

JURISPRUDÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Segon semestre 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 segon 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 second half of the year (between July and December 2017).

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

* Professora de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, evapons@ub.edu.

** 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. Segon semestre de 2017». *Revista de Llengua i Dret, Journal of Language and Law*, núm. 69, (juny 2018), p. 281-295. DOI: [10.2436/rld.i69.2018.3146](https://doi.org/10.2436/rld.i69.2018.3146).

Cap al final de la VIII legislatura es van aprovar a Catalunya un seguit de lleis que contenen disposicions rellevants en matèria de llengua. Totes aquestes van ser objecte de recursos d'inconstitucionalitat interposats pel defensor del poble, el Govern de l'Estat i diputats del Grup del Partit Popular al Congrés. Així, la Llei d'acollida de persones immigrades i de les retornades a Catalunya (Llei 10/2010, de 7 de maig), la Llei del cinema (Llei 20/2010, de 7 de juliol), el Codi de consum de Catalunya (Llei 22/2010, de 20 de juliol), la Llei d'educació de Catalunya (Llei 12/2009, de 10 de juliol) o la Llei de l'occità, aranès a l'Aran (Llei 35/2010, d'1 d'octubre).

El 4 de juliol de 2017, el Tribunal Constitucional (TC) va dictar diverses sentències que resolen alguns d'aquests recursos, juntament amb l'interposat contra la Llei de la comunicació audiovisual de Catalunya (Llei 22/2005, de 29 de desembre), que tot i ser molt anterior en el temps, es resol conjuntament amb la resta d'impugnacions constitucionals en matèria lingüística. Anteriorment, el 22 de juny, ja s'havia resolt un primer recurs, de menor contingut lingüístic, contra l'esmentada Llei 22/2005. En el període que abasta aquesta crònica —el segon semestre de l'any 2017— encara no havia recaigut sentència sobre la Llei de l'occità ni sobre la Llei d'educació.

Som, doncs, davant d'una àmplia impugnació del model lingüístic que contenen diverses lleis sectorials i que constitueixen el desenvolupament d'algunes de les estipulacions de l'Estatut reformat el 2006. El Tribunal Constitucional ha optat per declarar la constitucionalitat de la majoria de preceptes impugnats, si bé en molts casos les sentències han estat interpretatives (o manipulatives) i han salvat la constitucionalitat dels preceptes entenent-los restrictivament pel que fa al potencial normalitzador del català que institueix la norma. En aquesta línia, cal destacar que la Sentència del TC 31/2010, relativa a l'Estatut d'autonomia català, ha passat a ser un referent obligat i un paràmetre rellevant de valoració constitucional. Un instrument interpretatiu al servei d'una lectura restrictiva de la normativa lingüística portada davant de la jurisdicció constitucional i dels tribunals ordinaris.

[Sentència del Tribunal Constitucional 78/2017, de 22 de juny. Recurs d'inconstitucionalitat 8112-2006. Ple. Ponent: Antonio Narváez Rodríguez. BOE núm. 171, de 19 de juliol de 2017.](#)

[Sentència del Tribunal Constitucional 86/2017, de 4 de juliol de 2017. Recurs d'inconstitucionalitat 3766-2006. Ple. Ponent: Maria Luisa Balaguer Callejón. BOE núm. 171 de 19 de juliol de 2017.](#)

El president del Govern de l'Estat i cinquanta diputats del Partit Popular varen impugnar, l'any 2006, la Llei 22/2005, de 29 de desembre, de la comunicació audiovisual de Catalunya. Les dues demandes afecten una part molt significativa de l'articulat —prop de la seixantena, la primera, i més de quaranta preceptes, la segona— d'un text legal que introduïa una regulació completa i innovadora de la comunicació audiovisual. Onze anys més tard, i coincidint amb l'enjudiciament del conjunt de lleis lingüístiques que despleguen l'Estatut català del 2006, es dicten aquestes sentències.

La primera resolució (STC 78/2017), en què l'advocat de l'Estat argumenta bàsicament des de la competència exclusiva estatal sobre telecomunicacions, declara la inconstitucionalitat parcial de vuit articles de la Llei i en reinterpreta sis més dins la part dispositiva. La segona resolució (STC 86/2017), que analitza amb més detall els aspectes lingüístics —al costat de les atribucions del Consell de l'Audiovisual de Catalunya i altres aspectes competencials relacionats amb la liberalització dels serveis audiovisuals—, s'ha d'entendre emmarcada pel pronunciament previ, en virtut del qual la capacitat d'incidència autonòmica en l'àmbit de la comunicació audiovisual resta delimitada en termes restrictius respecte del que establia el legislador català. Això darrer condiciona l'abast real dels pronunciaments interpretatius del TC sobre les previsions relatives a l'ús de la llengua catalana dins la Llei 22/2005, en la mesura que prèviament ja s'han vist afectats diversos elements estructurals i conceptuals vertebradors del text legal.

Cal tenir en compte que, des de l'aprovació de la Llei 22/2005, s'han produït canvis rellevants en el marc normatiu, que són valorats dins el fonament jurídic quart de la STC 86/2017. D'una banda, les Corts Generals han aprovat la Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual (reformada per la Llei 6/2012, de 7 d'agost), que el TC utilitza ara com a cànon d'enjudiciament de la llei impugnada, en tant que *«nuevo bloque regulador básico unitario que no sólo deroga la mayoría de disposiciones estatales que, hasta ese momento, habían sido dictadas al amparo del artículo 149.1.27º CE, sino que implica una mutación del*

modelo, de concepción del sector audiovisual, que necesariamente tendrá su proyección sobre el modo de deslindar y ejercitar los distintos títulos competenciales de Estado y Comunidades Autónomas en este proceso constitucional»; així com també la Llei 9/2014, de 9 de maig, general de telecomunicacions, amb novetats d'incidència menor en els temes analitzats. D'altra banda, quant a l'impacte de l'entrada en vigor de l'EAC de 2006, que en l'article 146 introdueix una delimitació nova de les competències de la Generalitat en matèria de «mitjans de comunicació social i serveis de contingut audiovisual», el TC remet a la doctrina general de la STC 31/2010 (FJ 60), on «se expuso que el ejercicio de tal competencia compartida por parte de la Comunidad Autónoma se somete inequívocamente a las bases que dicte el Estado que podrán tener la amplitud necesaria en cada caso» (FJ 4), que en limita fortament l'eficàcia normativa com a paràmetre d'enjudiciament.

També la norma enjudiciada ha sofert diverses modificacions des de la seva aprovació l'any 2005 (mitjançant la Llei 11/2017, d'11 d'octubre, de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals; la Llei 20/2010, de 7 de juliol, del cinema, i la Llei 12/2012, de 22 de febrer, de modificació de diverses lleis en matèria audiovisual, entre d'altres), la qual cosa emmena el TC a apreciar la pèrdua sobrevinguda parcial de l'objecte del recurs d'inconstitucionalitat (FJ 2 de la STC 87/2017).

En el context descrit, els recurrents qüestionen les previsions lingüístiques incloses en els articles 32.3.c, 52.1.b, 53.1.f, 86.1 i 3 i 120.2 i 3 de la Llei 22/2005 «en tanto disponen el uso “normal” del catalán (o aranés) en los medios de comunicación públicos situando al castellano en un régimen de excepcionalidad frente a la regla general e introduciendo, además, una medida de discriminación positiva (por motivos de lengua y residencia o establecimiento en Cataluña) que resulta contraria a la libre circulación de servicios y bienes y a la unidad de mercado» (FJ 6). Com a fonament general d'aquesta part del recurs, els diputats del Partit Popular qüestionen la consideració de la llengua catalana en el marc del servei públic audiovisual que pretén, segons afirmen, «el arrinconamiento de la lengua castellana a favor del catalán (y el aranés) con el fin de ir consolidando la “identidad nacional catalana” a la que por dos veces se refiere la exposición de motivos de la Ley» (antecedent primer, lletra B). Més concretament, addueixen que la consideració del català (o de l'aranès) com a llengua «normalment» utilitzada en els articles 32 i 86 de la Llei «no se compadecen bien con el deber de conocer y el derecho de usar el castellano como lengua española oficial ex artículo 3.1 CE» (STC 84/1986), mentre que la Llei catalana suposa «la imposición indirecta del deber de conocer el catalán sobre el “sujeto receptor” de la información (el público)»; i, així mateix, defensen que la cooficialitat implica paritat o equilibri entre les llengües —amb cita de la STC 337/1994— «sin que quepa la introducción de medidas de discriminación positiva aduciendo el carácter minoritario del catalán utilizando una comparativa (la de los medios concesionarios estatales) que no es del todo correcta».

El Govern de la Generalitat defensa la constitucionalitat de la Llei en aquest punt tot recordant el caràcter del català com a llengua pròpia de Catalunya, a més de llengua oficial a Catalunya com el castellà, d'acord amb l'Estatut d'autonomia vigent de 1979. Cita també la STC 337/1994 (FJ 6) quan parla de la convivència entre les dues llengües en el territori, i argumenta que la Llei 22/2005 s'insereix en el marc de respecte al pluralisme lingüístic previst en diverses lleis estatals del sector i en l'article 25 de la Llei 1/1998, de política lingüística, que no exclou l'ús del castellà, tal com va interpretar la Sentència citada. Similarment, el Parlament de Catalunya destaca la rellevància jurídica reconeguda al caràcter «propi» de la llengua (STC 82/1986, FJ 2), així com les obligacions de foment i protecció derivades del seu caràcter oficial, de les quals són expressió les mesures legalment previstes per normalitzar el català, en una situació minoritària en el panorama audiovisual espanyol.

En el fonament jurídic sisè de la Sentència comentada, el TC formula una sèrie de consideracions preliminars que emmarquen l'aproximació a la qüestió lingüística. S'hi destaquen el concepte jurisprudencial d'oficialitat lingüística (STC 86/1986) i les seves implicacions en termes de drets del ciutadà davant les institucions públiques (STC 134/1997, 253/2005 i 31/2010); l'article 3.3 CE -que adquireix un protagonisme nou dins l'actual jurisprudència—, que «reconoce y protege la realidad plurilingüe del Estado español expresando así el pluralismo lingüístico que se proyecta, en particular, en el ámbito de los medios de comunicación social, incluidos los de titularidad pública»; una referència genèrica a la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries i també a la Directiva 2010/13/UE, de 20 de març de 2013 (Directiva de la televisió sense fronteres), de la qual es ressalta el marge de decisió dels estats per promoure activament una o altra llengua,

tot respectant el dret europeu, i, de manera més precisa, a les referències lingüístiques incloses en la Llei estatal 7/2010, que proclama el dret que la comunicació audiovisual inclogui «una programació en obert que reflecteixi la diversitat cultural i lingüística de la ciutadania» i habilita les comunitats autònomes per a «aprovar normes addicionals per als serveis de comunicació audiovisual del seu àmbit competencial amb la finalitat de promoure la producció audiovisual en la seva llengua pròpia». Dels referents normatius enunciats se'n dedueix la preterició de l'Estatut d'autonomia —aquí en termes substantius (art. 6 i 50 EAC 2006)— en la configuració del marc d'enjudiciament aplicable.

Tanmateix, en abordar l'anàlisi concreta dels preceptes impugnats que regulen l'ús lingüístic per part dels prestadors de serveis de comunicació audiovisual públics, d'abast autonòmic i local (art. 32.3.c i 86.1 de la Llei), la doctrina de la STC 31/2010 (FJ 14.a), que nega la primacia de la llengua pròpia, alhora que reconeix la legitimitat de mesures de política lingüística tendents a corregir situacions històriques de desequilibri d'una de les llengües oficials, s'erigeix com a canó principal de constitucionalitat, en dir:

Si se considerase que los citados preceptos, al especificar que solo excepcionalmente se tendrán en cuenta las características de la audiencia y que la lengua normalmente utilizada será el catalán (o la aranesa) implican la exclusión del castellano, trascenderían del concepto de normalidad al que aludió la STC 31/2010, en cuanto a la relación entre las dos lenguas, el catalán y el castellano en los medios de comunicación en Cataluña.

Ahora bien, los preceptos impugnados se ajustan a la doctrina anteriormente citada y admiten una interpretación acorde con la Constitución, pues pese a las previsiones de que la lengua normalmente utilizada por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos de Cataluña debe ser el catalán (y el aranés en el Valle de Arán) contenida en el artículo 86.1 de la Ley 22/2005 y que deba garantizarse una programación en la televisión local en que la lengua normalmente utilizada sea el catalán del artículo 32.3.c de la Ley 22/2005 aceptan una lectura que no supone la vulneración del principio de paridad entre ambas lenguas ni la preterición del castellano. Esto es, los preceptos mencionados pueden ser interpretados en el sentido de que no significan la exclusión del castellano, ni pretenden privar al castellano de la cualidad de lengua de uso normal por los prestadores de servicios de comunicación audiovisual públicos en Cataluña.

Aquesta interpretació conforme amb la Constitució dels articles 32.c i 86.1, que avala un ús normal del català no exclouent del castellà, la porta el TC a la part dispositiva de la Sentència. S'hi inclou expressament l'al·lusió a la previsió legal que aquest ús pot tenir en compte les característiques de l'audiència a la qual s'adreça, segons el TC «en atención al grado de conocimiento de las lenguas oficiales en núcleos de población específicos», precisió que no consta en text legal i que sembla poc concordant amb la finalitat normalitzadora del mitjans públics, d'acostar la llengua catalana i promoure'n el coneixement entre els sectors de la societat que tindrien més dificultats per accedir-hi.

Tot seguit, i pel que fa a l'article 86.3 de la Llei impugnada, que estableix obligacions lingüístiques per als distribuïdors de serveis de comunicació audiovisual, el TC conclou —d'acord amb l'esmentada STC 31/2010— que «[l]a reserva de la mayor parte de canales a la lengua catalana (o aranesa) responde a una realidad social en la que se constata una presencia minoritaria del catalán. La previsión de la ley catalana no ha de leerse en términos del establecimiento de una regla de «preferencia» de la lengua catalana sobre la lengua castellana, sino como una concreta medida de política lingüística tendente a corregir una situación de desequilibrio del catalán respecto del español, subsanando así la posición secundaria o de postergación que tiene aquella en los medios de comunicación, y alcanzando, dentro de los límites que impone la Constitución, su más amplio uso y difusión en el territorio de la Comunidad Autónoma». Aquesta conclusió segueix diverses consideracions prèvies sobre el tipus de subjectes privats obligats —que són els distribuïdors de continguts a través de plataformes per cable, satèl·lit o ADSL, i no els productors o editors dels productes—; l'àmbit de cobertura autonòmic; la legitimitat de la finalitat de protecció d'una llengua oficial i l'adequació i proporcionalitat de la mesura d'acord amb la jurisprudència europea en el cas UTECA (STJUE de 5 de març de 2009, assumpte C-222/07) i amb l'article 5 de la Llei 30/2013, de garantia de la unitat del mercat. I, només un cop ja formulada la conclusió reproduïda més amunt, el TC al·ludeix a la finalitat de normalització lingüística en exercici de la competència consignada en l'article 143.1 de l'EAC.

Finalment, s'impugnen altres previsions que estableixen obligacions lingüístiques per als prestadors privats de serveis de comunicació audiovisual, subjectes a llicència prèvia (art. 37 de la Llei 22/2005). En concret, l'article 52.1.b, en establir entre els criteris d'adjudicació «el grau d'ús del català i de foment i difusió de

la cultura catalana, i, si escau, de l'aranès»; i l'article 53.1.f, en tant que preveu que les llicències hauran de definir els percentatges per al compliment de les obligacions relatives a la protecció de la llengua catalana i l'ús de l'aranès i les franges horàries en què s'han d'aplicar (pel que fa a l'article 120, intitulat «Les polítiques d'impuls del sector audiovisual», que establia criteris de prioritització de les obres i continguts produïts originàriament en català o aranès, la seva derogació per la Llei 20/2010, del cinema, deixa sense objecte el recurs interposat). La resposta del TC destaca que es tracta de previsions que, en exercici del deure del legislador autonòmic de garantir el pluralisme lingüístic, operen només en l'accés a l'espectre radioelèctric, a més d'equiparar-se dins la norma amb d'altres criteris de valoració previstos, i que «*en tanto criterios de valoración, no imponen por sí mismos un determinado uso de las lenguas, ni en abstracto ni en forma de porcentajes [...] lo que los preceptos impugnados pretenden es, lejos de dar lugar a un desequilibrio en el régimen constitucional de cooficialidad de ambas lenguas o una exclusión de los operadores que ofertan servicios de comunicación en que el grado de uso del castellano sea superior al de la lengua catalana, garantizar el pluralismo lingüístico en el acceso al espectro radioeléctrico y un uso equilibrado de ambas lenguas*». Amb aquestes precisions interpretatives es confirma l'adequació dels preceptes de la Llei 22/2005 als articles 3 i 20 CE.

[Sentència del Tribunal Constitucional 87/2017, de 4 de juliol. Recurs d'inconstitucionalitat 6352-2010. Ple. Ponent: Antonio Narváez Rodríguez. BOE núm. 171, de 19 de juliol de 2017.](#)

La Sentència resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat per la defensora del poble contra la Llei catalana 10/2010, de 7 de maig, d'acollida de les persones immigrades i retornades a Catalunya, en relació amb els aspectes lingüístics regulats en l'article 9, apartats segon, quart i cinquè, del text legal. Sobre la sentència ressenyada, i pel que fa als seus efectes sobre el funcionament del servei d'acollida, s'ha publicat l'apunt del blog d'aquesta *Revista* «[La decisió del Tribunal Constitucional sobre la Llei catalana d'acollida](#)».

El contingut dels apartats qüestionats de l'article 9, que el TC interpretarà segons l'apartat primer —no impugnat— estableixen:

1. La persona titular del dret d'accés al servei de primera acollida, al llarg del procés d'integració a la societat catalana, ha d'assolir les competències lingüístiques bàsiques en català i en castellà.
2. El servei de primera acollida ha d'oferir la formació i els mitjans necessaris per a adquirir les competències bàsiques en llengua catalana a les persones titulars del dret d'accés al servei que no la coneguin, sempre que sigui possible mitjançant el Consorci per a la Normalització Lingüística [...].
4. El català, com a llengua pròpia de Catalunya, és la llengua comuna per a la gestió de les polítiques d'acollida i integració. També és la llengua vehicular de la formació i la informació, instrument bàsic per a la plena integració en el país. Amb aquesta finalitat, l'aprenentatge lingüístic ofert pels serveis de primera acollida comença per l'adquisició de les competències bàsiques en llengua catalana.
5. El servei de primera acollida, finalada la formació en llengua catalana, ha d'oferir la formació per a adquirir les competències bàsiques en llengua castellana a les persones que hagin assolit l'adquisició de competències bàsiques en llengua catalana i que ho sol·licitin o ho requereixin.

El fonament de la impugnació és doble: d'una banda, s'al·lega la vulneració de la competència exclusiva estatal de l'article 149.1.2 CE, en matèria d'estrangeria i d'immigració, en relació amb la interpretació per la STC 31/2010 de les noves competències estatutàries sobre immigració (art. 138 EAC) i el seu desplegament per la Llei orgànica 9/2009, d'11 de desembre, de reforma de la LO 4/2004, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social. En aquest sentit, se sosté que l'article 9 de la Llei catalana determina un règim de preferència lingüística i imposa un deure legal i singularitzat d'assolir una competència en la llengua catalana que implica «*la creación de un régimen específico para los inmigrantes, los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas que lleguen la Comunidad Autónoma de Cataluña, no compartido con los demás extranjeros que se encuentren o residan en otras partes del territorio español*». D'altra banda, s'addueix la vulneració de l'estatus oficial de la llengua castellana, interpretat també a la llum de la STC 31/2010 (FJ 14, a i b), en considerar que el legislador català vol consagrar un desequilibri del règim constitucional de *cooficialitat* en perjudici del castellà, en contra també del que estableix l'article 2 ter de la LO 9/2009, que parla del «*aprendizaje del conjunto de lenguas oficiales*» (antecedent primer).

El Govern de la Generalitat i el Parlament van plantejar una objecció formal relativa a la manca de legitimació activa de la defensora del poble, per manca de connexió directa del recurs amb la seva funció de defensa dels drets i deures fonamentals del títol I de la Constitució (art. 54 CE). Aquesta al·legació és rebutjada en el FJ 2 de la Sentència, que aplica la doctrina de la STC 137/2010, de 16 de desembre, dictada en el recurs presentat per la mateixa institució contra l'Estatut català, relativa a la seva legitimació general. En el vessant competencial, el Govern català assenyala que la Llei 10/2010 configura un servei assistencial, amb presència de les dues llengües oficials, en exercici de les competències de la Generalitat sobre immigració (138 EAC), en connexió amb les matèries de llengua pròpia i de normalització lingüística del català (art. 143.1 EAC) i de serveis socials (art. 166 EAC), totes elles de caràcter exclusiu (art. 110 EAC). Pel que fa a l'article 3 CE, s'argumenta que l'article 9 de la Llei no crea un deure autèntic, sinó que parteix de la necessitat que les persones immigrades que voluntàriament s'acullin al servei, i que vulguin obtenir la certificació oficial regulada per l'article 13 de la Llei, adquireixin la competència lingüística en català, d'acord amb la finalitat normalitzadora en un context —el de la immigració recent— en què és minoritari el seu coneixement i ús, perspectiva des de la qual cal interpretar els diversos apartats del seu article 9 (anecedent setè). El Parlament de Catalunya també destaca la necessitat d'adoptar mesures positives a favor del català, atesa la dimensió del fenomen migratori i la situació existent de desequilibri lingüístic en benefici del castellà, i indica que l'ordre seqüencial en la prestació de la formació lingüística —que començarà per l'adquisició de les competències en llengua catalana, finalitzada la qual s'oferirà la formació en llengua castellana a qui ho sol·liciti o requereixi (apartats quart i cinquè del precepte qüestionat)— obeeix a la metodologia pedagògica que es considera més adequada per a assolir l'objectiu de coneixement de les dues llengües oficials (anecedent novè).

Per la seva banda, l'advocat de l'Estat, sense qüestionar l'empara competencial d'aquesta regulació (arts. 143, 166 i 138 EAC), sosté la possibilitat d'una interpretació conforme de la Llei 10/2010 amb la doctrina de la STC 31/2010 (declaració d'inconstitucionalitat del terme «preferent», FJ 14.b i 24), d'acord amb la qual els apartats quart i cinquè de l'article 9 significarien que la prioritat en la formació en català només és aplicable als immigrants i persones retornades que ja coneguin el castellà.

La Sentència ressenyada dedica bona part de l'esforç argumentatiu a construir el marc competencial aplicable a l'enjudiciament de la Llei catalana. El primer pas, en el FJ 3, consisteix a delimitar l'abast de l'article 138 EAC («Immigració»), en relació amb «la competència de *primera acollida*», d'acord amb les consideracions interpretatives realitzades en el FJ 83 de la STC 31/2010, en el sentit que és «*que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la Generalitat en materia de asistencia social cuando incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera*», i que s'ha d'interpretar en connexió amb l'article 166 EAC, sense que s'esmenti en aquest context la competència en matèria de llengua pròpia de l'article 143.1 EAC.

Un cop establerta l'empara competencial genèrica de la regulació autonòmica, el TC dedica els FJ 4, 5 i 6 a interpretar l'abast de la competència estatal segons 149.1.2 CE, sobre el règim d'estrangeria i la reserva de llei (art. 13 CE) en aquest àmbit. El TC afirma que li correspon a l'Estat fixar l'«estatut de l'estranger», això és aquells drets que no admeten diferència entre estrangers i espanyols, però sense que l'article 149.1.2 CE impliqui «*un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial*» (STC 31/2010, reiterada per les STCs 26/2013 i 154/2013); i, a més, també li correspon fixar aquells drets que corresponen als estrangers en la condició de tals, «*no como consecuencia de su potencial situación de necesidad social y que les puede convertir en beneficiarios de determinadas políticas sectoriales asistenciales (políticas de vivienda, de asistencial social etc.), sino como consecuencia de la específica y particular posición en la que se encuentra el ciudadano extranjero de cara a su integración en la sociedad española*». L'avenç argumental que introdueix la Sentència rau en dir: «*Entre esos derechos específicos del extranjero, como extranjero y no como receptor de otro tipo de políticas públicas que atienden a su situación de necesidad social, estaría, en su caso, el derecho al aprendizaje de las lenguas oficiales a efectos de promover la integración social del mismo*» (FJ 4.b). Tot seguit, es matisa que l'anterior reconeixement de les competències autonòmiques no és incompatible amb la reserva d'una «intervenció social» de l'Estat en l'àmbit de l'estrangeria, en virtut d'altres títols competencials sectorials de l'article 149.1 CE i de l'exercici de la potestat subvencional (FJ 5). És a dir, segons el TC, l'Estat pot promoure la

integració social dels estrangers per una doble via: l'establiment en règim d'exclusivitat del règim jurídic d'estrangeria i la incidència en la seva integració social per vies diverses.

A partir d'aquí, l'enjudiciament de la constitucionalitat de l'article 9 de la Llei 10/2010 se subjecta a un doble tipus de control: primer, des de la perspectiva de la possible vulneració de la normativa dictada per l'Estat en exercici de la competència prevista en l'article 149.1.2 CE (FJ 6 i 7); i, en un segon moment, des de la perspectiva de l'article 3 CE (FJ 8 a 13). Es tracta d'una altra pauta interpretativa que es repeteix en les sentències del període: la juxtaposició o acumulació de diversos paràmetres d'enjudiciament de les disposicions lingüístiques impugnades.

Inicialment, la Llei orgànica 4/2000, d'11 de gener, sobre drets i llibertats dels estrangers a Espanya i la seva integració social, s'erigeix com a canó de constitucionalitat de la legislació catalana, i el TC —després de descartar que la llei impugnada restringeixi el marc d'accés als serveis socials— hi observa que:

La única norma de índole lingüística contenida [...] susceptible de incidir en la regulació autonòmica de la «primera acogida» no està ubicada en el conjunt normatiu que defineix l'estatut jurídic del estranger en Espanya —àmbit en què el legislador ha optat per no incloure cap dret de tipus lingüístic— sinó que se situa en el marc dels objectius generals de la política migratòria establerts pel Estat. En aquest punt, l'article 2 bis.2 c) LOEx insta a totes les Administracions públiques a promoure, dins de les seves competències, la integració social i cultural de la població immigrant. I en el concret àmbit lingüístic, l'article 2 ter LOEx, introduït per la reforma operada mitjançant la Ley Orgànica 2/2009, de 11 de desembre, senyala en el seu apartat segon, els efectes de promoure aquesta integració social, que les Administracions públiques han de realitzar «accions formatives... garantint en tot cas... l'aprenentatge del conjunt de llengües oficials».

Aquesta norma estatal, tendent a exigir el concurs actiu de totes les Administracions públiques, entre elles les Comunitats Autònomes, en la consecució dels objectius generals de la política migratòria, troba el seu fonament en la competència prevista en l'article 149.1.2 CE, ja que la «integració social», encara que està vinculada a exercicis de competències exclusives de les Comunitats Autònomes, quan es refereix específicament a la integració lingüística dels immigrants, es vincula amb la específica i particular posició en la qual es troba el ciutadà estranger respecte a la seva integració en la societat espanyola. Aquesta concreta circumstància habilita al Estat a establir, a través de la llei, obligacions generals sobre aquesta matèria que s'apliquen a totes les administracions implicades. L'article 2 ter LOEx es converteix, per això i en aquest punt, en paràmetre de constitucionalitat de la norma impugnada. (FJ 6)

Hem reproduït aquest extens paràgraf perquè il·lustra sobre l'íter argumental de la Sentència comentada —similars al d'altres dictades pel TC durant el mateix període— en què l'EAC de 2006 pràcticament desapareix del canó d'enjudiciament (en coherència amb el qüestionament que la noció de «bloc de la constitucionalitat» dins la STC 31/2010) i és substituït per una llei estatal concreta, respecte de la qual —i dels objectius marcats en aquesta pel legislador estatal— la intervenció autonòmica es configura amb un caràcter vicarial o dependent.

Quant a l'apartat segon de l'article 9, el TC entén, d'acord amb la posició manifestada per l'advocat de l'Estat, que no es pot qüestionar, atès que —interpretat d'acord amb l'apartat primer del precepte— pretén posar a disposició dels serveis del Consorci per a la Normalització Lingüística per a l'ensenyament de la llengua catalana, sense que això impliqui excloure la formació en castellà.

Pel que fa a l'apartat quart del precepte, el fet de començar aquesta acció formativa per la llengua catalana tampoc incompleix, segons el TC, la «pauta de política migratòria fixada en l'article 2 ter.2 LOEx», ja que un cop el legislador estatal desestima l'opció de simultanejar la formació en les dues llengües, l'ordre establert en l'aprenentatge permet conciliar l'objectiu d'integració de la immigració amb les polítiques de normalització lingüística, tot assegurant que els estrangers residents que vulguin beneficiar-se del servei rebran formació bàsica de català (FJ 7).

Per contra, de l'apartat cinquè de l'article 9 és declarat inconstitucional i nul l'incís que estableix que s'oferirà la formació en castellà un cop assolida la competència lingüística en català, tot i salvant l'incís que preveu l'oferta de formació en llengua castellana a les persones que ho sol·licitin o ho requereixin, en considerar que:

[...] La obligación, así impuesta al extranjero, de alcanzar un determinado nivel lingüístico en catalán como condición de acceso a las acciones formativas en lengua castellana supone una infracción del marco general fijado por el artículo 2 ter.2 de la norma estatal, pues el servicio de acogida deja de «garantizar» el acceso al aprendizaje del «conjunto de lenguas oficiales», impidiendo de facto al ciudadano extranjero acceder a la enseñanza del castellano cuando, por cualquier circunstancia particular, no haya logrado los objetivos establecidos en el ámbito de la lengua catalana. En otras palabras, la norma indicada no «garantiza» el acceso a las acciones formativas relativas al «conjunto» de las lenguas oficiales. Asegura exclusivamente el acceso a una de ellas, dándole la virtualidad de bloquear las acciones formativas vinculadas a la otra, apartándose, así, injustificadamente de la pauta general fijada por el Estado para alcanzar el objetivo común de integración social del extranjero en la sociedad española (FJ 7.c).

En els fonaments jurídics vuitè a dotzè, el TC analitza de nou el precepte impugnat de la Llei 10/2010 des de la perspectiva del respecte de l'oficialitat de la llengua castellana a l'article 3 CE. Quant a l'apartat cinquè —ja declarat inconstitucional per infracció competencial—, el TC admet la innecessarietat d'aquest examen. La Sentència introdueix unes consideracions interpretatives generals, inèdites dins la jurisprudència constitucional, pel que fa a la projecció del precepte constitucional sobre els estrangers, en què es distingeixen els dos incisos que engloba:

[...] como premisa, que no todas las prescripciones normativas contenidas en el artículo 3 CE son aplicables a los extranjeros. En particular, el apartado primero del precepto dispone que el castellano «es la lengua española oficial del Estado» e indica, a continuación, que todos los españoles tienen el «deber de conocerla y el derecho a usarla». De estos dos incisos, es evidente que sólo el primero despliega sus efectos sobre el régimen lingüístico aplicable a los ciudadanos extranjeros, ya que el segundo, como taxativamente dice su enunciado, sólo es aplicable a los españoles.

Es por ello que el régimen lingüístico de los extranjeros residentes en España asienta sus bases, no en una norma constitucional configurada en términos de derecho subjetivo o de deber jurídico —como ocurre en el caso de los españoles— sino en la norma objetiva que establece la oficialidad del castellano y que se complementa, de inmediato, con lo dispuesto en el artículo 3.2 CE sobre la oficialidad de «las demás lenguas españolas». De este modo, el régimen lingüístico de los ciudadanos extranjeros es, en términos constitucionales, el que se deriva, con carácter general, de la oficialidad tanto del castellano, como lengua oficial del Estado, como de las lenguas propias de las Comunidades Autónomas contempladas en los Estatutos de Autonomía. (FJ 8)

Aquesta doctrina torna a posar l'accent en el règim d'oficialitat lingüística —amb l'omissió de qualsevol referència al concepte de «llengua pròpia»— a l'hora d'analitzar la constitucionalitat de les normatives protectores del català, tot sintetitzant la interpretació constitucional primigènia sobre el concepte de «llengua oficial» (STC 82/1986, FJ 2), modulada per les precisions que afegeix la STC 31/2010:

De acuerdo con esta doctrina, la oficialidad de una lengua conlleva que todos los sujetos privados pueden utilizarla en sus relaciones con las administraciones públicas radicadas en el territorio respectivo —que es el de toda España en el caso del castellano y el de la Comunidad Autónoma correspondiente si de otra lengua española se trata. Esto supone, a los efectos que ahora nos interesan, que los ciudadanos extranjeros pueden utilizar el castellano en sus relaciones con la administración autonómica de Cataluña con la misma libertad con la que pueden dirigirse en catalán a los órganos de la Administración del Estado radicados en el territorio de dicha Comunidad Autónoma.

De este modo, la oficialidad de las lenguas, considerada como fenómeno jurídico independiente de los derechos y deberes lingüísticos que afectan exclusivamente a los españoles, despliega sus efectos en las relaciones que todo tipo de ciudadanos, incluidos los extranjeros, entablan dentro del territorio nacional con las administraciones públicas españolas —sean estatales o autonómicas—. (FJ 9)

En relació amb l'apartat segon de l'article 9, el TC conclou que no és contrari a la Constitució, en la mesura que el seu àmbit normatiu, com a norma organitzativa, no coincideix amb el propi de l'oficialitat, sinó amb el de l'assistència social prestada a les persones immigrades. Per consegüent, s'avalua que el català es pugui promoure en aquest àmbit, però extramurs de l'oficialitat i sense reconèixer cap virtualitat al concepte estatutari de «llengua pròpia»:

El mencionado apartado se refiere, pues, a la lengua como contenido específico de la formación ofrecida a los

inmigrantes y no como vehículo de comunicación entre éstos y la administración autonómica [...]. Su ámbito normativo es, así, ajeno al régimen de oficialidad que deriva del artículo 3 CE, precepto que, como hemos señalado, no establece ninguna disposición que pueda aplicarse a los extranjeros en términos de derecho subjetivo y que, por lo tanto, carece de proyección sobre el contenido de las acciones sociales formativas de índole lingüística. (FJ 10)

El FJ 11 es dedica a analitzar l'apartat quart de l'article 9, pel que fa als diversos incisos que inclou. La declaració inicial del català com a «llengua comuna de gestió» de les polítiques d'acollida i integració es legitima a partir de la nova doctrina sobre la «normalitat» d'ús de la llengua oficial establerta en la STC 31/2010 —que divergeix de l'anterior la STC 46/1991, entre d'altres, on apareixia vinculat a l'ús de la llengua pròpia—, que afirma que «*Toda lengua oficial es por tanto —también allí donde comparte esa cualidad con otra lengua española—, lengua de uso normal por y ante el poder público*» (FJ 11.a). També es considera constitucional l'incís tercer, quant a la precedència atorgada al català com a llengua objecte d'ensenyament, que el TC desvincula del règim lingüístic i insereix en «*[el] ámbito de configuración propio de la Comunidad Autónoma, en el ejercicio de su competencia sectorial en materia de asistencia social*» (FJ 11.b). Per contra, el segon incís de l'apartat quart de l'article 9, que estableix el català com «la llengua vehicular de la formació i la informació» en el servei de primer acollida, és objecte d'un pronunciament interpretatiu que es porta a la part dispositiva de la Sentència, en considerar el TC que «*entra, por su ámbito objetivo de regulación, en conflicto con las exigencias derivadas del artículo 3 CE*». Aquesta tensió es resol, en la línia proposada per l'advocat de l'Estat, mitjançant la remissió a la doctrina de la STC 31/2010 sobre l'article 35 EAC, en matèria d'ensenyament, que permet considerar que «*la mera omisión del castellano no implica necesariamente su exclusión como lengua vehicular*», de manera que «*el castellano no puede dejar de ser también lengua vehicular y de aprendizaje en la enseñanza*» [STC 31/2010, de 28 de juny, FJ 14 a i 24] (FJ 11.c).

En conclusió, el TC estima només parcialment el recurs interposat per la defensora del poble, de manera que els efectes pràctics de la Sentència sobre les polítiques lingüístiques de la immigració són limitats. Tanmateix, s'han destacat els processos argumentals de la Sentència que, seguint les línies marcades per la STC 31/2010, dibuixen una comprensió limitada de la pluralitat lingüística, circumscrita a tot allò que no afecti l'estatus constitucional superior del castellà. Alhora, a partir del menysteniment de l'article 143.1 EAC —autonomia lingüística—, l'acció de la Generalitat de Catalunya a favor de la normalització lingüística esdevé desconnectada per via interpretativa del règim lingüístic, atès que el TC la vincula a satisfer necessitats socials concretes (en el FJ 6 es diu que «*el precepto impugnado no regula en ninguno de sus apartados la lengua o las lenguas que deben utilizar o aprender los extranjeros residentes en Cataluña; se limita a movilizar recursos propios de la administración autonómica al servicio de las necesidades de integración de los extranjeros que vivan en aquella Comunidad Autónoma*»). Tot l'anterior afecta, dins la Sentència comentada, un àmbit particularment sensible per a la societat catalana, que és la principal receptora d'immigració dins del conjunt de l'Estat.

[Sentència del Tribunal Constitucional 88/2017, de 4 de juliol. Recurs d'inconstitucionalitat 7418-2010. Ple. Ponent: Pedro José González-Trevijano Sánchez. BOE núm. 171, de 19 de juliol de 2017.](#)

El Tribunal Constitucional resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel defensor del poble contra algunes previsions lingüístiques del Codi de consum de Catalunya (Llei 22/2010, de 20 de juliol). Cal indicar que la doctrina establerta en la resolució que ressenyem s'ha de complementar amb la STC de 25 de gener de 2018, que resol l'altre recurs interposat pel Grup Parlamentari Popular del Congrés dels Diputats, que recollirem en la propera crònica, per bé que ja podem indicar que no introdueix decisions noves sobre la llei impugnada. Igualment, podeu consultar un comentari d'aquesta sentència a l'apunt del blog d'aquesta [Revista «Consideracions sobre la Sentència del Tribunal Constitucional relativa a les previsions lingüístiques del Codi de consum de Catalunya»](#).

Centrant-nos en la normativa objecte d'impugnació, l'article 128-1 del Codi de consum de Catalunya estableix un seguit de drets lingüístics que completen i actualitzen les previsions de la Llei de política lingüística (article 32) i de l'Estatut català (article 34). Fixa, en primer lloc, el principi de disponibilitat lingüística oral i escrita en les relacions de consum, si bé remet el dret dels consumidors a la legislació esmentada. En segon lloc, el punt 2 del mateix article concreta la informació i documentació que específicament els ciutadans tenen dret a rebre en català:

- a) Les invitacions a comprar, la informació de caràcter fix, la documentació contractual, els pressupostos, els resguards de dipòsit, les factures i els altres documents que hi facin referència o que en derivin.
- b) Les informacions necessàries per al consum, l'ús i el maneig adequats dels béns i serveis, d'acord amb llurs característiques, amb independència del mitjà, format o suport utilitzat, i, especialment, les dades obligatòries relacionades directament amb la salvaguarda de la salut i la seguretat.
- c) Els contractes d'adhesió, els contractes amb clàusules tipus, els contractes normats, les condicions generals i la documentació que hi faci referència o que derivi de la realització d'algun d'aquests contractes.

Tot això sens perjudici de la disponibilitat lingüística que, amb caràcter general, i se sobreentén que per a les dues llengües oficials, s'ha establert en el primer punt de l'article.

Finalment, el tercer punt estableix un mandat de foment de l'occità en les relacions de consum a l'Aran.

El defensor del poble impugna l'article 128-1.1 i 2 sobre la base dels articles 20.1 (dret a la informació) i 38 (llibertat d'empresa) de la Constitució espanyola, i dels articles 6.2 i 34 de l'Estatut d'autonomia català.

Pel que fa al punt 1, considera, en primer lloc, que el bé protegit per la norma és només que l'usuari pugui accedir al producte o servei utilitzant una de les dues llengües oficials; amb aquest objectiu, es pot requerir al prestador un deure genèric d'atendre, però no una obligació concreta de correspondre en la llengua triada, que és el que creu que fa la norma impugnada. En segon lloc, també entén que el caràcter oficial de la llengua només ha de condicionar les relacions entre poders públics i entre aquests i els particulars, però no entre els particulars, i en aquest sentit addueix la doctrina de la STC 31/2010. En tercer lloc, considera que la llibertat d'expressió cobreix el lliure ús de la llengua i la llibertat d'empresa protegeix la llengua oficial en què l'ofertent vol fer l'oferta. Connectant amb aquests drets, usa l'argument recurrent que el català no té prescrit un deure de coneixement.

Quant al punt 2 de l'article 128-1 (dret a rebre determinades informacions i documentació en català), el recurrent creu que s'atorga un tracte preferent al català, preferència que va rebutjar explícitament el TC en enjudiciar l'article 6.1 de l'Estatut d'autonomia, i que s'estableixen obligacions individuals d'ús del català que són improcedents d'acord amb la falta de deure de coneixement de català.

En defensa de la norma lingüística, presenten les al·legacions l'advocat de la Generalitat i el lletrat del Parlament. Els arguments són, primer, que l'article 128-1.1 és una concreció del dret d'opció lingüística i que les al·legades llibertat d'expressió i llibertat d'empresa s'han de conjuminar amb altres valors constitucionals, com la pluralitat lingüística de l'article 3.3 de la CE. En segon lloc, nega l'advocat de la Generalitat que l'oficialitat no s'hagi de projectar sobre les relacions entre particulars, en aquest cas limitant de manera proporcionada les llibertats esmentades. En tercer lloc, el lletrat del Parlament fa pivotar l'argumentació sobre els límits dels drets constitucionals adduïts, que «han de ser proporcionats a les característiques socials d'una comunitat en la qual regeix un sistema de doble oficialitat de llengües».

Pel que fa al 128-1.2, s'entén que el deure d'oferir documentació i informació en català no s'ha d'entendre en el sentit d'excloure el castellà, tal com es desprèn de la mateixa norma, i s'assenyala que les obligacions establertes no són obligacions individualitzades, sinó exigències administratives adreçades a les empreses com a organitzacions considerades en el seu conjunt.

En definitiva, els lletrats catalans posen l'accent en la satisfacció del dret dels consumidors i desmenteixen l'establiment d'una obligació lingüística individualitzada i d'exigència immediata al comerç o empresa.

Com s'ha avançat abans, la Sentència del TC 88/2017 avala la constitucionalitat de la norma impugnada, però en força una interpretació que restringeix els drets lingüístics que el Codi de consum reconeix. Per a això fa servir profusament la doctrina de la STC 31/2010.

L'argumentació del Tribunal Constitucional comença recordant els paràmetres sota els quals s'ha d'enjudiciar el text normatiu impugnat: 1. Hi ha un deure general de conèixer el castellà; en canvi, aquest deure per al català només es projecta sobre àmbits concrets; 2. Hi ha d'haver paritat de llengües oficials en relació amb els drets d'ús dels ciutadans, i 3. En les relacions entre privats, la disponibilitat lingüística no pot significar

la imposició a les empreses o establiments, al titular o al personal, d'obligacions individuals d'ús de manera general, immediata i directa; 4. Conseqüentment, el dret d'opció lingüística no es pot preceptuar de manera indiscriminada en les relacions privades i, quan es produeix, cal veure si està justificat.

Aquestes prevencions del Tribunal ja fan augurar una interpretació que desactivi el dret dels consumidors. I efectivament, recollint la doctrina sobre l'article 34 de l'Estatut, el TC nega, primer, que de l'article impugnat es puguin derivar obligacions individuals exigibles de manera «general, immediata i directa», i segon, la possibilitat d'establir un règim sancionador per infracció d'aquestes obligacions individuals. De fet, la limitació de la norma fa que aquesta no pugui anar gaire més enllà del que ja preveia l'esmentat article 34.

Tot i això, cal posar en valor dues línies que apunta el Tribunal i que el separen dels arguments del defensor del poble: per una banda, el TC admet la intervenció lingüística en les relacions entre particulars, tal com recull la doctrina més autoritzada; per l'altra, insisteix molt en la interdicció de l'obligació lingüística individualitzada, però res no barra el pas a l'exigència d'una obligació «corporativa» del comerç o de l'establiment obert al públic. Aquest segon argument connecta, precisament, amb els raonaments relatius al segon punt de l'article 128-1.

Sobre el 128-1.2, relatiu al dret a rebre en català la informació i els documents de l'empresa, comerç o establiment obert al públic, el TC acull substancialment l'al·legació dels lletrats catalans. Dos són els arguments per estimar constitucional el precepte. En primer lloc, que l'objectiu de promoure el català que té la norma és legítim (addueix en aquest sentit l'article 3.3 de la Constitució espanyola) i no exclou el castellà en establir que l'obligació s'institueix «sens perjudici de la disponibilitat lingüística», per tant, sens perjudici de poder rebre la documentació també en castellà. I en segon lloc, que la previsió es fa «sens perjudici del respecte ple a la legislació estatal i el marge que aquesta li deixa a la comunitat autònoma». En aquest sentit, recorda la doctrina de la STC 147/1996, que permetia l'articulació de la normativa estatal i autonòmica en l'establiment d'obligacions lingüístiques en l'etiquetatge. També aporta diverses normes estatals que fan obligatori el castellà sobretot en l'etiquetatge.

Per les raons exposades queda avalada la constitucionalitat de l'obligació de facilitar en català la documentació i la informació que relaciona l'article impugnat. Ara bé, el Tribunal, amb caràcter col·lateral al fil discursiu principal, exposa uns altres arguments més qüestionables i que, en el fons, dibuixen, al nostre entendre, la primàcia normativa del castellà.

Per un cantó, no accepta l'al·legació del lletrat del Parlament d'acord amb la qual la norma es fonamentava en la comprensibilitat del text que s'ofereix al consumidor. Contràriament a això, el TC considera que «en el cas dels consumidors nacionals l'obtenció d'una informació comprensible s'assoleix sempre que aquesta es doni en castellà» per tal com «la Constitució estableix el deure de coneixement del castellà, idioma comú de tots els espanyols». En altres paraules, mentre que l'ús del castellà respon a una necessitat comunicativa recollida a la mateixa Constitució, el català respon a una voluntat de promoció cultural. No hi ha millor manera de dir que una llengua és de primera i l'altra de segona.

Però per un altre cantó es deixa la porta oberta a la limitació de la competència autonòmica per dictar aquest tipus de normativa. En efecte, el TC diu que la normativa impugnada és constitucional, primer, «en absència d'harmonització normativa de la matèria per part de l'Estat» sobre la base dels articles 149.1, 13 i 16 de la Constitució espanyola, i segon, si no hi ha una limitació d'aquest exercici competencial per part de la normativa de la Unió Europea. Sense entrar a considerar aquí el fet que la normativa europea pot limitar la legislació catalana en la mesura que el català no és oficial a la Unió perquè l'Estat espanyol no la considera llengua oficial, podem constatar que el Tribunal, tot i acceptar la constitucionalitat de la norma, deixa en precari la seva justificació competencial.

En essència, la llei rep la validació constitucional, però es referma una interpretació que afebleix la garantia dels drets lingüístics, sempre en relació amb l'ús del català, que ja s'observava en sentències anteriors, com la 31/2010, però també en altres de posteriors com la STC 165/2013, de 26 de setembre, sobre l'eliminació del requisit lingüístic per a la Llei de funció pública balear de 2012. Tot sota l'empara d'una pretesa igualtat de tracte entre les dues llengües, quan en realitat es parteix d'una desigualtat real, però també de la desigualtat

jurídica consistent a reconèixer al castellà un deure general de coneixement per part de la ciutadania. Es valida la norma, però se'n limiten els efectes transformadors.

[Sentència del Tribunal Constitucional 89/2017, de 4 de juliol. Recurs d'inconstitucionalitat 7454-2010. Ple. Ponent: Maria Luisa Balaguer Callejón. BOE núm. 171 de 19 de juliol de 2017.](#)

Aquesta sentència resol el recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Partit Popular contra la Llei del Parlament de Catalunya 20/2010, de 7 de juliol, del cinema, que introdueix un sistema de quotes lingüístiques de distribució i exhibició de films en català. La impugnació afecta formalment els articles 17, apartat 1 *a*; 18, apartats 1, 2 i 3; 19, apartat 1, *b*; 50, apartat 2, *b* i *c*, apartat 3 *b* i *c*, i apartat 4 *b* i *c*; 51, apartat 2 *a*, *b* i *c* i apartat 3, i 52, apartat *d*. Tanmateix, l'objecte central de la impugnació és l'article 18 de la Llei 20/2010, intitulat «Garanties d'accés lingüístic». El pronunciament del Tribunal Constitucional, formalment de caràcter interpretatiu, és propi d'una sentència manipulativa, atès que declara la constitucionalitat del precepte, però la condiona a substituir el percentatge establert pel legislador (cinquanta per cent) per un percentatge inferior, del vint-i-cinc per cent. La dicció literal del precepte legal afectat és la següent:

1. Quan s'estreni a Catalunya una obra cinematogràfica doblada o subtítolada amb més d'una còpia, les empreses distribuïdores tenen l'obligació de distribuir el cinquanta per cent de totes les còpies analògiques en versió en llengua catalana. Aquesta obligació s'ha de respectar tant en el còmput de les còpies distribuïdes en versió doblada com en el de les còpies distribuïdes en versió subtítolada. Les empreses distribuïdores han de garantir aquest equilibri lingüístic en la distribució de cinema atenent a criteris de població, territori i presència en pantalla, que s'han de desplegar per reglament. Quan el suport sigui digital, totes les còpies distribuïdes han de tenir incorporat l'accés lingüístic en català. En l'exhibició d'aquestes còpies, les empreses exhibidores tenen l'obligació d'exhibir el 50% de projeccions de l'obra en versió en llengua catalana atenent a criteris de població, territori, horari i taquillatge, que s'han de computar anualment i que s'han de desplegar per reglament. Aquesta obligació s'ha de respectar tant en el còmput de les projeccions exhibides en versió doblada com en el de les projeccions exhibides en versió subtítolada. Les empreses distribuïdores i les empreses exhibidores també han de garantir l'equilibri entre català i castellà en la publicitat que facin de les obres cinematogràfiques afectades per aquest article.

En el recurs interposat s'al·leguen diversos preceptes constitucionals (articles 3, 9, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1 i 149.1.10 CE), que en molts casos no s'acompanyen de cap justificació (en el FJ 2 s'exclouen de l'anàlisi del TC, per aquest motiu, els articles 3, 14, 31.1 i 139 CE). Per als recurrents «*el eje de la vulneración constitucional se encuentra en el artículo 18 de la Ley del 20/2010, de 7 de julio, del cine, pues entienden que viola abiertamente el núcleo esencial y básico de nuestros derechos constitucionales*». Més concretament, es qüestiona l'article 18 de la Llei com a norma restrictiva del lliure exercici de l'activitat econòmica i que «*vulnera la libertad de empresa al imponerse la voluntad de un poder público territorial, sobre la capacidad de decisión del empresario, lo que conlleva de forma inevitable un perjuicio al no disponer de las mismas oportunidades entre competidores en el seno de un mismo mercado*»; finalitat que, en opinió dels recurrents, es podria assolir mitjançant l'ús de tècniques de foment, a més d'aduir la doctrina de la STC 31/2010 sobre l'article 34 EAC, que limita la possibilitat d'establir obligacions lingüístiques en les relacions del sector privat. En termes competencials, els recurrents addueixen l'article 149.1.1 CE, que vinculen amb la garantia del principi d'unitat de mercat, i també l'article 149.1.10 CE (comerç exterior), la unitat del mercat europeu i el concepte de bases estatals dins la STC 31/2010.

La defensa de la Llei 20/2010 pel Parlament i el Govern de la Generalitat es fonamenta en arguments similars. El sistema de quotes respon a objectius lingüístics, industrials i culturals emparats per la normativa europea (articles 22 de la Carta de drets fonamentals de la UE, 3.3 del TUE i 167.1 del TFUE, així com de la Carta europea de les llengües regionals o minoritàries), i el mateix Tribunal de Justícia de la Unió Europea reconeix com una raó imperiosa d'interès general, apta per a justificar la imposició de requisits a les activitats econòmiques, l'objectiu de protecció o promoció d'una o diverses de les llengües oficials dels estats membres (STJUE de 5 de març de 2010, C-222/07, cas UTECA). Des de la perspectiva de la llibertat d'empresa, es respecten els criteris d'adequació, necessitat i proporcionalitat, atesa la ineficàcia de les mesures de foment adoptades anteriorment (se cita, per exemple, que el 97,7 per cent del total de pel·lícules exhibides l'any 2009 varen ser doblades o subtítolades en llengua castellana, davant d'un 2,3 per cent en català) i d'una avaluació comparativa entre la finalitat de normalització lingüística i la finalitat

de l'article 38 CE, en vista també dels criteris de flexibilitat que poden introduir-se per via reglamentària. Competencialment, es rebutja l'aplicabilitat de l'article 149.1.1 CE, atès que aquest precepte no representa un àmbit d'exclusió del legislador autonòmic, sinó una habilitació perquè l'Estat condicioni les competències autonòmiques mitjançant l'establiment d'unes «condicions bàsiques» —inexistents en l'àmbit controvertit—, que han de tenir a més una relació directa i immediata amb els drets previstos a la Constitució. El fonament competencial de les quotes establertes per la Llei impugnada es localitza en els títols sobre normalització lingüística (art. 143.1 EAC), espectacles (art. 141.3 EAC) i cultura (art. 127 EAC), tot destacant que la finalitat de protecció lingüística (distinta de la pròpia de les quotes estatals vigents, destinades a impulsar la producció i la indústria cinematogràfica estatal i europea), *«por cuyo motivo [segons al·lega el Govern de la Generalitat] ha de descartarse la posibilidad que las mismas pudieran vulnerar en alguna medida la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.13 CE»*, a l'igual que l'article 149.1.10 CE.

En relació amb l'enquadrament competencial de la norma impugnada, el TC acull inicialment els arguments adduïts pel Parlament i el Govern de la Generalitat: així, quant a la finalitat principal de les quotes regulades de garantia i protecció de l'ús de la llengua catalana (distinta de la finalitat prevalentment econòmica o industrial de les quotes estatals, STC 106/1987); la identificació dels articles 127 i 143.1 EAC com a fonament competencial de la norma catalana, si bé el TC rebutja la connexió amb la matèria d'espectacles; la impossibilitat d'incardinar les mesures previstes en l'article 18 en la matèria de comerç exterior (art. 149.1.10 CE), i la negativa a considerar l'article 149.1.1 CE com un límit de caràcter directe de les competències autonòmiques, en vista que els recurrents no aporten *«los preceptos legales concretos de una eventual normativa estatal que servirían de parámetro para determinar la compatibilidad de la norma autonómica con el artículo 149.1.1 CE»* (FJ quart a sisè de la Sentència).

Tanmateix, l'argumentació dona un tomb en el FJ 7, on el TC cerca motu proprio la norma estatal interposada que actuarà com a *«parámetro de constitucionalidad mediato»*, i que identifica amb la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat mercat, dictada amb posterioritat a la Llei 20/2010 enjudiciada. Això darrer es justifica amb l'al·lusió al *«principio reconocido constantemente en la jurisprudencia constitucional que prescribe la aplicación en estos supuestos del ius superveniens o derecho sobrevenido»*. En concret, l'article 5 de la Llei 20/2013 es concep dins la Sentència com *«la norma básica específica»* (FJ 9) que *«condiciona la capacidad de intervención pública»* en el marc del principi general de *«libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica en todo el territorio nacional»*. El TC ha de reconèixer que l'article 5 no té un anclatge competencial explícit dins la Llei estatal 20/2013 (*«lo que, sin duda, hubiera resultado oportuno con vistas a dotar a la normativa básica del necesario rigor formal»*), cosa que no li impedeix reconstruir-ne el fonament competencial en l'article 149.1.13 CE.

L'anterior construcció interpretativa comporta una argumentació *per saltum* respecte del que estableix l'Estatut d'autonomia en matèria de protecció i promoció de la llengua catalana (art. 6 i 50 EAC), en utilitzar com a paràmetre o mesura de la legitimitat de l'article 18 de la Llei catalana dues disposicions legals dictades per l'Estat (l'esmentat article 5 de la Llei d'unitat de mercat i l'article 3.11 de la Llei 17/2009, de 23 de novembre —al qual el primer reenvia—, que reconeix entre les raons imperioses d'interès general «la política social y cultural»), en relació amb normes internacionals sobre promoció de la diversitat lingüística (Convenció sobre la protecció i la promoció de la diversitat de les expressions culturals, adoptada l'any 2007 per la UNESCO, i Carta europea de les llengües regionals o minoritàries, adoptada pel Consell d'Europa l'any 1992) i a la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la UE (en el citat cas UTECA). Tot seguit, el TC enllaça aquest conjunt normatiu amb l'article 3 CE, precepte al qual es vincula la necessitat de les accions promocionals, en els termes següents:

De aquí se infiere una razón más, derivada igualmente del Derecho convencional, para afirmar que el reconocimiento de la oficialidad de una lengua en España —haciendo ahora abstracción de la situación de las lenguas tradicionalmente existentes no reconocidas como oficiales— establece un vínculo indudable con los fines constitucionales de protección de la riqueza lingüística nacional y consiguiente deber de normalización lingüística por las comunidades interesadas. La propia Constitución se refiere a la necesidad de proteger y respetar las distintas modalidades lingüísticas en España como parte de nuestro patrimonio cultural (art. 3.3 CE) [...] La promoción de una lengua oficial en atención a la situación de desventaja que eventualmente la misma puede tener un determinado ámbito social, como es en este caso el de las salas de cine, puede justificar, por tanto, acciones positivas de los poderes dirigidas a garantizar su normalización, siempre, como ser verà

seguidamente, que los medios empleados resulten proporcionados en orden a conseguir tal objetivo. (FJ 10)

A partir d'aquí, en aplicació del test de proporcionalitat establert en l'article 5 de la Llei d'unitat de mercat, el TC avala la idoneïtat de les mesures previstes en l'article 18 de la Llei 20/2010 perquè *«tienen como efecto aumentar el porcentaje de películas que se distribuyen y exhiben en lengua catalana y son, por tanto, en abstracto medidas idóneas y adecuadas para promover el objetivo que se pretende con su adopción, la normalización lingüística de la lengua catalana»* (FJ 11). També observa la seva necessitat, en relació amb les al·legacions de la Generalitat —i no contradites per qui recorre— sobre l'impacte molt limitat o quasi inexistent de les mesures prèvies de foment en termes d'increment de l'oferta cinematogràfica en català (FJ 12).

Diversament, quant a la proporcionalitat en sentit estricte, el TC analitza separatament en el fonament jurídic tretzè les mesures que afecten les empreses exhibidores i les distribuïdores. I, en tots dos casos, considera que la proporcionalitat no és respectada, conclusió que també es fonamenta des d'una concepció determinada de l'oficialitat lingüística. Així, pel que fa a la quota d'exhibició s'afirma:

La exigencia de que un 50 por 100 de las proyecciones que realiza el exhibidor de una película doblada o subtitulada sean de lengua catalana, desde la perspectiva de las cargas económicas y de las restricciones a la libertad empresarial para adaptarse a las circunstancias de la demanda, constituye, a juicio de este Tribunal, una carga excesiva. Independientemente del elevado grado de reserva que implica en una situación de cooficialidad lingüística un porcentaje del 50 por 100, la desproporción que el Tribunal aprecia deriva de las circunstancias concurrentes, teniendo en cuenta que la ley impugnada equipara en cuanto a las obligaciones que impone a todos los exhibidores sin establecer diferencias en función de determinadas circunstancias particulares, como puede ser su tamaño, la existencia de una o varias salas u otras circunstancias relevantes. Tomamos asimismo en consideración el hecho de que la obligación que se impone a los exhibidores afecta al núcleo cardinal de la actividad que se desarrolla —la exhibición de películas en las que la lengua del doblaje o subtitulación es un elemento determinante del propio producto ofrecido—, lo que obliga a realizar una ponderación más matizada que aquella que procede cuando se trata de una obligación meramente accesorio a la actividad misma, como pudiera ser el caso de aquellas obligaciones de normalización relativas al etiquetado o la rotulación, en el que el principio formal de igualdad de lenguas puede resultar relevante para hallar la solución. Finalmente, no puede desdeñarse que el equilibrio lingüístico establecido por la ley, aun cuando su implantación se prevé con carácter progresivo, constituye una medida que debe cumplirse ineludiblemente con arreglo a los criterios señalados en la propia norma, y que el reglamento a cuyo desarrollo se remite debe respetar. (FJ 13)

Aquest judici ponderatiu es completa amb unes informacions proporcionades per la Comissió Europea sobre els països que han optat per un sistema de quota de pantalla i en una proposta de directiva presentada l'any 2016 (de modificació de la Directiva 2010/13/UE). Tanmateix, escau notar que les dades que fonamenten l'analogia no són homogènies internament (els percentatges oscil·len entre el 10 i el 60 per cent) ni tampoc amb el terme de comparació, atès que no es precisa què s'entén per «quota de pantalla» en els països referits. En tot cas, el TC s'extreu que *«el porcentaje medio que resulta del contenido de estos datos gira en torno al 25 por 100, por lo que el Tribunal considera que un régimen de exhibición con una cuota absoluta del 50 por 100 constituye una carga desproporcionada para las empresas exhibidoras vulneradora del artículo 5 de la Ley 20/2013, si bien cabe una interpretación constitucional, que se llevará al fallo, en el sentido de que el artículo 18.1 es constitucional si se entiende que el porcentaje global de reserva establecido para las películas en catalán o subtituladas en dicho idioma no puede exceder en su aplicación efectiva de una cifra del 25 por 100»* (FJ 13).

Pel que fa a les empreses distribuïdores, si bé el TC admet la presència d'elements diferencials que poden fer menor la restricció derivada de la càrrega econòmica que se'ls imposa (la mateixa naturalesa de l'activitat de distribució, les eventuais subvencions per al doblatge i subtítolació, el fet que totes les còpies en suport digital hagin d'incloure el català —en tant que aspecte no afectat per la proporcionalitat— i l'exempció prevista en l'apartat segon per a les obres cinematogràfiques europees de les quals se'n distribueixin menys de 16 còpies), s'inclina finalment per mantenir la mateixa «interpretació» —és a dir, la rebaixa de la quota al 25 per cent— *«partiendo de que en la ley impugnada la identidad del porcentaje impuesto para la exhibición responde a una relación instrumental entre ambos»* (FJ 13).

La Sentència clou amb unes consideracions suplementàries —atès que es formulen un cop ja s'ha adoptat la decisió interpretativa sobre la Llei 20/2010— en relació amb les al·legacions relatives a la llibertat d'empresa i el control negatiu que correspon al TC sobre el respecte per part del legislador del nucli del dret fonamental (art. 38 CE). En el marc del test de proporcionalitat, i en relació amb l'objectiu de les quotes de fomentar de l'oferta cinematogràfica doblada i subtitulada en català, el TC recorda la possibilitat genèrica d'establir obligacions lingüístiques als operadors econòmics, amb referències a l'anterior EAC de 1979:

La defensa y promoción de la lengua cooficial propia, la normalización lingüística es, como ya hemos tenido la oportunidad de considerar al realizar el contraste del precepto con el artículo 5 de la Ley 20/2013, un objetivo constitucionalmente legítimo que, por mandato del artículo 50 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debe ser promovido por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. La propia Constitución se refiere, igualmente, a la necesidad de proteger y respetar las distintas modalidades lingüísticas como parte de nuestro patrimonio cultural (art. 3.3 CE).

[...] Conviene recordar que de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal la defensa y promoción de la lengua cooficial propia se puede realizar, también, a través del establecimiento de obligaciones a los operadores económicos. Así, en las SSTC 69/1988 i 80/1988 el Tribunal consideró constitucional el establecimiento por parte de la Comunidades Autónomas de obligaciones lingüísticas en el etiquetado de los productos; y la STC 147/1996 dedujo del entonces vigente Estatuto de Autonomía de Catalunya (art. 3.3) un mandato a la Generalitat para garantizar el uso normal de los dos idiomas considerando que «a partir de la prescripción estatal con arreglo a la cual los datos obligatorios del etiquetado 'se expresarán al menos' en castellano, la Generalitat se encuentra plenamente habilitada para establecer igual necesidad por lo que hace a la lengua catalana, si en atención a lo establecido en el art. 3 EAC [que imponía a la Generalitat el deber de garantizar el uso normal de los dos idiomas] lo considera procedente» (STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 6). (FJ 14).

A l'últim, el TC respon a l'argument dels recurrents que els distribuïdors de Catalunya, a causa de les obligacions imposades, no disposen de les mateixes armes que els seus competidors en el mercat nacional o estatal. Després de recordar la doctrina tradicional, en el sentit que l'article 38 CE no s'oposa a una diversitat potencial de condicions d'exercici de la llibertat d'empresa en distintes parts del territori, resultant de l'exercici de les competències autonòmiques, l'òrgan jurisdiccional sembla obrir la porta a una intervenció en aquest àmbit dels òrgans centrals de l'Estat, en virtut de l'article 149.1.1 CE, mitjançant «*la eventual decisión de fijar aquellas condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales*» (FJ 15).

A tall de recapitulació, la Sentència actual confirma la línia de la STC 31/2010, pel que fa a la devaluació de la posició de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 com a norma habilitada per a definir el model lingüístic (*ex* article 3.2 CE). L'acumulació de paràmetres d'enjudiciament dins la Sentència comentada (Llei d'unitat de mercat, tractats internacionals, referents de dret comparat, etc.) no amaga, en darrer terme, un cert decisionisme en la fixació del 25 per cent com el límit màxim de la garantia d'una presència del català en l'àmbit cinematogràfic. L'intervencionisme del TC en la construcció del marc d'enjudiciament de la Llei 20/2010 —a partir d'una llei ordinària estatal posterior a l'enjudiciada— i la possibilitat oberta a les instàncies estatals per a dictar una normativa més específica en aquest àmbit posen en relleu els límits estrictes en què es mou l'autonomia lingüística a l'hora de normalitzar el català en el cinema, sens perjudici de les limitacions —no analitzades per la Sentència— que poden derivar també del dret europeu.