preceptes de la Llei 22/2005, la interpretació conforme d'altres sis i la desestimació de la impugnació pel que fa a la resta.

Quant a la presència de la qüestió lingüística del procediment constitucional, es localitza principalment en tres punts:

a) En el FJ 6.B s'analitzen els articles 18 a 22 de la Llei 22/2015, relatius als plans tècnics autonòmics de televisió i ràdio. El TC hi declara la inconstitucionalitat de l'apartat segon de l'article 18, que considera contrari a la competència exclusiva estatal sobre la planificació de l'espai radioelèctric, amb l'afirmació que els plans de la Generalitat resten en tot subordinats als plans tècnics que estableixi el Govern estatal (i no només en els aspectes considerats «bàsics», com deia el precepte anul·lat). La referència lingüística apareix en la defensa competencial de la Llei per part de la representació lletrada de la Generalitat, que addueix: «En la medida en que la planificación del espacio radioeléctrico incide en el ejercicio de la libertad de expresión, el artículo 18.2 de la Ley 22/2005 reconoce la capacidad del Gobierno de la Generalitat para, a través del procedimiento y con los instrumentos que el legislador estatal establezca, participar en dicha planificación. El artículo 22 de la Ley 22/2005 concreta la participación autonómica en la emisión de un informe previo a la habilitación de bandas, canales y frecuencias para la prestación de servicios de comunicación que afecten al territorio de Cataluña, vinculándola con tres ámbitos: la preservación del pluralismo lingüístico y cultural, la competencia en la prestación de servicios audiovisuales y la industria audiovisual catalana». Pel que fa a l'apartat primer de l'article 22 —relatiu a la participació de la Generalitat en la planificació estatal—, el TC fixa una interpretació conforme amb la Constitució, condicionada pel que s'ha dit prèviament en relació amb l'article 18.2 de la Llei; mentre que, per contra, declara la inconstitucionalitat de l'apartat segon de l'article 22, que concreta la tècnica a través de la qual s'exerceix la participació de la Generalitat en la planificació esmentada (informe previ), de manera que resta eliminada la garantia legal d'un procediment de participació autonòmica en la decisió que correspon adoptar al Govern central, mitjançant l'aprovació dels plans tècnics estatals, que en la pràctica determinen la configuració del sistema de mitjans audiovisuals i, indirectament, la presència de les diverses llengües en aquests.

b) En segon terme, en el FJ 6.D.a, quan analitza l'article 111.2.j de la Llei 22/2005, relatiu a les potestats d'inspecció, control i sanció de la Generalitat, el TC estima la pretensió de nul·litat estatal pel que fa al control de la Generalitat dels «aspectes tècnics», tot salvant expressament allò que afecta la llengua, en considerar que «corresponde a la Comunidad Autónoma el otorgamiento de la licencia audiovisual, cuando ésta sea requerida, así como el ejercicio de las potestades de inspección y sanción ligadas a la licencia; esto es, garantizar que la prestación del servicio de comunicación audiovisual se realiza con licencia —o verificar ex post, en su caso, el cumplimiento de los requisitos necesarios cuando el servicio esté sujeto a un régimen

de comunicación previa—, y controlar el cumplimiento de las condiciones establecidas en la licencia, así como la observancia de los principios básicos reguladores de la actividad audiovisual (art. 80 Ley 22/2005), la protección de la infancia y la juventud (art. 81) o las obligaciones establecidas en relación con la presencia de la lengua y cultura catalanas (art. 86 de la Ley 22/2005), entre otras. Por el contrario, corresponde al Estado el ejercicio de las potestades de inspección y sanción vinculadas a su competencia exclusiva para la ordenación del dominio público radioeléctrico y, muy particularmente, de los aspectos técnicos atinentes a la regulación del soporte o instrumento del cual la radio y la televisión se sirven (STC 72/2014, FJ 3)».

c) Un darrer bloc d'impugnacions (articles. 1.a, 2.b i d, 28, 33.5, 66 a 69 i 133.l de la Llei 22/2005) en què se suscita el tema lingüístic, sempre per part de la representació processal de la Generalitat, és el relatiu a la imposició d'obligacions de servei públic als operadors de xarxes i distribuïdors de serveis. La Sentència recull les alegacions de la representació lletrada de la Generalitat, en dir: «La liberalización que opera la Ley 22/2005 comporta, en palabras de la Letrada del Parlamento, la imposición a los distribuidores de servicios de comunicación audiovisual de una serie de obligaciones que afectan a los contenidos audiovisuales para garantizar la formación de una opinión pública libre y plural y los derechos de los usuarios; de la misma manera que lo hace la disposición adicional décima de la Ley 32/2003 respecto a los distribuidores de servicios de difusión por cable, o la Ley catalana 8/1996, de 15 de julio, reguladora de la programación audiovisual distribuida por cable o las obligaciones específicas de política lingüística de la ley catalana 1/1998, de 7 de enero.»

El TC considera inscrites en la competència de la Generalitat en matèria de mitjans de comunicació les obligacions imposades als operadors dels serveis de comunicació audiovisual, en estimar que «Este tipo de obligaciones es equivalente a las establecidas en la ley básica estatal, bajo la rúbrica “derechos del público” y que, por tanto, todo prestador de servicios de comunicación audiovisual debe cumplir. Tal es el caso, por ejemplo, de lo que dispone el artículo 5 de la Ley general de la comunicación audiovisual, que se refiere al derecho a la diversidad cultural y lingüística en la programación y a la consecuente reserva a favor de programadores independientes; o el artículo 6 de la Ley general de la comunicación audiovisual, que reconoce el derecho a una comunicación audiovisual transparente y, por tanto, el derecho a la información sobre la dirección de establecimiento del prestador del servicio, sobre la programación televisiva con suficiente antelación, etc.» (FJ 7).

Concloem amb unes apreciacions crítiques sobre el passatge transcrit: d'una banda, la legislació catalana és validada pel TC en tant que s'assimila a l'estatal bàsica —i no com a expressió de l'autogovern; i, d'altra, resulta poc comprensible la connexió que s'hi estableix entre la «diversitat lingüística» i la «consegüent reserva a favor de programadors independents». En tot cas, no és a través de la inclusió de normes de principis en la legislació estatal citada pel TC que s'assoleix la protecció i el foment de la diversitat lingüística, quan després això darrer no té un trasllat a la planificació estatal dels mitjans audiovisuals, com la Sentència comentada permet i àdhuc legítima que continuï succeint.

[Interlocutòria del Tribunal Constitucional 40/2017, de 28 de febrer de 2017. Recurs d'emparament. Ple. Vot particular: Juan Antonio Xiol Ríos, al qual s'adhereixen els magistrats Adela Asúa Batarrita i Fernando Valdés Dal-Ré.](#)

El Ple del TC inadmet a tràmit el recurs d'emparament interposat per un pres en contra d'una interlocutòria de l'Audiència Nacional d'11 de maig de 2016 que li denegava la sol·licitud de trasllat a un altre centre penitenciari més proper al domicili familiar, a Guipúscoa. En els antecedents de la Interlocutòria s'exposa que el pres havia estat extradit des de França i complia una condemna de quatre anys i sis mesos de privació de llibertat per un delictes de danys en grau de temptativa i els delictes de transport d'explosius i col·laboració amb banda armada. Inicialment va ser internat en un centre penitenciari de Madrid i, després d'haver sol·licitat l'acostament al seu territori, aduint els problemes de salut del pare (qui mor abans que l'Audiència Nacional es pronunciï) i dels avis, que els impediien visitar-lo, va ser traslladat a un altre centre de Valladolid.

En la fonamentació de la demanda d'empara s'addueix que aquesta situació vulnera el dret a la vida privada i familiar (art. 18.1 CE, en relació amb l'article 8 del Conveni europeu de drets humans, CEDH), atesa la llunyania d'uns 400 km respecte de la localitat del seu domicili habitual, d'acord amb la doctrina del Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH, sentències de 25 de juliol de 2013, cas *Khodorkovskiy i Lebedev c. Rússia*,

i de 23 d'octubre de 2014, cas *Vintman c. Ucraïna*, així com en la Sentència més recent de 14 de gener de 2016, cas *Rodzevillo c. Ucraïna*, que qualifica d'ingerència desproporcionada en el dret reconegut per l'article 8.1 CEDH el rebuig de les autoritats administratives i judicials a aproximar els presos als seus familiars.

La posició de la majoria del TC considera «manifestament inexistent» o infundada la vulneració de l'article 18 CE, cosa que és obertament contradita pel vot particular, en el qual els tres magistrats dissidents avalen l'aplicació de la doctrina del TEDH a la interpretació del dret fonamental a la intimitat, a més de palesar les nombroses i constants «paradoxes» o incoherències en què incorre la fonamentació jurídica de la Sentència; a més de qüestionar que es resolgui per la via de la inadmissió un assumpte que requeria un pronunciament sobre el fons, que hauria d'haver estat estimatori de la pretensió del recurrent.

Atès l'objecte d'aquesta crònica, ens limitarem a recollir la «paradoxa» que deriva del contrast amb la STC 201/1997, de 25 de novembre, que va apreciar l'existència d'una vulneració de la intimitat familiar protegida per l'article 18.1 CE per la decisió de les autoritats penitenciàries d'impedir a un pres parlar en euskera amb els seus familiars (vegeu el [núm. 30 de la Revista](#), de desembre de 1998, pàg. 348-352, en què destacàvem que el TC situava la llibertat de tria lingüística sota l'empara del dret a la intimitat). En el FJ 5 de la Interlocutòria, just després d'emmarcar constitucionalment la qüestió analitzada en el principi de protecció de la família (art. 39.1 CE) i de la seva connexió, en la dimensió penitenciària, amb la finalitat de reeducació i reinserció social (art. 25.2 CE), el TC assenyalava: «El derecho a la intimidad personal y familiar reconocido en el art. 18.1 CE no opera como presupuesto material o fundamento del régimen jurídico de comunicaciones penitenciarias instituido en la normativa sectorial, que responde más bien a parámetros de política criminal y penitenciaria dirigidos a evitar el desarraigo de los reclusos y fomentar su resocialización, sino como límite de las restricciones aplicables a su desenvolvimiento: *vid.* STC 201/1997, de 25 de noviembre, en relación con la prohibición del uso de la lengua propia en las comunicaciones telefónicas, que considera que constituye una vulneración del art. 18.1 CE» (FJ 5).

En el vot particular, el magistrat Antonio Xiol Ríos posa en relleu el caràcter artificial (i contradictori amb la doctrina constitucional prèvia sobre l'article 18 CE) de la distinció establerta per la majoria del Tribunal —en el fragment abans transcrit— entre el cas de la STC 201/1997 i l'actual, en què justament es posa en qüestió la possibilitat mateixa de la relació familiar, i no solament la llengua en què aquesta es desenvolupa: «Esas paradojas son también evidentes en el ámbito del reconocimiento del derecho a la intimidad familiar en las relaciones penitenciarias. No parece que sea justificable desde una perspectiva axiológica que se considere conformador del núcleo esencial del derecho a la intimidad familiar de los reclusos la posibilidad de comunicar telefónicamente con sus familiares en su propio idioma hasta el límite de considerar contrario al art. 18.1 CE una decisión administrativa de prohibir a un recluso el uso del euskera en la comunicación telefónica semanal con sus familiares (así, STC 201/1997, de 25 de noviembre); y, por el contrario, que en el trámite de admisibilidad de un recurso de amparo, se tache de manifestamente inexistente una lesión de ese derecho cuando se trata de controlar decisiones que afectan a la posibilidad misma de que se mantenga una comunicación personal entre esas mismas personas que mantienen vínculos familiares» (apartat 4 del vot particular).