



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XI legislatura · cinquè període · número 494 · dijous 24 d'agost de 2017

TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.15. Mocions subsegüents a interpellacions

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el Consorci per a la Normalització Lingüística

302-00180/11

Presentació: GP SOC

3

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el futur decret de menjadors escolars

302-00181/11

Presentació: GP CSP

3

4. Informació

4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Atorgament de la Medalla d'Honor del Parlament al Cos dels Mossos d'Esquadra, als serveis d'emergències, a la Guàrdia Urbana de Barcelona i a la Policia Local de Cambrils

Acord

5

4.55. Activitat parlamentària

4.55.15. Convocatòries

Sessió plenària 41

Convocada per al 25 d'agost de 2017

5

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 857/2016, interposat pel president del Govern de l'Estat contra diversos articles de la Llei 7/2015, del 14 de maig, de modificació de la Llei 3/2008, de l'exercici de les professions de l'esport

381-00001/11

Sentència del Tribunal Constitucional

6

Recurs d'inconstitucionalitat 2465/2016, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'article 1 i, per connexió, pel que fa a la propietat temporal, contra les disposicions addicionals primera, segona i tercera, i contra la disposició final de la Llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya

381-00006/11

Sentència del Tribunal Constitucional

24

Recurs d'inconstitucionalitat 4567/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra el capítol I de la Llei 15/2014, del 4 de desembre, de l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions electròniques i de foment del sector audiovisual i la difusió cultural digital

381-00013/10

Sentència del Tribunal Constitucional

47

Recurs d'inconstitucionalitat 4062/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'apartat segon de l'article 135 del Reglament del Parlament de Catalunya

381-00013/11

Al·legacions que formula el Parlament

71

Aquesta publicació és impresa en paper ecològic (definició europea ECF), en compliment del que estableix la Resolució 124/III del Parlament, sobre la utilització del paper reciclat en el Parlament i en els departaments de la Generalitat, adoptada el 30 d'abril de 1990.

Els documents publicats en el *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (BOPC) són una reproducció fidel dels documents originals entrats al Registre.

La numeració del BOPC no està necessàriament vinculada a una sola data.

Imprès al Parlament

ISSN: 0213-7798

DL: B-20.066-1980

www.parlament.cat

3. Tramitacions en curs

3.15. Mocions subsegüents a interpellacions

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el Consorci per a la Normalització Lingüística

302-00180/11

PRESENTACIÓ: GP SOC

Reg. 67569 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 22.08.2017

A la Mesa del Parlament

Eva Granados Galiano, portaveu, Rafel Bruguera Batalla, diputat del Grup Parlamentari Socialista, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre el Consorci per a la Normalització Lingüística (tram. 300-00197/11).

Moció

El Parlament de Catalunya insta el Govern de la Generalitat a:

1. Aturar el tràmit d'informació pública de la reforma dels estatuts del Consorci per a la Normalització Lingüística (CpNL).
2. Obrir un període de consultes amb els Grups Parlamentaris i les entitats municipalistes, l'FMC i l'ACM, per arribar a un text consensuat previ a la informació pública de la proposta de modificació dels estatuts del CpNL.

Palau del Parlament, 26 de juliol de 2017

Eva Granados Galiano, portaveu; Rafel Bruguera Batalla, diputat, GP SOC

Moció subsegüent a la interpellació al Govern sobre el futur decret de menjadors escolars

302-00181/11

PRESENTACIÓ: GP CSP

Reg. 68094 / Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 22.08.2017

A la Mesa del Parlament

Joan Coscubiela Conesa, portaveu, Jéssica Albiach Satorres, diputada del Grup Parlamentari de Catalunya Sí que es Pot, d'acord amb el que estableix l'article 158 del Reglament del Parlament, presenten la següent moció, subsegüent a la Interpellació al Govern sobre el futur decret de menjadors escolars (tram. 300-00199/11).

Moció

El Parlament de Catalunya insta al Govern a:

1. Presentar durant el curs 2017/2018 els treballs d'actualització de la normativa vigent relativa als menjadors escolars –inclòs el Decret 160/1996– per tal d'adequar-la a la situació actual, després d'un procés participatiu i amb el màxim consens de la comunitat educativa.
2. Donar compliment a les mocions 196/X i 128/XI del Parlament de Catalunya sobre els menjadors escolars.
3. Contemplar el menjador escolar com un dret, gratuït i universal, des de l'escola bressol i durant tota l'educació obligatòria, acceptant que pot haver un període de transició amb un pla de beques suficient, durant un termini màxim de 5 anys.
4. Garantir que tots els centres educatius de Catalunya tinguin servei de menjador a partir del curs 2018/2019.

5. Atorgar capacitat decisòria i no només consultiva al consell escolar de centre pel que fa a la l'elecció de la gestió i del model alimentari del servei menjador.

6. Prioritzar la contractació i la gestió integral del servei per part de famílies organitzades, en entitats provades sense ànim de lucre, per davant de cap altra modalitat de contractació i gestió.

7. Reconèixer la condició d'educadores a la persones que treballen com a monitores al servei de menjador escolar, aplicant-los el conveni col·lectiu del Lleure educatiu i sociocultural de Catalunya, garantint que reben una formació específica i promovent la seva coordinació amb el personal docent del centre.

8. Garantir que els menús estiguin dissenyats per nutricionistes experts en alimentació infantil, i que fomentin la compra d'aliments de proximitat i de temporada.

9. Regular les ràtios màximes d'alumnes per monitor o monitora, d'acord amb els següents paràmetres:

- a. Infantil: 1 monitor/a per 10 alumnes
- b. Primària: 1 monitor/a per 15 alumnes
- c. Secundària: 1 monitor/a per 25 alumnes

10. No incloure en els plecs de licitació criteris excloents, com ara el volum de negoci o els menús servits, per tal de garantir a totes les empreses la lliure concurrència als concursos públics en igualtat d'oportunitats, i establir els mecanismes necessaris per dotar al projecte educatiu i la qualitat del menú, així com tot allò que aposti per la sobirania alimentària, com els productes ecològics, de proximitat i la compra pública local, per davant d'altres requisits, en el plec de condicions per a la licitació del servei.

11. Establir un òrgan de control extern, depenent del Departament d'Ensenyament i del Departament de Salut, que supervisi el servei de menjador així com la qualitat del menjar i on les persones usuàries es puguin adherir quan hi hagi incompliments en la prestació del servei.

12. Publicar anualment les dades de malnutrició infantil a Catalunya, d'acord amb els mecanismes i els criteris establerts al protocol de malnutrició infantil dels departaments d'Ensenyament, Salut i Benestar Social.

Palau del Parlament, 16 d'agost de 2017

Joan Coscubiela Conesa, portaveu; Jéssica Albiach Satorres, diputada, GP CSP

4. Informació

4.40. Acords, resolucions i comunicacions dels òrgans del Parlament

Atorgament de la Medalla d'Honor del Parlament al Cos dels Mossos d'Esquadra, als serveis d'emergències, a la Guàrdia Urbana de Barcelona i a la Policia Local de Cambrils

ACORD

La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el dia 22 d'agost de 2017, per unanimitat dels seus membres, a proposta de la presidenta, ha acordat de concedir la Medalla d'Honor del Parlament de Catalunya, en categoria d'or, al Cos de Mossos d'Esquadra, als serveis d'emergències, a la Guàrdia Urbana de Barcelona i a la Policia Local de Cambrils que el passat 17 d'agost i els dies posteriors han intervingut sobre el terreny en la resposta immediata als atemptats comesos a Barcelona i a Cambrils.

La concessió de la medalla vol reconèixer la dedicació, l'esforç i la valentia que han mostrat el conjunt dels integrants d'aquests serveis públics. Davant d'uns fets traumàtics d'una violència extrema, han actuat amb enorme professionalitat, determinació i esperit de servei amb l'objectiu de protegir el conjunt de la ciutadania i dominar amb rapidesa l'amenaça terrorista. Cal destacar també el suport i l'acompanyament emocional i psicològic que les persones distingides han prestat a víctimes i familiars tant el dia de l'atemptat com els dies posteriors i la forma i el contingut de les explicacions públiques que han facilitat constantment per a mantenir informada i serena la ciutadania.

Així mateix, per mitjà de la concessió d'aquesta distinció als servidors públics, la Mesa vol fer extensiu l'agraïment i el reconeixement a la resta de cossos de seguretat i a tots els voluntaris que han participat amb generositat i esperit cívic en la resposta als atemptats.

Palau del Parlament, 22 d'agost de 2017

La secretària primera, Anna Simó i Castelló; la presidenta, Carme Forcadell i Lluís

4.55. Activitat parlamentària

4.55.15. Convocatòries

Sessió plenària 41

CONVOCADA PER AL 25 D'AGOST DE 2017

Presidència del Parlament

D'acord amb l'article 71.2 i 3 del Reglament, us convoco a la sessió següent del Ple del Parlament, el 25 d'agost de 2017, a les 12.00 h, al saló de sessions.

Ordre del dia

Declaració del Parlament de Catalunya de condemna dels atemptats de Barcelona i Cambrils del 17 d'agost. Tram. 401-00032/11. Grups parlamentaris. Substanciació.

Palau del Parlament, 23 d'agost de 2017

La presidenta, Carme Forcadell i Lluís

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 857/2016, interposat pel president del Govern de l'Estat contra diversos articles de la Llei 7/2015, del 14 de maig, de modificació de la Llei 3/2008, de l'exercici de les professions de l'esport

381-00001/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 67933 / Coneixement: Mesa del Parlament, 16.08.2017

Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

En nombre del rey

la siguiente

Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 857-2016, promovido por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de febrero de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 4, los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6 y los artículos 8 a 11, todos ellos de la Ley de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

2. Los motivos en los que se fundamenta este recurso de inconstitucionalidad son los que a continuación se resumen.

a) En primer lugar se impugnan los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6 y los arts. 8 a 11 de la Ley de Cataluña 7/2015, que añaden nuevas disposiciones a la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, referidas a la inscripción de determinados profesionales en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña. Según el recurso, estas normas invaden las competencias estatales previstas en los arts. 149.1.1 CE y 149.1.13 CE y son contrarias a los principios de unidad de mercado y libertad de establecimiento recogidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dictada al amparo de dichos títulos competenciales entre otros.

Se afirma que de una lectura descontextualizada de los arts. 8 a 11 de la Ley 7/2015, que reforma la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, pudiera desprenderse que la inscripción en el referido registro tiene carácter potesta-

tivo; pero la conexión de dichos preceptos con el resto del texto legal, en particular con el artículo 8.1 de la Ley 3/2008, determina que la inscripción para ejercer la profesiones deportivas en Cataluña a las que esta Ley se refiere se convierta en obligatoria, sin que queden exentos de esta obligatoriedad los profesionales ya inscritos en otra parte del territorio nacional. Ello vulnera lo establecido con carácter básico en los artículos 6, 18.2, letras b) y c), 19 y 20.1 c) de la Ley 20/2013. Estos conciben la garantía de la unidad de mercado partiendo de la libertad de empresa (art. 38 CE) y de dos principios: libre circulación y establecimiento de personas y libre circulación de bienes en todo el territorio español (art. 139.2 CE), así como establecen una serie de medidas para garantizar las libertades de todos los operadores económicos.

En particular, esta regulación excluye que las autoridades competentes lleven a cabo actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación (art. 18 de la Ley 20/2013). Asimismo impone la observancia del principio de eficacia en todo el territorio nacional, que garantiza el acceso y el ejercicio de todas las actividades económicas en condiciones de unidad de mercado por parte de operadores ya establecidos legalmente en cualquier parte de España; sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos o trámites adicionales de otras Administraciones territoriales diferentes (arts. 6, 19 y 20 de la Ley 20/2013).

Lo anterior se aplica a los profesionales del deporte a los que se refiere la Ley catalana 7/2015, lo que determina, según el recurso, la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Esta declaración de inconstitucionalidad debería extenderse por conexión [art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] al artículo 8.1 de la Ley 3/2008 (no modificado por la Ley 7/2015), por incurrir en inconstitucionalidad sobrevenida al contradecir de forma insalvable la normativa básica contenida en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. Establece aquella la obligatoriedad de inscripción en el referido registro de los profesionales que quieran ejercer su actividad en Cataluña, sin exceptuar a los ya inscritos en otra parte del territorio nacional. Se afirma que la declaración de inconstitucionalidad se ha extendido en ocasiones a preceptos de leyes distintas a la impugnada; se cita en tal sentido la STC 113/2006. Si no se impugnó en su día el artículo 8.1 de la Ley 3/2008 fue porque originariamente no planteaba problemas de constitucionalidad, al no haberse dictado aun la legislación estatal de desarrollo de los principios constitucionales de libertad de empresa y libertad de circulación de personas y bienes. En suma, el artículo 8.1 de la Ley 3/2008 habría devenido inconstitucional al promulgarse la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

b) En segundo lugar se impugna el artículo 4 de la Ley catalana 7/2015, que añade un apartado sexto al artículo 8 de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, referido a la competencia de la Generalitat de Cataluña (a través de la Secretaría General del Deporte) para celebrar convenios y acuerdos internacionales en materia de profesiones deportivas.

Afirma el recurso que la Ley catalana 7/2015 se basa en las competencias que el Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat en materia de profesiones tituladas y deporte (arts. 125.4 y 134 EAC), pero la regulación contenida en su artículo 4 incurre en un evidente exceso competencial, dada la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para celebrar por sí misma convenios y acuerdos internacionales de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, o con otros sujetos internacionales.

La competencia para suscribir tratados y convenios internacionales está reservada al Estado con carácter exclusivo *ex* artículo 149.1.3 CE, de conformidad con la doctrina constitucional (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 125, y 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4) y con las previsiones de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la

acción y del servicio exterior del Estado y de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales.

Por otra parte, aunque el Estatuto de Autonomía de Cataluña regula las «relaciones de la Generalitat con la Unión Europea» (capítulo II del título V) y la «acción exterior de la Generalitat» (capítulo III), en ningún precepto le atribuye competencia para suscribir tratados y convenios internacionales. El artículo 196 EAC, que se refiere a los tratados que afecten directa y singularmente a las competencias de Cataluña, solo prevé la posible participación de esta Comunidad Autónoma en la negociación de los que celebre el Gobierno de España. En cuanto a los «acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias» que la Generalitat de Cataluña puede suscribir (art. 195 EAC), tal competencia no puede exceder del marco de los acuerdos internacionales «administrativos» y «no normativos», previstos en la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, que la normativa autonómica debe respetar, so pena de incurrir en inconstitucionalidad mediata. Tales acuerdos no constituyen fuentes de obligaciones ni se rigen por el Derecho internacional.

Sin embargo, el artículo 4 de la Ley catalana 7/2015 permite a la Secretaria General de Deporte de la Generalitat de Cataluña establecer acuerdos bilaterales con Estados miembros de la Unión Europea, cuya finalidad excede la puramente programática. Tienen efectos jurídicos, pues se dirigen al reconocimiento mutuo de las profesiones deportivas y a la inscripción de los profesionales en los respectivos registros. Los efectos de estos acuerdos podrían, además, proyectarse en el resto de España, de conformidad con lo previsto en la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

Por último, señala el recurso que corresponde al Estado el establecimiento o incorporación al Derecho interno de los criterios para el reconocimiento y ejercicio de las profesiones, en este caso, las deportivas. El Real Decreto 1837/2008, de 8 de noviembre, incorporó así al ordenamiento español, las Directivas 2005/36/CE y 2006/100/CE, sobre reconocimiento de cualificaciones profesionales.

3. Mediante providencia de 1 de marzo de 2016, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 4, los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6 y los artículos 8 a 11, todos ellos de la Ley de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte. Asimismo dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Generalitat de Cataluña y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. Se acordó también tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme al artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso (22 de febrero de 2016) para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros, ordenándose la comunicación de la suspensión a los Presidentes de la Generalitat de Cataluña y del Parlamento de Cataluña, así como publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*.

4. Mediante escritos registrados en este Tribunal el 11 y el 16 de marzo de 2016, respectivamente, los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado comunicaron el acuerdo de la Mesa de sus respectivas Cámaras de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

5. Con fecha 16 de marzo de 2016 se personó en el proceso la Letrada del Parlamento de Cataluña, solicitando prórroga de su plazo de alegaciones, lo que le fue concedido por el Pleno mediante providencia de 17 de marzo.

6. El 30 de marzo de 2016 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal un escrito de la Abogada de la Generalitat de Cataluña por el que se persona en el recurso, cuya desestimación solicita, con fundamento en las alegaciones que seguidamente se resumen.

a) La impugnación no puede extenderse, por extemporánea, a preceptos de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, no modificados por la Ley 7/2015.

Analizando la impugnación que lleva a cabo el recurso de los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6 y de los artículos 8 a 11 de la Ley 7/2015, señala la Abogada de la Generalitat que esta regulación pretende adaptar las actividades profesionales deportivas a la nueva realidad social, teniendo en cuenta que se ejercitan en un ámbito social cada vez más amplio. Así, la Ley 7/2015 actualiza y añade actividades profesionales con incidencia en el ejercicio del deporte no contempladas en la Ley 3/2008, facilitando que los profesionales que a ellas se dedican, con formaciones variadas, puedan acceder al registro oficial de profesionales del deporte, otorgando una adecuada garantía a los destinatarios de su actividad.

En concreto, la Ley 7/2015 permite acceder al registro a todos los monitores y entrenadores, considerando como monitores a los técnicos deportivos (art. 6.5), indica los certificados que permiten la inscripción en el registro (art. 10) y establece que cualquier profesional con formación y experiencia contrastadas en el ámbito deportivo pueda obtener el certificado (art. 8). Reconoce también como actividades deportivas inscribibles en el registro la de quienes realizan tareas en el ámbito de las actividades físicas y deportivas para menores (art. 6.1) y la de quienes ejercen la iniciación deportiva básica (art. 6.4); así como la actividad de los profesionales de danza (art. 9) y la de los profesionales de socorrismo acuático en piscinas (art. 11), que pueden inscribirse en el registro como monitores deportivos.

Señala asimismo la Abogada de la Generalitat de Cataluña que, como se reconoce en el propio recurso de inconstitucionalidad, la Comisión Bilateral Estado-Generalitat adoptó un acuerdo, al amparo del artículo 33.2 LOTC (publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 16 de febrero de 2008) en relación con la Ley catalana 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, a cuyo tenor los grados de formación requeridos para el ejercicio de las profesiones deportivas recogidas en los artículos 4, 5 y 6 de dicha ley podrían acreditarse tanto mediante los títulos aludidos en esos preceptos como mediante otras titulaciones, acreditaciones o certificados resultantes del ordenamiento vigente en cada momento, para lo cual el Gobierno de la Generalitat de Cataluña se comprometía a modificar el texto legal. En cumplimiento de ese acuerdo, el artículo 3 de la Ley catalana 7/2015 añade un artículo 6 *bis* a la Ley 3/2008, frente al cual el Consejo de Estado, en su dictamen de 4 de febrero de 2016, relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 7/2015, de modificación de la Ley 3/2008, no formula reproche alguno. Por tanto, las cuestiones suscitadas sobre la Ley catalana 3/2008, han quedado solventadas, según entiende la Abogada de la Generalitat de Cataluña.

Aunque se impugnen los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6, y los artículos 8 a 11 de la Ley 7/2015, lo cierto es, según la Abogada de la Generalitat de Cataluña, que el recurso no les hace directamente ningún reproche de inconstitucionalidad. La pretensión de poner dichos preceptos en conexión con el artículo 8 de la Ley 3/2008, para afirmar la inconstitucionalidad sobrevenida de este último, debe rechazarse, dada su evidente extemporaneidad y habida cuenta que la controversia sobre esta Ley quedó zanjada tras el referido acuerdo de la Comisión Bilateral. Reabrir ahora la controversia supondría la contravención por el Gobierno estatal de sus propios actos. Por tanto, el planteamiento del recurso sobre el artículo 8.1 de la Ley 3/2008 es procesalmente inadecuado.

Para que el Tribunal Constitucional pudiera, en su caso, declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de dicho precepto, no impugnado en su día por vía de recurso, sería necesario el planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad por un órgano judicial. El razonamiento del recurso, según el cual se puede declarar la inconstitucionalidad sobrevenida de este precepto porque los recurridos de la Ley 7/2015 se han de interpretar conjuntamente con él, permitiría impugnar cualquier precepto legal prescindiendo de los plazos establecidos en el artículo 33 LOTC. La doctrina de la STC 113/2006, citada en el recurso, no es aplicable, pues se refiere a un supuesto en el que la controversia se suscitó a través de una cuestión de inconstitucionalidad. En definitiva, el objeto del recurso debe quedar ceñido al artículo 4, los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6 y los artículos 8 a 11, todos de la Ley 7/2015, citados en el recurso y en la providencia de admisión, y no a otros distintos.

b) Por lo que se refiere a la impugnación de los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6 y de los artículos 8 a 11, todos ellos de la Ley 7/2015, señala la Abogada de la Generalitat que estos preceptos se amparan en las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de deporte (art. 134 EAC) y profesiones tituladas (art. 125.4 EAC).

El recurso parte de la premisa de que los citados preceptos, interpretados en relación con el artículo 8 de la Ley 3/2008, establecen la inscripción obligatoria en el registro oficial de profesiones del deporte de Cataluña, contraviniendo el régimen establecido con carácter básico por la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. Ahora bien, no debe olvidarse que esta Ley establece que deben suprimirse los controles previos al acceso al ejercicio de actividades económicas. Entre ellos se encuentran las autorizaciones, a las que equivalen las inscripciones en registros con carácter habilitante (arts. 17.1 y 18 de la Ley 20/2013), salvo razones imperiosas de interés general (art. 5 de la Ley 20/2013), entre las que se incluyen las relativas a la salud (también recogidas en el art. 3.11 de la Ley 17/2009, sobre libre acceso a la actividades de servicios y su ejercicio).

Según la Abogada de la Generalitat, el régimen de los preceptos impugnados de la Ley catalana 7/2015 se incardina en la protección de la salud, pues el objetivo del registro oficial de profesiones del deporte de Cataluña es conseguir la necesaria transparencia y publicidad de las capacidades y competencias de los operadores deportivos profesionales en garantía de los usuarios. El propio Tribunal Constitucional ha manifestado la especial vinculación del deporte con la salud (SSTC 194/1998, FJ 7, y 80/2012, FJ 7) y, por ello, tanto las autoridades europeas en materia de deporte como, en España, el Consejo Superior de Deportes y otros organismos, recomiendan que, en este ámbito, los profesionales deportivos cuenten con las cualificaciones necesarias, con especial atención a la seguridad y salud de las personas, máxime teniendo en cuenta el incremento de la práctica de deporte por la población española en los últimos años.

En definitiva, se trata de atender un interés general, de acuerdo con los requisitos de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. No sería admisible la argumentación del recurso, que equipara la introducción de cualquier requisito para el ejercicio de una actividad con la infracción de la Ley 20/2013, sin evaluar la concurrencia o no del interés general y de la proporcionalidad que esa misma Ley prevé.

c) Examina a continuació la Abogada de la Generalitat la impugnació del article 4 de la Ley 7/2015, que afegeix un apartat sextè al article 8 de la Ley 3/2008, per el que se facultava a la Secretaria General del Deporte de la Generalitat per establir convenis i acords de equiparació de professionals i de competències mínimes amb registres de professionals del deporte de altres Estats de la Unió Europea, per permetre l'accés recíproc a ells.

Afirma la Abogada de la Generalitat que las previsions del article 4 de la Ley 7/2015 son habilitacions de futur que, per a su efectiu desenvolupament, requeriran el

cumplimiento de las condiciones que concrete la normativa. Por tanto, no son inmediatamente eficaces y se deberán ajustar, según corresponda, a la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado, que exige (art. 2) la previa existencia de una habilitación por un tratado internacional para suscribir acuerdos internacionales administrativos. Del tenor del artículo 4 de la Ley catalana 7/2015 resulta que se limita a establecer la posibilidad de que la Secretaría General del Deporte de la Generalitat armonice las inscripciones en el registro oficial de profesiones del deporte de Cataluña con otros registros existentes en Estados miembros de la Unión Europea (en ningún caso de países terceros), precisamente con objeto de evitar obstáculos a la libre prestación de servicios. No habilita, por tanto, a negociar convenios o acuerdos, por lo que sus previsiones difícilmente se podrían calificar como acuerdos internacionales administrativos del artículo 2 de la Ley estatal 25/2014.

El artículo 4 de la Ley catalana 7/2015 se enmarca en lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 3/2008, que se remite, en cuanto al reconocimiento para el ejercicio profesional de las titulaciones deportivas obtenidas en otros Estados en los que se aplica la libre prestación de servicios, a las normas reguladoras que corresponde dictar al Estado en ejercicio de su competencia. Se refiere solo a convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros profesionales de otros Estados miembros de la Unión Europea; no se extendería más allá. Por otra parte, nada en este precepto impide que los acuerdos a que se refiere deban someterse, en desarrollo de la función estatal de coordinación en materia de relaciones internacionales, que la Generalitat no niega, a los requisitos establecidos en las Leyes 2/2014 y 25/2014, o en cualquier otra ley estatal que se dicte en el futuro. Ya la STC 31/2010, FJ 126, en relación con el artículo 195 EAC, indicó que la habilitación a la Generalitat de Cataluña para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior no afecta al *ius contrahendi* que corresponde al Estado.

7. El escrito de alegaciones de la Letrada del Parlamento de Cataluña tuvo entrada en este Tribunal el día 12 de abril de 2016. Interesa la inadmisión parcial y, subsidiariamente, la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, por las razones que seguidamente se resumen.

a) Sostiene la Letrada del Parlamento de Cataluña que la impugnación del primer bloque de preceptos recurridos de la Ley 7/2015 –esto es, los apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso) del artículo 6 y sus arts. 8 a 11–, debe ser inadmitida. El recurrente no cuestionaría realmente tales preceptos, sino el artículo 8.1 de la Ley 3/2008, cuya supuesta inconstitucionalidad sobrevenida no puede ser objeto de control mediante este recurso de inconstitucionalidad, dada su extemporaneidad (sin perjuicio del control difuso, mediante la cuestión de inconstitucionalidad que pueden plantear los órganos judiciales). La ampliación indirecta del recurso al artículo 8.1 de la Ley 3/2008 es un fraude del artículo 33 LOTC, que no puede ser amparado por el Tribunal Constitucional. Las Leyes 3/2008 y 7/2015 son dos leyes distintas, por lo que la aprobación de la segunda no reabre el plazo del recurso contra la primera; entender lo contrario generaría una inseguridad jurídica permanente sobre la validez y eficacia de las leyes autonómicas. La cita de la STC 113/2006 en el recurso está fuera de lugar, pues en aquel caso se trataba de una cuestión de inconstitucionalidad y se refería a textos refundidos de idéntica redacción a los declarados inconstitucionales en la misma Sentencia; lo que nada tendría que ver con el presente supuesto.

Por otra parte, aunque el artículo 8.1 de la Ley 3/2008 no es objeto del recurso, en la medida en que el recurrente lo utiliza para impugnar formalmente los referidos preceptos de la Ley 7/2015, cabe señalar que el principio de interpretación de las leyes de acuerdo con el sentido que resulte constitucional permite realizar una interpretación armónica de la regulación del registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña conforme a las bases estatales. En todo caso se advierte que varios preceptos de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, que se invocan en

el recurso como fundamento para la impugnación de la Ley 7/2015, han sido objeto de cuatro recursos de inconstitucionalidad (núms. 1411-2014, 1397-2014, 1454-2014 y 5437-2014), de los cuales los dos primeros se han interpuesto por el Gobierno de la Generalitat y el Parlamento de Cataluña, respectivamente. Ello obligaría a ser prudente al pronunciarse sobre el alcance de la legislación básica y aconsejaría una interpretación de esta que sea compatible con el artículo 8.1 de la Ley 3/2008; remitiéndose en este punto la Letrada del Parlamento de Cataluña, por economía procesal, a las alegaciones de la Abogada de la Generalitat.

b) El artículo 4 de la Ley 7/2015 es conforme con la Constitución. Reproduce la Letrada del Parlamento de Cataluña los argumentos expuestos por la Abogada de la Generalitat en sus alegaciones sobre dicho precepto, a los que procede remitirse.

8. Mediante providencia de 13 de abril de 2016, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones los escritos de alegaciones de la Abogada de la Generalitat de Cataluña y de la Letrada del Parlamento de Cataluña y, en cuanto a las solicitudes que formulan en los otrosíes, sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados, dar traslado al Abogado del Estado, por cinco días, para alegaciones al respecto.

9. Evacuados los traslados conferidos, mediante ATC 140/2016, de 5 de julio, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del artículo 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, así como levantar la suspensión de los apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso) del artículo 6 y también de los arts. 8 a 11, todos ellos de la misma Ley 7/2015.

10. Por providencia de 18 de julio de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 4, los apartados primero, segundo y tercero (en su inciso final), cuarto y quinto (salvo el primer inciso) del artículo 6 y los artículos 8 a 11, todos ellos de la Ley de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

Como se ha expuesto, el Abogado del Estado sostiene, en síntesis, que el artículo 4 de la Ley 7/2015, que añade un apartado sexto al artículo 8 de la Ley 3/2008, de 23 de abril, del ejercicio de las profesiones del deporte, vulnera la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE). Permite a la Generalitat de Cataluña celebrar convenios y acuerdos internacionales en materia de profesiones deportivas, careciendo de competencia para ello. Los restantes preceptos de la Ley 7/2015 que se impugnan, esto es, los artículos 6 (en los apartados e incisos mencionados) y 8 a 11, vulnerarían, según se afirma en el recurso, las competencias estatales del artículo 149.1.1 y 13 CE y la legislación básica contenida en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, dictada al amparo de dichos títulos competenciales entre otros. Los preceptos impugnados configurarían, en relación con el artículo 8.1 de la Ley catalana 3/2008, un sistema de inscripción obligatoria en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña que, en cuanto tal, es contrario a lo establecido con carácter básico en la Ley 20/2013 en materia de unidad de mercado y libertad de establecimiento. Por esa razón el Abogado del Estado postula que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se extienda por conexión [art. 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)] al artículo 8.1 de la Ley 3/2008 (no modificado por la Ley 7/2015), por incurrir en inconstitucionalidad sobrevenida.

Las Letradas del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en los términos que han quedado expuestos en el relato de antecedentes, solicitan la desestimación del recurso. Consideran que los preceptos de la Ley 7/2015 que se re-

curren por el Presidente del Gobierno no invaden las competencias estatales y aducen que el recurso no dirige en realidad ningún reproche de inconstitucionalidad contra el segundo bloque de preceptos impugnados de la Ley 7/2015 (el art. 6 en los apartados e incisos mencionados y los arts. 8 a 11). Ello constituye un pretexto para afirmar la inconstitucionalidad sobrevenida del artículo 8.1 de la Ley 3/2008, precepto este que no puede ser objeto del presente recurso, pues su impugnación resultaría extemporánea conforme a lo dispuesto en el artículo 33 LOTC. Por este motivo la Letrada parlamentaria solicita expresamente la inadmisión parcial del recurso de inconstitucionalidad en relación con la impugnación de los arts. 6 y 8 a 11 de la Ley 7/2015.

2. Antes de abordar el fondo del recurso, debemos resolver la pretensión de inadmisión parcial formulada por la Letrada del Parlamento de Cataluña en relación con los artículos 6 (en los apartados e incisos mencionados) y 8 a 11 de la Ley de Cataluña 7/2015, que incorporan nuevas disposiciones adicionales a la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

La inadmisión parcial se fundamenta, como se ha dicho, en sostener que el recurso no se dirige en realidad contra los citados preceptos de la Ley 7/2015, sino contra el artículo 8.1 de la Ley 3/2008 (no modificado por la Ley 7/2015), cuya inconstitucionalidad por conexión conforme a lo dispuesto en el artículo 39.1 LOTC postula la Abogacía del Estado. Lo rechaza la Letrada del Parlamento de Cataluña –y también la Abogada de la Generalitat– por entender que esa pretensión encubre un intento de defraudar los plazos establecidos en el artículo 33 LOTC. Por tanto, las causas de inadmisión que se esgrimen por la Letrada parlamentaria pueden reconducirse a la falta de fundamentación del recurso y a su extemporaneidad.

Debe recordarse que el régimen jurídico del recurso de inconstitucionalidad no prevé la inadmisión basada en su carácter notoriamente infundado, a diferencia de lo que sucede en el caso de otros procesos constitucionales como la cuestión de inconstitucionalidad o el conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 37.1 y 75 *quinquies*.1 LOTC). Por ello la eventual insuficiencia de la argumentación en la que se sustenta la pretensión de inconstitucionalidad de las normas legales impugnadas en el recurso no determinará la inadmisión de este sino, en su caso, su desestimación. Como ya se afirmara en la STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 3, «en los casos de fundamentación insuficiente el Tribunal resta en libertad para rechazar la acción en aquello en que se encuentre insuficientemente fundada o para examinar el fondo del asunto si encuentra razones para ello».

Sin perjuicio de lo anterior, también ha de advertirse que no cabe confundir la discrepancia de las partes comparecidas respecto de la argumentación del recurso con la falta de fundamentación del mismo. En esta dialéctica entre las partes del proceso constitucional, consustancial a toda controversia que se somete a nuestra consideración, es notorio que «no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el mayor o menor acierto técnico de las demandas, bastando con que en ellas se pueda vislumbrar algún motivo de inconstitucionalidad suficientemente fundado»; ello levantaría la carga del recurrente consistente en aportar la argumentación específica o los razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de los preceptos legales impugnados con la Constitución (por todas, SSTC 110/2014, de 26 de junio, FJ 2, y 111/2014, de 26 de junio, FJ 1).

Teniendo en cuenta lo expuesto resulta que, aunque la Letrada del Parlamento de Cataluña sostenga –también, en cierto modo, la Abogada de la Generalitat– que el recurrente no dirige reproche alguno de inconstitucionalidad contra los artículos 6 (en los apartados e incisos indicados) y 8 a 11 de la Ley catalana 7/2015, lo cierto es que el examen del recurso evidencia que el Abogado del Estado no solamente ha impugnado esos preceptos, solicitando en el suplico que se declaren inconstitucionales y nulos, sino que también ha cumplido la carga argumentativa específica que le incumbe (por todas, SSTC 214/1994, de 14 de julio, FJ 3; 118/1996, de 27 de junio,

FJ 2; 118/1998, de 4 de junio, FJ 4; 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2; 96/2013, de 23 de abril, FJ 3, y 76/2014, de 8 de mayo, FJ 2). Permite con ello a este Tribunal conocer las razones por las que entiende que los preceptos impugnados transgreden el orden constitucional de distribución de competencias; aunque ese razonamiento se desarrolle en el recurso a partir de una argumentación centrada en la interpretación conjunta de esos preceptos de la Ley 7/2015 con el artículo 8.1 de la Ley 3/2008, que se vincula a la inconstitucionalidad por conexión que se postula de este último precepto, por estimar el Abogado del Estado que incurre en inconstitucionalidad mediata sobrevenida.

Por otra parte no es controvertido que el presente recurso de inconstitucionalidad contra los diversos preceptos impugnados de la Ley 7/2015 se ha interpuesto dentro del plazo del artículo 33.2 LOTC. La extemporaneidad que se alega por la Letrada del Parlamento de Cataluña y por la Abogada de la Generalitat debe, por tanto, quedar referida exclusivamente a la inconstitucionalidad por conexión (art. 39.1 LOTC) del artículo 8.1 de la Ley 3/2008 que postula el Abogado del Estado.

Lo expuesto determina que la solicitud de inadmisión parcial del recurso de inconstitucionalidad debe ser rechazada, pues la impugnación de los artículos 6 (en los apartados e incisos indicados) y 8 a 11 de la Ley 7/2015 va acompañada de la preceptiva fundamentación y ha sido formulada dentro del plazo legalmente establecido. En cuanto a la argumentación esgrimida para sostener la inconstitucionalidad por conexión del artículo 8.1 de la Ley 3/2008 (no modificado por la Ley 7/2015), exige un examen de fondo sobre esta concreta pretensión, que pasamos a abordar en el fundamento jurídico siguiente.

3. Aunque los artículos 8 a 11 de la Ley catalana 7/2015 –se afirma en el recurso– parecen establecer como potestativa la inscripción en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña, lo cierto es que del resto de esta Ley, en particular de su artículo 6, y de la relación de dichos preceptos con el artículo 8.1 de la Ley 3/2008 (no modificado por la Ley 7/2015), se infiere que esa inscripción registral es obligatoria para ejercer determinadas profesiones deportivas en Cataluña; sin que queden exentos de la misma los profesionales del deporte que vienen ejerciendo ya esas actividades en otra parte del territorio nacional y pretendan hacerlo en aquella Comunidad Autónoma.

Es esa obligatoriedad de la inscripción en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña para ejercer profesiones deportivas en esta Comunidad Autónoma la que determina, según el recurso, que los artículos 6 (en los apartados e incisos impugnados) y 8 a 11 de la Ley 7/2015 incurran en inconstitucionalidad mediata por vulneración de lo establecido con carácter básico en los artículos 6, 18.2, letras b) y c), 19 y 20.1 c) la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado. Declaración de inconstitucionalidad que, a juicio del Abogado del Estado, este Tribunal puede extender, por su conexión con los preceptos impugnados, al artículo 8.1 de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, al amparo del artículo 39.1 LOTC.

Por lo que se refiere a esta concreta pretensión de que se declare inconstitucional por conexión el artículo 8.1 de la Ley catalana 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, no cabe ahora sino recordar que, conforme a reiterada doctrina, la extensión de la declaración de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia, en virtud del artículo 39.1 LOTC, a preceptos no impugnados pero incluidos en la misma ley, es una atribución propia y exclusiva de este Tribunal; nunca una habilitación a las partes para ampliar el objeto del proceso constitucional (SSTC 81/2003, de 30 de abril, FJ 7; 126/2008, de 27 de octubre, FJ 1; 137/2015, de 11 de junio, FJ 3, y 51/2017, de 10 de mayo, FJ 2, por todas).

Por otra parte, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad por conexión o consecuencia solo puede extenderse, en su caso, a otros preceptos «de la misma ley, disposición o acto con fuerza de ley», como precisa el propio artículo 39.1 LOTC y

confirma la doctrina constitucional; con la única salvedad de los textos refundidos. En efecto, en la ya citada STC 11/1981, FJ 27, se declaró que la aplicación por el Tribunal Constitucional de la facultad prevista en el artículo 39.1 LOTC «requiere la concurrencia de tres requisitos, que son: 1.º) que la Sentencia sea declaratoria de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o de alguno de ellos; 2.º) que exista una relación de conexión o de consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que la inconstitucionalidad se extiende o se propaga, y 3.º) que estos últimos pertenezcan o queden comprendidos en la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley».

Esta doctrina ha sido reiterada con posterioridad en las SSTC 196/1997, de 13 de diciembre, FJ 4; 194/2000, de 19 de julio, FJ 11, y 113/2006, de 5 de abril, FJ 10, si bien en estas resoluciones (así como en la STC 272/2015, de 17 de diciembre, FJ 2, aunque sin cita expresa del art. 39.1 LOTC) este Tribunal ha admitido que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad se extienda, como excepción, a preceptos no comprendidos en la misma ley impugnada en supuestos de textos refundidos, toda vez que, aunque ciertamente los preceptos a los que, por conexión o consecuencia, puede alcanzar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad han de ser «de la misma ley» (art. 39.1 LOTC), «el hecho de su reproducción en el texto refundido permite, dada la naturaleza y contenido propios de la refundición, que este Tribunal puede apreciar en su Sentencia que la argumentación impugnatoria, por ser igualmente atinente a los preceptos reproducidos, se proyecte sobre estos en caso de que conduzcan a una decisión de inconstitucionalidad» (STC 196/1997, FJ 4).

Teniendo en cuenta esta consolidada doctrina, ha de concluirse que la solicitud de declaración de inconstitucionalidad y nulidad por conexión que formula el Abogado del Estado se sitúa extramuros de la facultad que a este Tribunal confiere el artículo 39.1 LOTC. Tal petición sólo podría ser atendida en la hipótesis de que fuesen declarados inconstitucionales los impugnados artículos 6 (en los apartados e incisos impugnados) y 8 a 11 de la Ley 7/2015 y apreciáramos la conexión necesaria entre estos preceptos y el artículo 8.1 de la Ley 3/2008. Aun así, la extensión de la declaración de inconstitucionalidad y nulidad a este último precepto no sería en ningún caso posible, pues se trata de un texto legal diferente de la Ley 7/2015 y tampoco se trata de un texto refundido.

Por tanto, no se dan en este caso los requisitos necesarios para que este Tribunal pueda hacer uso de la facultad del artículo 39.1 LOTC en relación con el enjuiciamiento por conexión del artículo 8.1 de la Ley 3/2008, no modificado por la Ley 7/2015. Entenderlo de otro modo significaría, como señalan las representantes procesales de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña, desconocer lo establecido en el artículo 33 LOTC en cuanto a los plazos y su cómputo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad, pues la impugnación en tiempo de la Ley catalana 7/2015 no permite, como es obvio, la reapertura del plazo para interponer recurso de inconstitucionalidad contra la Ley catalana 3/2008. Ello sin perjuicio, claro está, del control de constitucionalidad que pudiera llevar a cabo este Tribunal sobre la misma si se plantease cuestión de inconstitucionalidad por un Juez o Tribunal ordinario cumpliendo los requisitos que al efecto establecen los arts. 163 CE y 35 LOTC.

4. Sentada la precisión que antecede, debemos examinar seguidamente la tacha que el recurso dirige contra los arts. 6 (en los apartados e incisos impugnados) y 8 a 11 de la Ley 7/2015, que añaden diversas disposiciones a la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

Conforme ha quedado expuesto, se sostiene en el recurso que la exigencia, impuesta por esos preceptos (en relación con el artículo 8.1 de la Ley 3/2008), de inscripción en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña para ejercer determinadas profesiones deportivas, sin que queden exentos de la misma los profesionales del deporte que ya ejercen esas actividades en otra parte del territorio nacional y pretendieran hacerlo en aquella Comunidad Autónoma, incurre en in-

constitucionalidad mediata por vulneración de lo establecido con carácter básico en los artículos 6, 18.2, letras b) y c), 19 y 20.1 c) de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado.

Esta regulación estatal excluye que las autoridades lleven a cabo actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación (art. 18 de la Ley 20/2013) e impone la observancia del principio de eficacia en todo el territorio nacional de las actuaciones de las autoridades del lugar de origen (arts. 6 y 19 y 20 de la Ley 20/2013). Esto garantiza el acceso y el ejercicio de todas las actividades económicas en condiciones de unidad de mercado por parte de operadores ya establecidos legalmente en cualquier parte de España, sin que pueda exigirse al operador económico el cumplimiento de nuevos requisitos o trámites adicionales por otras Administraciones territoriales diferentes. Los preceptos impugnados de la Ley catalana 7/2015 configuran un régimen de inscripción obligatoria en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña para poder ejercer en esta Comunidad Autónoma las profesiones deportivas que dicha Ley regula, sin excluir a aquellos profesionales del deporte que ya venían ejerciendo esas actividades profesionales en otras Comunidades Autónomas; lo que contradice lo establecido en los citados preceptos de la Ley 20/2013 con carácter básico en materia de unidad de mercado y libertad de establecimiento, según se afirma en el recurso.

La Ley catalana 7/2015, que reforma la Ley 3/2008, debe entenderse amparada en las competencias en materia de deporte, asumidas por la Generalitat de Cataluña en virtud de lo dispuesto por el artículo 134 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), sin perjuicio de que también puedan entrar en juego las competencias autonómicas en materia de profesiones tituladas (art. 125.4 EAC). Esas competencias autonómicas no impiden, desde luego, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales exclusivas que puedan concurrir en esa misma materia (STC 31/2010, FJ 59); señaladamente, en lo que ahora importa, las competencias que el Estado ostenta para garantizar la unidad de mercado.

Como recuerda la STC 79/2017, de 22 de junio (que resuelve el recurso de inconstitucionalidad núm. 1397-2014, interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado), este Tribunal ha venido señalando que «la efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la unidad de mercado en la medida en que están presentes dos supuestos irreductibles: la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio nacional, que ninguna autoridad puede obstaculizar directa o indirectamente (art. 139.2 CE), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 CE)» (STC 79/2017, FJ 2).

Asimismo ha destacado este Tribunal que la unidad de mercado puede promoverse por el Estado mediante diversos cauces: a) a través de la reserva competencial al Estado de ámbitos materiales concretos de manera exclusiva y excluyente (entre otros los recogidos, por ejemplo, en los apartados 6, 7, 8 o 9 del artículo 149.1 CE); b) a través del respeto del contenido esencial de derechos fundamentales, pues puede hablarse de un sustrato de igualdad en todo el territorio nacional respecto de estos derechos (STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 13); c) a través del establecimiento en la Constitución de una serie de principios que limitan y enmarcan la acción de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias (por ejemplo, los principios recogidos en el art. 139 CE). Todas estas previsiones constitucionales suponen «un límite en sí a la diversidad regulatoria que puedan introducir los legisladores autonómicos en el ejercicio de sus competencias» (SSTC 96/2013, de 23 de abril, FJ 4 y 20/2016, de 4 de febrero, FJ 3). Se trata de «garantías estructurales» de la unidad económica, vinculadas con el hecho de que «todos los poderes públicos deban respetar en su actuación aquellas competencias y aquellos principios constitucionales que, al suponer un límite en sí a la diversidad regulatoria, preservan, en alguna medida, los rasgos propios del mercado nacional único» (STC 79/2017, FJ 2).

A lo anterior hay que añadir las «garantías dinámicas», que permiten que la unidad económica pueda igualmente promoverse a través del ejercicio efectivo por el Estado de las competencias horizontales o transversales que la Constitución le reconoce. Entre estas garantías se encuentra la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que ampara todas aquellas normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a preservar y promover la unidad de mercado. Igualmente la competencia para imponer la igualdad básica de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), que habilita al Estado a intervenir normativamente a fin de imponer aquella. Así, «a través del ejercicio efectivo de las competencias contenidas en los referidos títulos, el Estado promueve, en su caso, aquellos rasgos que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, caracterizan el mercado único» (STC 79/2017, FJ 2).

Al aprobar la Ley 20/2013, amparada expresamente, entre otros títulos competenciales, en los títulos horizontales de los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 CE (disposición final cuarta de la Ley 20/2013), el legislador estatal ha perseguido el doble objetivo de garantizar la unidad de mercado y promover su funcionamiento más libre, mediante la imposición de mayores condicionamientos y restricciones a la capacidad de intervención de los poderes públicos en la economía, que entrañan una desregulación del mercado; objetivo este último que no es en sí mismo contrario a la Constitución, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, como también recuerda la citada STC 79/2017, FJ 2.

Entre los principios y reglas que la Ley 20/2013 establece para conseguir el doble propósito indicado destacan, en lo que importa al presente caso, las previsiones relativas al denominado principio de eficacia de las autoridades competentes en todo el territorio nacional (arts. 6, 19 y 20 y disposición adicional décima). Tiene como objetivo hacer frente a lo que el preámbulo de la Ley 20/2013 denomina «fragmentación del mercado nacional»; así como a la prohibición de actuaciones que limiten la libertad de establecimiento y la libertad de circulación (art. 18), entre la que el legislador estatal incluye expresamente la exigencia «de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen» [letra b) del artículo 18.2].

Sobre el contenido y alcance de los preceptos de la Ley 20/2013 que regulan el principio de eficacia en todo el territorio nacional se ha pronunciado por extenso la STC 79/2017, en sus fundamentos jurídicos 10 a 14, a los que procede remitirse. En lo que atañe a la resolución del presente recurso, bastará con recordar que la STC 79/2017 declara inconstitucionales y nulos los artículos 19 y 20 y la disposición adicional décima de la Ley 20/2013, de garantía de unidad de mercado, así como las letras b), c) y e) del artículo 18.2 de esa misma Ley.

Razona la STC 79/2017, FJ 12, que el principio de eficacia nacional de las disposiciones y actos autonómicos previsto en la Ley 20/2013 no supone el establecimiento del «principio de reconocimiento mutuo». Este tiene su desarrollo más acabado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y permitiría «condicionar la prestación de servicios y la comercialización de bienes a la existencia de una equivalencia en el nivel de protección de las diversas normativas territoriales, extremo ausente en la regulación del principio de eficacia nacional recogido en la Ley 20/2013, en el que la autoridad de destino ha de asumir la plena validez de lo establecido por la autoridad de origen tanto en materia de requisitos de acceso a la actividad como en relación con la circulación de bienes, sin que ese reconocimiento venga condicionado por la existencia de equivalencia alguna». El principio de eficacia nacional tampoco supone el establecimiento de un marco normativo armonizado de aplicación a todo el territorio español, pues su contenido no implica la sustitución de una pluralidad de regulaciones por una regulación uniforme o armonizada, ya que «no hay uniformidad en la normativa a aplicar, ni criterio alguno de armonización, sino que, al reconocer

eficacia en todo el territorio nacional a las disposiciones y actuaciones de la Comunidad Autónoma de origen, permite la subsistencia de una pluralidad de regímenes jurídicos cuya aplicación depende del criterio de la procedencia del operador económico».

El principio de eficacia nacional recogido en la Ley 20/2013 –sigue razonando la STC 79/2017, FJ 13– supone una excepción al principio de territorialidad, que es implícito a nuestro modelo constitucional de distribución competencial (por todas, STC 80/2012, de 18 de abril, FJ 7 b). Las «normativas de las Comunidades Autónomas relativas al acceso a una actividad económica o a las características de los productos pasan a tener efectos supraterritoriales cuando se consideran normativas del lugar de origen del operador económico, al tiempo que las normativas autonómicas dejan de tener efecto dentro del propio territorio autonómico cuando este es el lugar de destino, y no el de origen, del operador económico». Ciertamente, el principio de territorialidad de las competencias no excluye que las normas y actos autonómicos pueden tener eficacia extraterritorial. Corresponde en tal caso al Estado fijar los puntos de conexión, ofreciendo a las Comunidades Autónomas una regla de atribución de competencias que posibilite dicha eficacia y, a la vez, evite el eventual conflicto de intereses. En todo caso, el reconocimiento por parte del Estado de eficacia extraterritorial a las normas y actos autonómicos, en los términos precisados por la doctrina constitucional, tiene «un límite claro: la imposibilidad de reconocer tales efectos cuando no existe una equivalencia en las normativas aplicables».

De este modo, «cuando de lo que se trata es de excepcionar el principio de territorialidad otorgando eficacia extraterritorial a actos ejecutivos autonómicos que aplican un derecho propio que no es equivalente al derecho adoptado en el territorio en el que se debe reconocer tal eficacia, o directamente se trata de otorgar eficacia extraterritorial a disposiciones normativas autonómicas que establecen un estándar distinto al estándar que fija la normativa autonómica del lugar de destino, la ruptura del principio de territorialidad constitucionalmente consagrado y estatutariamente reconocido supone obligar a una Comunidad Autónoma a tener que aceptar dentro de su territorio una pluralidad de políticas ajenas», lo que «choca con la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7, entre otras) y entraña la constricción de su autonomía, al permitirse la aplicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de disposiciones adoptadas por un órgano representativo en el que los ciudadanos de la Comunidad Autónoma en la que finalmente se aplica no se encuentran representados» (STC 79/2017, FJ 13).

En suma, al establecer el legislador estatal el principio de eficacia nacional de las disposiciones y actos autonómicos en los términos que lo ha hecho en la Ley 20/2013, ha alterado sustancialmente el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas y, con él, la relación entre los ordenamientos autonómicos que deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, con el consiguiente menoscabo de las competencias autonómicas relacionadas con el ejercicio de actividades económicas. Así pues, «el denominado principio de eficacia nacional, tal como ha sido configurado por la Ley 20/2013, es contrario al orden constitucional de distribución de competencias», y ello «tanto por exceder del alcance de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.13 CE, como por vulnerar el principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, al permitir la aplicación en un mismo lugar del territorio nacional de normativas diferenciadas para aquellos operadores económicos que únicamente se diferencian por su procedencia» (STC 79/2017, FFFJ 13 y 14). Esta conclusión determina la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, que sustentan su redacción en el principio de eficacia nacional. Por la misma razón se declaran inconstitucionales y nulas las letras b), c) y e) del apartado segundo del artículo 18 de la Ley 20/2013, así como su disposición adicional décima (STC 79/2017, FJ 14 y fallo).

5. Como ya se dijo, la tacha que en el presente recurso de inconstitucionalidad se dirige contra los artículos 6 (en los apartados e incisos impugnados) y 8 a 11 de la Ley 7/2015, que añaden diversas disposiciones a la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, plantea un problema de inconstitucionalidad mediata. Ello en la medida en que la obligatoriedad de la inscripción, impuesta por esa ley, en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña para ejercer determinadas profesiones deportivas en esta Comunidad Autónoma, determina, según el recurso, que los preceptos impugnados incurran en vulneración de lo establecido con carácter básico en los artículos 6, 18.2, letras b) y c), 19 y 20.1 c) de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, en cuanto al principio de eficacia en todo el territorio nacional y a la proscripción de actuaciones de las autoridades públicas que limiten las libertades de establecimiento y de circulación.

La inscripción registral obligatoria para poder ejercer las profesiones deportivas en Cataluña a las que se refiere la Ley 3/2008, reformada por la Ley 7/2015, supone que aquellos profesionales del deporte que ya vinieran ejerciendo legalmente su actividad en otra parte del territorio nacional queden sujetos a esa exigencia de inscripción si pretenden ejercer su profesión en Cataluña, lo que supone, según el recurso, un obstáculo o barrera no justificados a la unidad de mercado y a la libre prestación de servicios en todo el territorio nacional. El recurso se ciñe, como se ha visto, a argumentar que la normativa impugnada quebranta el principio de eficacia en todo el territorio nacional regulado en los artículos 6, 19 y 20 de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, en relación con lo dispuesto en las letras b) y c) del artículo 18.2 de la misma Ley 20/2013, que consideran como actuaciones contrarias a las libertades de establecimiento y de circulación, entre otras, la exigencia de «inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen» y cualesquiera otros «requisitos de cualificación profesional adicionales a los requeridos en el lugar de origen o donde el operador haya accedido a la actividad profesional o profesión».

Presupuesto inexcusable para la eventual estimación de esta concreta impugnación que el recurso de inconstitucionalidad dirige contra la exigencia, prevista en la Ley 7/2015, de inscripción registral obligatoria para ejercer determinadas profesiones deportivas en Cataluña, habría de ser, en consecuencia, la existencia de la norma básica estatal que se dice infringida por la Ley autonómica. Si existe esa norma estatal y puede concluirse que es básica en sentido material y formal, habiendo sido, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado, podrá examinarse por este Tribunal si concurre o no una efectiva contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica y, de apreciarse esa contradicción, si resulta o no salvable por vía interpretativa (por todas, SSSTC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 17; 4/2013, de 17 de enero, FJ 3, y 204/2013, de 5 de diciembre, FJ 4).

Ocurre, sin embargo, como ha quedado expuesto, que la reciente STC 79/2017 declara que el denominado principio de eficacia de las actuaciones de las autoridades competentes en todo el territorio nacional, tal como ha sido configurado por la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, es inconstitucional por exceder del alcance de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.13 CE y por vulnerar el principio de territorialidad de las competencias autonómicas; lo que determina la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 19 y 20 de la Ley 20/2013, así como su disposición adicional décima, que sustentan su redacción en el referido principio de eficacia nacional. Por la misma razón se declaran inconstitucionales y nulas las letras b), c) y e) del artículo 18.2 de la Ley 20/2013, por cuanto la prohibición de los requisitos y condiciones que estos preceptos señalan para el ejercicio de una actividad económica es consecuencia directa del principio de eficacia nacional (STC 79/2017, FJ 14 y fallo).

No existe pues la contradicción entre la norma básica y los preceptos autonómicos impugnados, en la que el recurso de inconstitucionalidad fundamenta su impugnación, en lo relativo a la exigencia de inscripción registral en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña para poder ejercer determinadas profesiones deportivas en esta Comunidad Autónoma. Los preceptos de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, en los que el recurso fundamenta su impugnación, han sido declarados inconstitucionales y nulos por la STC 79/2017, y expulsados por tanto del ordenamiento jurídico, en los términos indicados. Por ello, la exigencia de inscripción registral para ejercer determinadas profesiones deportivas en Cataluña, contenida en los preceptos impugnados de la Ley catalana 7/2015, no incurre en la contradicción con las previsiones de la Ley 20/2013, de garantía de la unidad de mercado, en las que se fundamenta la impugnación, referidas al principio de eficacia nacional (arts. 19 y 20) y a la interdicción de actuaciones limitativas de las libertades de establecimiento y circulación (art. 18.2).

En consecuencia, se desestima la impugnación que se dirige en el recurso contra los apartados 1, 2, 3 (en su inciso final), 4 y 5 (salvo el primer inciso) del artículo 6 y los arts. 8, 9, 10 y 11 de la Ley catalana 7/2015, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

6. Procede a continuación analizar el artículo 4 de la Ley catalana 7/2015, al que se imputa invasión de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE). El contenido de este precepto, que añade un apartado, el sexto, al artículo 8 de la Ley 3/2008, es el siguiente:

«La Secretaría General del Deporte debe establecer los convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de otros Estados miembros de la Unión Europea, para realizar su reconocimiento en los distintos sectores del deporte, y para permitir a los profesionales inscritos en el Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña el acceso a los registros europeos de profesionales del deporte, así como para permitir a cualquier profesional inscrito en un registro europeo, previa solicitud, acceder al Registro Oficial de Profesionales del Deporte de Cataluña.»

Se alega en el recurso que la competencia para suscribir tratados y convenios internacionales está reservada al Estado con carácter exclusivo por el artículo 149.1.3 CE. El artículo 196 EAC, que se refiere a los tratados que afecten a las competencias de Cataluña, solo prevé la posible participación de la Comunidad Autónoma en la negociación de los que celebre el Gobierno de España. Por otra parte, los «acuerdos de colaboración» que la Generalitat puede suscribir «en el ámbito de sus competencias» (art. 195 EAC) no pueden exceder del marco de la categoría de los acuerdos internacionales «administrativos» y «no normativos» previstos en la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, que no constituyen fuentes de obligaciones ni se rigen por el Derecho internacional. El artículo 4 de la Ley catalana 7/2015 debería, por tanto, declararse inconstitucional y nulo, dada la falta de competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña para celebrar convenios y acuerdos internacionales con otros registros de profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, o con otros sujetos internacionales, dirigidos al reconocimiento mutuo de profesiones deportivas y a la inscripción de los profesionales en los respectivos registros. La competencia autonómica en esta materia no alcanza en ningún caso para acordar convenios con otros Estados que sean susceptibles de establecer obligaciones y reconocer derechos en el ámbito de las profesiones deportivas.

Las representantes procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat niegan que el artículo 4 de la Ley 7/2015 incurra en el exceso competencial que se alega en el recurso. Afirman que las previsiones del artículo 4 de la Ley 7/2015 son habilitaciones de futuro que, para su efectividad, requerirán el cumplimiento de las condiciones que concrete la normativa de desarrollo. Por otra parte, este precepto no impide que los acuerdos a que se refiere deban someterse,

en ejercicio de la función estatal de coordinación en materia de relaciones internacionales, que la Generalitat no niega, a los requisitos establecidos en la Ley 2/2014, de la acción y del servicio exterior del Estado, y la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, o en cualquier otra ley estatal que se dicte en el futuro sobre esta materia.

Planteados así los términos de la controversia suscitada en torno al artículo 4 de la Ley 7/2015, debe recordarse que, conforme a reiterada doctrina constitucional en relación con la competencia estatal en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), las Comunidades Autónomas pueden llevar a cabo actividades con proyección exterior que sean necesarias o convenientes para el ejercicio de sus competencias, siempre que no invadan la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3 CE, u otras competencias estatales, ni perturben la dirección de la política exterior que incumbe al Gobierno español según el artículo 97 CE.

Sin pretender una descripción exhaustiva de la reserva a favor del Estado que establece el artículo 149.1.3 CE, este Tribunal ha identificado como algunos de los elementos esenciales que conforman su contenido los relativos a la celebración de tratados (*ius contrahendi*), a la representación exterior del Estado (*ius legationis*), a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado. En otras palabras, las relaciones internacionales a las que se refiere el artículo 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional. Esto supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las Comunidades Autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales (por todas, SSTC 165/1994, de 26 de mayo, FFJJ 5 y 6; 31/2010, de 28 de junio, FJ 125; 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4; 85/2016, de 28 de abril, FJ 3; y 228/2016, 22 de diciembre, FFJJ 2 y 4).

De este modo, conforme a la doctrina constitucional citada, «la acción exterior de la Generalitat de Cataluña, bajo la dirección, coordinación y orientación del Gobierno autonómico, debe respetar el ejercicio por el Estado de sus competencias sobre relaciones internacionales y dirección de la política exterior (art. 149.1.3 CE), incluidas las funciones de coordinación que le corresponden» (STC 228/2016, FJ 4).

La Generalitat de Cataluña tiene capacidad para llevar a cabo «acciones con proyección exterior que se deriven directamente de sus competencias» (art. 193.2 EAC), «respetando la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores» (art. 193.1 EAC); a lo que el artículo 195 EAC añade que «la Generalitat, para la promoción de los intereses de Cataluña, puede suscribir acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias». En la STC 31/2010, FJ 126, este Tribunal descartó la pretendida inconstitucionalidad del artículo 195 EAC y puso de manifiesto que «la facultad que se reconoce a la Generalitat para suscribir acuerdos de colaboración con proyección exterior se circunscribe siempre, según reza el propio precepto, al ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma y para la promoción de sus intereses. De la redacción del precepto en modo alguno cabe deducir que dicha facultad implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, ni que origine obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, ni que incida en la política exterior del Estado, ni, en fin, que genere responsabilidad de este frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales; ámbitos estos reservados al Estado *ex* artículo 149.1.3 CE y que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso en ejercicio de la facultad que le reconoce el artículo 195 EAC».

Es precisamente el artículo 195 EAC el precepto que ofrece fundamento competencial de los «acuerdos de colaboración» a los que se refieren los artículos 2 d) y 7.2 e) de la Ley catalana 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones

con la Unión Europea, sobre cuya conformidad con la Constitución este Tribunal tuvo ocasión de pronunciarse en la citada STC 228/2016.

Como señala la STC 228/2016, FJ 5, estos «acuerdos de colaboración» han de ser entendidos «en los estrictos términos del artículo 195 EAC (conforme a la interpretación resultante de la STC 31/2010, FJ 126), que se limita a habilitar a la Generalitat para suscribir estos acuerdos en el ámbito de sus competencias y para la promoción de los intereses de Cataluña (art. 193 EAC); no pueden pues generar obligaciones jurídicas para sus firmantes ni suscribirse por la Comunidad Autónoma con sujetos de Derecho internacional, por ser ámbito reservado al Estado *ex* artículo 149.1.3 CE, que la Comunidad Autónoma debe respetar en todo caso, como afirmamos en la citada STC 31/2010, FJ 126. [...] De la redacción de los arts. 2 d) y 7.2 e) de la Ley 16/2014 no cabe deducir que la facultad del Gobierno de la Generalitat de celebrar “acuerdos de colaboración” implique el ejercicio de un *ius contrahendi*, reservado al Estado *ex* artículo 149.1.3 CE. Nada hay en estos preceptos que permita considerar que esos “acuerdos de colaboración” constituyan tratados internacionales ni que se obstaculice o dificulte la función de coordinación estatal [...]».

7. Expuesto lo anterior, estamos en condiciones de analizar si el artículo 4 de la Ley catalana 7/2015 vulnera la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales del artículo 149.1.3 CE. Para ello, hemos de dilucidar si el apartado sexto que el artículo 4 de la Ley 7/2015 añade al artículo 8 de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, conlleva que la Generalitat de Cataluña pueda suscribir acuerdos o convenios internacionales con sujetos de Derecho internacional, que supongan la asunción por su parte de obligaciones jurídicas internacionales de las que puedan derivar para el Estado español responsabilidad en la esfera internacional. En caso de ser así, se estaría efectivamente produciendo la vulneración competencial alegada, al implicar un ejercicio del *ius contrahendi* reservado en exclusiva al Estado, en los términos que resultan de nuestra doctrina.

La Ley catalana 7/2015, que reforma la Ley 3/2008, debe entenderse amparada en las competencias en materia de deporte, asumidas por la Generalitat en virtud de lo dispuesto por el artículo 134 EAC, como ya se dijo (sin que ello pueda impedir el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales que puedan concurrir en esa misma materia). Por otra parte es claro, conforme ha quedado expuesto, que la Generalitat ostenta la facultad de llevar a cabo «acciones con proyección exterior» (art. 193 EAC) que deriven directamente de sus competencias en materia deportiva, para la promoción de sus intereses en ese ámbito, respetando siempre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE). De igual modo, la Generalitat puede suscribir «acuerdos de colaboración» en el ámbito de sus competencias sobre deporte (art. 195 EAC), en los términos ya indicados por nuestra doctrina (SSTC 31/2010, FJ 126, y 228/2016, FJ 5, por todas).

Como se ha visto, el apartado sexto del artículo 8 de la Ley catalana 3/2008, añadido por la Ley 7/2015, faculta a la Secretaría General del Deporte de la Generalitat para establecer «convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de otros Estados miembros de la Unión Europea». Ello con el fin de «realizar su reconocimiento en los distintos sectores del deporte» y «permitir a los profesionales inscritos en el registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña el acceso a los registros europeos de profesionales del deporte», así como el acceso a ese registro oficial de los profesionales inscritos en un registro europeo. En definitiva, el legislador autonómico habilita al departamento competente de la Generalitat en materia de deporte para establecer convenios y acuerdos con Estados miembros de la Unión Europea, cuyo objeto sea la equiparación de profesiones y competencias mínimas en el ámbito de las profesiones del deporte, a fin de que, las partes que firmen dicho convenio o acuerdo, reconozcan recíprocamente esas profesiones e inscriban a los profesionales en los registros respectivos.

Los acuerdos y convenios del artículo 4 de la Ley catalana 7/2015 no tienen cabida en ninguna de las dos categorías de acuerdos internacionales que, según la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, pueden suscribir las Comunidades Autónomas en su ámbito competencial.

No se trata, en efecto, de «acuerdos internacionales administrativos», puesto que su suscripción no se vincula, en modo alguno, a un previo tratado internacional que los contemple expresamente y que se trate de ejecutar. En contra de lo que sostiene la Letrada de la Generalitat, nada en el tenor del precepto impugnado permite interpretarlo en el sentido de entender subordinada la celebración de los convenios que contempla a un futuro tratado internacional. Esa facultad de suscribir tales convenios y acuerdos se atribuye por el precepto impugnado a un órgano de la Generalitat de manera unilateral, esto es, prescindiendo de la función de coordinación estatal, que se concreta, como recuerda la STC 228/2016, FJ 5, en la obligación de la Comunidad Autónoma de remitir los proyectos de acuerdos internacionales «administrativos» (así como los «no normativos») al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación antes de su firma, para que sean informados por la asesoría jurídica internacional acerca de su naturaleza, procedimiento y más adecuada instrumentación según el Derecho internacional. Así lo establecen los artículos 52.3 y 53.3 de la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales, a fin de que la celebración de tales acuerdos y convenios no provoque distorsiones en la política exterior diseñada por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva del artículo 149.1.3 CE.

Los acuerdos y convenios previstos en el precepto recurrido tampoco encajan en la categoría de «acuerdos internacionales no normativos» de la Ley 25/2014, de tratados y otros acuerdos internacionales. Si se conviene permitir a los profesionales inscritos en registros europeos el acceso al registro oficial de profesionales del deporte de Cataluña –que es el objeto de esos convenios según el precepto impugnado– se está asumiendo una obligación al respecto, jurídicamente exigible por el Estado miembro de la Unión Europea que suscriba dicho acuerdo; con la consiguiente vulneración de la competencia estatal exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE).

El artículo 15 de la Ley 3/2008, al que hace referencia la Letrada de la Generalitat, no permite tampoco deducir una interpretación del artículo 4 de la Ley 7/2015, que resulte conforme con la Constitución. Aquel precepto se limita a referirse a las normas reguladoras aplicables al reconocimiento para el ejercicio profesional de titulaciones obtenidas en Estados de la Unión Europea o en Estados en que sea aplicable la libre circulación de trabajadores y las libertades de establecimiento y prestación de servicios. No hace mención alguna a los convenios y acuerdos que ahora nos ocupan que permita matizar su eficacia o contenido de manera que sea compatible su celebración con la reserva del artículo 149.1.3 CE, que erige al Estado como el único sujeto dotado de *ius contrahendi* en la esfera de las relaciones internacionales (SSTC 137/1989, FJ 5; 198/2013, FJ 4, y 228/2016, FJ 5, por todas).

No cabe sino concluir, en suma, que la facultad que el artículo 4 de la Ley 7/2015 otorga al Gobierno de la Generalitat de Cataluña (Secretaría General del Deporte) de suscribir convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de Estados miembros de la Unión Europea, con efectos jurídicos inequívocos, es susceptible de reconocer derechos y de originar obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, de incidir en la política exterior del Estado español y, en fin, de generar responsabilidad de este frente a esos Estados. Esa facultad excede, por tanto, de la competencia autonómica para celebrar «acuerdos de colaboración» con proyección exterior, en los términos que este Tribunal ha precisado en la STC 228/2016, FJ 5, y supone un ejercicio del *ius contrahendi* reservado al Estado por el artículo 149.1.3 CE.

En consecuencia, el artículo 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, que añade un apartado sexto al artículo 8 de la Ley 3/2008, del ejercicio de profesiones del deporte, debe ser declarado inconstitucional y nulo.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española*,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el artículo 4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/2015, de 14 de mayo, de modificación de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dada en Madrid, a veinte de julio de dos mil diecisiete

Juan José González Rivas, Encarnación Roca Trías, Andrés Ollero Tassara, Fernando Valdés Dal-Ré, Santiago Martínez-Vares García, Juan Antonio Xiol Ríos, Pedro José González-Trevijano Sánchez, Antonio Narváez Rodríguez, Alfredo Montoya Melgar, Ricardo Enríquez Sancho, Cándido Conde-Pumpido Tourón, María Luisa Balaguer Callejón

Recurs d'inconstitucionalitat 2465/2016, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'article 1 i, per connexió, pel que fa a la propietat temporal, contra les disposicions addicionals primera, segona i tercera, i contra la disposició final de la Llei 19/2015, del 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya

381-00006/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 65618 / Coneixement: Mesa del Parlament, 18.07.2017

Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

En nombre del rey
la siguiente

Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2465-2016, promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refieren, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña. Ha sido Ponente el Presidente don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. En virtud del acuerdo de 13 de octubre de 2015 de la subcomisión de seguimiento normativo, prevención y solución de conflictos de la Comisión Bilateral Estado-Generalitat de Cataluña se resolvió «iniciar negociaciones para resolver las discrepancias competenciales suscitadas en relación con el art. 1 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al Libro Quinto del Código Civil de Cataluña».

Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 4 de mayo de 2016, el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno, interpuso «recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalidad de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al Libro Quinto del Código Civil de Cataluña». El Abogado del Estado invocó los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), a fin de que se acordase la suspensión del precepto impugnado, y fundó su pretensión en las siguientes razones extractadas:

a) El artículo 1 recurrido introduce un capítulo VII («Propiedad temporal») en el título IV del libro quinto del Código civil de Cataluña. Añade un nuevo artículo 547 que, en diez apartados, regula el concepto, objeto, régimen jurídico, adquisición y duración, facultades del propietario temporal y del titular sucesivo, así como la inscripción y la extinción de la propiedad temporal. El artículo 547-1 dispone que «el derecho de propiedad temporal confiere a su titular el dominio de un bien durante un plazo cierto y determinado, vencido el cual el dominio hace tránsito al titular sucesivo».

Es, según la demanda, una figura no conocida de propiedad, que no se caracteriza por su objeto sino por el régimen de su titularidad: dos o más propietarios sobre la misma cosa, con todas las facultades y las obligaciones que se predicán del régimen común de la propiedad, pero de manera sucesiva. No consiste en una copropiedad, en que ambos titulares lo fuesen pro indiviso, o bien en mano común distribuyendo su disfrute o su uso por períodos. Es, por el contrario, el mismo derecho dominical y de titularidad singular, no colectiva, que nace de manera sucesiva y lo ostenta un propietario después del otro por el tiempo pactado. Tampoco se trata de una propiedad especial; es decir, de una clase de propiedad que por la singularidad del objeto sobre el que recae requiriese un régimen especial y diverso, sino de una regulación del derecho de propiedad común. No puede ampararse, por ello, en la pretendida regulación de una figura peculiar dentro del concepto técnico de «propiedades especiales», que viniera a reconocerse en el ámbito del derecho foral respectivo, sino que se trata de una regulación autonómica que modula elementos esenciales del régimen general o común del derecho de propiedad, en tanto que altera una de las notas esenciales del mismo cuál es su carácter de derecho indefinido y excluyente de terceros, por lo que, concluye el Abogado del Estado, disciplina un régimen civil diverso del mismo y único derecho real de dominio.

b) Aduce el Abogado del Estado que las instituciones de Derecho civil foral no se han concebido sin el régimen común, del que son complemento y en el que se integran como particularidades; y no como una normativa existente en paralelo. Apunta que la Ley de bases de 11 de mayo de 1888, paso legislativo previo para redactar el Código civil, partiendo del principio recogido en el artículo 5 («las provincias y territorios en que subsiste Derecho foral lo conservarán por ahora en toda su integridad»), dispuso en el artículo 6 que «el Gobierno, oyendo a la Comisión General de Códigos, presentará a las Cortes, en uno o en varios proyectos de ley, los apéndices al Código Civil, en los que se contengan las instituciones forales que conviene conservar en cada una de las provincias o territorios donde hoy existen». Indica también que la misma idea de formar un mismo cuerpo legislativo está presente cuando en

1946 el congreso nacional de Derecho civil, reunido para tratar la cuestión foral, señaló la conveniencia de «elaborar un código general de Derecho civil, que recoja las instituciones del Derecho común y de los Derechos territoriales o forales arraigadas en la conciencia popular»; y cuando, como etapa previa a ese futuro Código general, previó que se promulgaran unas compilaciones de Derecho foral de los diversos territorios para que, tras un periodo de vigencia de dichas compilaciones, fuese posible «hallar un substrato nacional que permita construir doctrinalmente un Código general de derecho civil español».

c) Respecto al reparto competencial en la Constitución vigente, la demanda destaca que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que otorga a la Generalitat «competencia exclusiva en materia de derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 CE atribuye en todo caso al Estado», debe leerse a la luz de la STC 31/2010, FJ 76, según la cual tal norma estatutaria «no perjudica en absoluto a la prescripción del primer inciso del art. 149.1.8 CE, pues es evidente que las competencias atribuidas por la Constitución al Estado no precisan de confirmación alguna en los Estatutos de Autonomía (FFJJ 59 y 64). Con mejor propiedad, el Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, siendo así que la única que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que “la competencia exclusiva en materia de Derecho civil” se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la “legislación civil” como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE». Invoca en el mismo sentido la STC 88/1993, de 12 de marzo, que precisó que la «garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política» no consiste en la «intangibilidad o suprallegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquellos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su conservación, modificación y desarrollo, conceptos éstos que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables» (FJ 1).

Expone, además, que la norma recurrida dice ampararse en la competencia autonómica de desarrollo del derecho foral propio, pues el artículo 149.1.8 CE permite «que los Derechos civiles especiales o forales preexistentes puedan ser objeto no ya de conservación y modificación, sino también de una acción legislativa que haga posible su crecimiento orgánico y reconoce, de este modo, no sólo la historicidad y la actual vigencia, sino también la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales...» (STC 88/1993). Puntualiza, sin embargo, que esa lectura de la doctrina constitucional en que se apoya la norma recurrida es sesgada, pues esa misma sentencia matizó acto seguido que «ese crecimiento, con todo, no podrá impulsarse en cualquier dirección ni sobre cualesquiera objetos, pues no cabe aquí olvidar que la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución no en atención a una valoración general y abstracta de lo que pudieran demandar los intereses respectivos (art. 137 CE) de las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, sino a fin de garantizar, más bien, determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios».

Concluye la demanda esta reseña de la doctrina constitucional aludiendo a la STC 40/2014, de 11 de marzo, en la cual se precisó que «el “desarrollo” de los Derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral. Lo

que no significa, claro está, en consonancia con lo anteriormente expuesto, una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae* dejada a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas, que pugnaría con lo dispuesto en el art. 149.1.8 CE, por lo mismo que no podría reconocer su fundamento en la singularidad civil que la Constitución ha querido, por vía competencial, garantizar».

En suma, a juicio del Abogado del Estado, el artículo 149.1.8 CE no habilita para producir una ampliación abstracta del marco normativo del Derecho civil autonómico ni para calificar de desarrollo legislativo lo que en realidad es regular *ex novo* una materia no previamente sometida ni conectada al Derecho foral o especial, como es el caso de la ordenación por la ley catalana 19/2015 de la llamada «propiedad temporal».

d) Señala el Abogado del Estado que el preámbulo de la Ley autonómica 19/2015 trata de justificar la conexión histórica con figuras reguladas en la compilación de Derecho civil de Cataluña de 21 de julio de 1960 (la sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición; la donación con cláusula de reversión; el derecho de superficie; el empenyament o venta a carta de gracia; y los censos como propiedad dividida susceptible de duración temporal si se pacta). Ahora bien, continúa, no basta con mencionar ciertas figuras de derecho foral; es preciso que la conexión institucional se evidencie de modo que la regulación nueva pueda ser considerada desarrollo o complemento de aquéllas. Además, prosigue la demanda, las figuras preexistentes citadas en el preámbulo de la Ley 19/2015 presentan notables diferencias respecto de la propiedad temporal que nos ocupa.

Esas diferencias son: a) que la transmisión dominical en la sustitución fideicomisaria es a favor del fideicomisario, no del fiduciario; b) que el donatario con cláusula de reversión no adquiere una propiedad temporal sino una propiedad plena sujeta a una facultad resolutoria del donante; c) que la transmisión de la propiedad a favor del adquirente en el empenyament o venta a carta de gracia no es temporal sino definitiva, aunque esté sujeta al ejercicio del derecho a redimir por parte del vendedor; d) que en la propiedad temporal no coinciden en el tiempo dos propietarios sobre el mismo bien inmueble objeto de propiedad, sobre el suelo y el vuelo; y e) que, mientras en el censo enfiteúutico el titular del dominio directo y el del útil coinciden en el tiempo y además con diferentes facultades o funciones uno de otro, en la propiedad temporal el titular, mientras lo es, es único y tiene todas las facultades del dominio. El Abogado del Estado concluye que, por todo ello, no se advierte en la llamada propiedad temporal una conexión especial con figuras del derecho foral ya reguladas en la Compilación o en leyes especiales de Derecho civil catalán. Supone más bien una regulación autonómica de la naturaleza misma del derecho de propiedad por lo que, al afectar aspectos nucleares de la legislación civil en materia patrimonial, se incardina en la competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.8 CE, de modo que tal regulación habría invadido dicha competencia estatal y sería inconstitucional.

El Abogado del Estado añade que la inconstitucionalidad del nuevo artículo 547-1 Código civil de Cataluña se extiende inevitablemente a los otros nueve apartados del artículo, en tanto que regulan los elementos estructurales y la funcionalidad de la referida propiedad temporal, y «a las disposiciones adicionales de la Ley 19/2015, que prevén, a fin de agilizar la implantación de la llamada propiedad temporal, la adopción de actuaciones de promoción desde el punto de vista financiero (disposición adicional primera), así como la adopción de medidas fiscales (disposición adicional segunda) u obligaciones conforme a la normativa de consumo en la medida en que la disposición adicional tercera califica la relación como relación de consumo, así como la disposición final en lo que a la entrada en vigor se refiere... en lo que dichas disposiciones se refieran a esta pretendida figura especial».

e) Advierte el Abogado del Estado que el preámbulo de la Ley autonómica 19/2015 también trata de justificar la regulación de la nueva figura en facilitar el acceso a la propiedad de la vivienda, materia respecto de la que la Generalitat ostenta compe-

tencia al amparo del artículo 137 EAC. A su juicio, ese planteamiento no es admisible porque «la competencia autonómica *ex art.* 137 EAC no habilita, en tanto que incide en un ámbito externo al del derecho foral o especial propio, para regular el contenido y núcleo de naturaleza civil del derecho de propiedad, ni siquiera con la finalidad de fomentar el acceso a la vivienda, o de adoptar medidas legales de protección de sus titulares, o de facilitar por razones de interés general un mejor planeamiento y habitabilidad de las zonas urbanas».

2. Por providencia de 24 de mayo de 2016 el Pleno, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña; dar traslado de la demanda y documentos presentados, según prevé el artículo 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que, en el plazo de 15 días, puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, conforme dispone el artículo 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados, desde la fecha de interposición del recurso –4 de mayo de 2016– para las partes del proceso y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros, lo que se comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Parlamento de Cataluña; y publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña*.

3. Mediante escrito registrado el día 9 de junio de 2016 el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó a este Tribunal el acuerdo de la Mesa de la Cámara en el sentido de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Idéntica comunicación del Presidente del Senado se registró el 20 de junio de 2016.

4. La Letrada del Parlamento de Cataluña, actuando en nombre de esta Cámara Legislativa, presentó sus alegaciones el 21 de junio de 2016. Aduce, a partir de una cita extensa de su preámbulo, que la Ley recurrida disciplina una modalidad de propiedad a plazo y que esta temporalidad conduce al Abogado del Estado a considerar que se trata de una figura jurídica no regulada hasta entonces y que, al modular elementos esenciales del régimen general del Derecho de propiedad, escapa a la competencia de la Generalitat. Sin embargo, continúa esta parte, «no puede afirmarse que la irrevocabilidad y la perpetuidad constituyan una característica esencial de la propiedad ni que formen parte de su núcleo básico... Ni la Constitución Española de 1978 ni la legislación civil configuran la perpetuidad como un elemento esencial de la propiedad, sino que existen notorias evidencias de lo contrario. Empezando por la Constitución, el art. 33.1... se limita a reconocer el derecho a la propiedad privada, pero ni le atribuye carácter perpetuo ni la define o caracteriza... por lo que en ningún caso la regulación de la temporalidad altera característica esencial alguna de un derecho de configuración legal».

Por otro lado, sostiene que, si se consideran las leyes civiles que regulan la propiedad, «existen múltiples disposiciones que regulan situaciones de temporalidad, empezando por el art. 348 CC [Código civil], que al definir la propiedad como el derecho a gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes, no atribuye carácter perpetuo a la titularidad del derecho de propiedad. Igualmente, en diversos artículos del Código Civil se produce un reconocimiento explícito de titularidades temporales del derecho de propiedad, como es el caso de la donación *mortis causa*, revocable hasta la muerte del causante (art. 621 CC), la

donación con cláusula de reversión (art. 641 CC), la donación modal revocable (art. 647 CC), la institución de herederos y legados bajo condición (art. 790 CC) o con plazos suspensivos o resolutorios (art. 805 CC) o la compraventa con cláusula de recuperación o retracto convencional (arts. 1507 y ss CC)».

Alega también que «cuando el Código Civil de Cataluña define el Derecho de propiedad en su art. 541-1 tampoco le atribuye carácter perpetuo y es de todos conocido que desde lejanos tiempos el Derecho civil de Cataluña regula múltiples situaciones de temporalidad en el ejercicio del derecho de propiedad. Este es el caso de la venta a carta de gracia, en el que se lleva a cabo una transmisión de la propiedad con voluntad de temporalidad, pudiendo el vendedor recuperar la cosa vendida en un plazo máximo de 30 años si se trata de un bien inmueble. La propiedad temporal también está presente en la propiedad resultante de la substitución fideicomisaria sometida a plazo o condición y en la donación con cláusula de reversión del objeto donado, tanto a favor del donante como de otra persona y en la caracterización originaria de los censos como propiedad dividida susceptible de una duración temporal si así se pacta».

Además, expone en tercer lugar esta parte, «la regulación contenida en la ley ahora impugnada tiene un carácter principalmente dispositivo, basada en el principio de autonomía de la voluntad de las partes. Y, en este sentido, se ha de señalar que no existe ningún ordenamiento jurídico en el Estado español que impida a las partes negociales, por la vía de la autonomía de la voluntad, llegar al mismo resultado de autorregulación de intereses que facilita la ley, como es en concreto el someter la titularidad dominical a un plazo determinado».

Como conclusión de lo hasta aquí dicho, es patente, según esta parte, «que la temporalidad del derecho de propiedad ni altera ninguna característica esencial del mismo ni constituye una novedad en la configuración de este derecho según nuestro ordenamiento jurídico».

Por otro lado, en cuanto al alcance de la competencia autonómica *ex* artículo 129 EAC, sostiene la Letrada del Parlamento de Cataluña que «la interpretación que lleva a cabo el escrito de interposición pretende reducir esta competencia a una simple función de adaptación de las figuras jurídicas previstas en la compilación de Derecho civil de Cataluña de 1960, sin capacidad para crear nuevas regulaciones coherentes e integradas en el Derecho histórico catalán y adaptadas a las necesidades de una sociedad compleja», con lo que se desatienden, a su juicio, los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que en la STC 88/1993 ya estableció que la noción de desarrollo «permite una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel derecho, pues lo contrario llevaría a la inadmisibles identificación de tal concepto con el más restringido de “modificación”» y, en el mismo sentido, que «el desarrollo de los derechos civiles forales o especiales enuncia, pues, una competencia autonómica en la materia que no debe vincularse rígidamente al contenido actual de la Compilación u otras normas de su ordenamiento. Cabe, pues, que las Comunidades Autónomas dotadas de Derecho civil foral o especial regulen instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación».

Además, continua esta parte, «según el art. 129 EAC corresponde a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de Derecho civil, excepto en las materias que el art. 149.1.8.^a CE atribuye en todo caso al Estado... precepto declarado constitucional por la STC 31/2010, de 28 de junio, [que] reproduce los argumentos ya mantenidos en las SSTC 88/1993 y 156/1993 sin añadir más elementos de clarificación que los que se desprendían de aquéllas... por cuanto consolida el criterio constitucional de la conexión referido al Derecho civil catalán en su conjunto y a los principios informadores peculiares de este derecho especial». Y concluye exponiendo que «partiendo de estas consideraciones, dado que el criterio de conexión ha sido utilizado de forma flexible por la jurisprudencia constitucional y en la medida en que el Derecho civil especial de Cataluña constituye un subsistema jurídico com-

pleto, autosuficiente y susceptible de desarrollo, la Ley objeto del presente recurso encuentra un completo acomodo en el art. 129 EAC, porque la temporalidad en la propiedad es una institución propia del Derecho catalán recogida en la Compilación e integrada en su tradición jurídica».

El escrito de la Letrada del Parlamento de Cataluña contiene un último epígrafe en el que se formulan tres alegaciones distintas:

Primera, luego de transcribir el artículo 545-4 del Código civil de Cataluña («1. Los titulares del derecho de propiedad pueden establecer de manera voluntaria las limitaciones que crean convenientes del ejercicio de las facultades que comporta, sin otros límites que los que establecen las leyes. 2. Las limitaciones voluntarias constituyen derechos reales limitados y se rigen por la autonomía de la voluntad en los términos y con los efectos que establece este código»), sostiene que «este precepto permite a las partes establecer limitaciones voluntarias al derecho de propiedad y la ley ahora recurrida se limita a desarrollar este precepto en lo que respecta a las limitaciones de carácter temporal, cuando ésta sea fruto de la libre voluntad de las partes. Estamos pues ante un supuesto de desarrollo directísimamente conectado al Derecho civil vigente en Cataluña».

Segunda, después de describir con detalle el contenido de los distintos libros que integran el Código civil de Cataluña, razona que «a la vista de la amplitud y completud del Derecho civil catalán vigente, resulta cuanto menos sorprendente la interposición de un recurso de inconstitucionalidad contra la regulación de una modalidad de propiedad, como es la temporal, cuya conexión con los principios y figuras jurídicas contenidos en la Compilación de Derecho Civil Especial de Cataluña es de todo punto evidente, pues la modulación de las diferentes formas de ejercer el dominio sobre los bienes forma parte de la tradición jurídica catalana más inveterada».

En tercer y último lugar, aduce que «la competencia del Estado en materia de Derecho civil... se debe ejercer teniendo en cuenta que el ordenamiento civil es plural, porque hay diversos dentro del Estado, y que es un ordenamiento asimétrico, pues no todas las Comunidades Autónomas disponen de uno propio y entre las que lo tienen existen hondas diferencias según su tradición y desarrollo», de donde se desprende, a su entender, que «la legislación civil del Estado en los territorios con Derecho civil propio tiene un papel más limitado que en aquellos que no lo poseen, en los que el único Derecho civil es el emanado del Estado. Y así lo entiende el Código Civil español, cuyo art. 13 introducido en 1974, reformuló el entonces art. 12 del Código de 1889 para normalizar los derechos civiles una vez finalizado el proceso compilador. Según este precepto el alcance del Código Civil español es sensiblemente diferente en los diversos territorios pues, fuera de las materias de aplicación directa y general, en los que disponen de un Derecho civil propio el Código Civil no tiene otro papel que el de ser derecho supletorio».

En fin, esta parte insta, mediante otrosí, el inmediato levantamiento de la suspensión de la aplicación de las normas recurridas.

5. El Abogado de la Generalitat de Cataluña afirma en sus alegaciones el 23 de junio de 2016 que «para seguir un orden, cosa que siempre resulta aconsejable, vamos a adaptar la exposición de las presentes alegaciones al *iter* adoptado en el escrito de planteamiento del recurso de inconstitucionalidad que nos ocupa», pero antes expone como preliminar que «ante la insistencia con que en el escrito de planteamiento del recurso el representante del Estado se refiere al Derecho civil de Cataluña como derecho foral, consideramos necesario destacar aquí, de entrada, que el Derecho civil catalán no es un derecho foral, ni lo ha sido nunca».

Dice, respecto al objeto del recurso, que «la propiedad temporal [*ex* art. 547.1 del Código civil de Cataluña] es el mismo derecho de propiedad ordinaria *ex* art. 541 del Código civil de Cataluña con la particularidad de su duración limitada en el tiempo... el legislador catalán ha optado por regular un régimen de propiedad en el que la temporalidad se configura como una nota típica del dominio... Así, en la propiedad

temporal, el propietario goza, durante el plazo fijado, de un poder jurídico idéntico al del propietario ordinario que le legitima para actuar como propietario único y exclusivo, mientras que el titular sucesivo lo es de un derecho de reversión. Este derecho a la recuperación de la propiedad cuando llegue el día final tiene un contenido jurídico y económico, del que puede disponerse *inter vivos* y *mortis causa*, pero no permite a su titular hacer injerencia alguna en el ejercicio de las facultades del propietario temporal». Añade, aún dentro de la primera alegación, que los otros apartados del artículo 547 del Código civil de Cataluña prevén un régimen dispositivo salvo respecto (a) a la duración cierta del derecho de propiedad temporal, que no puede ser inferior a diez años para los inmuebles y a un año para los muebles, ni superior en ningún caso a los noventa y nueve años (art. 547-4), y (b) a que el propietario temporal tiene todas las facultades del derecho de propiedad, sin otras limitaciones que las derivadas de su duración y de la existencia del titular sucesivo (art. 547-6). De ello deriva que «la regulación sobre la propiedad temporal introducida por la Ley 19/2015 no contempla propiamente una nueva institución civil», sino que «se trata de una figura en la que se modula el propio derecho de propiedad en base a la introducción del factor relativo a la temporalidad». Concluye esta primera alegación aduciendo que en la demanda no se efectúa ninguna consideración, más allá de la simple mención, en relación al resto de preceptos recurridos (disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, y disposición final de la misma Ley), lo que supone, a su juicio, que la impugnación de los mismos deba rechazarse por este solo motivo.

Apunta, en segundo lugar, que «si bien es evidente que al aprobarse la Constitución de 1978 Cataluña disponía de un Derecho civil propio, no lo es menos que su contenido compilado quedaba lejos de la plenitud que había caracterizado en tiempos pretéritos a la tradición jurídica catalana en materia civil» y añade que «la voluntad del constituyente fue precisamente la de que las Comunidades Autónomas que mantenían un Derecho civil propio ... pudieran asumir plenitud de competencias para conservar, modificar y desarrollar no sólo la legislación civil entonces vigente, sino su propio sistema de Derecho civil, considerado como un conjunto armónico». A su juicio, lo contrario obedecería a principios del tiempo de la codificación, expresados en el art 12.2 CC de 1889 («en lo demás, las provincias y territorios en que subsiste derecho foral lo conservarán por ahora en toda su integridad, sin que sufra alteración su actual régimen jurídico, escrito o consuetudinario...»), principios abandonados al reformarse el título preliminar en 1974 y sustituir aquel artículo 12 por un nuevo artículo 13.2 («En lo demás y con pleno respeto a los derechos especiales y forales de las provincias o territorios en que estén vigentes, regirá el Código civil como derecho supletorio»).

Además, continúa razonando el Abogado de la Generalitat de Cataluña, «la Constitución de 1978 avanzó un paso más al permitir la actuación de los legisladores autonómicos para configurar hacia el futuro el Derecho civil propio de las Comunidades Autónomas, allí donde existiera». En fin, resulta en su opinión fuera de contexto que la demanda sostenga una competencia estatal en materia de Derecho civil limitadora de la asumida estatutariamente en esta materia por las Comunidades Autónomas que tuviesen Derecho civil propio, más allá, claro está, de las materias que el artículo 149.1.8.^a CE reserva al Estado en el inciso «en todo caso». No procede, por tanto, sigue argumentando, «limitar la competencia de la Generalitat a la conservación, modificación y desarrollo de sólo lo previsto en la Compilación de 1960, en vez de referirse a todo el Derecho civil catalán. Una cosa es que la Compilación constituya una prueba evidente de la existencia en Cataluña de un Derecho civil propio y otra muy distinta, e inaceptable, es que el derecho compilado se constituya en un límite para la competencia de la Generalitat asumida en el art. 129 EAC». Aduce, además, que en el preámbulo de aquélla se explica que «para evitar constantes reiteraciones de preceptos del Código Civil no se han recogido algunas normas vigentes en Cataluña que presentaban ligeras variantes», de donde deduce

que «el Parlamento catalán puede modificar y desarrollar el Derecho civil catalán tanto si se encuentra en preceptos que figuran en la Compilación como si se halla en aquellos preceptos del Código Civil que, relacionados con aquélla, estaban vigentes en Cataluña en el momento de aprobarse la Constitución». Y termina recordando que «es bien conocido que la mayor o menor extensión de las Compilaciones dependió del momento concreto en que estas disposiciones fueron aprobadas. Así, las de principios de los años sesenta, como la catalana, mostraban un alcance muy inferior a las aprobadas en los setenta en las que se recoge prácticamente la totalidad de las instituciones de Derecho civil».

En tercer lugar, y bajo la rúbrica de marco competencial, expone esta parte que la materia a que se refiere la controversia es la del Derecho civil y que de los artículos 149.1.8.ª CE y 129 EAC se deriva que a la Generalitat de Catalunya le corresponde la competencia exclusiva para legislar en materia civil dentro de los límites fijados en la Constitución. E insiste que «con los contornos delimitados por la STC 31/2010, la competencia autonómica *ex art 129 EAC* es en puridad exclusiva» [STC 4/2014, FJ 4 e)]. Afirmar, más adelante, que «no existe desacuerdo en que el art. 1 de la Ley 19/2015 pretende “desarrollar” el Derecho civil de Cataluña al introducir el factor de la temporalidad en la institución civil de la propiedad», de modo que, dejando a un lado el significado de los conceptos de «conservación» y «modificación», lo relevante es la interpretación del concepto de «desarrollo» del Derecho civil autonómico.

Según la ya citada STC 88/1993, seguida luego por las SSTC 156/1993, 31/2010 y 82/2016, tal noción constitucional permite disciplinar ámbitos hasta entonces no normados, con tal que haya conexión entre el nuevo ámbito y el Derecho ya regulado. Expresa su discrepancia con esa exigencia de «conexión», pues, como expuso el voto concurrente a la STC 88/1993 y amplió el voto particular a la STC 82/2016, «los Derechos forales o especiales deben conceptuarse como subsistemas jurídicos completos, autosuficientes, modernos y susceptibles de desarrollo, y no como realidades fragmentarias premodernas reconocidas con carácter subordinado al Derecho común». No obstante, aun con esa exigencia de «conexión», el artículo 1 de la ley catalana 19/2015 también halla amparo en la competencia autonómica teniendo presente dos órdenes de razones.

De un lado, recuerda que, según la doctrina constitucional (SSTC 88/1993 y 156/1993), «el Derecho en relación con el cual las Comunidades Autónomas competentes pueden ejercer su facultad de desarrollo no es solamente el compilado, sino que se refiere más ampliamente a “la Compilación y otras normas derivadas de las fuentes propias de su ordenamiento”. Tampoco se exige explícitamente que dichas normas estuvieran vigentes al tiempo de aprobarse la Constitución; ni se propugna que el desarrollo deba producirse siempre a expensas del propio Derecho, esto es, sin afectar a institutos que al dictarse la Constitución estaban regulados por el Derecho civil estatal. Además, el criterio delimitador de la función de “desarrollo” acogido por la citada jurisprudencia es un criterio sistemático que tiene presentes “los principios informadores peculiares del Derecho foral”».

Alega; de otro, que la propiedad temporal «conecta directamente con la institución de la propiedad, a la que el Código civil de Cataluña dedica los 58 artículos que integran el Título IV del Libro Quinto», pues «modula los efectos naturales de la citada institución, como es el de su duración». Aduce, además, que «cabe constatar que el Derecho Civil de Cataluña regula diversas situaciones de temporalidad del derecho de propiedad», como (a) el artículo 426 del Código civil de Cataluña, que «otorga al fiduciario todos los derechos de un propietario [hasta que] se trasladen al fideicomisario»; b) «el artículo 427-13 del Código civil de Cataluña, en relación con los legados hechos bajo condición o término resolutorios»; c) «el artículo 531-16 del Código civil de Cataluña, en relación con las donaciones condicionales o a plazo, en las que se viene a establecer la posibilidad de una situación de propiedad temporal»; d) «el artículo 531-19 del Código civil de Cataluña, relativo a la donación con

cláusula de reversión del bien donado, [...que] se faculta al donante para recuperar la propiedad donada, lo que implica una propiedad temporal del donatario»; e) «el art. 564-1, sobre el derecho de superficie, que es el derecho real limitado sobre una finca ajena que atribuye temporalmente la propiedad separada de las construcciones»; f) «los arts. 326 a 328 de la Compilación de Derecho Civil de Cataluña, relativos a la compraventa a carta de gracia o empenyorament... que supone la creación del derecho a redimir... esta figura comporta la presencia del propietario adquirente (comprador asimilable al propietario temporal) y el vendedor transmitente titular de un derecho de redimir o recuperar el bien (lo que le asemeja al titular sucesivo)»; g) «los arts. 296 y ss. CDCC [Compilación], relativos al censo enfiteútico, siendo de mencionar que el artículo 299 admite la posible temporalidad de la institución, al establecer en su punto segundo que la enfiteusis se extinguirá por expiración del plazo».

Con ello, a su juicio, «queda demostrado que la propiedad temporal guarda relación con otras figuras del Derecho civil catalán, lo que no significa que venga a coincidir con cualquiera de ellas, como se pretende en la demanda para negar que exista “conexión”, pues en tal caso nos situaríamos en el terreno de la “modificación” del Derecho civil preexistente y no en el de su “desarrollo” o crecimiento».

Esta parte, en el quinto apartado de su escrito, rechaza la alegación de la demanda según la cual la ley autonómica, por mudar una nota esencial del derecho de propiedad como su carácter indefinido, invade la competencia estatal *ex* artículo 149.1.8.^a CE, que comprendería la regulación de la naturaleza misma de ese derecho. Afirma al efecto que «ni en la Constitución ni en el Código Civil la perpetuidad integra el concepto o la naturaleza del derecho de propiedad. El art. 33 CE... reconoce expresamente este derecho, pero no lo define ni caracteriza... En cuanto a la regulación del Código Civil, en el art. 348, en el que se define la propiedad, no se atribuye carácter perpetuo a la titularidad del derecho de propiedad, [y sin embargo] se encuentran varias disposiciones que regulan situaciones de temporalidad, lo que supone un reconocimiento explícito de titularidades temporales del derecho de propiedad», aludiendo a los artículos 39, 621, 641, 644, 647, 790, 805, 1507, 1700.1, 1702 y 1703 CC y a los artículos 23 y 107.10 de la Ley hipotecaria.

Este escrito de contestación termina expresando que «estamos de acuerdo en que la regulación que nos ocupa pertenece solamente a la materia Derecho civil» y no por tanto a la atribuida en el artículo 137 EAC. En el escrito se insta, mediante otrosí, al inmediato levantamiento de la suspensión de la aplicación de las normas recurridas.

6. Por providencia de 24 de junio de 2016, el Pleno del Tribunal acordó «incorporar a los autos los escritos de alegaciones que formulan el Abogado de la Generalitat de Cataluña y la Letrada del Parlamento de Cataluña, en representación de su Gobierno y de dicha Cámara, respectivamente, y en cuanto a la solicitud que formula en otrosí, este último, sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto del recurso, óigase al Abogado del Estado y a la representación legal de la Generalitat de Cataluña, para que, en el plazo de cinco días, expongan lo que estimen procedente al respecto». El Abogado del Estado mediante escrito registrado el 4 de julio de 2016 instó el mantenimiento de la suspensión. El Abogado de la Generalitat de Cataluña en escrito registrado el 7 de julio de 2016 instó el levantamiento de la suspensión.

7. El Pleno, en el ATC 169/2016, de 4 de octubre, acordó levantar la suspensión del artículo 1 y, en lo que a la propiedad temporal se refieren, de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como de la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña.

8. Por Providencia de 4 de julio de 2017 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Este proceso constitucional tiene por objeto resolver el recurso de inconstitucionalidad, promovido por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno contra el artículo 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley de la Generalitat de Cataluña 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña. El recurrido artículo 1 de dicha Ley 19/2015 incorpora un capítulo VII al título IV del libro quinto del Código civil de Cataluña, que se había aprobado por Ley 5/2006, capítulo titulado «Propiedad Temporal» e integrado por los artículos 547-1 a 547-10 del Código civil de Cataluña.

La demanda razona que los preceptos impugnados, en la medida que disciplinan una modalidad de propiedad a plazo, están regulando una figura jurídica *ex novo*, que no tiene conexión con el derecho de propiedad, pues a este resulta esencial las notas de perpetuidad e irrevocabilidad. De este modo, y dado que esta «propiedad temporal» también presenta sustanciales diferencias con las instituciones tradicionales del Derecho civil catalán a que alude el preámbulo de la ley autonómica, los preceptos recurridos no pueden reputarse conservación, modificación o desarrollo del Derecho civil especial catalán, por lo que, no encontrando amparo en la competencia que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye a la Generalitat de Cataluña en materia civil, constituyen una invasión de la competencia estatal en materia de legislación civil prevista en el artículo 149.1.8 CE.

La Letrada del Parlamento de Cataluña y el Abogado de la Generalitat de Cataluña se oponen a esta pretensión. Sostienen, en primer término, que el artículo 129 EAC, fuera de las materias que el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE asigna al Estado «en todo caso», otorga a la Generalitat de Cataluña competencia sobre toda la materia civil. Subsidiariamente, alegan que la competencia autonómica en materia civil prevista en el artículo 129 EAC, aunque no tenga el alcance omnicompreensivo que invoca de manera principal, sí comprende la regulación de ámbitos no normados previamente en el Derecho civil especial catalán siempre que presenten alguna conexión con él, que a su juicio concurre en este caso por varios motivos: a) porque el Derecho civil especial catalán es un subsistema jurídico completo; b) porque la libertad civil es un principio básico de dicho ordenamiento jurídico; y c) porque se puede trazar una relación de conexión entre la «propiedad temporal» y una serie de instituciones concretas propias de la tradición jurídica catalana en los términos que más adelante se analizará.

2. Es preciso destacar, antes de analizar el fondo del debate, que hay una discordancia entre el acuerdo de la comisión bilateral de cooperación por el que se inicia la negociación (que alude solo al art. 1 de la Ley 19/2015) y el encabezamiento y suplico de la demanda (que se deduce contra el «art. 1 y, por conexión, en lo que a la propiedad temporal se refiere, contra las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como contra la disposición final de la Ley 19/2015»). Esta divergencia, dado que el acuerdo sobre iniciación de las negociaciones, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional, «desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad posterior» [SSTC 8/2012, de 18 de enero, FJ 2 a); 182/2013, de 23 de octubre, FJ 2 a); 34/2014, de 27 de febrero, FJ 2 a), y 197/2015, de 24 de septiembre, FJ 2 c)], determina que proceda contraer el objeto de este proceso al artículo 1 de la Ley 19/2015, sin perjuicio de lo que se pueda resolver, en su caso, respecto de los otros preceptos en virtud de lo dispuesto en el artículo 39.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

3. En cuanto al fondo, este proceso suscita, según las alegaciones de las partes que en esencia han quedado fijadas en el fundamento jurídico 1, una controversia estrictamente competencial en relación a la materia «legislación civil» manifestada a través de varios puntos de divergencia.

De las contestaciones de las partes demandadas se desprende una discrepancia con el punto de partida de la demanda, lo que justifica que sea abordada en primer término. En efecto, el Abogado del Estado mantiene que la competencia autonómica sobre «legislación civil» solo incide en las submaterias no reservadas al Estado «en todo caso» por el artículo 149.1.8 CE y, dentro de ellas, solo alcanza a la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil especial o foral, por todo lo cual constriñe sus alegaciones a justificar que la regulación impugnada no se reconduce a ninguno de estos tres conceptos constitucionales previstos en el artículo 149.1.8 CE. Los Letrados autonómicos niegan en este primer momento el planteamiento de partida, pues, aludiendo en su apoyo a los Votos particulares a las SSTC 88/1993 y 82/2016, defienden que en las submaterias no reservadas al Estado «en todo caso» la competencia autonómica es completa y no reducida a la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil especial preexistente.

No es la primera vez que esta divergencia se suscita ante este Tribunal. La STC 88/1993, de 12 de marzo, es tan elocuente al respecto que merece ser transcrita en la última parte de su fundamento jurídico primero, que dice, en extracto:

«El citado precepto constitucional [art. 149.1.8 CE], tras atribuir al Estado competencia exclusiva sobre la “legislación civil”, introduce una garantía de la foralidad civil a través de la autonomía política, garantía que no se cifra, pues, en la intangibilidad o supralegalidad de los Derechos civiles especiales o forales, sino en la previsión de que los Estatutos de las Comunidades Autónomas en cuyo territorio aquéllos rigieran a la entrada en vigor de la Constitución puedan atribuir a dichas Comunidades competencia para su “conservación, modificación y desarrollo”. Son estos los conceptos que dan positivamente la medida y el límite primero de las competencias así atribuibles y ejercitables y con arreglo a los que habrá que apreciar –como después haremos– la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas en tal ámbito dictadas por el Legislador autonómico. La ulterior reserva al Estado, por el mismo art. 149.1.8, de determinadas regulaciones “en todo caso” sustraídas a la normación autonómica no puede ser vista, en coherencia con ello, como norma competencial de primer grado que deslinde aquí los ámbitos respectivos que corresponden al Estado y que pueden asumir ciertas Comunidades Autónomas, pues a aquél –vale reiterar– la Constitución le atribuye ya la “legislación civil”, sin más posible excepción que la “conservación, modificación y desarrollo” autonómico del Derecho civil especial o foral. El sentido de esta, por así decir, segunda reserva competencial en favor del Legislador estatal no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del art. 149.1.8 se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho.»

Volvió a plantearse esta cuestión al hilo de la promulgación de la Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 129 EAC otorga a la Generalitat «competencia exclusiva en materia de Derecho civil, con la excepción de las materias que el artículo 149.1.8 CE atribuye en todo caso al Estado». La STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 76, lo declaró constitucional en virtud del siguiente argumento: «el Estatuto ha de limitarse a la atribución de competencias a la Comunidad Autónoma respectiva, siendo así que la única que el Estatuto catalán puede atribuir a la Generalitat, en el ámbito de la legislación civil, es la que tenga por objeto la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil de Cataluña, debiendo pues entenderse que “la competencia exclusiva en materia de Derecho civil” se contrae a ese específico objeto, sin extenderse al propio de la “legislación civil” como materia atribuida al Estado, a título de competencia exclusiva, por el primer inciso del art. 149.1.8 CE».

Procede resolver esta primera discrepancia competencial declarando que, conforme a doctrina constitucional reiterada, el artículo 129 EAC no atribuye a la Ge-

neralitat de Catalunya competencia legislativa ilimitada sobre las materias civiles distintas de aquellas que se reservan «en todo caso» al Estado por el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE. Podrá regular estas materias, incluso innovando el Derecho civil catalán existente al tiempo de promulgarse la Constitución, esto es disciplinando ámbitos no normados en él, pero será imprescindible que esa regulación innovadora presente una conexión con dicho Derecho civil especial, pues es la garantía de este ordenamiento jurídico y no otra cosa la ratio de la singularidad civil que se introduce en el primer inciso del artículo 149.1.8 CE.

4. Descartada esta primera objeción de los Letrados autonómicos respecto de las premisas en que se apoya la demanda, procede adentrarnos en la otra cuestión sobre la que discrepan las partes.

El Abogado del Estado afirma que la disciplina de la propiedad temporal que prevé el precepto recurrido es una regulación *ex novo* que no guarda conexión alguna con el Derecho civil catalán vigente al promulgarse la Constitución de 1978, por lo que niega que reúna los requisitos exigidos por la doctrina constitucional para ser considerada «desarrollo» de dicho ordenamiento jurídico.

Los Letrados autonómicos, por el contrario, alegan varios motivos de conexión entre la regulación recurrida y el Derecho civil catalán preexistente al promulgarse la Constitución de 1978. Aducen en concreto que la regulación impugnada presenta una conexión evidente con dicho ordenamiento catalán, ya sea porque (a) el Derecho civil especial de Catalunya constituye un subsistema jurídico completo, de manera que cualquier nueva institución revestiría conexión con él; (b) ya sea porque la autonomía de la voluntad autorizaría a constituir supuestos de «propiedad temporal» incluso sin regulación legal en la materia, lo que a su juicio conecta esta institución jurídica con el principio de libertad civil, que es uno de los rasgos más característicos de este ordenamiento jurídico especial; (c) ya sea, en fin, porque la tradición jurídica catalana conoce supuestos de temporalidad en el ejercicio del derecho de propiedad [sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición (art. 426 del Código civil de Catalunya); legado hecho bajo condición o término resolutorios (art. 427-13 del Código civil de Catalunya), donación sujeta a condición o a plazo (art. 531-16 del Código civil de Catalunya) o a reversión (art. 531-19 del Código civil de Catalunya); y cláusula típica de recuperación de la propiedad en la compraventa a carta de gracia (arts. 326 a 328 de la compilación del Derecho civil especial de Catalunya) y, más aún, porque contiene una disciplina directa del derecho de propiedad y, más especialmente, de figuras que representan fórmulas de propiedad dividida (derecho de superficie y enfiteusis). Por cualquiera de esas razones, concluyen dichos letrados, la regulación objeto de este recurso sería constitucional por estar amparada en la atribución competencial que le otorga el artículo 129 EAC en el marco del espacio competencial que el artículo 149.1.8.^a CE no reserva necesariamente al Estado en la materia «legislación civil».

Esta segunda controversia parte de una premisa compartida por las partes intervinientes en este proceso. Admiten todas ellas que el artículo 129 EAC habilita a la Generalitat de Catalunya, en virtud del «desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, especiales o forales, allí donde existan» (art 149.1.8.^a CE), a disciplinar instituciones civiles no preexistentes en el Derecho civil catalán, siempre claro está que revistan alguna conexión con él. Discrepan, no obstante, en si la regulación de la «propiedad temporal» objeto de este recurso de inconstitucionalidad presenta esa conexión con el Derecho civil catalán, lo que en el fondo refleja también un desacuerdo acerca de la configuración y aplicación del criterio de la conexión. Sobre este extremo cabe, de acuerdo con la doctrina constitucional fijada por este Tribunal, hacer algunas precisiones.

a) El sentido del concepto constitucional «desarrollo» del Derecho civil propio «debe ser identificado a partir de la *ratio* de la garantía autonómica de la foralidad civil que establece [el art. 149.1.8.^a CE]» (STC 88/1993, FJ 3). Sobre este extremo

dicha Sentencia afirmó que «no cabe aquí olvidar que la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución no en atención, como vimos, a una valoración general y abstracta de lo que pudieran demandar los intereses respectivos (art. 137 C.E.) de las Comunidades Autónomas, en cuanto tales, sino, más bien, a fin de garantizar determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios».

Esta vinculación de la noción de «desarrollo» con la garantía constitucional de los «Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios» y, más en concreto, con el reconocimiento constitucional de «la vitalidad hacia el futuro de tales ordenamientos preconstitucionales» (STC 88/1993, FJ 3) nos da la medida positiva y negativa de su alcance y extensión. De este modo, la noción constitucional de «desarrollo» permite, en positivo, «una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» y, en negativo, «no significa... una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*», sino ceñida necesariamente a la regulación de «instituciones conexas con las ya reguladas en la Compilación dentro de una actualización o innovación de los contenidos de ésta según los principios informadores peculiares del Derecho foral» (STC 88/1993, FJ 3).

En conclusión, la competencia legislativa autonómica de desarrollo del Derecho civil propio comprende la disciplina de instituciones civiles no preexistentes, siempre y cuando pueda apreciarse alguna conexión con aquel derecho, criterio de la conexión que, según la función que hemos señalado que realiza esta competencia legislativa autonómica, debe ir referido al Derecho civil propio en su conjunto, esto es, que se puede verificar respecto de otra institución que sí formase parte del mismo o en relación a los principios jurídicos que lo informan.

b) Por otra parte, la institución o principio jurídico integrante de un Derecho civil especial respecto del que se pretenda trazar una conexión que justifique una legislación autonómica innovadora en materia civil, si bien puede estar recogido en cualesquiera normas positivas o consuetudinarias, debe estar vigente al tiempo de promulgarse la Constitución, pues la ratio de esta atribución competencial a las Comunidades Autónomas es la garantía del Derecho civil especial o foral que rigiera en su territorio en aquel momento.

5. Señalada la doctrina constitucional aplicable, procede ya responder a las distintas alegaciones en que se fundan las pretensiones contrapuestas de las partes en este proceso.

Antes de considerar los motivos de conexión con el Derecho civil catalán que hacen valer los Letrados autonómicos, es necesario atender a una cuestión previa. Hacen hincapié ambos en que la conexión que implica la noción constitucional de «desarrollo» debe referirse a todo el Derecho civil catalán y no solamente al derecho compilado. Con arreglo a la doctrina constitucional reseñada en el fundamento jurídico anterior, procede acoger su alegación y declarar que la conexión necesaria para que esta regulación de la «propiedad temporal» se tenga por «desarrollo» del Derecho civil especial catalán preexistente al promulgarse la Constitución de 1978 puede extraerse del conjunto de ese ordenamiento, incluidos los principios que lo informan. Debe apuntarse al mismo tiempo que en este proceso constitucional los Letrados autonómicos no han acreditado, ni intentado acreditar tampoco, que al tiempo de dictarse la Constitución de 1978 existiera otro Derecho civil catalán, ya fueran normas positivas o consuetudinarias, distinto del derecho compilado.

Por todo ello, la eventual conexión entre la regulación de la «propiedad temporal» impugnada en este proceso y el Derecho civil catalán necesariamente tendrá que buscarse en la Ley 40/1960, de 21 de julio, sobre compilación del Derecho civil especial de Cataluña. Este Tribunal, no obstante, interpretará los contenidos de dicha Ley a la luz de la tradición jurídica catalana reflejada en el proyecto de compilación de 1955 (redactado por la comisión de juristas catalanes nombrada por Orden de 10 de febrero de 1948 y presentado en octubre de 1955), en la precedente Ley de

31 de diciembre de 1945, sobre inscripción, división y redención de censos en Cataluña, en el anteproyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil de 1930 y en la memoria y articulado de las instituciones del Derecho civil de Cataluña que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, se elaboró en 1882.

6. Dado que el Abogado del Estado funda su pretensión de inconstitucionalidad en que la «propiedad temporal» que prevé el precepto recurrido es una regulación *ex novo*, desconectada por completo del Derecho civil catalán vigente al promulgarse la Constitución de 1978, mientras que los Letrados autonómicos se oponen haciendo valer varias razones que, a su juicio, acreditarían la conexión que convierte esta nueva institución jurídico civil en un desarrollo orgánico de aquel ordenamiento jurídico, el examen que nos corresponde es verificar en qué medida las razones invocadas por las partes demandadas demuestran la conexión que alegan.

El primer motivo de conexión aducido por los letrados autonómicos es el carácter completo del Derecho civil especial de Cataluña, de donde derivan que cualquier regulación innovadora aprobada por el legislativo autonómico revestiría con él la conexión exigida para reputarlo «desarrollo» de dicho Derecho civil especial.

Este planteamiento, en la medida que supondría por definición y de un modo apriorístico que cualquier crecimiento orgánico del Derecho civil catalán quedaría subsumido dentro del concepto constitucional «desarrollo», sería tanto como afirmar que la competencia autonómica sobre el Derecho civil, fuera de los temas enunciados en el segundo inciso del artículo 149.1.8 CE, es ilimitada *ratione materiae*, que es precisamente el resultado que, como se recordó en el fundamento jurídico tercero de esta resolución, rechazó la STC 31/2010 al interpretar el artículo 129 EAC. Consecuentemente, este Tribunal descarta este primer motivo de conexión.

7. Se plantea, en segundo lugar, si la regulación de la «propiedad temporal» prevista en el artículo 1 de la Ley catalana 19/2015, que es en parte de aplicación supletoria y en parte de derecho necesario, se vincula al Derecho civil especial catalán a través del principio de libertad civil.

a) Este Tribunal constata que el principio de libertad civil autoriza, en los casos en que opera, que los particulares disciplinen sus relaciones jurídicas conforme a su voluntad. Aprecia, por el contrario, que la esencia de la legislación supletoria es su aplicación precisamente cuando los particulares no hacen uso de su libertad civil para reglamentar sus relaciones jurídicas. No cabe, por tanto, afirmar una relación de conexión entre el principio de libertad civil propio del Derecho civil especial catalán y las normas contenidas en el artículo 1 de la Ley 19/2015 que tengan carácter supletorio.

Además, la posición inversa conduciría a un resultado disconforme con el sentido constitucional de la garantía autonómica de la foralidad civil prevista en el artículo 149.1.8.^a CE. En efecto, entender que hay conexión entre el principio de libertad civil que integrase un Derecho civil especial y la legislación supletoria que dicho legislador autonómico pudiera dictar supondría que dicho principio actuaría como una especie de título competencial universal en materia de legislación civil patrimonial, fuera claro está de los aspectos que competen al Estado «en todo caso» conforme al segundo inciso del artículo 149.1.8.^a CE. En otras palabras, rechazamos ese entendimiento porque permitiría al legislador autonómico correspondiente, mediante el «desarrollo» de su Derecho civil especial, regular supletoriamente cualquier institución de Derecho civil patrimonial, salvo la «ordenación de los registros e instrumentos públicos» y «las bases de las obligaciones contractuales», únicas materias de Derecho civil patrimonial que el artículo 149.1.8.^a CE atribuye al Estado «en todo caso».

Este crecimiento generalizado del Derecho civil patrimonial catalán sería un resultado que pugnaría con la ratio de la garantía autonómica de la foralidad civil prevista en el artículo 149.1.8.^a CE, que, como ya declaramos en la STC 88/1993, FJ 3,

debe ser el punto de partida del sentido que se dé a la noción constitucional de «desarrollo». Según la citada sentencia, «la posible legislación autonómica en materia civil se ha admitido por la Constitución... a fin de garantizar determinados Derechos civiles forales o especiales vigentes en ciertos territorios», lo que conlleva que, mediante la noción constitucional de «desarrollo», cabe «una ordenación legislativa de ámbitos hasta entonces no normados por aquel Derecho» pero no «una competencia legislativa civil ilimitada *ratione materiae*», que es lo que vendría a significar ese crecimiento generalizado del Derecho civil patrimonial catalán, en especial cuando la regulación que hacía éste de los derechos reales, tanto al tiempo de promulgarse la Constitución como en todos los intentos de codificación desde mediados del siglo XIX, se ceñía, más allá de la regulación orgánica de la enfiteusis (que en realidad se enraizaba en la configuración de las relaciones familiares), a contadas especialidades en materia de tradición y accesión, de usufructo y de servidumbres.

b) Por otra parte, un gran número de las normas que sobre la «propiedad temporal» incorpora el artículo 1 de la Ley 19/2015 al libro quinto del Código civil de Cataluña no son legislación supletoria sino derecho necesario. El propio preámbulo de la Ley 19/2015 expone que el carácter dispositivo no alcanza a los elementos de tipificación de esa institución y, más adelante, afirma que «el plazo, que debe ser cierto y determinado y debe establecerse necesariamente, es el elemento de tipificación de esta propiedad».

El articulado, sin embargo, no se limita a establecer en el artículo 547-1 del Código civil de Cataluña como derecho necesario dichos elementos de tipificación, esto es, que el derecho de propiedad temporal es un derecho de «dominio» que está sujeto a «un plazo cierto y determinado». Además de ello, prevé también como derecho necesario la mayoría de sus normas, imponiendo qué bienes pueden ser objeto de este derecho (art. 547-2 del Código civil de Cataluña), cuáles son los límites temporales máximos y mínimos de su plazo de duración (apartado tercero del art. 547-4 del Código civil de Cataluña), qué facultades mínimas corresponden al propietario temporal (art. 547-6 del Código civil de Cataluña) y al propietario sucesivo (art. 547.7 del Código civil de Cataluña), que el título de adquisición es inscribible y que la inscripción debe recoger ciertos contenidos (art. 547.8 del Código civil de Cataluña), cuáles son las causas de extinción (apartado primero del art. 547-9 del Código civil de Cataluña) y, en fin, algunos efectos que produce la extinción (apartado segundo del art. 547-9 del Código civil de Cataluña y apartados primero y segundo del art. 547-10 del Código civil de Cataluña).

Estas normas, al ser de derecho necesario y por lo tanto imponerse aun contra la voluntad de los particulares, no presentan ninguna relación de conexión con el principio de libertad civil, por lo que tampoco desde esta perspectiva podrían considerarse «desarrollo» del Derecho civil especial de Cataluña preexistente al tiempo de promulgarse la Constitución de 1978.

c) Los razonamientos expuestos hasta aquí no prejuzgan si la autonomía de la voluntad habilita a los particulares para constituir supuestos de «propiedad temporal» y disciplinarlos en virtud de sus acuerdos. Esta es una cuestión de estricto Derecho civil, ajena por completo a la controversia sobre el reparto constitucional de competencias que pende ante este Tribunal, que se ciñe a determinar cuál es la instancia legislativa competente para establecer normas supletorias o de derecho necesario que rijan esta figura.

8. El tercer motivo de conexión que destacan los Letrados autonómicos es que el Derecho civil especial de Cataluña conoce varias figuras jurídicas que, aun no perteneciendo al derecho de cosas, dan lugar en su desenvolvimiento a situaciones temporales del derecho de propiedad, como es el caso de la sustitución fideicomisaria sometida a plazo o condición (art. 426 del Código civil de Cataluña), de los legados hechos bajo condición o término resolutorios (art. 427-13 del Código civil de Cataluña), de las donaciones sujetas a condición o a plazo (art. 531-16 del Cód-

go civil de Catalunya) o a reversión (art. 531-19 del Código civil de Catalunya) y, en fin, de la cláusula típica de recuperación de la propiedad en la compraventa a carta de gracia, que supone la creación del derecho a redimir (arts. 326 a 328 del Código civil de Catalunya).

El fideicomiso, en sus distintas clases, es una institución sucesoria muy presente en el Derecho civil especial de Catalunya vigente al promulgarse la Constitución de 1978, destinando a su disciplina la Ley 40/1960 los artículos 162 a 215 (de un total, recuérdese, de 344). El artículo 163, en su párrafo segundo, se disponía que «en el fideicomiso de sustitución o sustitución fideicomisaria el fiduciario adquirirá la herencia o el legado con el gravamen de que, finalizado el término o cumplida la condición, haga tránsito al fideicomisario la totalidad o la cuota fideicomitada de la herencia o del legado». De acuerdo con este régimen, que se mantiene en el artículo 426 del Código civil de Catalunya (Ley 10/2008, de 10 de julio, del libro cuarto del Código civil de Catalunya, relativo a las sucesiones), uno de los efectos que produce la operatividad de esta institución es que, durante un tiempo, determinado por el vencimiento de un plazo o por el cumplimiento de una condición, el fiduciario adquiere la propiedad de la herencia o del legado fideicomitados.

Relevancia similar en el Derecho civil especial de Catalunya vigente al promulgarse la Constitución de 1978 tiene la institución sucesoria del legado. La Ley 40/1960 le dedica los artículos 217 a 234 y en el artículo 221 establece que «los legados podrán ser dispuestos eficazmente bajo término o condición suspensivos o resolutorios». Con arreglo a esta regulación, previsión que en cuanto al plazo o condición resolutorios se recoge actualmente en el artículo 427-13 del Código civil de Catalunya (Ley 10/2008), el legado que haya ordenado el testador en estas circunstancias dará lugar, como uno de sus efectos, a la adquisición de la propiedad de lo legado por el legatario por un tiempo solamente, el que media hasta venza el plazo o se realice la condición.

Las donaciones solo son objeto de los artículos 340 y 341 de la Ley 40/1960, ubicados dentro del título I del libro IV, rubricado «De las obligaciones y contratos», previendo el segundo de dichos preceptos un régimen especial para algunos supuestos de donación con cláusula de reversión. El Código civil de Catalunya hace una regulación más extensa de la donación, dedicándole los artículos 531-1 a 531-22, contemplando la donación sometida a plazo o condición resolutoria (art. 531-16) y también la donación con cláusula de reversión (art. 531-19). El efecto que producen todas estas donaciones es que el donatario adquirirá la propiedad del bien donado, situación que será temporal en el caso de la sujeción a plazo, o que podrá serlo en el supuesto de que la donación esté acompañada de condición resolutoria o cláusula de reversión.

Por último, la venta a carta de gracia o empeyament también es una institución propia del Derecho civil especial de Catalunya vigente al promulgarse la Constitución de 1978, pues la Ley 40/1960, dentro del título I del libro IV, rubricado «De las obligaciones y contratos», la regula en sus artículos 326 a 329. Se caracteriza, según dicho artículo 326, por reservar durante un lapso temporal al vendedor el derecho de redimir lo vendido por el precio mismo de venta, derecho que se configura como disponible. Resulta posible, por tanto, que la propiedad que el comprador adquiriera sobre el bien vendido revierta después de un tiempo al vendedor o a quien éste le haya transmitido su derecho a redimir lo vendido.

En todos los supuestos reseñados, a reserva de las especialidades que más adelante se destacarán en relación a la sustitución fideicomisaria, la situación temporal de la propiedad aparece como uno de los posibles efectos del funcionamiento de cada una de esas instituciones del Derecho civil especial de Catalunya. Por ello el legislador catalán podría, con ocasión de desarrollar su Derecho civil propio amparado por el artículo 149.1.8.^a CE y el artículo 129 EAC, disciplinar esas situaciones temporales de la propiedad que aparecen en el curso del desenvolvimiento de sus

instituciones civiles propias, incluso innovando la regulación preexistente a la Constitución de 1978. Ello abre la vía, en lo que aquí interesa, a que el legislador catalán sea competente para normar ciertas manifestaciones de «propiedad temporal», concretamente aquellas que se correspondan con situaciones que puedan surgir en la evolución propia de figuras de la tradición jurídica catalana como los legados bajo condición o término, las donaciones a condición o plazo o sujetas a reversión y, en fin, la compraventa a carta de gracia.

Esta fue la perspectiva que adoptó la STC 88/1993. El Tribunal consideró allí que el legislador aragonés era competente para regular la posición de los hijos adoptados, a pesar de que el instituto de la adopción era ajeno a su Derecho civil especial, en la medida que el funcionamiento de ciertas instituciones propias de su derecho familiar y sucesorio determinaba ciertos efectos sobre los hijos. De ahí que como *ratio decidendi* afirmase que «esta Ley... no disciplina la constitución de la adopción, sino un aspecto general de sus efectos, y en cuanto tal, aunque se proyecte sobre un instituto ajeno, hasta su incorporación, al vigente Derecho civil aragonés, no puede calificarse, sólo por ello, de inconstitucional».

A la luz de este criterio jurisprudencial adquiere importancia decisiva que el artículo 1 de la Ley catalana 19/2015 no se ciñe a establecer una regulación actualizada o innovadora de los efectos de las situaciones temporales de propiedad que puedan nacer como consecuencia del funcionamiento de las instituciones del Derecho civil especial de Cataluña, sino que, desligándose absolutamente de ese criterio de conexión con tales instituciones, incorpora al Código civil de Cataluña reglas sobre la constitución abstracta –no en el contexto del funcionamiento de otra institución– de la «propiedad temporal» y un régimen jurídico completo aplicable a los supuestos de propiedad temporal así constituidos, en parte como derecho necesario y en parte en defecto de lo que los intervinientes puedan pactar.

En otras palabras, la Generalitat de Cataluña resulta competente, según el artículo 129 EAC, para regular, incluso de un modo innovador, cada una de las situaciones temporales de propiedad que, como hemos visto con detalle, pueden surgir del desenvolvimiento de algunas modalidades de legados, de donaciones y de ventas a carta de gracia.

9. Los Letrados autonómicos invocan en cuarto y último lugar la relación que media, a su juicio, entre la regulación de la «propiedad temporal» impugnada en este proceso y determinadas instituciones jurídico reales propias del Derecho civil especial de Cataluña, como son el derecho de propiedad, la enfiteusis y el derecho de superficie.

De acuerdo con nuestra doctrina, ya reseñada en el fundamento jurídico 5, el Derecho civil especial de Cataluña podría, en virtud de la noción constitucional de desarrollo, experimentar un cierto crecimiento orgánico mediante la regulación por el legislador autonómico de una institución antes no contemplada en él. No obstante, es requisito para ello que esa operación de desarrollo tenga como punto de partida una institución conexas preexistente en el Derecho civil especial de Cataluña. Habrá que examinar, por tanto, si alguna de las tres figuras jurídico reales citadas (a) preexistían en dicho derecho especial al tiempo de promulgarse la Constitución y, en caso afirmativo, (b) si puede apreciarse una relación de conexión entre ellas y la novedosa «propiedad temporal».

Este Tribunal constata, respecto de la cuestión inicial, que no había régimen jurídico del derecho de propiedad en el Derecho civil catalán vigente al promulgarse la Constitución Española de 1978. Los Letrados autonómicos alegan que la ausencia del derecho de propiedad de la Compilación de 1960 no es determinante de que tal institución no formase parte del Derecho civil especial de Cataluña, pues de los 554 preceptos que contenía el anteproyecto de compilación elaborado por la comisión de juristas catalanes solo 344 se mantuvieron en el texto finalmente aprobado,

reducción que, según siguen alegando, obedecía a evitar constantes reproducciones con el Código civil.

No puede prosperar esta alegación, pues el proyecto de compilación redactado por la comisión de juristas catalanes nombrada por Orden de 10 de febrero de 1948 y presentado en octubre de 1955, que es a lo que se alude como anteproyecto de la compilación de 1960, recoge un tratamiento de los derechos reales que difiere apenas, y en ningún caso en relación al derecho de propiedad, del texto legal publicado en el «BOE». En efecto, en dicho proyecto de 1955 se contiene un libro II rubricado «De las cosas y de los derechos reales», compuesto al igual que la Ley 40/1960 de cuatro títulos. En el primero de ellos se aludía a la posesión en la rúbrica y a ella se dedicaban dos preceptos, mención y contenido que han desaparecido en la Ley 40/1960. El resto del título primero y los otros tres títulos, destinados al «usufructo», a las «servidumbres» y a la «enfiteusis», son sustancialmente idénticos a la redacción aprobada como Ley 40/1960.

Tampoco se puede acoger la alegación de dichos letrados autonómicos de que, por razón de la coyuntura en que se elaboró, el proyecto de 1955 habría dejado de recoger una regulación del derecho de dominio como institución propia del Derecho civil de Cataluña. Lo infundado de esta alegación resulta acreditado porque, ya en un momento anterior, el anteproyecto de apéndice de las instituciones de Derecho civil catalán de 1930 (elevado el 18 de noviembre de 1930 al Ministerio de Gracia y Justicia por una comisión de juristas catalanes creada por Real Decreto de 24 de abril de 1899), se limitaba en materia de derechos reales a prever un título quinto rubricado «De las cosas y los derechos en ellas» [en que se incluían preceptos sobre la posesión (arts. 131 a 134), la accesión (art. 135), el usufructo (art. 136) y las servidumbres (art. 137)], y un título sexto dedicado a la enfiteusis.

Lo prueba también la ausencia de una regulación especial de la propiedad en el articulado de las Instituciones del Derecho civil de Cataluña que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 5 del Real Decreto de 2 de febrero de 1880, se elaboró en 1882 y que viene a coincidir en gran medida, salvo que no contiene regulación alguna del «usufructo», con la recogida en el anteproyecto de apéndice de 1930. Ese articulado de 1882 va precedido de una memoria en la que se afirma, en relación a la «organización de la propiedad» que «grandes cambios empero ha experimentado ya esta organización en lo que va de siglo; las leyes de señoríos, de desvinculación, de desamortización, de aguas, de minas, de abolición del diezmo, hipotecaria y otras, obligatorias para todo el Reyno, han ido aproximando a común semejanza las diversas legislaciones que en la península existen; y... de suerte que son hoy generalmente leves las diferencias que entre aquéllas existen, cabe en gran parte la unificación del derecho de las cosas en lo que de él se considera materia propia, como el dominio y los demás derechos reales... En lo distintivo y propio de la legislación catalana, algo deberá conservarse con su actual carácter, como sucede con la enfiteusis» (pág. 104).

Por todo lo expuesto, salvo una regulación completa de la enfiteusis y algunas especialidades puntuales relativas a la posesión (que desaparecieron en la Ley 40/1960), a la tradición (novedad introducida a partir del proyecto de 1955), a la accesión, al usufructo y a las servidumbres (art. 137), los derechos reales no están entre las instituciones que integraban el Derecho civil especial de Cataluña vigente al tiempo de promulgarse la Constitución española, pues ni aparecían contemplados en la Ley 40/1960 ni tampoco estaban presentes en los previos intentos de codificación de dicho Derecho civil especial.

En fin, como conclusión de este análisis inicial, constatamos que, de las tres relaciones jurídico-reales mencionadas por los Letrados autonómicos, solo la enfiteusis preexistía en el Derecho civil especial de Cataluña al tiempo de promulgarse la Constitución Española de 1978.

10. Procede, en consecuencia, como segunda fase del análisis que nos hemos propuesto, examinar la naturaleza y regulación de la enfiteusis en el Derecho civil

especial de Catalunya. De este modo tendremos oportunidad de apreciar (a) cuáles son los principios generales a que responde el derecho de bienes especial de Catalunya vigente al promulgarse la Constitución y (b) si tales principios subyacen e informan la disciplina de la «propiedad temporal» que aquí se impugna. Solo en caso de resolverse esta última cuestión en sentido afirmativo podrá concluirse que esta nueva institución se perfila como una actualización de aquellos principios y representa por ello un crecimiento orgánico de ese ordenamiento jurídico autonómico amparado por la atribución constitucional y estatutaria a la Generalitat de Catalunya del desarrollo de su Derecho civil propio.

a) Sobre la configuración conceptual de la enfiteusis en Catalunya y el espíritu que subyace a esta institución se pronuncia igualmente la citada memoria de 1882. Dice en la página 116 que la enfiteusis «se aplicó en un principio a las tierras incultas, más tarde lo ha sido a las que estaban reducidas ya a cultivo; y si lo primero produjo el beneficio de hacer desaparecer o disminuir los yermos, lo segundo ha dado por resultado extender el número de propietarios y facilitar por lo mismo el movimiento de la propiedad. Durante la época en que las vinculaciones y fideicomisos perpetuos han tenido la propiedad estancada, la amortización ha sido menos funesta que en otros puntos en Catalunya a beneficio de la doctrina de que los *establecimientos*, nombre con que en ella se distingue el contrato de creación de censo, no se han considerado como verdaderas enagenaciones a los efectos de la amortización».

Queda claro a partir de estas palabras que quien constituye el censo no deja de ser propietario, manteniendo una serie de facultades sobre el bien que responden a lo que se viene denominando «dominio directo», y que al mismo tiempo mediante el contrato enfiteútico accede a la propiedad, adquiriendo los poderes integrantes del «dominio útil», el que explota el inmueble o enfiteuta. Este esquema conceptual, que conforma la enfiteusis como una fórmula de propiedad dividida, se refleja en el articulado que sigue a la memoria, que dispone en el artículo CXXXVIII que «la enfiteusis es un derecho real que atribuye perpetua o temporalmente el de poseer y disfrutar de una cosa inmueble sin deteriorarla, de disponer de ella, y de recuperarla por acción real, mediante el pago de una pensión o canon y el reconocimiento de varios derechos a favor del dueño directo de la misma».

Por su parte, el citado anteproyecto de apéndice de 1930 mantiene la regulación de la enfiteusis en términos similares a los indicados. Una de las pocas diferencias, que en realidad no es más que terminológica, se halla en el apartado tercero del artículo 142, que, al disponer expresamente que «la enfiteusis se extingue: 3.º Por la consolidación del dominio útil con el directo», viene a hacer más evidente que la enfiteusis da lugar a una desmembración del dominio en directo y útil.

Posteriormente, la Ley de 31 de diciembre de 1945, sobre inscripción, división y redención de censos en Catalunya, atendiendo a que el carácter perpetuo de los censos «dificulta cada día más el tráfico inmobiliario» y supone «inconvenientes para la estimación y comerciabilidad de los inmuebles», acaba con la irredimibilidad de los censos, reforzando así la posición del censatario, en la medida que la redención será voluntaria para él y forzosa para el censalista. Esta modificación de la institución, con ser muy trascendente, no alteró su naturaleza de propiedad dividida, como se desprende de la exposición de motivos que precede a su articulado, que alude a que la redención forzosa produce «la consolidación de dominios», en clara alusión al dominio útil del censatario y al dominio directo del censalista, y también a que, en caso de optar por la redención del censo, «se obliga al censatario a redimir la totalidad de los derechos dominicales», con lo que se viene a expresar que lo que tenía el censalista no era un gravamen sobre el inmueble sino una *pars dominii*. Esta concepción de la enfiteusis como dominio dividido se traslada también al articulado, que califica los derechos del censalista de «derechos dominicales» (artículo veintitrés) o de «dominio directo o mediano» (artículo veinticuatro).

La disciplina de la enfiteusis que hace el mencionado proyecto de 1955 responde a idéntico esquema conceptual. Precisa en el artículo 186, con el que se inicia dicha regulación, que «el dominio útil enfiteútico atribuye indefinida o temporalmente los derechos de poseer y disfrutar de una finca sin deteriorarla, de disponer de ella y de reivindicarla, mediante el pago de una pensión o canon y el reconocimiento de los derechos que al amparo de las disposiciones mencionadas en el art. 194, se establecen en favor del dueño directo de la misma». La contraposición que se pone de manifiesto en esta definición entre las facultades que corresponden sobre la finca al «dominio útil enfiteútico» frente a las que «se establecen en favor del dueño directo de la misma» se reitera también de modo explícito en los artículos 189 y 194.

En fin, la también citada compilación de 1960, recogiendo toda esta tradición jurídica, contempla la institución de la enfiteusis como una figura de dominio dividido, como resulta evidente a partir del artículo 299, que dispone que «la enfiteusis se extingue: 3.º Por la consolidación del dominio útil con el directo o viceversa». Asimismo lo atestiguan otros preceptos que también aluden a la desagregación de la propiedad en dominio útil y dominio directo, mereciendo recordarse por su carácter general el artículo 297, que establece que «el censo enfiteútico que otorga todos los derechos que se regulan en el capítulo segundo de este título [«derechos y obligaciones del dueño directo] y en las demás disposiciones legales mencionadas en el artículo anterior se llama “censo con dominio”, y el censalista dueño directo... el que reserva al titular de la finca el dominio útil, cediendo a tercero el derecho de censo en cualquiera de las variantes anteriores se llama “revessejat”». No cabe olvidar tampoco que el artículo 296 remite a la Ley de 31 de diciembre de 1945, de modo que debe tenerse en cuenta aquí lo antes razonado sobre ella.

En conclusión, el análisis que hemos realizado acredita que ha estado constantemente presente en la tradición jurídica catalana, manteniéndose hasta el tiempo en que se promulgó la Constitución de 1978, la previsión de la enfiteusis como una fórmula de dominio dividido y que se ha adoptado esta configuración en atención a la consecución de objetivos de carácter socioeconómico entre los que ha destacado facilitar el acceso a la propiedad inmobiliaria de todos los sectores de la sociedad.

b) Por su parte, la Ley 19/2015, de 29 de julio, que está impugnada en este proceso en tanto que incorpora al libro quinto del Código civil de Cataluña la institución de la propiedad temporal, señala en el artículo 547-1 del Código civil de Cataluña que este derecho «confiere a su titular el dominio de un bien durante un plazo cierto y determinado, vencido el cual el dominio hace tránsito al titular sucesivo». Sobre el propietario temporal, el artículo 547-6 del Código civil de Cataluña dispone que «tiene todas las facultades del derecho de propiedad, sin más limitaciones que las derivadas de su duración y de la existencia del titular sucesivo» y, en ese mismo sentido, el Preámbulo destaca que «el propietario goza, durante el plazo fijado, de un poder jurídico idéntico al del propietario ordinario que le legitima para actuar como propietario único y exclusivo, mientras que el titular sucesivo lo es de un derecho de reversión». Por lo que hace a este último, el artículo 547-7 prevé que «el titular sucesivo puede enajenar, hipotecar y someter a cualquier otro gravamen su derecho, y también puede disponer de él por causa de muerte».

De esta descripción normativa se desprende que la propiedad temporal conlleva una cierta división del dominio sobre una cosa, pues al mismo tiempo es verdadero propietario el que tiene atribuidas las facultades dominicales en el momento presente y por un cierto periodo de tiempo como el que mantiene sobre la cosa el derecho a recuperar su propiedad al final de ese plazo, derecho que tiene un contenido jurídico y económico actual, del que puede disponerse *inter vivos* y *mortis causa*, aparte del que le corresponde al terminar dicho plazo, consistente en adquirir un derecho de propiedad plena sobre el bien de que se trate.

De otro lado, consta en el preámbulo que «la introducción de estas modalidades de dominio obedece, principalmente, al propósito de aportar soluciones al problema

del acceso a la propiedad de la vivienda, flexibilizando las vías de adquisición, ofreciendo fórmulas que permitan abaratar o minorar los costes económicos».

Teniendo todo ello presente, podemos afirmar que la regulación de la propiedad temporal en la Ley 19/2015 que aquí se impugna es una fórmula jurídica de propiedad dividida, como lo es también, según se ha expuesto, la enfiteusis catalana. Mientras en esta última la propiedad aparece desagregada en dominio directo y dominio útil, en la propiedad temporal son dueños a un mismo tiempo el titular actual y el titular sucesivo. En efecto, este último, además de recibir la propiedad plena al terminar el plazo asignado al titular temporal, es titular durante dicho plazo de ciertos derechos que están relacionados con dicha situación futura, por todo lo cual le corresponde una *pars dominii* y no un derecho real limitado. Apreciamos aun otro paralelismo, pues en uno y otro caso –enfiteusis y propiedad temporal– la adopción de instituciones que representan en su estructura un dominio dividido es la realización de un fin de carácter socioeconómico como es facilitar el acceso a la propiedad, en la enfiteusis a la propiedad inmobiliaria mientras en la propiedad temporal es el acceso a la vivienda.

En conclusión, la propiedad temporal que regula la Ley 19/2015 no supone la conservación o modificación de una institución existente en el Derecho civil especial de Cataluña, pues ha quedado claro que es una figura jurídico real que no estaba regulada en él al promulgarse la Constitución. Constituye, sin embargo, una actualización a las necesidades presentes de acceso a la vivienda de un principio preexistente en dicho ordenamiento, cual es la utilización de fórmulas de dominio dividido para facilitar el acceso a la propiedad. Por esta razón la regulación recurrida debe calificarse, conforme a nuestra doctrina, como un supuesto de crecimiento orgánico del Derecho civil especial de Cataluña que resulta amparado por la competencia atribuida al legislador autonómico para el «desarrollo» de su Derecho civil especial. Procede, en consecuencia, que afirmemos la constitucionalidad de la norma impugnada y desestimemos íntegramente la demanda.

11. Aunque la conexión con el Derecho civil especial de Cataluña preexistente a la Constitución de 1978 que hemos reconocido en el fundamento jurídico anterior justifica suficientemente la competencia autonómica para dictar la norma impugnada, no debe desconocer este Tribunal que otra institución civil de la tradición jurídica catalana como es la sustitución fideicomisaria también presenta como ya hemos indicado en su configuración conceptual y normativa ciertos principios que informan igualmente la disciplina de la «propiedad temporal» impugnada.

a) Hay que tener en cuenta, en primer lugar, que las ideas liberales predominantes en el proceso codificador dieron lugar a una tendencia a proscribir las sustituciones fideicomisarias por lo que representaban de vinculación de la propiedad. Sin embargo, en Cataluña se mantuvieron, precisamente por estar caracterizadas como temporales –y no como perpetuas– por influencia de la legislación romana que las limitaba a cuatro generaciones. En la ya citada memoria de 1882 se alude a esta realidad al recordar que «la abolición de las sustituciones fideicomisarias ha venido a ser una especie de dogma en algunas de las modernas legislaciones civiles. El principio de conservación las hizo generalizar y el espíritu aristocrático las extendió indefinidamente en la Europa moderna, llevándolas en sus exageraciones hasta la perpetuidad; el espíritu de reacción contra estas exageraciones a impulsos de la tendencia de ilimitada libertad en el organismo de la propiedad, influida además por la tendencia igualitaria de nuestros tiempos, las proscribió por completo». Se lee a continuación en dicha memoria que «los autores del proyecto de Código civil, en éste como en tantos otros puntos fueron ciegos imitadores del Código francés» y, líneas más adelante, se concluye que «Así que si la prohibición del art. 635, a pesar del temperamento introducido en el 638, prevaleciese, Cataluña no podría renunciar sin violencia á una institución arraigada en sus costumbres y vinculada en el modo de ser de la familia con relación á los bienes». Estas razones de la memoria tienen su

correlación en el articulado que la acompaña, que le dedica todo un título, el décimo que se rubrica «De las sustituciones» (artículos CCXCIII a CCCXXII), destinando todos sus preceptos, salvo los dos primeros, a las sustituciones fideicomisarias.

Esta presencia destacada de la sustitución fideicomisaria el Derecho civil especial catalán se ha mantenido en el anteproyecto de apéndice de Derecho catalán al Código civil de 1930 (sección quinta del título octavo) y en el proyecto de compilación de 1955 (capítulo octavo del título segundo del libro segundo), desembocando en un tratamiento extenso de la institución en la Ley 40/1960, de 21 de julio, sobre compilación del Derecho civil especial de Cataluña, que comprende los artículos 162 a 215 (de un total de 344). Cabe destacar en esta última regulación que aborda de un modo específico, destinando al efecto toda la sección quinta de este capítulo, el llamado «fideicomiso de residuo», modalidad en la que como se dirá a continuación aparecen reforzados los poderes del fiduciario respecto de la disposición de los bienes fideicomitados.

b) La sustitución fideicomisaria contemplada en el Derecho civil especial de Cataluña se caracteriza porque el instituyente llama a la herencia a varias personas sucesivamente, de manera que el primer llamado (fiduciario) se convierte en propietario de los bienes a los que alcance esa determinada institución hereditaria cuando la acepta, pero al mismo tiempo queda sometido a una serie de obligaciones en vista a que, una vez que se produzca la circunstancia determinada por el instituyente, esos bienes deben hacer tránsito al siguiente o siguientes llamados (fideicomisarios). La compilación de 1960 precisaba bajo el título en «Efectos del fideicomiso durante su pendencia» (sección segunda del capítulo integrado por los artículos 181 a 197) cuáles eran estas obligaciones del fiduciario y también cuáles eran sus derechos, pudiendo destacarse que, correspondiéndole ampliamente el uso y disfrute de los bienes fideicomitados, sus facultades no alcanzan al poder de disposición, que es el que resulta notablemente restringido por las obligaciones que le impone el artículo 181 en función de hacer efectivo el derecho del fideicomisario a convertirse, llegado el momento fijado por el instituyente, en heredero o legatario y correlativamente en propietario de dichos bienes hereditarios.

Esta ausencia de poder de disposición en el fiduciario aparece sustancialmente modulada en el llamado «fideicomiso de residuo», al que alude como una modalidad particular el artículo 210 de la citada compilación de 1960, señalando que «en las sustituciones fideicomisarias el fiduciario podrá ser autorizado por el testador para disponer de los bienes de la herencia o legado fideicomitado, bien expresamente o estableciendo que aquellos bienes de que no hubiere dispuesto el fiduciario hagan tránsito al fideicomisario». Correlativamente, el artículo 212 dispone que «el heredero o legatario gravados de fideicomiso de residuo, además de las facultades de todo fiduciario sujeto a fideicomiso de sustitución, podrán realizar respecto de los bienes de la herencia o legado los actos siguientes», entre lo que enumera «enajenar, gravar o de otra manera disponer de ellos por actos entre vivos a título oneroso, en concepto de libres, con las limitaciones que establezca el testador».

c) La sustitución fideicomisaria preexistente en el Derecho civil especial catalán vigente al promulgarse la Constitución de 1978 determina que, durante la pendencia del fideicomiso, las facultades dominicales sobre los bienes hereditarios aparezcan de algún modo divididas. En efecto, el fiduciario, sobre todo en la modalidad de fideicomiso de residuo, puede ejercer buena parte de ellas, mas se le impone el respeto de la efectividad de la posición del fideicomisario, que de esta manera proyecta también su derecho sobre esta fase de pendencia del fideicomiso.

Si tenemos en cuenta la descripción normativa que se hizo de la «propiedad temporal» que regula la ley impugnada, cabe afirmar que ambas instituciones, responden a un mismo principio jurídico, consistente en hacer posible que el propietario inicial pueda desagregar su derecho de dominio, confirmando a dos sujetos distintos una *pars dominii*, lo cual en ambos casos se manifiesta mediante la coexistencia de

un titular actual y otro sucesivo, asistiendo al primero los poderes del propietario pero condicionados por la posición jurídica del titular sucesivo, que tiene derecho a convertirse en propietario del bien al producirse la circunstancias determinada en el acto constitutivo.

En conclusión, también en atención a la conexión que guarda con la sustitución fideicomisaria propia del Derecho civil especial catalán, cabe afirmar que la regulación recurrida debe calificarse, conforme a nuestra doctrina, como un supuesto de crecimiento orgánico del Derecho civil especial de Cataluña que resulta amparado por la competencia atribuida al legislador autonómico para el «desarrollo» de su Derecho civil especial.

12. Por último, procede poner de relieve que el enjuiciamiento por conexión que habilita el artículo 39.1 de la Ley Orgánica de este Tribunal solo opera cuando se declare la inconstitucionalidad de los preceptos directamente impugnados. Por los motivos expuestos, no cabe declarar la inconstitucionalidad del artículo 1 de la Ley 19/2015, que es el único precepto contra el que se entabla directamente el recurso, de donde se sigue que no se dan las condiciones para que por conexión nos pronunciamos respecto de las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, y disposición final de dicha ley 19/2015, de 29 de julio, de incorporación de la propiedad temporal y de la propiedad compartida al libro quinto del Código civil de Cataluña.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española*,

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad 2465-2016

Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Madrid, a seis de julio de dos mil diecisiete

Juan José González Rivas, Encarnación Roca Trías, Andrés Ollero Tassara, Fernando Valdés Dal-Ré, Santiago Martínez-Vares García, Juan Antonio Xiol Ríos, Pedro José González-Trevijano Sánchez, Antonio Narváez Rodríguez, Alfredo Montoya Melgar, Ricardo Enríquez Sancho, Cándido Conde-Pumpido Tourón, María Luisa Balaguer Callejón

Recurs d'inconstitucionalitat 4567/2015, interposat pel president del Govern de l'Estat contra el capítol I de la Llei 15/2014, del 4 de desembre, de l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions electròniques i de foment del sector audiovisual i la difusió cultural digital

381-00013/10

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 67461 / Coneixement: Mesa del Parlament, 28.07.2017

Tribunal Constitucional

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Juan José González Rivas, Presidente, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, Magistrados, ha pronunciado

En nombre del rey
la siguiente

Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4567-2015, interpuesto por el Presidente del Gobierno contra el capítulo I (arts. 1 a 13) de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente el Magistrado don Ricardo Enríquez Sancho, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 28 de julio de 2015, el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el capítulo I (arts. 1 a 13) de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital.

2. El motivo de este recurso de inconstitucionalidad es único: la extralimitación de la comunidad autónoma en su competencia para establecer tributos, reconocida en el artículo 157.1 b) CE, pero sujeta a las leyes del Estado conforme a los artículos 133.2 y 157.3 CE, al establecer por el capítulo I (arts. 1 a 13) de la Ley recurrida el impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas. Los argumentos en que sustenta esta denunciada extralimitación son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) La ley orgánica prevista en el citado artículo 157.3 CE, que es la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), se integra en el bloque de la constitucionalidad y ha de ser tomada en consecuencia por el Tribunal Constitucional como parámetro de constitucionalidad de las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, según doctrina de este propio Tribunal Constitucional (se citan en este sentido las SSTC 183/1988, 250/1988 y 68/1996).

b) En particular, es parámetro de constitucionalidad de los tributos que puedan establecer las comunidades autónomas el artículo 6.2 de la citada LOFCA, que tras su redacción por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la anterior, dispone:

«Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponibles gravados por las Comunidades Autónomas, que supongan a estas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas.»

Este precepto veda, en consecuencia, la duplicidad o coincidencia de hechos imponibles gravados por el Estado y por las comunidades autónomas.

c) Para valorar si existe esta duplicidad o coincidencia este Tribunal Constitucional ha atendido a los elementos esenciales de los tributos que se comparan, al objeto de determinar no solo la riqueza gravada o materia imponible, que es el punto de partida de toda norma tributaria, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen. Cita como exponente de esta doctrina la reciente STC 30/2015, por la que se declara la inconstitucionalidad del impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito establecido por la Comunidad Valenciana.

d) Desarrolla a continuación esta premisa en relación con el impuesto, establecido por la Ley recurrida, por una parte, y el impuesto sobre el valor añadido (IVA), establecido por el Estado y regulado por la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, por otra. Y le parece que son idénticos tanto el hecho imponible como los sujetos pasivos de ambos impuestos.

(i) El hecho imponible del impuesto autonómico viene constituido por «la disponibilidad del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas, mediante la contratación con un operador de servicios ... con independencia de la modalidad de acceso al servicio» (art. 3.1).

Por su parte, la Ley 37/1992 define como hecho imponible «las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en el ámbito espacial del impuesto por empresarios o profesionales a título oneroso, con carácter habitual u ocasional, en el desarrollo de su actividad empresarial o profesional, incluso si se efectúan en favor de los propios socios, asociados, miembros o partícipes de las entidades que las realicen» (art. 4.1). E incluye expresamente entre tales servicios los de telecomunicación y los prestados por vía electrónica (art. 69.3, apartados tercero y cuarto).

Según el último de esos preceptos, los «servicios de telecomunicación» se definen como «aquellos servicios que tengan por objeto la transmisión, emisión y recepción de señales, textos, imágenes y sonidos o información de cualquier naturaleza, por hilo, radio, medios ópticos u otros medios electromagnéticos, incluyendo la cesión o concesión de un derecho al uso de medios para tal transmisión, emisión o recepción e, igualmente, la provisión de acceso a redes informáticas» (art. 69.3.3). Por su parte, el subsiguiente apartado 4 del artículo 69.3 dispone que los «servicios prestados por vía electrónica» son «aquellos servicios que consistan en la transmisión enviada inicialmente y recibida en destino por medio de equipos de procesamiento, incluida la compresión numérica y el almacenamiento de datos, y enteramente transmitida, transportada y recibida por cable, radio, sistema óptico u otros medios electrónicos y, entre otros, los siguientes: a) El suministro y alojamiento de sitios informáticos. b) El mantenimiento a distancia de programas y de equipos. c) El suministro de programas y su actualización. d) El suministro de imágenes, texto, información y la puesta a disposición de bases de datos. e) El suministro de música, películas, juegos, incluidos los de azar o de dinero, y de emisiones y manifestaciones políticas, culturales, artísticas, deportivas, científicas o de ocio. f) El suministro de enseñanza a distancia».

De la comparación entre ambos hechos imposables, concluye el Abogado del Estado, con apoyo en el dictamen del Consejo de Estado que acompaña como documento núm. 3, que uno y otro son idénticos en el sentido del artículo 6.2 LOFCA. Resta importancia así a la diferencia entre «disponibilidad del servicio» (art. 3.1 de la Ley autonómica) y «prestación» del mismo (art. 4.1 de la Ley 37/1992), que le parece más aparente que real en la medida en que la Ley autonómica vincula la mencionada disponibilidad a la contratación real del servicio (art. 4.1) y fija incluso el tipo de gravamen en 0,25 euros «por contrato de servicio» (art. 9 de la Ley autonómica), confirmando así que el impuesto se devenga una vez contratado el servicio y, por tanto, cuando surge la obligación de prestarlo. Precisamente, continúa su argumentación, el artículo 8, en relación con el devengo del impuesto, establece con carácter general que «[e]l impuesto se devenga periódicamente el primer día de cada mes natural» (apartado primero), pero previene inmediatamente que «[s]i el alta de un usuario al servicio se produce un día distinto al primer día del mes natural, y dicha alta no deriva de un cambio entre los diferentes operadores del servicio, el impuesto se devenga el día en que se produce la contratación del servicio» (apartado segundo). Le parece evidente entonces la correlación que existe entre la contratación del servicio y el devengo del impuesto, que de este modo se exige no por la mera disponibilidad de un servicio sino como consecuencia de su efectiva prestación. De ahí que las diferencias gramaticales no puedan ocultar, según el Abogado del Esta-

do, que ambos impuestos, el estatal y el autonómico, recaen sobre la prestación del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas, previa contratación del mismo.

(ii) Aunque con esta coincidencia entre hechos impositivos bastaría ya, dice el Abogado del Estado, para considerar inconstitucional el impuesto autonómico, incide en que existe además coincidencia en los sujetos pasivos del impuesto.

Según la Ley estatal son sujetos pasivos del impuesto sobre el valor añadido «[l]as personas físicas o jurídicas que tengan la condición de empresarios o profesionales y realicen las entregas de bienes o presten los servicios sujetos al Impuesto» (artículo 84.1.1). Y en el impuesto autonómico son sujetos pasivos a título de contribuyentes «la persona física o jurídica o las entidades sin personalidad jurídica a las que se refiere el artículo 35.4 de la Ley del Estado 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria, que tiene contratado el servicio al que se refieren los artículos 3 y 4» (art. 6.1), es decir, el usuario del servicio. Pero con la inmediata matización de que «[e]l sujeto pasivo del impuesto, a título de sustituto del contribuyente, la persona física o jurídica prestadora del servicio al que se refiere el artículo 3.2», esto es, el empresario o profesional que presta el servicio sujeto al impuesto, y por tanto el mismo sujeto gravado por el impuesto sobre el valor añadido, sin que sea importante, para el Abogado del Estado, que en la norma estatal lo sea a título de contribuyente y en la autonómica a título de sustituto del contribuyente.

Le parece que el hecho de que este sustituto del contribuyente en el impuesto autonómico «no pued[a] exigir al contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 36.3 de la Ley del Estado 58/2003», según el artículo 6.3 de la Ley catalana, a diferencia de lo que acontece en el impuesto sobre el valor añadido, en el que el contribuyente está obligado a «repercutir íntegramente el importe del impuesto sobre aquel para quien se realice la operación gravada, quedando este obligado a soportarlo siempre que la repercusión se ajuste a lo dispuesto en esta Ley, cualesquiera que fueran las estipulaciones existentes entre ellos» (art. 88.1 de la Ley 37/1992), no es tampoco relevante a estos efectos constitucionales. Subraya que el artículo 6.2 LOFCA establece como límite a la autonomía tributaria la duplicidad de «hechos impositivos», y esta identidad concurre en el caso examinado.

Por todo ello termina solicitando la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos autonómicos impugnados.

Por otro lado, y en el encabezamiento del escrito de interposición del recurso, el Abogado del Estado invoca el artículo 161.2 CE, en relación con el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), a fin de que se produzca la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados.

3. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 10 de septiembre de 2015, admitió a trámite el presente recurso de inconstitucionalidad y acordó dar traslado de las actuaciones, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de 15 días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. Se acordó, asimismo, tener por invocado por el Presidente del Gobierno el artículo 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el artículo 30 LOTIC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros, así como también publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

4. La Mesa del Senado, por escrito de su Presidente registrado en este Tribunal el 23 de septiembre de 2015 acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTIC.

5. La Mesa del Congreso, por escrito de su Presidente registrado en este Tribunal el 28 de septiembre de 2015, acordó dar por personada a esa Cámara y por ofrecida su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

6. El día 6 de octubre de 2015 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones de la Generalitat de Cataluña, en el que se solicita la desestimación del presente recurso de inconstitucionalidad.

a) La Abogada de la Generalitat comienza haciendo una exposición general de la doctrina de este Tribunal sobre la autonomía financiera de las comunidades autónomas. Insiste en que las previsiones de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas, y singularmente sus artículos 6 y 9, no tienen por objeto impedir a las comunidades autónomas crear tributos propios sobre materias ya gravadas por el Estado, «habida cuenta de que la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales», por lo que tal entendimiento conduciría a impedir que se creen tributos autonómicos [SSTC 186/1993, FJ 4 b), y 60/2013, FJ 3]. También insiste en esta exposición preliminar en que la potestad tributaria de las comunidades autónomas está al servicio de las competencias para cuyo desarrollo y ejecución el artículo 156.1 CE las dota de autonomía financiera. En este sentido, le parece fuera de duda que el impuesto recurrido tiene directa vinculación con el ámbito de las competencias de la Generalitat, en cuanto tiene por finalidad el fomento del sector audiovisual, dotando los fondos para el fomento de la industria audiovisual de Cataluña creados por el artículo 29 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine, y el fondo de fomento para la difusión cultural digital, creado por el artículo 14 de la Ley recurrida, con el fin de financiar las actuaciones y medidas a las que están destinados estos fondos, de acuerdo con su norma de creación, según proclama el artículo 1.2 recurrido. Encontrando estos fondos y actividades promovidas acomodo en las competencias en materia de cultura que establece el artículo 127 del Estatuto de Autonomía para Cataluña (EAC).

b) Entrando ya en el análisis del artículo 6.2 LOFCA, recuerda que según la jurisprudencia de este Tribunal desde la STC 37/1987, FJ 14, la prohibición de doble imposición atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible, y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base (así, también, SSTC 60/2013, FJ 7, y 110/2014, FJ 5, entre otras). Por lo tanto, de acuerdo con el artículo 6.2 LOFCA, una misma actividad económica es susceptible de ser sometida a tributación por gravámenes distintos (STC 60/2013, FJ 4). Además, el Tribunal Constitucional ha precisado que no basta con comparar la definición gramatical de los hechos imposables, sino que es preciso atender a las circunstancias que ha seleccionado el legislador para dar lugar a los hechos imposables de ambos impuestos (STC 30/2015, FJ 3), es decir, que hay que comparar si existe identidad entre los elementos esenciales del tributo, incluyendo sujetos pasivos, base imponible, e incluso supuestos de no sujeción y exención (STC 30/2015, FJ 3), y también la finalidad extrafiscal del tributo [SSTC 289/2000, FJ 5, y 53/2014, FJ 6 c)]. En suma, para apreciar si existe o no coincidencia entre los hechos imposables, que es lo prohibido en el artículo 6.2 LOFCA, se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se comparan al objeto de determinar no solo la riqueza gravada o materia imponible, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo.

c) Con base en lo anterior, la Abogada de la Generalitat pasa a analizar los elementos esenciales de los impuestos comparados.

Para explicar la estructura y elementos esenciales del IVA se remite a la STC 210/2012, dictada en relación con el impuesto sobre depósitos en las entidades de crédito extremeño. De acuerdo con esa Sentencia son elementos esenciales del tributo la obligación de repercusión (art. 88 de la Ley 37/1992) y el derecho de los sujetos pasivos a deducir el IVA soportado (art. 92 de la Ley 37/1992), o eventualmente solicitar la devolución del exceso soportado sobre la cuantía de las cuotas

soportadas (art. 115), todo ello con la finalidad de que el tributo sea neutral y no suponga un coste añadido a la actividad económica.

Estos mismos elementos esenciales, continúa la Abogada de la Generalitat, han sido destacados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencias de 9 de marzo de 2000, asunto C-437/97, y de 3 de octubre de 2006, asunto C-475/03), jurisprudencia considerada por este propio Tribunal Constitucional en la ya citada STC 210/2012. De esta jurisprudencia se desprende que son cuatro los elementos esenciales del IVA: (i) la aplicación del impuesto con carácter general a las transacciones que tengan por objeto bienes o servicios; (ii) la determinación de su cuota en proporción al precio percibido por el sujeto pasivo como contraprestación de los bienes que entregue o de los servicios que preste; (iii) la percepción del impuesto en cada fase del proceso de producción y de distribución, incluida la venta al por menor, con independencia del número de transacciones efectuadas anteriormente; y (iv) la deducción del IVA devengado por un sujeto pasivo de los importes abonados en etapas anteriores del proceso de producción y distribución, de manera que, en una fase determinada, el impuesto se aplica solo al valor añadido en esa fase y la carga final del mismo recae en definitiva sobre el consumidor.

El IVA, por tanto, no pretende sustituir todos los impuestos que recaen sobre la entrega de bienes o la prestación de servicios, sino solo aquellos impuestos que tienen el carácter de impuestos sobre el volumen de negocios, puesto que comparten las características esenciales de este impuesto. Niega, por ello, que el examen pueda ceñirse a las definiciones de hechos imponible, base imponible y sujeto pasivo, como hace el recurso del Abogado del Estado.

d) Pues bien, la Abogada de la Generalitat concluye que no se dan en el impuesto recurrido ninguna de las cuatro características esenciales del IVA fijadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No niega que el IVA, como impuesto general sobre el consumo, incluya entre los servicios prestados por un empresario o un profesional a título oneroso en desarrollo de su actividad empresarial o profesional, los servicios de telecomunicación y los prestados por vía electrónica. Pero ello no da lugar sin más a la identidad proscrita por el artículo 6.2 LOFCA. Si así se entendiera, ello conduciría a apreciar la incompatibilidad de cualquier impuesto sobre el consumo, y a impedir la creación de tributos por las comunidades autónomas, lo cual ya ha sido rechazado por el Tribunal Constitucional. A diferencia del IVA, el impuesto autonómico recurrido:

(i) no es un impuesto general, sino que solo afecta a la disponibilidad del servicio y además, como no deja de reconocer el recurrente, su hecho imponible no es la prestación de servicios por vía electrónica, sino la disponibilidad del servicio por los consumidores; (ii) el impuesto autonómico tampoco establece una cuota proporcional al precio recibido por el sujeto pasivo del impuesto como contraprestación al servicio prestado, como en el IVA, sino que se establece una cuota tributaria fija de 0,25 euros por contrato, de manera, por tanto, totalmente desligada del precio; y finalmente,

(iii) el impuesto autonómico no es tampoco un impuesto sobre el consumo final, como el IVA, de acuerdo con las dos últimas características fijadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: no recae sobre todas las fases del proceso –no es «plurifásico», sino «monofásico»– ni pretende garantizar la neutralidad del tributo, recayendo sobre el consumidor final. No se cumplen así, tampoco, las dos últimas características señaladas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Además, destaca que en ambos impuestos los sujetos pasivos son diferentes, pues mientras en el IVA lo es en general el empresario o profesional que entrega los bienes o presta el servicio, en el impuesto regional lo es quien contrata el servicio. No puede pretenderse que la aparición del operador como sustituto del contribuyente (art. 6.2 de la ley recurrida), altere la definición del sujeto pasivo. Recuerda que la figura del sustituto del contribuyente está prevista en la Ley general tributaria es-

tatal. Y también que este sustituto del contribuyente no puede exigir al contribuyente el importe de las obligaciones satisfechas, a diferencia de lo que sucede en el IVA, donde quien presta el servicio está obligado a repercutir esa suma sobre el consumidor final.

Por otro lado, la Abogada de la Generalitat de Cataluña solicitó el levantamiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados antes del transcurso del plazo de cinco meses previsto en el artículo 161.2 CE, razonando sobre la ausencia de perjuicios para el interés general y para el interés particular de los afectados, que son pocos y fácilmente identificables a los efectos de proceder a la eventual devolución del impuesto en caso de que fuese declarado inconstitucional, frente al perjuicio que para la hacienda de la Generalitat de Cataluña tendría el mantenimiento de la medida cautelar.

7. El Parlamento de Cataluña presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal el 8 de octubre de 2015. En él se interesa igualmente la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Tras un recordatorio de las normas aplicables, incluidos los preceptos estatutarios sobre la potestad tributaria de la Generalitat de Cataluña (singularmente, el art. 203.5 EAC) y las competencias autonómicas en materia de cultura (art. 127 EAC), y de la jurisprudencia de este Tribunal sobre la potestad tributaria de las comunidades autónomas, se adentra en la comparación del impuesto recurrido y el IVA. Y encuentra entre uno y otro las siguientes diferencias:

(i) El hecho imponible del impuesto catalán es «unívoco» y grava un hecho singular: la conexión a internet; en cambio, el IVA grava el consumo mediante el procedimiento de sujetar todas las operaciones económicas realizadas en su territorio de aplicación.

(ii) El impuesto catalán tiene por finalidad dotar los fondos para el fomento de la industria audiovisual de Cataluña y el fondo para la difusión de la cultura digital establecido en la propia Ley 15/2014, tratándose además de fondos relacionados con el impuesto en la medida en que la contratación del servicio sujeta a gravamen permite acceder a productos audiovisuales y digitales. Por esta razón el impuesto catalán es un «tributo especial», frente al IVA, que es un claro exponente de los «tributos generales», ya que su producto no tiene ningún destino particular.

(iii) Atendiendo a la tradicional clasificación entre impuestos «directos» e «indirectos», reconoce que desde un punto de vista económico, ambos impuestos presentan una clara similitud, pues ambos recaen sobre el consumo, y por tanto pueden ser calificados de indirectos. Ahora bien, si se atiende al criterio jurídico, le parece obvio que el impuesto catalán es directo, pues no se prevé legalmente la posibilidad de repercutirlo a terceros, mientras que el IVA es por definición repercutible a sujetos que no tienen la consideración de sujetos pasivos.

(iv) Desde el punto de vista de los sujetos pasivos, en el impuesto catalán el contribuyente es quien contrata el servicio, con independencia de que sea empresario o profesional. En cambio, en el IVA por la prestación de servicios solo puede ser contribuyente quien tenga esta condición. En el impuesto catalán, el sustituto del contribuyente no puede exigir del contribuyente el importe de la deuda tributaria satisfecha; por el contrario, en el IVA no existe la figura del sustituto del contribuyente. Finalmente, en el impuesto catalán no se contemplan supuestos de responsabilidad tributaria, cosa que sí sucede en la Ley del impuesto sobre el valor añadido (art. 87).

(v) A la hora de delimitar el hecho imponible, el legislador catalán no prevé supuestos de no sujeción, y el único caso de exención que contempla se refiere a la contratación del servicio con un operador constituido en persona jurídica sin ánimo de lucro. En cambio, el IVA presenta un amplio espectro de supuestos de no sujeción y exención, que obedecen todos ellos a la mecánica del IVA (repercusión y deducción), una mecánica inexistente en el impuesto impugnado.

(vi) El impuesto catalán se cuantifica mediante una cuota fija y periódica; el IVA, en cambio, se cuantifica por un tipo proporcional, lo que provoca que la cuota varíe según el precio de la contraprestación que constituye su base imponible.

(vii) El impuesto catalán se devenga periódicamente el primer día de cada mes natural. El IVA, en cambio, es un impuesto «instantáneo».

(viii) Finalmente, la aplicación del impuesto catalán tampoco perturba la aplicación del IVA puesto que, a diferencia de este, no recae sobre el volumen de negocios, en la medida en que no es un impuesto general, la cuota es fija y no proporcional, la percepción del impuesto por la Administración es mensual y dado que tiene cuota fija, no puede tener en cuenta el valor añadido.

De todo lo anterior resultan, para el representante del Parlamento de Cataluña, unas diferencias «marcadas y evidentes» entre ambos impuestos que deben conducir a la desestimación del recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno.

Por otro lado, el Letrado del Parlamento de Cataluña solicita igualmente el levantamiento anticipado de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. Le parece que en el actual contexto de crisis económica el impuesto creado puede contribuir a reducir el déficit del Reino de España y a cumplir así los compromisos financieros adquiridos por el estado y por la comunidad autónoma, y que todo ello encuentra amparo en el artículo 135 CE.

8. Por providencia de 9 de octubre de 2015, el Pleno de este Tribunal acordó unir a los autos los escritos presentados por el Abogado de la Generalitat de Cataluña y por el Letrado del Parlamento de Cataluña y, en cuanto a la solicitud que formulan sobre el levantamiento de la suspensión de los preceptos objeto de recurso, oír al Abogado del Estado para que en el plazo de cinco días exponga lo que estime procedente al respecto.

9. Por escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 21 de octubre de 2015 el Abogado evacuó el traslado conferido e interesó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados. Según él, el levantamiento de la suspensión causaría perjuicios tanto al interés privado como al interés general, en particular por repercutir negativamente en el despliegue de las redes de comunicaciones electrónicas de nueva generación, con la consiguiente pérdida de competitividad y empleo de nuestra economía. Todo ello con base en el informe de la Secretaría de Estado de telecomunicaciones y para la sociedad de la información. Además, la aplicación del tributo recurrido afectaría a la unidad de mercado, en la medida en que para los operadores todo usuario en Cataluña implicaría un gasto no repercutible mientras que no lo sería en el resto del territorio nacional.

10. Por ATC 196/2015, de 18 de noviembre, este Tribunal acordó levantar la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos.

11. Mediante providencia de 4 de julio de 2017, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 6 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión a resolver en este proceso es si el impuesto catalán sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, creado y regulado por el capítulo I (arts. 1 a 13) de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, es o no compatible con el impuesto sobre el valor añadido regulado en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, y, por efecto de ello, si ese impuesto autonómico es o no conforme con la Constitución.

No lo es para el Presidente del Gobierno, que ha interpuesto el presente recurso de inconstitucionalidad, y sí lo es, en cambio, para la Generalitat y el Parlamento de Cataluña. Los argumentos de uno y otros para sustentar sus respectivas pretensiones han quedado resumidos con detalle en el apartado de los antecedentes.

2. En el fondo de la controversia está la conformación limitada de la potestad tributaria de las comunidades autónomas en nuestro ordenamiento.

De acuerdo con la Constitución, las comunidades autónomas pueden establecer sus propios impuestos [arts. 133.2 y 157.1 b) CE y, para el caso catalán, arts. 202.3 b) y 203.5 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio]. Sin embargo, esta potestad no es libre, ni está infraordenada solamente a la Constitución, que también lo está (como todas las demás potestades de cualquier poder público: art. 9.1 CE), sino que debe ejercitarse además de acuerdo con las leyes del Estado a que se refieren los artículos 133.2 y 157.3 CE (así, por todas, STC 49/1995, de 16 de febrero, FJ 4). De este modo, la Ley prevista en este último precepto, que es la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA, en adelante), se erige en norma delimitadora de las competencias financieras de estas (así, entre las más recientes, STC 30/2015, de 19 de febrero, FJ 3, con cita de otras).

3. Entre los límites impuestos por esta última Ley, que derivan de la necesidad establecida asimismo en la Constitución de coordinar el ejercicio de las competencias financieras de las comunidades autónomas (art. 157.3 CE) y los de todas estas con la Hacienda estatal (art. 156.1 CE), se encuentra el de su artículo 6.2 LOFCA, que dispone en su primer inciso, que es el que importa a este proceso, que «[l]os tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponibles gravados por el Estado».

Este es el precepto –y el límite– invocado por el Presidente del Gobierno en su recurso. Para él, el hecho imponible del impuesto catalán, definido en el artículo 3.1 de su Ley reguladora y que consiste, resumidamente, en «la disponibilidad del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas» mediante la contratación de este servicio con un operador, coincide con el hecho imponible del impuesto sobre el valor añadido (IVA), o mejor dicho, con uno de ellos, pues gravando ese impuesto estatal, en general, las entregas de bienes y servicios efectuadas por empresarios o profesionales a título oneroso en desarrollo de su actividad empresarial o profesional (art. 4.1 de la Ley 37/1992), le parece que el concreto servicio descrito en el antes citado artículo 3.1, y gravado entonces por el legislador catalán, coincide con el especificado de entre todos aquellos servicios profesionales por el artículo 69.3, apartados tercero y cuarto, de la Ley del impuesto sobre el valor añadido, esto es, con los «servicios de telecomunicación» y «servicios prestados por vía electrónica».

Los representantes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña no niegan del todo esta identidad objetiva, aunque matizan que la ley recurrida grava la «disponibilidad» del servicio por el usuario, y no su prestación por el operador (empresario), como hace el IVA. Señalan además otras diferencias entre ambos impuestos que permitirían su coexistencia, como son: (i) el carácter «unívoco» y «monofásico» del primero frente a la generalidad y carácter plurifásico del IVA, que grava todas las prestaciones de bienes y servicios y se devenga en cada fase del proceso de producción; (ii) los diferentes sujetos pasivos de uno y otro (usuario *versus* empresario o profesional); (iii) la diferente manera de fijar la cuota tributaria, que es fija y desligada del precio del servicio en el caso del impuesto autonómico, y proporcional a la contraprestación percibida por el empresario o profesional en el estatal; y (iv) el carácter finalista del impuesto autonómico, que está legalmente destinado a dotar los fondos de ayuda al sector audiovisual de Cataluña y el fondo para la difusión de la cultura digital constituidos por el propio legislador (art. 1.2), frente al destino general del IVA para sufragar el conjunto de los gastos públicos.

4. En la interpretación del límite que para la potestad tributaria de las comunidades autónomas representa el artículo 6.2 LOFCA, este Tribunal ha ido estableciendo un amplio cuerpo de doctrina que podemos sintetizar, a los efectos de este recurso, en los siguientes dos principios capitales:

a) El «hecho imponible» al que alude el artículo 6.2 LOFCA es un concepto estrictamente jurídico (el «presupuesto fijado por la Ley para configurar cada tributo

y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria principal», de acuerdo con el artículo 20.1 de la vigente Ley 58/2003, de 27 de diciembre, general tributaria, en adelante LGT) que no puede identificarse con la realidad o materia imponible que le sirve de base. Diferenciación conceptual que provoca que en relación con una misma materia impositiva el legislador pueda seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14).

b) Ahora bien, debe hacerse una interpretación sistemática y no estrictamente literal del artículo 6.2 LOFCA. No puede perderse de vista que «la realidad económica en sus diferentes manifestaciones está toda ella virtualmente cubierta por tributos estatales»; por lo tanto, la interpretación de este artículo 6 LOFCA debe hacer compatible este precepto con la potestad tributaria que la propia Constitución [arts. 133.2 y 157.2 b)] y la misma LOFCA (art. 6.1), reconocen a las comunidades autónomas (misma STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 14). Reiterando esta misma idea, hemos dicho también que teniendo en cuenta que el Estado y las entidades locales «han establecido ya tributos sobre las principales manifestaciones de capacidad económica (renta, consumo y patrimonio), es preciso llevar a cabo una interpretación sistemática de las prohibiciones» del artículo 6 «en consonancia con el reconocimiento de poder tributario» que contiene el apartado primero del precepto (STC 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 4).

Por ello, «el examen de los tributos que se reputan coincidentes no puede ceñirse a la mera comparación de la definición legal de sus hechos imponibles», sino que «el método de comparación deberá tomar el examen del hecho imponible como punto de partida, pero abarcando también los restantes elementos del tributo que se encuentran conectados con el hecho imponible», como son «los sujetos pasivos, que constituyen el aspecto subjetivo del tributo, la base imponible, que representa la cuantificación del hecho imponible, la capacidad económica gravada, los supuestos de no sujeción y exención», o «los elementos de cuantificación del hecho imponible». En suma, debe atenderse en general «a los elementos esenciales de los tributos que se comparan, al objeto de determinar no solo la riqueza gravada o materia imponible, que es el punto de partida de toda norma tributaria, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo» (misma STC 210/2012, FJ 4).

Esta es la doctrina de este Tribunal formada desde la temprana STC 37/1987, FJ 14, que ha sido reiterada en las posteriores SSTC 122/2012, de 5 de junio, FJ 3; 110/2014 de 26 de junio FJ 5; 30/2015, de 19 de febrero, FJ 3; 108/2015, de 28 de mayo FFJJ 4 y 5; 111/2015, de 28 de mayo, FFJJ 2 y 3; 202/2015, de 24 septiembre, FJ 3, y 74/2016 de 14 de abril, de 14 de abril, FJ 2, y, por citar algunas de las más relevantes.

5. De conformidad con lo expuesto, para resolver si existe o no coincidencia de hechos imponibles entre los dos impuestos enfrentados debemos atender no solo a la definición literal del hecho imponible de cada impuesto, sino al conjunto de los elementos esenciales del impuesto autonómico recurrido que, puestos en relación con su hecho imponible, darán indicación del modo o manera en que la riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen.

Pues bien, son elementos esenciales del impuesto recurrido los siguientes:

a) El hecho imponible, que se define en el artículo 3.1 de la Ley, a cuyo tenor:

«Constituye el hecho imponible del impuesto la disponibilidad del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas, mediante la contratación con un operador de servicios, al que se refiere el apartado 2, con independencia de la modalidad de acceso al servicio.»

La referencia al apartado segundo del precepto no añade ninguna especificación adicional a la delimitación del hecho imponible. Ese apartado establece solamente que «[a] los efectos de lo establecido por la presente ley, se entiende por operador de servicios a las personas físicas o jurídicas inscritas en el registro de operadores

de redes y de servicios de comunicaciones electrónicas, dependiente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que prestan este servicio en Cataluña». Ocurre que: (i) lo primero –la inscripción– es una exigencia general para los operadores de acuerdo con la normativa del sector (*cf.* art. 6.2 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de telecomunicaciones), siendo su inobservancia constitutiva de infracción muy grave (art. 76.2 de la misma Ley); (ii) y lo segundo –el ámbito territorial de actuación del operador– es estricta aplicación del principio general de territorialidad de las competencias autonómicas, plasmado en el ámbito tributario en los artículos 157.2 CE y 9 b) LOFCA (STC 210/2012, FJ 8). Los artículos 2 y 4 de la Ley corroboran esta natural limitación, al señalar, el primero, que «[e]l impuesto es aplicable en el ámbito territorial de Cataluña», y el segundo, que solo estarán sujetos a gravamen los servicios de acceso «vinculados o asociados a la contratación de la telefonía fija de un inmueble, o referidos de cualquier modo a un inmueble en particular, si el inmueble está ubicado en el territorio de Cataluña» [apartado a)] o, cuando esos accesos «se llev[en] a cabo mediante un dispositivo móvil que permita el acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas desde distintas localizaciones, si los usuarios que contratan este servicio tienen su residencia habitual en Cataluña o, en caso de que los usuarios sean profesionales o empresas, si tienen su domicilio fiscal en Cataluña» [apartado b)].

b) El sujeto pasivo del impuesto, «a título de contribuyente», es la persona o entidad «que tiene contratado el servicio» (art. 6.1). Aunque «a título de sustituto del contribuyente» responde «la persona física o jurídica prestadora del servicio al que se refiere el art. 3.2» (art. 6.2), esto es, el operador.

Resulta característico de este impuesto, sin embargo, que al sustituto se le priva del habitual derecho de reembolso, reconocido con carácter general en la Ley general tributaria. Si según el artículo 36.3 de esta última Ley «[e]l sustituto podrá exigir del contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, salvo que la ley señale otra cosa», el artículo 6.3 de la Ley recurrida establece precisamente que «[e]l sustituto no puede exigir al contribuyente el importe de las obligaciones tributarias satisfechas, de acuerdo con lo establecido» en el antes citado artículo 36.3 LGT (segundo inciso).

Es, asimismo, este sustituto del contribuyente, y no aquel, el que debe presentar la correspondiente autoliquidación del impuesto y efectuar el ingreso de la deuda tributaria (art. 10.1).

c) Finalmente, la cuota tributaria es fija, de 0,25 € por contrato y por periodo impositivo (art. 9.1), que es el mes natural (art. 7), devengándose el impuesto el primer día del mes o el día en que se produzca la contratación del servicio, salvo que el alta derive de un simple cambio de operador (art. 8). Tanto si el alta como la baja se producen en un día diferente el primero del mes, la cuota se prorratea en función del tiempo de contratación efectiva del servicio (art. 9.2 y 3).

6. A partir de esta configuración legal, y en la búsqueda de la verdadera naturaleza de este impuesto, necesaria para su confrontación con el artículo 6.2 LOFCA, este Tribunal no puede quedar vinculado por el *nomen iuris* (STC 73/2011, de 19 de mayo, sobre la denominada «tasa» por la «instalación de anuncios visibles desde carreteras, caminos vecinales, y demás vías públicas locales» prevista en la Ley reguladora de las haciendas locales, FJ 4) ni, en general, por los conceptos empleados por el legislador tributario (así, por todas, STC 39/2011, de 31 de marzo, con cita de las SSTC 291/2000, de 30 de noviembre, y 276/2000, de 16 de noviembre, todas ellas sobre «recargos» previstos en la Ley general tributaria de 28 de diciembre 1963, hoy derogada, cuya verdadera naturaleza era sancionadora según analizó y declaró este Tribunal en las resoluciones citadas). Nuestro examen ha de ser más profundo, y penetrar en la «estructura» del impuesto para conocer qué es lo «efectivamente gravado» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, dictada en relación con el impuesto balear sobre instalaciones que incidan en el medio ambiente, FJ 5).

En este mismo sentido, la antes citada STC 73/2011, FJ 4, razona del siguiente modo, reproduciendo lo dicho en la STC 296/1994, de 10 de noviembre, FJ 4: «sería puro nominalismo entender que tal denominación legal sea elemento determinante de su verdadera naturaleza fiscal, pues las categorías tributarias, más allá de las denominaciones legales, tienen cada una de ellas la naturaleza propia y específica que les corresponde de acuerdo con la configuración y estructura que reciban en el régimen jurídico a que vengán sometidas».

7. Desde esta perspectiva estrictamente constitucional que nos es propia [art. 1.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)], la estructura general del impuesto revela que lo efectivamente gravado por él –y por tanto, su «hecho imponible»– no es la «disponibilidad» del servicio de acceso a internet, como dice el artículo 3.1 al definir el hecho imponible. Si así fuera, el sujeto que realiza ese hecho imponible, esto es, el «contribuyente» (arts. 36.2 LGT y 6.1 de la Ley recurrida), sería el llamado de algún modo a contribuir, y a hacerlo en el marco de la propia relación jurídica tributaria –y no de otro modo– según resulta, entre otros, de los artículos 2.2 c), 17.1, 19, 20.1 y 24 LGT. Sin embargo, desde el momento en que el legislador afirma expresamente en el preámbulo de la ley (párrafo sexto) que «[l]a creación del impuesto no conlleva ninguna *carga tributaria* [vale la pena destacar el empleo de estos precisos términos] a las personas que tienen contratado el servicio de acceso a contenidos en redes de comunicaciones electrónicas» resulta ya manifiesto que no es la «disponibilidad» de ese servicio por parte de los usuarios que lo contratan lo que busca someter a tributación, por mucho que luego denomine «contribuyentes» a esos usuarios, en su artículo 6.1. Lo verdaderamente gravado, como se verá, es la prestación del servicio de acceso a comunicaciones electrónicas.

Efectivamente, la supresión del derecho de reembolso del «sustituto del contribuyente» en la Ley recurrida (art. 6.3) provoca que en realidad el único llamado a contribuir en el marco de esa relación jurídica tributaria sea ese formalmente denominado «sustituto» (art. 6.2), y no el supuesto «contribuyente» según la Ley (art. 6.1). Y ello solo puede ser consecuencia de la realización por el primero, y no por el segundo, del auténtico «hecho imponible», que precisamente se define tanto en el derecho positivo [arts. 2.2 c) y 20.1 LGT] como en la jurisprudencia de este Tribunal (desde la antes citada STC 37/1987, FJ 14) como el presupuesto de hecho cuya realización determina el nacimiento de la obligación de contribuir. Por consiguiente, solo la realización del hecho imponible puede justificar la exacción tributaria.

La figura del sustituto del contribuyente, propiamente, tiene un cometido distinto en la configuración actual del ordenamiento, al que ya ha aludido este Tribunal: facilitar la gestión del impuesto (ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 7). Por eso el artículo 227.4 d) LGT incluye entre las materias susceptibles de reclamación económico-administrativa «[l]as derivadas de las relaciones entre el sustituto y el contribuyente», una previsión normativa que queda igualmente vacía de todo contenido y efecto con la completa desaparición del formalmente denominado «contribuyente» de la relación jurídica tributaria establecida en la Ley recurrida. Y también por esa misma razón el presupuesto legal que llama al sustituto a ocupar esa situación, y a que se refiere el artículo 36.3 LGT al definir la figura –según este artículo es sustituto «el sujeto pasivo que, *por imposición de la ley* y en lugar del contribuyente, está obligado a cumplir la obligación tributaria principal, así como las obligaciones formales inherentes a la misma»– debe ser, necesariamente, un presupuesto jurídico distinto del hecho imponible (el supuesto de hecho de la sustitución como consecuencia jurídica), una separación que tampoco existe en la Ley recurrida.

Quiere con ello decirse que la estructura del impuesto y esa auténtica desaparición del «contribuyente» de la relación jurídica tributaria impiden a este Tribunal asumir la definición del hecho imponible efectuada por el legislador autonómico. Si el único llamado a contribuir es el «sustituto del contribuyente», esto es, el operador que presta el servicio, el hecho imponible auténticamente gravado solo puede ser el

realizado por él (así lo impone el propio concepto de hecho imponible, ya comentado), y por tanto ha de ser la prestación de ese servicio por su parte, y no su «disponibilidad» por el usuario, por mucho que así lo declare la Ley recurrida (art. 3.1). La necesidad de que exista contrato según ese mismo artículo 3.1, y la naturaleza periódica del impuesto mientras se mantiene esa relación contractual (arts. 7, 8 y 9), confirman que lo verdaderamente gravado es esa prestación continuada del servicio.

Hasta tal punto el denominado por la Ley autonómica «contribuyente» desaparece de la relación jurídica tributaria, que el único supuesto de exención que la ley contempla, en su artículo 5, se configura no en atención a las circunstancias personales de aquel contribuyente sino de su sustituto.

De este modo, el hecho imponible del impuesto recurrido viene a coincidir con el hecho imponible del impuesto sobre el valor añadido, definido en el artículo 4.1 de la Ley 37/1992, pues consiste en la prestación por un «operador» (art. 3 de la Ley), esto es, por un empresario a los efectos del IVA (*cf.* art. 5 de su Ley reguladora 37/1992), de un servicio concreto –la disponibilidad o acceso a internet– a cambio de una contraprestación, o lo que es lo mismo, a título oneroso, y durante todo el tiempo que dure su prestación (operación «de tracto sucesivo o continuado»: art. 75.1.7 de la Ley 37/1992). Y, en particular, coincide con el hecho imponible descrito en el artículo 69.3 apartado tercero y cuarto de dicha ley que se refiere a los «servicios de telecomunicación» y a los «servicios prestados por vía electrónica».

No es relevante a los efectos de este proceso constitucional que el impuesto autonómico recurrido tenga carácter específico, por someter a tributación solamente un servicio concreto, frente al carácter general del IVA, que grava todas las entregas de bienes y servicios (artículo 4.1 de la Ley 37/1992). Esta característica ha sido destacada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en una jurisprudencia que cita la Abogada de la Generalitat en su escrito de alegaciones como una de las características esenciales del IVA. Pero ello se hace, lógicamente, a los efectos propios de esa jurisdicción, esto es, para comprobar la compatibilidad del impuesto de un Estado miembro con el sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido como «impuesto sobre el volumen de negocios» (art. 33 de la Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, Sexta Directiva en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios, y su correlativo artículo 401 de la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006). Sin embargo, no es necesario insistir en que nuestro canon de enjuiciamiento no es el derecho de la Unión Europea (por todas, STC 64/1991, de 22 de marzo, FJ 4), sino la Constitución española (art. 1.1 LOTC). Ni tampoco nos corresponde resolver si el impuesto autonómico entorpece o no el sistema común de IVA, que es a lo que atiende lógicamente el Tribunal de Justicia [Sentencia *Banca Popolare di Cremona* de 3 de octubre de 2006, asunto C-475/03, apartado 25, citada por la Abogada de la Generalitat y por nuestra STC 210/2012, FJ 5 b)]. El objeto de este proceso es diferente y consiste, única y exclusivamente, en analizar si el «hecho imponible» gravado por el impuesto recurrido coincide o no con el del impuesto estatal invocado por el Presidente del Gobierno en su recurso (arts. 157.3 CE y 6.2 LOFCA). Y atendido este preciso objeto, el hecho imponible, efectiva o realmente gravado por el impuesto autonómico, es uno de los gravados por el IVA y, por tanto, coincide con él en el sentido del artículo 6.2 LOFCA. De otro modo, un legislador autonómico podría dictar sucesivas leyes singulares para eludir el límite que representa este artículo en relación con los impuestos generales previstos en nuestro ordenamiento (valor añadido o renta de las personas físicas, por poner otro ejemplo).

Lo mismo cabe concluir respecto del carácter «monofásico» del impuesto recurrido frente al carácter «multifásico» del IVA, también destacado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes aludida. En este proceso no se trata de comprobar si el impuesto autonómico recurrido entorpece o no el funcionamiento

del IVA (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea *Banca Popolare di Cremona* antes citada, apartado 25), sino de comprobar si el «hecho imponible» gravado por él está gravado ya por el IVA. De ser así, el impuesto no tiene cabida en nuestro ordenamiento, conforme al artículo 6.2 LOFCA.

8. Llegados a este punto, y apreciada esta inicial coincidencia entre los hechos imponibles del impuesto recurrido y del impuesto sobre el valor añadido, procede analizar si el resto de elementos del primero a los que aluden los representantes de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña en sus escritos de alegaciones, y que deben ser considerados de acuerdo con nuestra doctrina expuesta y resumida en el fundamento jurídico 4 de esta resolución, deshacen esta preliminar concurrencia y permiten concluir que el impuesto autonómico grava, en realidad, una manifestación de riqueza diferente a la del IVA.

Estos elementos diferentes del hecho imponible regulados por la Ley recurrida y que pueden contribuir a su concreta delimitación son: a) la cuota tributaria; b) la prohibición de exigir al «contribuyente», o mejor dicho al usuario del servicio, la cuota tributaria satisfecha por el operador; y c) el carácter finalista del impuesto.

a) El establecimiento de una cuota fija en lugar de proporcional sobre el precio, como ocurre en el IVA, no es indicativo de ninguna diferencia determinante entre ambos impuestos. En la medida en que la prestación gravada es única (la puesta a disposición del acceso a internet) y las contraprestaciones por esta clase de servicio –único– no sufren importantes variaciones en el mercado (dada, precisamente, la identidad del servicio prestado), esa cuota fija tiene un impacto del todo equiparable al de una cuota proporcional sobre una contraprestación con escaso margen de variación. En cualquier caso, lo verdaderamente relevante para alcanzar la anterior conclusión es que las partes que han comparecido en defensa del impuesto recurrido se han limitado a señalar esta diferencia entre ese tributo y el impuesto sobre el valor añadido, pero no explican qué trascendencia tiene esta divergencia, es decir, por qué esa cuota fija establecida en la Ley autonómica es relevante a los efectos del artículo 6.2 LOFCA, o lo que es lo mismo: qué diferencia revela en relación con el hecho imponible o la manifestación de riqueza gravada por uno y otro impuesto.

Siendo el mismo el hecho imponible, el carácter fijo o proporcional de la cuota no revela ninguna diferencia en cuanto a la manifestación de riqueza gravada, máxime teniendo en cuenta que esa cuota se devenga periódicamente mientras se presta el servicio (arts. 7, 8 y 9.1), y solo mientras se presta (art. 9, apartados 2 y 3), igual que sucede en el IVA (*cfr.* arts. 75 y 76 de su Ley reguladora).

b) Por lo que respecta a la inexistencia del derecho de reembolso del sustituto del contribuyente, se trata de una prohibición que debe entenderse limitada al ámbito tributario, a la «relación jurídico-tributaria» (arts. 17 y 24 LGT), teniendo en cuenta que la competencia en materia de telecomunicaciones es exclusiva del Estado (art. 149.1.21 CE) y que la prestación de esta clase de servicios se efectúa hoy en régimen de libre competencia (arts. 2.1 y 5.1 de la Ley 9/2014), y por tanto sin tarifas ni precios finales autorizados por los poderes públicos [sin perjuicio de la existencia de algunos mecanismos correctores, como el control de precios a los operadores con poder significativo de mercado previsto en el artículo 14.1 e), que en todo caso debe hacerse siempre «en función de los costes» según exige el referido precepto, o el establecimiento de «paquetes de tarifas» para acceder a las prestaciones que componen el servicio universal bajo determinadas condiciones, artículo 25.1 f), cuyos costes deben en todo caso financiarse por los propios operadores de conformidad con los artículos 25.3 y 27].

El supuesto es, así, diferente del establecido en el sistema eléctrico, donde el Estado sí tiene poder de disposición sobre el precio final del servicio y, en particular, sobre la repercusión de tributos autonómicos que gravan la actividad de su prestación (véanse los arts. 16.4 y 17.6 de la vigente Ley 24/2013, de 26 de septiembre, del

Sector Eléctrico, y las SSTC 136/2015, de 11 de junio, FJ 6, y 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 5, entre otras).

A los efectos del artículo 6.2 LOFCA, el IVA es un impuesto que articulándose sobre las transacciones económicas de las empresas somete a tributación el consumo, e impide el establecimiento por las comunidades autónomas de un impuesto sobre ese mismo objeto. Así resulta de la STC 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 5 b), que declaró compatible con el IVA el impuesto extremeño sobre depósitos de las entidades de crédito porque este último «no grava las transacciones económicas, ni tampoco la prestación de servicios por las entidades financieras, operaciones que sí forman sin embargo parte del hecho imponible del IVA ... lo efectivamente gravado por el impuesto de Extremadura no es la actividad de captación de fondos sino los depósitos constituidos con los fondos captados».

A diferencia de lo apreciado en ese otro caso, el impuesto autonómico objeto de este recurso sí grava la prestación de un servicio, concretamente el de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas, y también recae sobre el consumo. La imposibilidad legal de que el sustituto del contribuyente (prestador del servicio) traslade jurídicamente las cuotas del impuesto autonómico sobre el contribuyente o consumidor final de los servicios de acceso a redes de comunicaciones (contratante del servicio), es una diferencia más formal que real, que no impide apreciar la sustancial identidad entre ambos impuestos. Lo relevante es que tanto el impuesto estatal como el autonómico someten a tributación la manifestación de capacidad económica que supone el consumo de servicios de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas, y lo hacen en la persona de su consumidor (el contratante del servicio), si bien, en el primero se produce por el prestador del servicio una traslación directa (jurídica) del importe del tributo, mientras que en el segundo esa traslación se efectúa de manera indirecta (económica).

Esta imposibilidad legal de trasladar el importe del tributo por el sustituto del contribuyente al contribuyente no es una diferencia que desnaturalice la identidad apreciada, sobre todo si tomamos en consideración que incluso para el IVA, en el ámbito del derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia no exige que la normativa del Estado miembro prevea expresamente la repercusión ni que esta conste formalmente en una factura o documento equivalente (Sentencia *Careda y otros*, de 26 de junio de 1997, dictada en los asuntos acumulados C-370/95, C-371/95 y C-372/95). De hecho, el propio régimen del IVA admite supuestos de exenciones denominadas «limitadas» en la doctrina, en las que el sujeto pasivo no puede repercutir el impuesto pero tampoco genera el derecho a deducir las cuotas soportadas en los bienes y servicios que adquiere y afecta a esa operación, sin que por ello la operación deje de estar sujeta al impuesto ni se pueda excluir tampoco la traslación de aquellas cuotas como un coste más en el precio del bien o servicio (por ejemplo, los servicios sanitarios o de enseñanza en el artículo 20 de la Ley 37/1992).

En estas circunstancias, la prohibición de reembolso del artículo 6.3 de la Ley impugnada debe considerarse limitada, como hemos explicado ya, a la relación tributaria propia del impuesto recurrido, con los efectos igualmente aludidos de convertir al calificado por la Ley como «sustituto del contribuyente» en auténtico y verdadero contribuyente, por ser el único llamado a contribuir en el ámbito de la relación tributaria. Pero no puede considerarse una diferencia significativa del impuesto recurrido que altere su naturaleza a los efectos del artículo 6.2 LOFCA, en cuanto no modifica el hecho imponible, ni permite apreciar que la manifestación de riqueza gravada en el impuesto autonómico sea diferente a la del IVA (la percepción de una contraprestación por la prestación profesional de un servicio), que es lo que importa al señalado artículo 6.2 LOFCA.

c) Resta por examinar, en último lugar, el carácter «finalista» del impuesto, tal como lo define el preámbulo de la Ley por estar destinados los ingresos obtenidos

como consecuencia del mismo a la dotación de los fondos mencionados en el artículo 1.2.

Dice, efectivamente, este artículo 1.2:

«El objetivo del impuesto es dotar los fondos para el fomento de la industria audiovisual de Cataluña creados por el artículo 29 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del cine, y el Fondo de fomento para la difusión cultural digital, creado por el artículo 14 de la presente ley, con el fin de financiar las actuaciones y medidas a las que están destinados estos fondos, de acuerdo con su norma de creación.»

Los fondos creados por el artículo 29 de la Ley del cine son cinco, según ese mismo artículo 29, y tienen por objeto, cada uno de ellos, fomentar «obras cinematográficas audiovisuales» [apartado a)], «la distribución independiente» [apartado b)], «la exhibición» [apartado c)], «la difusión y la promoción de obras y la cultura cinematográfica» [apartado d)] y, por fin «la competitividad empresarial» [letra e)].

Por su parte, el artículo 14 de la misma Ley 15/2014 «crea el Fondo para el fomento de la difusión cultural digital como mecanismo destinado a financiar políticas públicas que promuevan el acceso de los ciudadanos a contenidos culturales digitales» (art. 14.1), previendo el apartado segundo del mismo precepto que «[l]os recursos del Fondo deben destinarse a proyectos o actuaciones que permitan crear contenidos culturales digitales y hacerlos accesibles al público mediante políticas de digitalización».

Efectivamente, el estrecho margen que el artículo 6.2 LOFCA deja a las comunidades autónomas para establecer sus propios impuestos ha provocado que cobren singular relevancia en nuestro ordenamiento los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal, por ser esta finalidad una de las vías utilizables para evitar el límite que representa el citado artículo 6.2, sobre todo en materia medioambiental (STC 289/2000, FJ 5, por todas). En la medida en que el sistema permite la coexistencia de impuestos que recaigan sobre la misma materia o riqueza imponible, pero no sobre el mismo «hecho imponible», si el hecho imponible del impuesto autonómico se perfila o individualiza de tal modo que pueda encontrarse en él rastro de alguna finalidad extrafiscal, por pretender «modificar comportamientos o al menos hacer pagar por ellos» [STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 6 c)], es posible entonces compatibilizar la coexistencia de ambos impuestos por gravar de este modo manifestaciones diferentes de riqueza (en el supuesto más habitual, la titularidad de establecimientos o instalaciones, simplemente –Impuesto sobre bienes inmuebles–, y la titularidad de algunos de esos establecimientos o instalaciones porque generan o provocan actividades contaminantes y en la medida en que generan o provocan esa clase de actividades); eso sí, siempre que esa finalidad no se anuncie simplemente en el preámbulo de la norma, sino que se proyecte, efectivamente, sobre la estructura del impuesto, en la definición del hecho imponible, de los sujetos pasivos, de los elementos de cuantificación, etc.

En esa valoración del carácter finalista de un impuesto a los efectos del artículo 6.2 LOFCA, este Tribunal ya ha señalado que «la afectación del gravamen a la finalidad que se dice perseguida no es más que uno de los varios indicios –y no precisamente el más importante– a tener en cuenta a la hora de calificar la verdadera naturaleza del tributo, esto es, de determinar si en el tributo autonómico prima el carácter contributivo o una finalidad extrafiscal» (SSTC 22/2015, de 16 de febrero, FJ 4, y 179/2006, de 13 de junio, FJ 10). Por eso, hemos insistido en que para que la finalidad extrafiscal tenga consecuencias en la comparación «no bastará con que el correspondiente preámbulo de la norma declare dicho objetivo», sino que es preciso que dicha finalidad «encuentre reflejo en los elementos centrales de la estructura del tributo» [SSTC 30/2015, de 19 de febrero, FJ 3; 53/2014, de 10 de abril, FJ 3 a); 96/2013, de 23 de abril, FJ 11; 85/2013, de 11 de abril, FJ 3; 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 4, y 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 5]. Pues bien, no cabe duda de

que el destino o la adscripción del producto obtenido no es un «elemento esencial» del impuesto, ni de su pretendido carácter finalista.

En todo caso, ese hipotético carácter finalista no podría tampoco servir para excluir la exigencia general de que el objeto del impuesto –su «hecho imponible»: artículo 6.2 LOFCA– sea diferente al del impuesto estatal establecido [en este sentido, véanse especialmente la STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 10 a), y el ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 7]. De lo contrario, bastaría con adscribir legalmente el producto obtenido con un impuesto autonómico que replicase exactamente un impuesto estatal a un fondo especial destinado a atender a determinados gastos para eludir la norma del aludido artículo 6.2. Es, si acaso, un dato o indicio adicional que permite corroborar la disparidad previamente apreciada. Por otra parte, ha de advertirse que una cosa es la afectación finalista de un tributo y otra su naturaleza extrafiscal que en modo alguno concurre en el impuesto objeto del presente recurso de inconstitucionalidad.

9. Todo lo razonado hasta aquí nos conduce a declarar que el impuesto catalán sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, regulado en los artículos 1 a 13 de la Ley 15/2014, de 4 de diciembre, grava el mismo «hecho imponible», en el sentido que ha dado a esta expresión la jurisprudencia de este Tribunal, que el impuesto estatal sobre el valor añadido, y excede, por ello, del ámbito de la potestad tributaria de la comunidad autónoma de Cataluña reconocido en los artículos 157.3 CE y 6.2 LOFCA.

En consecuencia, debe ser declarado nulo de conformidad con lo preceptuado en el artículo 39.1 LOTC.

Fallo

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, *por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española*,

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 4567-2015, y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del capítulo I (arts. 1 a 13) de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital.

Publíquese esta Sentencia en el *Boletín Oficial del Estado*.

Dada en Madrid, a seis de julio de dos mil diecisiete.

Juan José González Rivas, Encarnación Roca Trías, Andrés Ollero Tassara, Fernando Valdés Dal-Ré, Santiago Martínez-Vares García, Juan Antonio Xiol Ríos, Pedro José González-Trevijano Sánchez, Antonio Narváez Rodríguez, Alfredo Montoya Melgar, Ricardo Enríquez Sancho, Cándido Conde-Pumpido Tourón, María Luisa Balaguer Callejón

Voto particular

Voto particular que formulan la Vicepresidenta de este Tribunal doña Encarnación Roca Trías y los Magistrados don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón, respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4567-2015

En ejercicio de la facultad que nos confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión expresada por la mayoría del Pleno, disentimos de la fundamentación jurídica y del fallo estimatorio de la inconstitucionalidad y nulidad del capítulo I (artículos 1 a 13) de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital.

Esta Sentencia considera que la Comunidad Autónoma de Cataluña se ha extralimitado en su competencia para establecer tributos, reconocida en el artículo 157.1 b) CE, al crear y regular un impuesto propio en contravención con los artículos 157.3 y 133.2 CE y, en concreto, con el artículo 6.2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que prohíbe la duplicidad de hechos imponible entre tributos estatales y autonómicos. La razón esgrimida es que, tras un examen de sus elementos esenciales en aplicación de la doctrina elaborada por este Tribunal sobre el artículo 6.2 LOFCA, el impuesto catalán sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas recae sobre el mismo «hecho imponible» que el impuesto estatal sobre el valor añadido (IVA), regulado en la Ley 37/1992, de 28 de diciembre (LIVA).

La discrepancia se centra en dos puntos fundamentales: (i) el análisis comparativo de todos los elementos esenciales de ambos impuestos conduce a la conclusión contraria: no existe vulneración del artículo 6.2 LOFCA porque no se trata de tributos equivalentes y (ii) para tal análisis se acude indebidamente, en el fundamento jurídico 8, a la doctrina elaborada por este Tribunal para la prohibición de duplicidad de materias imponible (que no hechos imponible) entre tributos autonómicos y locales que establecía el antiguo artículo 6.3 LOFCA, en su redacción anterior a su modificación por la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica de financiación de las Comunidades Autónomas.

I. Del examen comparativo de los elementos esenciales de ambos impuestos llevado a cabo en la Sentencia

Es de destacar que este Tribunal nunca ha interpretado literalmente el límite al poder tributario de las Comunidades Autónomas establecido en el artículo 6.2 LOFCA («Los tributos que establezcan las Comunidades Autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado»), puesto que bastaría la introducción de una leve modificación en el hecho imponible del tributo autonómico para eludir tal restricción legal. De ahí que, para apreciar la coincidencia o no entre hechos imponible, que es lo prohibido en el artículo 6 LOFCA, se exija atender a todos los elementos esenciales de los tributos que se comparan (hecho imponible, sujetos pasivos, exenciones y supuestos de no sujeción, devengo, eventual periodo impositivo, base imponible, tipo de gravamen, cuota tributaria, y finalidad fiscal o extrafiscal), «con el objeto de determinar no solo la riqueza gravada o materia imponible ... sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo» (SSTC 122/2012, de 5 de junio, FJ 3; 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 4; 83/2015, de 11 de abril, FJ 3; 96/2013, de 23 de abril, FJ 11, y 74/2016, de 14 de abril, FJ 2). O, lo que es lo mismo, debe compararse la estructura de los impuestos en liza para comprobar si efectivamente son equivalentes en términos que vulneran el artículo 6.2 LOFCA.

La Sentencia de la que discrepamos no realiza, sin embargo, un análisis comparativo exhaustivo de ambas figuras tributarias como preceptúa la doctrina constitucional sobre el artículo 6.2 LOFCA. Por un lado, tras examinar los elementos esenciales del impuesto catalán en el fundamento jurídico 5, y sin llevar a cabo un estudio semejante sobre el IVA [cosa que sí hizo este Tribunal en la STC 210/2012, de 14 de noviembre, FJ 5 b), en una controversia análoga], efectúa un análisis «peculiar» de los hechos imponible de ambos impuestos en el fundamento jurídico 7 para acabar afirmando su completa identidad. Para la opinión mayoritaria, ambos tributos tienen como hecho imponible la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas. Por otro lado, en el fundamento jurídico 8, y partiendo de esa coincidencia de hechos imponible, a nuestro juicio inexistente, se rechazan acriticamente el resto de elementos esenciales, señalando que las diferencias reales entre los sujetos pasivos [FJ 8 b)], los elementos temporales y de cuantificación [FJ 8 a)] no tienen

importancia en este análisis; para llegar a la conclusión, que no compartimos, de que ambos impuestos gravan el consumo: uno, a través del mecanismo de la repercusión tributaria (IVA) y, otro, a través de la traslación económica al precio del servicio prestado (impuesto autonómico).

Pues bien, tales afirmaciones no pueden suscribirse (como tampoco puede compartirse el fallo de inconstitucionalidad al que conducen) por los argumentos que a continuación se exponen:

1. En primer lugar, la mayoría del Pleno debió tener presente el examen de los elementos esenciales del IVA que este Tribunal llevó a cabo en la STC 210/2012, de 14 de noviembre [FJ 5 b)], donde se confirmó la adecuación del Impuesto extremeño sobre depósitos de las entidades de crédito al artículo 6.2 LOFCA en relación con el IVA; examen que le hubiera permitido descartar la identidad entre el impuesto catalán y el IVA:

«El IVA es un impuesto indirecto cuya finalidad es someter a imposición la capacidad económica que se pone de manifiesto con el consumo de bienes y servicios (art. 1 LIVA). Con la finalidad de gravar el consumo ..., se sujetan al impuesto todas las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en el marco de una actividad empresarial o profesional (art. 4 LIVA), siendo, con carácter general, los empresarios y profesionales, que entregan los bienes o prestan los servicios, los sujetos pasivos del mismo (art. 84 LIVA). Para garantizar que el gravamen recae efectivamente sobre el consumo final y no en la propia actividad económica, el tributo tiene una estructura denominada “plurifásica”, ya que recae sobre todas las fases del proceso productivo, sujetando a gravamen solo el “valor añadido” de cada una. De acuerdo con esta estructura, son elementos centrales del tributo, de un lado, la obligación de repercusión del tributo por los sujetos pasivos a la siguiente fase (art. 88 LIVA), repercusión que el destinatario de las operaciones gravadas está obligado a soportar; y, de otro, el derecho de los sujetos pasivos del tributo a deducir el IVA soportado (art. 92.1 LIVA), o eventualmente a solicitar la devolución del eventual exceso soportado sobre la cuantía de las cuotas devengadas (art. 115 LIVA). Estos elementos son centrales en la estructura del IVA, porque tienen la finalidad de que el tributo sea neutral y no suponga un coste añadido para la actividad económica.

La base imponible del IVA es, como regla general, la contraprestación de las operaciones sujetas al impuesto (art. 78 LIVA). La cuota se determina por la aplicación a la base de un tipo fijo de gravamen, que podrá ser general o reducido (arts. 90 y 91 LIVA)...

La citada estructura de este impuesto está dirigida a garantizar la neutralidad del IVA en relación con las actividades económicas, lo que constituye el principal elemento definitorio del tributo, como ha resaltado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en reiteradas ocasiones, [por todas, STJUE de 3 de Octubre de 2006 *Banca Popolare di Cremona Soc. coop. Arl c. Agenzia Entrate Ufficio Cremona*, (C-475/03)]. Esta neutralidad implica, en definitiva, que el IVA no grava la capacidad económica de los empresarios y profesionales que ofrecen bienes y servicios en el mercado, sino la de sus adquirentes finales.»

2. En segundo lugar, la Sentencia no sigue el método tradicional de examen en las prohibiciones de equivalencia del artículo 6.2 LOFCA, consistente en una comparación en paralelo de los diferentes elementos esenciales de los tributos. De haberlo hecho, se hubiera llegado a la conclusión de que estos dos impuestos no solo no gravan el mismo hecho imponible, sino que ni siquiera gravan la misma materia imponible.

Tal consecuencia se deduce ya de la divergencia de hechos imposables y obligados tributarios configurados legalmente. El impuesto autonómico, según la Ley 15/2014, tiene como hecho imponible «la disponibilidad del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas» (artículo 3.1), siendo contribuyente el usuario (artículo 6.1). Así, de estos dos datos legales, parece dedu-

cirse que este impuesto grave materialmente el consumo, y en concreto, el consumo específico del servicio de acceso a comunicaciones electrónicas. Esta conclusión, sin embargo, no es correcta. Al establecerse legalmente la figura del sustituto del contribuyente en la persona del operador empresario (artículo 6.2) con prohibición expresa del derecho de reembolso frente al contribuyente (artículo 6.3), este impuesto acaba gravando verdaderamente la prestación del servicio de acceso a las comunicaciones electrónicas por parte de los operadores empresarios; esto es, la actividad económica llevada a cabo por los operadores de comunicaciones electrónicas. En consecuencia, puede afirmarse que la materia imponible o verdadera manifestación de capacidad económica gravada por el impuesto catalán no es el consumo sino la renta obtenida por los operadores de comunicaciones electrónicas en el ejercicio de su actividad económica, calculada legalmente *a forfait* a 0,25 €/mes por cada contrato de servicio de acceso a contenidos de redes de comunicaciones electrónicas (artículo 9).

En cambio, el IVA es un impuesto cuyo hecho imponible grava, con carácter general, todas las entregas de bienes y prestaciones de servicios realizadas en el marco de una actividad empresarial o profesional (artículo 4 LIVA), entre los que se incluyen los servicios de telecomunicaciones o prestados por vía electrónica (artículo 69.3.3 y 4 LIVA), siendo contribuyentes los empresarios y profesionales (artículo 84 LIVA). Pero precisamente porque el IVA es un impuesto indirecto que recae sobre el consumo *ex* artículo 1 LIVA (y no sobre las actividades económicas gravando los beneficios empresariales), se incluye en la estructura del impuesto la obligación de repercusión de la cuota tributaria por parte del contribuyente realizador de las operaciones gravadas (artículo 88 LIVA) y la correlativa obligación de soportar tal repercusión a los destinatarios de las mismas, así como el derecho de los contribuyentes a la deducción del IVA soportado; articulándose legalmente como un impuesto «multifásico» o en cascada.

Más evidente se hace, si cabe, la no equivalencia entre ambos impuestos si se tienen en cuenta las diferencias entre sus elementos temporales y de cuantificación; disparidades que la Sentencia expresamente no considera relevantes en el fundamento jurídico 8 a). Así, de un lado, mientras el impuesto autonómico enjuiciado es un impuesto periódico, cuyo periodo impositivo coincide con el mes natural (artículo 7 de la Ley 15/2014), devengándose el primer día del mes o el día del alta en la contratación del servicio que no provenga de un cambio de operador (artículo 8 de la Ley 15/2014); el IVA es un impuesto instantáneo (sin periodo impositivo) que se devenga cada vez que se realiza una operación sujeta (artículo 75 LIVA). De otro lado, el impuesto catalán es un tributo de cuota fija (0,25 € por contrato y periodo impositivo); mientras que el IVA es un tributo proporcional, cuya cuota se halla aplicando un tipo de gravamen (artículos 90 y 91 LIVA) a la base imponible constituida, como regla general, por el importe total de la contraprestación de cada operación (artículo 78.1 LIVA). Otra diferencia adicional frente al IVA es el carácter finalista [que no extrafiscal, como bien argumenta el fundamento jurídico 8 c)] del impuesto autonómico, cuya recaudación queda afectada, *ex* artículo 1.2 de la Ley 15/2014, a la dotación de los cinco fondos creados para fomentar la industria audiovisual de Cataluña, creados por la Ley catalana del cine (Ley 20/2010, de 7 de junio), y a la dotación del nuevo fondo de fomento para la difusión cultural digital creado por la propia Ley 15/2014 (art. 14).

A consecuencia de lo anterior, debe descartarse la coincidencia entre el IVA y el impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones y, por tanto, la vulneración del artículo 6.2 LOFCA por recaer el tributo autonómico sobre un hecho imponible ya gravado por el Estado. Si bien es cierto, como se afirma en la STC 37/1987, que «en relación con una misma materia imponible, el legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imponibles, determinantes a su vez de figuras tributarias dife-

rentes» y, por ende, no contravenir el artículo 6.2 LOFCA; mal puede violarse el referido artículo 6.2 LOFCA en un caso como el presente, en el que en los impuestos sometidos al juicio de equivalencia no solo es diferente la manera en que la riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo, sino que ni tan siquiera se grava la misma fuente de riqueza o materia imponible.

3. En tercer lugar, consideramos que el análisis comparativo de estas dos figuras tributarias, efectuado por la mayoría, para declarar la plena identidad de estos impuestos (y la consecuente inconstitucionalidad del tributo autonómico) adolece de dos vicios: no solo es un análisis parcial al ceñirse únicamente a los hechos imponibles (FJ 7), sino que el examen de «hecho imponible» realizado en cada impuesto es diferente. De ahí que la conclusión extraída en la Sentencia de que ambos tributos tienen como hecho imponible la prestación de servicios es, a nuestro juicio, errónea al ser fruto de una comparación de conceptos distintos. Efectivamente, en el fundamento jurídico 7 se contraponen un examen «material» del impuesto catalán a un examen «formal» del IVA, por lo que el juicio de comparabilidad de hechos imponibles de la Sentencia yerra en los propios términos de comparación, que no son homogéneos porque se mueven en planos diferentes.

Por un lado, convenimos con la mayoría en que, formalmente, el impuesto autonómico impugnado grava la «disponibilidad del servicio de acceso a contenidos existentes en redes de comunicaciones electrónicas» (hecho imponible establecido en el artículo 3.1 de la Ley 15/2014) siendo contribuyente el usuario (art. 6.1 de la Ley 15/2014). Pero como la Ley catalana califica a los operadores empresarios como sustitutos (art. 6.2 de la Ley 15/2014) con supresión expresa del derecho de reembolso sobre el contribuyente usuario (art. 6.3 de la Ley 15/2014); materialmente, lo verdaderamente gravado es la prestación del servicio de acceso a comunicaciones electrónicas y el único llamado a contribuir es el operador que presta el servicio.

Por otro lado, sin embargo, consideramos que debería haberse practicado el mismo análisis material con el IVA. En relación con el impuesto estatal, la Sentencia se queda en el plano formal, argumentando que el hecho imponible es la prestación de servicios (art. 4 LIVA), entre los que se incluyen los servicios de telecomunicaciones o prestados por vía electrónica (art. 69.3.3 y 4 LIVA), siendo el contribuyente el empresario (art. 3 LIVA). Pero no profundiza, como sí lo hace en el impuesto catalán, en la estructura del impuesto. De haberlo hecho, hubiera tenido que concluir que, como la Ley del impuesto sobre el valor añadido establece el derecho-deber del contribuyente de repercusión tributaria, desde una perspectiva material, lo verdaderamente gravado no es la prestación de servicios sino la disponibilidad del servicio prestado, y el verdadero contribuyente no es el empresario operador sino el usuario o consumidor final. O lo que es lo mismo, también el examen «material» del IVA coincide con el examen «formal» del impuesto autonómico: la disponibilidad o consumo del servicio.

Precisamente porque el método de comparación es diferente en uno y otro impuesto, las conclusiones a las que llega la Sentencia son equivocadas. En esta línea, si la Sentencia hubiera realizado, como punto de partida en el método tradicional de examen del artículo 6.2 LOFCA, un análisis estrictamente formal de los hechos imponibles de estos dos tributos en liza (esto es, de los presupuestos de hecho a los que la ley asocia el devengo de la obligación tributaria principal), hubiera tenido que convenir su clara disparidad: «la entrega de bienes o prestación de servicios» (art. 4.1 LIVA), de una parte; y «la disponibilidad del servicio» (art. 3.1 de la Ley 15/2014), de otra. Pero, es más, si se hubieran analizado todos los elementos esenciales de estos dos impuestos para determinar la verdadera manifestación de capacidad económica gravada y la manera en que esta es gravada, como hemos realizado en este Voto, habría debido confirmar que, mientras el IVA recae sobre el consumo, el impuesto autonómico recae sobre la renta obtenida en el ejercicio de la actividad económica gravada. Así, lo único que tienen en común estos impuestos es que nin-

guno de los dos grava materialmente la manifestación de riqueza plasmada en su hecho imponible.

4. En cuarto lugar, debe rechazarse la afirmación vertida en el fundamento jurídico 8 b) de que la prohibición legal del derecho de reembolso del sustituto al contribuyente en el impuesto catalán (art. 6.3 de la Ley 15/2014) es una diferencia «más formal que real», que no impide apreciar la sustancial identidad entre ambos impuestos, puesto que ambos impuestos gravan el consumo y a los usuarios. No podemos compartir ninguno de los dos argumentos esgrimidos para sustentar semejante declaración.

En primer lugar, declara la Sentencia que aunque no haya repercusión «jurídico-tributaria» en el impuesto catalán, al gravar este impuesto autonómico la prestación de servicios en el mercado de las telecomunicaciones, que es un mercado no regulado (a diferencia del sector eléctrico), los operadores contribuyentes lo acabarán repercutiendo económicamente en el precio del servicio prestado. Ello confirma, asegura la Sentencia, que ambos tributos gravan el consumo, «si bien, en el primero se produce por el prestador del servicio una traslación directa (jurídica) del importe del tributo, mientras que en el segundo esa traslación se efectúa de manera indirecta (económica)».

De un lado, debe subrayarse que la traslación económica (y no jurídica) de los tributos vía precios queda *extramuros* del análisis estrictamente jurídico que compete a este Tribunal en virtud del artículo 6.2 LOFCA. Es más, el único elemento jurídico que debemos tener en cuenta a la hora de verificar si este impuesto autonómico es equivalente al IVA es la prohibición expresa de su no traslación establecida en el artículo 6.3 de la Ley 15/2014; y no el incumplimiento que, de tal mandato legal, da por supuesto la mayoría.

De otro lado, conviene dejar claro que la traslación económica de un tributo directo que grava la renta o el patrimonio no lo convierte jurídicamente en un tributo indirecto que grava el consumo. Así, ni el impuesto sobre sociedades ni el impuesto sobre actividades económicas dejan de ser impuestos sobre la renta (y se convierten en impuestos sobre el consumo) porque la sociedad empresaria los incluya como un coste más en el precio de los productos. Ese efecto jurídico únicamente se consigue a través de la repercusión jurídico-tributaria. Tales afirmaciones desdibujarían por completo la distinción tradicional entre tributos directos e indirectos.

En segundo lugar, señala la Sentencia que la existencia de las denominadas exenciones limitadas en el IVA diluye las diferencias entre los impuestos comparados. Pero el hecho de que se admitan en el IVA supuestos de exención en los que no haya repercusión, no priva al IVA de su naturaleza de tributo «multifásico» e indirecto que grava el consumo. Ni tampoco lo asemeja a un tributo directo donde la repercusión está totalmente prohibida, como es este impuesto autonómico.

5. Finalmente, en quinto lugar, la Sentencia debió apoyarse, para realizar el referido análisis de comparabilidad exigido por el artículo 6.2 LOFCA, en el concepto de impuesto sobre el volumen de negocios ofrecido por la jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo en relación con la prohibición comunitaria de los Estados Miembros de establecer tributos similares al IVA (SSTJUE de 9 de marzo de 2000, asunto *C-437/97*, y de 3 de octubre de 2006, asunto *C-475/03*, citadas en la STC 210/2012, de 14 de noviembre), cuyas notas esenciales son tres: (i) la aplicación del impuesto con carácter general a las transacciones que tengan por objeto bienes o servicios (carácter general); (ii) la determinación de su cuota en proporción al precio percibido por el sujeto pasivo como contraprestación de los bienes que entregue o de los servicios que preste (cuantía proporcional sobre el precio); y (iii) la percepción del impuesto en cada fase del proceso de producción y de distribución, incluida la venta al por menor, con independencia del número de transacciones efectuadas anteriormente y la deducción del IVA devengado por un sujeto pasivo de los importes abonados en etapas anteriores del proceso de producción y distribución, de manera

que, en una fase determinada, el impuesto se aplica solo al valor añadido en esa fase y la carga final del mismo recae en definitiva sobre el consumidor (carácter «multifásico»).

Y ello no solo porque el artículo 6.2 LOFCA contiene una prohibición análoga de equivalencia entre tributos estatales y autonómicos, sino porque, al ser el IVA un tributo armonizado, esas mismas notas definitorias del impuesto diseñadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resultan ser parte esencial de la estructura del IVA establecida en la normativa interna española. Por tanto, no es cierto, como asegura la mayoría en el fundamento jurídico 7, que «no es relevante a los efectos de este proceso constitucional que el impuesto autonómico recurrido tenga carácter específico, por someter a tributación un servicio concreto, frente al carácter general del IVA que grava todas las entregas de bienes y servicios (art. 4.Uno LIVA)... característica destacada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea...», o que «Lo mismo cabe concluir respecto del carácter monofásico del impuesto recurrido frente al carácter multifásico del IVA, también destacado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia antes aludida», o ya en el FJ 8 que «el establecimiento de una cuota fija en lugar de proporcional sobre el precio, como ocurre en el IVA, no es indicativo de ninguna diferencia determinante entre ambos impuestos». Antes al contrario, tener en cuenta el carácter general, «multifásico» y proporcional del IVA frente al carácter específico, «monofásico» y de cuota fija del impuesto autonómico no significa, como se afirma en el fundamento jurídico 7, enjuiciar la adecuación del impuesto catalán al Derecho Comunitario, sino enjuiciar la adecuación de este impuesto autonómico al bloque de la constitucionalidad, que implica la comparación de todos y cada uno de los elementos esenciales de ambos impuestos, como exige la doctrina constitucional ya consolidada sobre el artículo 6.2. LOFCA. A la vista de la comparación de estos tres elementos en ambos tributos solo cabe confirmar la constitucionalidad del impuesto catalán.

II. De la doctrina constitucional invocada en el fundamento jurídico 8 de la Sentencia.

Asimismo, creemos conveniente dejar constancia que la doctrina constitucional invocada en el fundamento jurídico 8, y en diversos pasajes de esta Sentencia, no es la elaborada por este Tribunal para la prohibición de hechos impositivos coincidentes entre tributos autonómicos y estatales (art. 6.2 LOFCA), y extrapolada para la prohibición de hechos impositivos entre tributos autonómicos y locales tras el cambio legislativo del artículo 6.3 LOFCA operado mediante la Ley Orgánica 3/2009, de 18 de diciembre, de reforma de la LOFCA; sino que se recurre a la elaborada por este Tribunal para la antigua prohibición contenida en la redacción originaria del artículo 6.3 LOFCA: «Las Comunidades Autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de Régimen Local reserva a las Corporaciones Locales, en los supuestos en que dicha legislación lo prevea y en los términos que la misma contemple».

La doctrina constitucional sobre el antiguo artículo 6.3 LOFCA, manifestada en las SSTC 289/2000, 168/2004, 179/2006, 196/2012, 60/2013, 53/2014 y 22/2015 –y en los AATC 417/2005, 434/2005 y 456/2007–, limitó extraordinariamente el poder tributario de las Comunidades Autónomas con la interpretación que ofreció sobre la «materia reservada» a la corporación local del artículo 6.3 LOFCA, al reconducir «la prohibición de duplicidad impositiva a la materia imponible efectivamente gravada por el tributo en cuestión, con independencia del modo en que se articule por el legislador el hecho imponible... resulta(ndo) vedado cualquier solapamiento, sin habilitación legal previa, entre la fuente de riqueza gravada por un tributo local y por un nuevo tributo autonómico» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4).

La Ley Orgánica 3/2009, con el cambio de contenido de la prohibición del artículo 6.3 LOFCA, (asimilando los límites establecidos en los artículos 6.2 y 6.3

LOFCA en la interdicción de tributos autonómicos que recaigan sobre hechos imponible y gravados por el Estado y por la corporación local), no solo se propone superar los conflictos constitucionales que había suscitado la doctrina constitucional, poco pacífica, que interpretaba el límite del originario artículo 6.3 LOFCA en términos de materia imponible, sino también ampliar el espacio fiscal de las Comunidades Autónomas. Como ya mantuvimos por primera vez en la STC 122/2012, de 5 de junio, el nuevo artículo 6.3 LOFCA «no tiene por objeto impedir que las Comunidades Autónomas establezcan tributos propios sobre objetos materiales o fuentes impositivas ya gravadas por los tributos locales, sino que prohíbe, en sus propios términos, la duplicidad de hechos imponibles, estrictamente, es decir, que «la prohibición de doble imposición en él contenida atiende al presupuesto adoptado como hecho imponible y no a la realidad o materia imponible que le sirve de base» (STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 4), lo cual provoca la necesidad de analizar el modo en que el legislador articula, en cada caso, el hecho imponible» (FJ 3).

Debe subrayarse, por tanto, que, como es la tradicional doctrina constitucional del artículo 6.2 LOFCA la que se extrapola al nuevo artículo 6.3 LOFCA, la doctrina constitucional del antiguo artículo 6.3 LOFCA no tiene ni debe tener cabida a la hora de enjuiciar la adecuación de los tributos autonómicos al artículo 6.2 y al nuevo artículo 6.3 LOFCA, de tal forma que las afirmaciones sostenidas por este Tribunal sobre el antiguo 6.3 LOFCA no son en absoluto de aplicación al artículo 6.2 LOFCA. Ni de la literalidad del artículo 6.2 LOFCA ni de la doctrina constitucional sobre el artículo 6.2 LOFCA se extrae, como sí lo hace erróneamente esta Sentencia, la prohibición de duplicidad de objetos o materia imponible entre tributos autonómicos y estatales. Efectivamente, si para apreciar si existe o no coincidencia entre los hechos imponibles, que es lo prohibido en el artículo 6.2 LOFCA, se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se comparan al objeto de determinar no solo la riqueza gravada o materia imponible, sino la manera en que dicha riqueza o fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo, dos tributos (estatal y autonómico) con el mismo objeto (riqueza gravada o materia imponible) pueden ser perfectamente compatibles *ex* artículo 6.2 LOFCA, siempre que graven tal materia imponible de diferente manera, sea fiscal o extrafiscalmente.

En este sentido, rechazamos las afirmaciones de esta Sentencia que equiparan la prohibición del artículo 6.2 con la que se estableció en el antiguo 6.3 LOFCA, tales como que «a los efectos del artículo 6.2 LOFCA, el IVA es un impuesto que articulándose sobre las transacciones económicas de las empresas somete a tributación el consumo, e impide establecimiento por las comunidades autónomas de un impuesto sobre ese mismo objeto», puesto que lo que impide el artículo 6.2 LOFCA es la duplicidad de hechos imponibles y no de objetos o materias imponibles; o que «el estrecho margen que el art. 6.2 LOFCA deja a las comunidades autónomas para establecer sus propios impuestos ha provocado que cobren singular relevancia en nuestro ordenamiento los impuestos autonómicos de carácter extrafiscal, por ser esta finalidad una de las vías utilizables para evitar el límite que representa el citado art. 6.2, sobre todo en materia medioambiental (STC 289/2000, FJ 5, por todas)», puesto que tal estrecho margen se predicaba por este Tribunal del antiguo artículo 6.3 y no del artículo 6.2 LOFCA; o que «en todo caso, ese hipotético carácter finalista no podría tampoco servir para excluir la exigencia general de que el objeto del impuesto –su “hecho imponible”: art. 6.2 LOFCA– sea diferente al del impuesto estatal establecido [en este sentido, véanse especialmente la STC 168/2004, de 6 de octubre, FJ 10 a), y el ATC 456/2007, de 12 de diciembre, FJ 7]», en el que se reitera la asimilación entre hecho imponible y objeto del tributo.

En consecuencia, la doctrina del antiguo artículo 6.3 LOFCA debería ser, pues, desechada por este Tribunal al haberse superado legislativamente el canon de enjuiciamiento («materia imponible», y no «hecho imponible») para el que se elaboró.

Y ello porque de lo contrario se corre el riesgo de dar la espalda a la reforma de la LOFCA, que vino precisamente a atajar la restricción al poder tributario de las Comunidades Autónomas que la doctrina constitucional del antiguo artículo 6.3 LOFCA había provocado.

Por tanto, atendiendo a lo anteriormente expuesto, consideramos que hubiera debido desestimarse íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el capítulo I de la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2014, de 4 de diciembre, del impuesto sobre la provisión de contenidos por parte de los prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas y de fomento del sector y la difusión de la cultura digital.

Y en ese sentido emitimos nuestro voto particular.

Madrid, a seis de julio de dos mil diecisiete.

Encarnación Roca Trías, Fernando Valdés Dal-Ré, Juan Antonio Xiol Ríos, Cándido Conde-Pumpido Tourón, María Luisa Balaguer Callejón

Recurs d'inconstitucionalitat 4062/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'apartat segon de l'article 135 del Reglament del Parlament de Catalunya

381-00013/11

ALLEGACIONES QUE FORMULA EL PARLAMENT

Al Tribunal Constitucional

Los letrados del Parlamento de Cataluña suscritos, en representación y defensa de la Cámara y en cumplimiento del acuerdo de la Mesa de fecha 16 de agosto de 2017, según se acredita mediante la certificación que se acompaña al presente escrito, comparecen ante el Tribunal Constitucional y como mejor en derecho proceda,

Dicen

1. Que en fecha 2 de agosto de 2017, el Parlamento de Cataluña ha sido notificado de la providencia dictada por el Tribunal Constitucional de fecha 31 de julio de 2017 por la que se admite a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 4062-2017, promovido por el presidente del Gobierno contra el apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña en la redacción dada por la reforma parcial aprobada por el Pleno de esta institución el día 26 de julio de 2017.

2. Que mediante acuerdo de la Mesa de fecha 16 de agosto de 2017, el Parlamento de Cataluña ha decidido personarse en el procedimiento relativo al citado recurso de inconstitucionalidad y formular alegaciones.

3. Que evacuando el trámite conferido por el apartado dos de la providencia a que se ha hecho referencia, pasan a formular las siguientes:

Alegaciones

I. La reforma del apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento: los antecedentes

1. La controversia objeto del recurso de inconstitucionalidad versa sobre el contenido de la reforma parcial del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), aprobada por el Pleno de la Cámara el 26 de julio de 2017.

El precepto impugnado es el artículo 135 RPC, apartado segundo, que ha experimentado una modificación respecto de su anterior redactado. En su redacción previa a la reforma, el citado apartado segundo presentaba la siguiente redacción:

«2. Las proposiciones de ley firmadas por todos los grupos parlamentarios pueden ser tramitadas en lectura única por el Pleno del Parlamento o por una comisión,

de conformidad con lo establecido por el apartado 1. Una vez ejercida la iniciativa y planteada la petición para que sea tramitada en lectura única, la Mesa del Parlamento ordena la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 111.2.»

El 27 de febrero de 2017, el Grupo Parlamentario de Junts pel Sí presentó una propuesta de reforma parcial del Reglamento, que fue admitida a trámite por la Mesa, en fecha 7 de marzo (BOPC nº 352, de 9 de marzo de 2017). Seguidamente, el 16 de marzo fue nombrada la Ponencia conjunta encargada de redactar la correspondiente proposición de ley, de acuerdo con los arts. 126, 127 y la disposición final primera RPC (BOPC nº 362, de 21 de marzo del 2017 y BOPC nº 371, de 29 de marzo de 2017). El pasado 11 de abril, la Mesa asignó la iniciativa de reforma a la Comisión de Reglamento para su tramitación y, tras la elaboración del correspondiente informe por parte de la ponencia, los trabajos de la Comisión culminaron con la aprobación del Dictamen (BOPC nº 431, de 7 de junio de 2017).

En el Dictamen adoptado por la Comisión, la propuesta de reforma del apartado segundo del artículo 135 RPC quedó redactada de la siguiente manera:

«2. Una proposición de ley, a solicitud del grupo parlamentario promotor, se puede tramitar directamente en lectura única. El acuerdo de tramitar en lectura única una proposición de ley corresponde al Pleno del Parlamento, una vez escuchada la Junta de Portavoces.»

2. Posteriormente, por parte de los Grupos Parlamentarios Socialista y Ciutadans se solicitó la emisión de Dictamen por el Consejo de Garantías Estatutarias, en fechas 11 y 12 de junio, respectivamente. Una vez admitidas a trámite por la presidencia de la Cámara, ambas solicitudes fueron trasladadas a aquel órgano consultivo, que decidió acumularlas por apreciar conexión de objeto y en aplicación, igualmente, del principio de economía procesal.

En fecha 6 de julio de 2017 el Consejo de Garantías Estatutarias emitió el Dictamen núm. 7/2017, que, de acuerdo con los motivos expuestos por los peticionarios, centró sus razonamientos en la propuesta de reforma del apartado segundo del artículo 135 del Reglamento (este dictamen fue publicado en el BOPC nº 462, de 10 de julio de 2017). En las conclusiones del mismo, el órgano consultivo reputó inconstitucional y antiestatutaria la propuesta dictaminada de reforma del apartado segundo del artículo 135 RPC, por vulneración de los artículos 23 CE y 29.1 EAC, por considerar que omitía, en el trámite de lectura única de las proposiciones de ley, el supuesto habilitante previsto en el apartado primero del mismo precepto para los proyectos de ley, esto es, el requisito de «sí la naturaleza de la proposición lo aconseja o la simplicidad de la formulación lo permite».

Por lo demás, el Consejo de Garantías Estatutarias consideró necesario que la utilización del art. 135.2 RPC fuera precedida de una serie de trámites previos: la admisión y calificación de la Mesa, por mandato del artículo 111.1 RPC; la publicación de la iniciativa legislativa, según los artículos 106.3 y 112 RPC; la comunicación al Gobierno de la Generalidad para el caso de eventuales afectaciones presupuestarias (arts. 111.2 RPC y 26.f de la Ley 13/2008, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno); y la apertura subsiguiente del plazo de solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias (artículos 76.2 b y 77.3 EAC, junto con los artículos 16.1 b y 26 bis de la Ley 2/2009, de 12 de febrero). Hay que señalar en este punto que la aplicación de estos trámites no se cuestiona en el presente recurso de inconstitucionalidad.

A su vez, el Consejo de Garantías Estatutarias expresó la *conveniencia* de que el citado apartado segundo del art. 135 RPC mantuviera cierta «simetría» con el apartado primero del precepto, relativo a los proyectos de ley, indicando que la iniciativa de propuesta de tramitación de las proposiciones de ley en lectura única podría corresponder a la Mesa y a la Junta de Portavoces, además de al grupo parlamentario promotor. Finalmente, el Consejo de Garantías Estatutarias incluyó en su recomen-

dación que la reforma del apartado segundo del artículo 135 RPC contemplara la facultad de presentar enmiendas, así como los términos en que debería sustanciarse este trámite (Fundamento de derecho tercero, B, letra *b*) y letra *c*) de la conclusión). Sobre este punto concreto centra su atención el presente recurso.

Los Grupos Parlamentarios de Catalunya Sí que es Pot, Ciutadans, Junts pel Sí, y los Grupos Popular y Socialista presentaron diversas enmiendas subsiguientes al citado Dictamen 7/2017 (BOPC nº 475, de 21 de julio de 2017). Y en la sesión del Pleno del Parlamento de 26 de julio fue aprobada la reforma del apartado segundo del artículo 135 con la incorporación de una enmienda de modificación, presentada por el Grupo Parlamentario de Junts pel Sí. De esta forma, la redacción de este apartado quedó establecida definitivamente en los siguientes términos:

«2. El grupo parlamentario promotor de una proposición de ley puede solicitar su tramitación por el procedimiento de lectura única. Corresponde al Pleno del Parlamento acordarla, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces o a iniciativa de esta, siempre que la proposición de ley cumpla los requisitos de habilitación establecidos por el apartado 1».

A los efectos del presente recurso, hay que señalar que fueron rechazadas las enmiendas iniciales y las subsiguientes al Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que pretendían introducir en el precepto recurrido el reconocimiento expreso de la facultad de presentar enmiendas.

Asimismo, hay que señalar que con anterioridad a la emisión del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, el Secretario general y el Letrado mayor del Parlamento elaboraron un documento titulado «Observaciones y propuestas jurídicas y técnicas a la reforma del Reglamento», de fecha 21 de junio de 2017, que fue distribuido a la Mesa y a los Grupos parlamentarios. Como se indica en dicho documento, las observaciones y propuestas recogían el parecer de la Junta de Letrados, expresado en la reunión del día 6 de junio, habida cuenta que la opinión de este órgano resulta preceptiva en este caso, de acuerdo con la letra *a*) del artículo 11.1 de los Estatutos del Régimen y Gobierno Interiores del Parlamento de Cataluña.

En relación a la reforma del apartado segundo del artículo 135 RPC, el documento hace diversas observaciones y propuestas que conviene recordar a los efectos de los motivos de inconstitucionalidad que se alegan en el recurso interpuesto por el Gobierno, de manera especial las referentes al derecho a presentar enmiendas en la tramitación por lectura única.

En líneas generales, el documento coincide con la doctrina que expone el dictamen núm. 7/2017 del Consejo de Garantías Estatutarias antes mencionado, señalando que no existe una jurisprudencia constitucional explícita sobre la necesidad de que la tramitación por lectura única exija ese requisito, aunque sí puede deducirse la relevancia que puede tener esta cuestión «desde la perspectiva de los derechos básicos que configuran el *ius in officium* de los diputados a los efectos de garantizarles la máxima protección y eficacia». El documento recuerda que se habían presentado enmiendas sobre esta cuestión en la tramitación de la reforma del Reglamento.

En relación con esta cuestión, el documento también hace referencia a la posibilidad de interpretar el apartado tercero del artículo 135 RPC (no modificado) en el sentido de que la referencia a la tramitación de la lectura única por «las normas establecidas para el debate de totalidad», puede ser interpretada como comprensiva de todos los trámites que el debate de totalidad implica según el Reglamento, incluyendo también el derecho de presentar enmiendas.

II. La singular naturaleza del Reglamento parlamentario como fuente del Derecho: la autonomía parlamentaria y los principios de auto-restricción, deferencia y margen de apreciación del Tribunal Constitucional

1. Los reglamentos parlamentarios son la suprema expresión de la autonomía organizativa y de funcionamiento de las Cámaras. El carácter de norma básica y estructural que tiene el Reglamento parlamentario atribuye a esta norma una función sustantiva que va más allá de los aspectos procedimentales o procesales.

Precisamente, el artículo 58.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) atribuye al Parlamento, en ejercicio de la autonomía parlamentaria, la elaboración de su Reglamento, que aprueba y reforma el Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en una votación final sobre el conjunto del texto; y el artículo 59 EAC otorga al citado Reglamento un papel determinante en la regulación de todo lo que afecta a la actividad interna de la Cámara, incluida la regulación de los derechos y deberes de los diputados y la intervención de los grupos parlamentarios en el ejercicio de las funciones parlamentarias. También hay que resaltar que la reforma del Reglamento excluye la intervención del Gobierno de la Generalidad en su iniciativa y tramitación (Disposición Final Primera), lo que acentúa y pone de especial relieve la conexión entre esta norma y el principio de autonomía parlamentaria.

En cuanto al contenido que les es inherente, corresponde a los reglamentos parlamentarios «una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas» con el fin de configurar su propia organización y funcionamiento, *incluyendo la regulación de los derechos y las atribuciones* que corresponden a los miembros de las Cámaras, así como la articulación de los procedimientos y trámites que se desarrollan en su seno (STC 136/2011, de 13 de septiembre, FJ 6, haciendo referencia a doctrina anterior).

Los reglamentos parlamentarios son, además, el instrumento mediante el cual se articula y expresa la función representativa de los diputados y diputadas y, en este sentido, son materialmente la *principal* norma configuradora del *ius in officium* parlamentario que garantiza el derecho fundamental del artículo 23 CE, derecho que en un sistema democrático incluye de manera especial la protección de los derechos de las minorías.

Según la doctrina constitucional, los reglamentos parlamentarios son normas primarias en el sentido que desarrollan directamente la Constitución y el Estatuto. Al mismo tiempo, y desde un punto de vista de su valor normativo, son asimilables a las leyes y a otras disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su impugnación directa y un control pleno de su constitucionalidad mediante el correspondiente recurso, tal como recoge el artículo 27.2.d de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) (SSTC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3, y 101/2008, de 24 de julio, FJ 2).

Por tanto, no hay duda de que son disposiciones sometidas a lo establecido en la Constitución y también, cuando se trate de las asambleas legislativas autonómicas, a lo previsto en los Estatutos de Autonomía (STC 179/1989). Además, el Tribunal Constitucional ha precisado que:

«no es en modo alguno exigible, en virtud de los mandatos constitucionales, que las instituciones legislativas de las Comunidades Autónomas deban adecuar su estructura, funcionamiento y organización a las correspondientes de las Cortes Generales, ni que deban aplicarse a las Cámaras legislativas de las Comunidades Autónomas, en forma directa o supletoria, las normas constitucionales que regulen la organización y funcionamiento de las Cortes Generales, entre ellas el art. 79.2 C.E.» (*Ibidem*, FJ 6).

Respecto de la autonomía parlamentaria, el Tribunal Constitucional ha dicho que «ha de entenderse más bien en el sentido de que los Reglamentos parlamentarios tie-

nen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predefinida en principio por normas constitucionales o estatutarias» (STC 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 4). En el bien entendido de que dentro de este amplio margen los Reglamentos deben respetar los principios de nuestro modelo parlamentario, como el del pluralismo político (valor jurídico fundamental *ex* art. 1.1 CE), la separación de poderes, el principio democrático, la participación representativa y la protección de las minorías, o los que derivan de los artículos 9.2 CE y 4 EAC (STC 44/1995, de 13 de febrero, FJ 3).

A partir de ahí, se conviene que el carácter democrático del Estado que proclama el art. 1 CE, implica que ha de ser el principio de las mayorías el que determine la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; lo cual no implica que tal mayoría haya de ser siempre la mayoría simple. Así, no cabe excluir que, en algunos procedimientos parlamentarios, en aras de obtener un mayor consenso y proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, como alcanzar una estabilidad mínima en el tiempo, se exijan mayorías cualificadas (STC 179/1989, de 2 de noviembre, FJ 7). De hecho, como se analizará más adelante, en el contexto concreto del procedimiento de lectura única, entre las Comunidades Autónomas existe una diversidad de regulaciones referentes a las mayorías parlamentarias.

2. Con lo dicho hasta ahora no se está sosteniendo la tesis de que el reglamento parlamentario sea una norma «interna», «estatutaria» o «autónoma», aislada de la Constitución. El debate sobre la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, muy presente en la jurisprudencia constitucional, se ha zanjado doctrinalmente con una generalizada aceptación de su estatus de fuente formal del derecho, incluso de parámetro de constitucionalidad en el sentido de que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar la inconstitucionalidad de la ley, cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras», dado el «carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político» (entre otras, STC 99/1987).

En efecto, los *interna corporis acta*, que agotan sus efectos en el interior de la Cámara y no producen efectos jurídicos externos, constituyen hoy en día una concepción en buena parte superada. Por ello, el Tribunal Constitucional hace ya algún tiempo que abandonó esta línea jurisprudencial para poner más el acento en el valor de los derechos fundamentales, primando su salvaguarda frente a la autonomía parlamentaria (ATC 12/1986, de 15 de enero; STC 161/1988, de 20 de septiembre).

Ello, no obstante, el valor materialmente constitucional del reglamento parlamentario, su inmediación o primariedad constitucional, no obstan para que se trate de una fuente normativa que integra un derecho específico como es el derecho parlamentario, conformado por normas producidas por las mismas cámaras sin la intervención de los otros poderes y fundada sobre una posición de autonomía del órgano y por su natural poder autoorganizador.

Quiere decirse con esto que, ciertamente, el Parlamento es un órgano constitucional y, como tal, se encuentra vinculado a la Constitución y al Estatuto. Pero goza de una importante autonomía, lo que le permite regular las condiciones de su organización y funcionamiento, así como el estatus jurídico de sus miembros. Además, se trata de una autonomía singular, dado que, a diferencia de otros órganos constitucionales, igualmente autónomos, las Asambleas Legislativas pueden autorregularse mediante sus reglamentos sin que quepa interferencia de ningún otro poder público, como antes se ha señalado.

3. En todo juego de poderes del Estado democrático, y especialmente en lo que atañe a los órganos que están en la cima de estos poderes, la regla del autocontrol o *self restraint* resulta necesaria, por muy bien que estén definidas las atribuciones de cada uno de ellos. Un adecuado funcionamiento de la justicia constitucional exige

autocontrol de quienes la encarnan, cuya función no es impedir que el resto de los poderes actúen, sino más bien permitir y ayudar a que lo hagan delimitando las reglas mínimas a las que deben sujetarse, especialmente cuando su autonomía es un principio de rango constitucional y estatutario.

De donde se infiere, y esto es lo que aquí interesa subrayar, que el Tribunal Constitucional debería actuar con mayor deferencia si cabe hacia el legislador «reglamentario», puesto que, a la hora de enjuiciar una norma como es el reglamento parlamentario, al principio de conservación de las leyes y al de presunción de validez de las mismas, debemos añadir la especial naturaleza o singularidad de los reglamentos parlamentarios y su estrecha relación con el principio de autonomía parlamentaria. Es en estos casos donde la doctrina de los autolímites del Tribunal Constitucional o *self restraint* goza de todo su sentido, de acuerdo con la doctrina constitucional comparada y la del propio Tribunal Constitucional.

En suma, más allá de los límites que el Tribunal Constitucional tiene como cualquier órgano de poder, es de mayor importancia que en este caso actúe con la *máxima prudencia y deferencia* respecto del Parlamento, extrayendo todo sentido y virtualidad a la presunción de constitucionalidad de la norma, a su interpretación conforme a la Constitución y al rechazo de impugnaciones meramente preventivas o prospectivas. En definitiva, lo que resulta exigible y se pide al Tribunal es que aplique con prudencia las técnicas de la interpretación constitucional sin pretender asumir funciones que la Constitución atribuye a otros órganos. En otras palabras, el *self restraint* impone medida y esa es una exigencia propia e impostergable respecto al Tribunal Constitucional, ya que tiene una destacada participación en el escenario democrático y corresponde a un activismo vinculado exclusivamente a los valores de la Constitución. Todo ello para no comprometer las competencias del Parlamento y su autonomía, como tampoco la doctrina de la deferencia judicial respecto del Parlamento, que adquiere especial trascendencia y dimensión en este caso.

4. Las reflexiones que se acaban de hacer tienen especial trascendencia en cuanto al derecho fundamental de participación política del artículo 23 CE, situado en el ámbito concreto de los derechos de los diputados en el ejercicio de su cargo, que constituye el objeto principal de debate en este recurso.

Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el alcance del derecho reconocido en el art. 23 CE no se limita a la garantía de la igualdad en el acceso al cargo, sino que también cubre el ejercicio del mismo de acuerdo con la norma que, en desarrollo del propio artículo 23 CE, define los derechos y deberes inherentes al cargo.

En el presente caso, no hay duda que esta norma es esencialmente el Reglamento parlamentario y esto impone, como es lógico, que la interpretación del contenido y alcance del derecho fundamental del artículo 23 CE sea coherente con el principio de autonomía parlamentaria y la regla del *self restraint* que, como se acaba de decir, deben aplicarse a una norma de esta naturaleza. De hecho, el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en ocasión de numerosos recursos de amparo interpuestos contra decisiones de órganos parlamentarios por presunta infracción de los derechos de los miembros de las Cámaras, estableciendo una doctrina clara e inequívoca en el sentido de que el parámetro a considerar para determinar el alcance de esos derechos es el Reglamento parlamentario y de que no toda infracción del Reglamento supone la vulneración del artículo 23 CE, sino únicamente aquellas que puedan afectar el contenido «esencial» de los derechos de los miembros de las Cámaras.

En definitiva, lo que se quiere exponer es que el Tribunal Constitucional ha de ser especialmente precavido al enjuiciar un reglamento parlamentario con ocasión de un recurso directo de inconstitucionalidad (hecho bastante inusual, por otra parte), valorando de manera más intensa si cabe todas las posibilidades existentes para salvar la constitucionalidad de la norma, sin olvidar tampoco que en este caso el ob-

jeto del juicio es la norma y no sus posibles aplicaciones. Y debe quedar claro que esta exigencia no se plantea en perjuicio de las garantías de los derechos de los diputados, puesto que no hay que olvidar que el recurso directo contra el Reglamento no es el único mecanismo de garantía para salvaguardar estos derechos y ni siquiera es el más adecuado por su carácter de recurso «abstracto».

Como veremos más adelante, siempre existe la posibilidad de interponer un recurso de amparo ante una eventual aplicación del Reglamento contraria al artículo 23 CE. La existencia de este mecanismo de garantía, que permite un acceso sin intermediaciones al Tribunal Constitucional de acuerdo con el artículo 42 LOTC, es un elemento de capital importancia para la aplicación de los parámetros de especial deferencia y *self restraint* anteriormente expuestos cuando se trata de examinar la constitucionalidad de un reglamento parlamentario en el contexto de un recurso de inconstitucionalidad.

III. El recurso tiene una finalidad claramente preventiva, incompatible con la naturaleza y el carácter abstracto que definen al recurso de inconstitucionalidad

1. En el escrito de interposición del recurso se afirma que con el mismo no se pretende incurrir en la configuración del mismo como «*preventivo o prospectivo*» (página 4, último párrafo).

Esta declaración obedece, como no podía ser de otra manera, al pleno conocimiento que tiene la representación procesal del Gobierno de que el recurso de inconstitucionalidad es una forma de control «abstracto», porque lo que define y a la vez diferencia el recurso de inconstitucionalidad frente a otros procedimientos constitucionales es que el control de constitucionalidad se ha de basar únicamente en el contraste entre la norma impugnada, en este caso, el reglamento parlamentario, y el bloque de la constitucionalidad, dejando al margen de este contraste una hipotética contravención constitucional derivada de las posibles situaciones aplicativas de la norma.

Como sucede en otros ordenamientos constitucionales homologables al nuestro, el recurso de inconstitucionalidad supone realizar esta operación de contraste directo y exclusivo entre ley y Constitución, operación en la que no deben ni pueden tener cabida apreciaciones o valoraciones tendentes a verificar si alguna de las posibles aplicaciones de la norma podría llegar a incurrir en inconstitucionalidad. Como recuerda la reciente STC 90/2017, de 5 de julio (FJ 2), en este tipo de procedimiento constitucional se realiza un control «desvinculado» de cualquier consideración concreta sobre la aplicación a un específico supuesto de hecho, es decir, un control «objetivo» que implica que la norma controvertida deba ser enjuiciada solo en atención a su sentido propio.

Por esta razón, la Constitución y la LOTC ponen límites al ejercicio de esta acción directa de inconstitucionalidad a diferencia de otros mecanismos de control más concreto. Por el mismo motivo, las sentencias desestimatorias de un recurso de inconstitucionalidad no impiden ejercer posteriormente acciones de control concreto, como ocurre, singularmente, con la cuestión de inconstitucionalidad. Asimismo, la Constitución y la LOTC también contemplan otros mecanismos de garantía frente a posibles aplicaciones de la norma no compatibles con la Constitución, como es el caso del recurso de amparo en defensa de los derechos fundamentales, que tiene especial importancia en el caso que estamos contemplando.

El Tribunal Constitucional ha declarado reiteradamente que la naturaleza directa y abstracta que tiene el recurso de inconstitucionalidad lo hace *inadecuado* para ser utilizado con finalidades preventivas, esto es, con la finalidad de obtener una declaración de inconstitucionalidad de la norma por el simple *riesgo* de que esta pueda ser interpretada y aplicada de forma contraria a la Constitución o al bloque de la constitucionalidad. Como declara la STC 48/1984, de 5 de abril (FJ 2), el recurso de

inconstitucionalidad no sirve para «*ponerse a cubierto*» de aplicaciones potencialmente contrarias al orden constitucional establecido (en el mismo sentido las STC 95/1984, 37/1987 y 31/2010, entre otras)

2. Sin embargo, de la lectura de los fundamentos jurídicos primero y segundo del recurso, se desprende sin lugar a dudas que el mismo incurre en el defecto que dice querer evitar, esto es, su formulación con carácter preventivo. En efecto, el punto de partida y núcleo central del reproche de inconstitucionalidad que se hace respecto al artículo 135.2 RPC es su conexión en línea de continuidad con el objetivo declarado en la anulada Resolución 1/XI, del Parlamento de Cataluña, así como de otras posteriores resoluciones parlamentarias, también anuladas por el Tribunal Constitucional, de las que se desprende la voluntad de tramitar en sede parlamentaria una ley de referéndum de autodeterminación y una ley de transitoriedad jurídica, ambas vinculadas con el proceso al que se refieren aquellas resoluciones.

Y este carácter preventivo y *focalizado* a una aplicación concreta y específica del art. 135.2 RPC, se hace también evidente en los argumentos que el recurso utiliza para contextualizar la impugnación. Se citan en este sentido declaraciones del presidente de la Generalidad y de diputados de los dos grupos parlamentarios impulsores de la reforma reglamentaria, y también se alude a lo que el recurso considera como hecho notorio y de general conocimiento, a partir de informaciones aparecidas en los medios de comunicación, de que la finalidad única y exclusiva de la reforma reglamentaria es la de permitir que un solo grupo parlamentario pueda promover la aprobación de unas leyes que den aparente cobertura legal a la convocatoria del referéndum anunciado para el día 1 de octubre de 2017.

3. Ciertamente, este relato fáctico y contextual no puede ser desconocido y sería absurdo negarlo. Esto puede dar pie a sospechas de que detrás de la reforma del artículo 135.2 RPC se esconda una voluntad de aplicar este precepto para el supuesto indicado e incluso en perjuicio de los derechos de las minorías parlamentarias. Esta preocupación se desprende también del dictamen núm. 7/2017 del Consejo de Garantías Estatutarias y del documento de observaciones y propuestas sobre la reforma del Reglamento de la Junta de Letrados del Parlamento de Cataluña.

Ahora bien, por muy fundadas que puedan ser estas sospechas, esto no es suficiente para modificar los marcos impugnatorios que establece la Constitución y la LOTC, ni para desnaturalizar el carácter abstracto que define la naturaleza del recurso de inconstitucionalidad. Este recurso no puede depender de la «teoría del riesgo» si, como más adelante veremos, la interpretación del artículo 135.2 RPC permite aplicaciones plenamente compatibles con los artículos 23 CE y 29 EAC, que son los que se consideran vulnerados por la reforma. Porque en caso contrario, quedaría contaminado el sistema de garantías y defensa de la Constitución que han concebido la CE y la LOTC. Por esta razón, la resolución del recurso no puede seguir el cauce que marca el escrito de interposición del mismo y debe «abstraerse» de él para que el recurso de inconstitucionalidad no pierda su naturaleza, que ha de prevalecer pese a cualquier circunstancia.

Y esto no solo por un argumento estrictamente procesal y formal, sino también material y de fondo. Porque aceptando incluso el contexto que describe el recurso, ya hemos dicho que tanto las minorías parlamentarias como el mismo Gobierno del Estado disponen de instrumentos de garantía para evitar una posible aplicación del artículo 135.2 RPC, con la finalidad que sugiere el recurso. A saber, respectivamente, la utilización del recurso de amparo establecido en el artículo 42 LOTC (con posibilidad de suspensión del acto, pues esta no está excluida por la ley), o la presentación por el Gobierno de un nuevo incidente de ejecución con suspensión automática del acto, tal y como ya se ha producido en anteriores ocasiones respecto de resoluciones parlamentarias que han dado continuidad o soporte a la Resolución 1/XI, del Parlamento de Cataluña.

4. En cualquier caso y por lo que se acaba de exponer, el recurso es notoriamente infundado y prematuro, pues pone en conexión el precepto cuestionado, que, en abstracto, no presenta tacha de constitucionalidad alguna, con una eventual utilización espuria del mismo, esto es, presume que la puesta en práctica del precepto impugnado está orientada exclusivamente a una aplicación inconstitucional del mismo.

En este sentido, no puede olvidarse que es doctrina constitucional reiterada que el control de constitucionalidad de las normas que corresponde efectuar al Tribunal Constitucional no puede fundarse en presunciones sobre eventuales conductas arbitrarias de quienes están llamados por el Ordenamiento jurídico a su aplicación: «es constante la doctrina que insiste en que no será legítima la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretaciones que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecidas en la Constitución y, dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía» (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 2), (SSTC 110/2011, FJ 3; 31/2010, FJ 2; 215/2014 FJ 5 b).

En el mismo sentido, el alto Tribunal ha considerado que no se pueden anticipar los resultados de una hipotética modificación legislativa (STC 128/2016, FFJJ 6 c) y 9 B b); y 52/2017, FJ 8 A). Y ha puesto de relieve «que las intenciones del legislador, su estrategia o su propósito último no constituyen objeto de control, debiendo de limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados y las normas y principios constitucionales que integran en cada caso el parámetro de constitucionalidad» (STC 197/2014 (FJ 1), 15/2015 (FJ 2), 122/2016 (FJ 2) y 186/2016 (FJ 7), entre otras). Por tanto, la función del Tribunal Constitucional se contrae exclusivamente a determinar si los preceptos reglamentarios impugnados vulneran o no el bloque de constitucionalidad porque, como recuerda el reciente Auto de 16 de agosto recaído en este mismo procedimiento mediante cita de la STC 90/2017, de 5 de julio, FJ 2, el control de constitucionalidad es un control jurídico, no político, ni de oportunidad.

Si esto es así, no es sostenible que se alegue que la reforma reglamentaria impugnada constituye una nueva manifestación acabada de la voluntad del Parlamento de Cataluña de proseguir el proceso secesionista, desatendiendo los pronunciamientos y mandatos contenidos en la STC 259/2015, y en autos posteriores dictados en relación con la misma (ATC 141/2016, ATC 170/2016 y ATC 24/2017). Antes bien, como vamos a desarrollar en la siguiente alegación, el precepto reglamentario impugnado responde perfectamente al contenido propio de este tipo de normas. Pues, analizado en abstracto y de acuerdo con la aplicación de las reglas de un control «objetivo», no hay nada en su formulación que pueda llevar a concluir que se trata de una previsión normativa que, por sí misma, vulnera el artículo 23 CE y el artículo 29 EAC.

IV. La reforma del Reglamento no vulnera el derecho de participación de los representantes parlamentarios reconocido por los artículos 23.2 de la Constitución y 29.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña

1. Con independencia de las consideraciones que el recurso hace sobre la finalidad de la reforma del artículo 135.2 RPC, el núcleo central de la argumentación que constituye propiamente el objeto idóneo de un recurso de inconstitucionalidad se circunscribe al hecho de que la reforma y la nueva redacción dada al apartado segundo del artículo 135 RPC excluye la posibilidad de que los diputados y grupos parlamentarios puedan presentar enmiendas en el procedimiento legislativo de lectura única, lo que vulneraría, en opinión del recurrente, los artículos 23.2 CE y 29.1 EAC, en cuanto que garantizan el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes elegidos democráticamente.

En la parte final del recurso (págs. 30-32) también se hace mención, como motivo de inconstitucionalidad del artículo 135.2 RPC, al hecho de que ya no contempla la

exigencia de unanimidad de los grupos políticos para poder presentar proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única. Sin embargo, este argumento no se desarrolla en el recurso y hay que entender que se utiliza como contrapunto del sistema hasta ahora vigente que exigía esa unanimidad. Por otra parte, hay que señalar al respecto que la posible trascendencia constitucional del requisito de unanimidad para iniciar el procedimiento, no se recoge, como veremos después, en la jurisprudencia constitucional, y tampoco en otros reglamentos parlamentarios estatales y autonómicos. En este punto, el recurso confunde la regla de la unanimidad con una garantía derivada del derecho del artículo 23 CE, sin caer en la cuenta que tal unanimidad también puede verse desde otra perspectiva, como un criterio limitador o restrictivo de los derechos de iniciativa de las minorías parlamentarias.

Vamos a centrarnos, pues, en las alegaciones que el recurso hace sobre el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo de lectura única, para dar respuesta a las mismas y demostrar que ninguna de ellas puede llevar a la conclusión, en el marco de un procedimiento de inconstitucionalidad como es este, de que la reforma del artículo 135.2 RPC vulnera la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

2. El recurso destaca en los fundamentos primero y segundo las diferencias existentes entre la redacción del precepto reglamentario reformado respecto del anteriormente vigente. Como ya se ha dicho, hace especial énfasis en el requisito de unanimidad que antes existía para poder tramitar en lectura única una proposición de ley (que debía ser suscrita por todos los grupos parlamentarios) al que concede relevancia constitucional, así como al hecho de que se haya omitido en la nueva redacción la remisión al Gobierno a los efectos previstos en el artículo 111.2 RPC (afectación presupuestaria).

De la modificación operada en el apartado dos del artículo 135 RPC, el recurso deduce dos consecuencias básicas: que se ha eliminado el consenso anteriormente existente para iniciar el procedimiento y que se ha querido excluir expresamente el derecho de presentación de enmiendas por parte de los diputados y grupos parlamentarios. La combinación de estos dos elementos supondría, según el recurso, la vulneración constitucional denunciada.

La fundamentación de este argumento encontraría también apoyo en otros elementos concurrentes en la tramitación de la reforma reglamentaria, especialmente las observaciones, no atendidas, hechas por el Consejo de Garantías Estatutarias y por la Junta de Letrados del Parlamento, especialmente respecto a la conveniencia de prever expresamente el trámite de presentación de enmiendas, y finalmente el rechazo sufrido por diversas enmiendas que se presentaron con esta finalidad.

Sin embargo, estos argumentos no son suficientes para reputar inconstitucional la reforma del artículo 135.2 RPC por las razones que a continuación se exponen:

a) respecto al criterio de unanimidad y su modificación a favor de la iniciativa por un solo grupo parlamentario, ya hemos visto que esa exigencia no puede derivarse de los artículos 23 CE y 29.1 EAC. Ni la jurisprudencia constitucional la exige ni es norma habitual en el derecho parlamentario. De hecho, la redacción anterior del art. 135.2 RPC era una clara excepción respecto de los requisitos para iniciar el trámite de lectura única que establecen la mayoría de reglamentos parlamentarios. Por otra parte, el reconocimiento del derecho a iniciar el procedimiento por un solo grupo, no puede ser visto solamente desde la perspectiva negativa que lo hace el recurso, ya que objetivamente también puede considerarse como una decisión favorable al acceso a una tramitación parlamentaria que el Reglamento impedía hasta ahora a un solo grupo parlamentario o incluso a varios de ellos.

b) respecto a la exclusión alegada del derecho de enmienda en el trámite de lectura única, hay que señalar dos cosas. En primer lugar, que este derecho tampoco se reconocía expresamente en la anterior redacción del precepto, si bien hay que convenir en que no era estrictamente necesario debido a la unanimidad exigida para la tramitación. En segundo lugar, y esto es lo más relevante, que no hay que confundir

entre el hecho de que el Reglamento no mencione la posibilidad de presentar enmiendas con que la excluya expresamente. A pesar de que el Consejo de Garantías Estatutarias y la Junta de Letrados recomendaron que el precepto mencionara expresamente el derecho a presentar enmiendas y de la presentación de enmiendas en el trámite de reforma en este sentido, sin ser aceptadas, ello no lleva a la conclusión necesaria e ineludible de que el artículo 135.2 RPC excluya la posibilidad de que en el procedimiento de lectura única la Mesa del Parlamento, de oficio o a solicitud de algún grupo parlamentario, pueda abrir un trámite de enmiendas.

En relación con esta cuestión, es necesario no confundir la norma, una vez dictada, con la presunta voluntad de la mayoría parlamentaria que la ha aprobado. La crítica que hace el recurso sobre la exclusión del trámite de enmiendas no lo es en realidad sobre la norma en sí misma considerada, sino sobre una presunta finalidad subyacente a su acto de aprobación. Sin embargo, lo que hay que juzgar en el recurso no es esa voluntad sino la norma como acto legislativo autónomo e independiente, de acuerdo con lo que objetivamente expresa su contenido.

A pesar de que, como recuerda el recurso, en el Parlamento de Cataluña no existe un uso consolidado de presentación de enmiendas en el procedimiento de lectura única, conviene recordar que esa praxis no tenía sentido con la anterior redacción del apartado 2 del artículo 135 RPC debido a la regla de unanimidad que no la hacía necesaria. Pero esta praxis puede variar ahora con el nuevo formato del precepto y no hay que descartarla. Además, como ya se ha mencionado anteriormente, el apartado 3 del mismo artículo 135 RPC puede facilitar esa posibilidad al remitir a la aplicación de las normas establecidas para los debates de totalidad.

3. El fundamento tercero del recurso, el más extenso, gira exclusivamente en torno al derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única y pretende demostrar, en base a la jurisprudencia constitucional (y también de la doctrina del Consejo de Estado), que este derecho deviene esencial e *inexcusable* también en este tipo de procedimiento legislativo. Sin embargo, como vamos a desarrollar a continuación, el planteamiento que hace el recurso no encuentra apoyo en la jurisprudencia constitucional, pues no existe una doctrina clara e inequívoca del Tribunal Constitucional sobre este particular. Igualmente, veremos también que numerosos reglamentos parlamentarios no recogen de forma expresa el derecho de enmienda, circunstancia que no se conciliaría en absoluto con la existencia de una jurisprudencia contrapuesta a esa realidad.

3.1. En el apartado (i) del fundamento tercero, el recurso alude al derecho de enmienda como parte integrante del derecho fundamental del artículo 23 CE. Al respecto cita las STC 119 y 136/2011, pero la lectura de esta jurisprudencia pone de relieve que la doctrina que en ellas se establece tiene un alcance general en el sentido de afirmar que dentro del *ius in officium* de los representantes parlamentarios se inscribe, entre otros derechos, el derecho a presentar enmiendas en las tramitaciones parlamentarias, aunque esa jurisprudencia no contempla ni reconduce tal derecho a ningún procedimiento parlamentario concreto, ni se refiere expresamente al procedimiento de lectura única. Por tanto, no se trata de una doctrina aplicable al procedimiento de lectura única y su carácter general tampoco permite ampararse en ella para sostener que el derecho de enmienda deba existir en todos y absolutamente todos los procedimientos parlamentarios.

3.2. En los apartados (ii), (iii) y (iv) del fundamento tercero, el recurso alude a diversas sentencias que, estas sí, se refieren específicamente al procedimiento de lectura única, para intentar demostrar que de ellas se deduce la obligación de reconocer también en este procedimiento el derecho de enmienda y que la reforma del Reglamento supone una limitación del derecho de enmienda impuesta por la mayoría (en especial, se citan las STC 103/2008, 119/2011, 129/2013, 185/2016 y 215/2016). Sin embargo, tampoco estas sentencias avalan la tesis del recurso porque no hay en ellas ningún pronunciamiento que afirme de manera clara e inequívoca que exista una

exigencia constitucional de reconocer el derecho de enmienda en el procedimiento legislativo de lectura única.

Como señalan el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017 y el documento de observaciones y propuestas de la Junta de Letrados del Parlamento de 21 de junio de 2017, de esa jurisprudencia se puede inferir la relevancia que tiene el derecho de enmienda desde la perspectiva del *ius in officium* de los diputados a los efectos de garantizarles la máxima protección y eficacia, así como la trascendencia constitucional que podría tener una reducción de los plazos de tramitación, si con ello se afectara al proceso de formación de voluntad y al ejercicio de la función representativa. Pero esta jurisprudencia no va más allá ni exige en ningún momento el reconocimiento del derecho de enmienda y centra en cambio su atención principal en los presupuestos habilitantes para la aplicación del procedimiento de lectura única, que en este recurso no se cuestionan.

Tampoco es un dato menor que dos de las sentencias citadas en el recurso (las SSTC 185 y 215/2016) tengan como referencia el artículo 150 del Reglamento del Congreso de los Diputados, un precepto que no reconoce tampoco de forma expresa el derecho a presentar enmiendas en la tramitación por lectura única y remite también a las reglas del debate de totalidad. Sin embargo, en estas sentencias no se hace observación alguna de constitucionalidad a ese precepto reglamentario, lo que permite trasladar esta misma conclusión al artículo 135.2 y 3 RPC.

Además, hay que resaltar que de esta jurisprudencia se desprende siempre la deferencia que el Tribunal tiene en relación con las Cámaras legislativas y su autonomía organizativa y de funcionamiento, que debe ser tenida muy en cuenta para interpretar el alcance del mismo artículo 23 CE. El propio Tribunal Constitucional recuerda que el derecho fundamental del artículo 23 CE es un derecho de «configuración legal», configuración que en este caso se cumple por medio de los reglamentos parlamentarios, que son la norma llamada precisamente a concretar y definir el contenido del *ius in officium* de los miembros de las Cámaras legislativas.

En cualquier caso, entre la doctrina del Tribunal Constitucional que el recurso cita sobre esta cuestión, no se consigue aportar, *porque no existe*, ninguna sentencia que haya establecido claramente que un precepto reglamentario que no prevea expresamente la presentación de enmiendas en la *tramitación por lectura única*, vulnera el derecho de participación política de los diputados.

3.3. En el apartado (v) del fundamento tercero del recurso se introduce como último argumento el dictamen 722/2017, del Consejo de Estado, cuyo apartado VIII concluye que el artículo 135.2 RPC podría ser inconstitucional por la «combinación» (*sic*), que se produciría, por una parte, al privarse a las minorías de una participación en la decisión de iniciar el trámite por lectura única al consagrar la regla de la mayoría simple (en contraposición con la unanimidad anteriormente requerida); y por otra parte, al privar también a la minoría de algún instrumento de participación en el procedimiento de lectura única, distinto de su mera intervención en la decisión final.

En relación a esta conclusión a la que llega el Consejo de Estado y que hace suya el recurso, hay que hacer dos importantes precisiones. La primera es que el Consejo de Estado tampoco es categórico respecto al reconocimiento del derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única y se distancia así de la argumentación mucho más sesgada que presenta el recurso y que concentra toda su atención sobre este punto. Sin embargo, como se desprende claramente de su dictamen, para el Consejo de Estado el problema no sería este, sino una combinación de factores, que dicho organismo consultivo relaciona también con la desaparición del requisito de unanimidad anteriormente establecido para la tramitación por lectura única de las proposiciones de ley. La segunda precisión, tanto o más importante, es que el Consejo de Estado tampoco afirma que el artículo 135.2 RPC sea inconstitucional,

pues solo reconoce que las anteriores circunstancias «*pueden suponer*» (*sic*) una vulneración del derecho de participación política de los artículos 23.2 CE y 29.1 EAC.

Tampoco es de menor trascendencia que el dictamen del Consejo de Estado aluda a otros aspectos que son reveladores sobre el presente debate. En el mismo apartado VIII, el organismo consultivo cita diversos reglamentos autonómicos (concretamente los de los parlamentos de la Comunidad de Madrid, Murcia y Comunidad Valenciana, a los que podríamos añadir el de Extremadura) en los que no solo no se daría la combinación que propugna, sino que incluso excluyen expresamente el derecho de presentación de enmiendas (lo que no hace, como hemos venido diciendo reiteradamente, el artículo 135.2 RPC). Asimismo, el Consejo de Estado también reconoce que el Tribunal Constitucional no ha establecido una doctrina expresa y explícita sobre la cuestión debatida, esto es, el derecho a presentar enmiendas en el marco del procedimiento de lectura única. Estos dos datos se omiten en el recurso y hay que suponer que esa omisión se debe a que los mismos no apoyan (más bien cuestionan) su línea argumental.

Por último, otro aspecto a señalar del dictamen del Consejo de Estado y que trasluce las dudas que dicho organismo tiene en relación con el tema analizado, es la inclusión en el dictamen de un último apartado (IX) en el que se recuerda el carácter «abstracto» que tiene el recurso de inconstitucionalidad y se alude a la posibilidad que ofrece a los miembros de las Cámaras el artículo 42 LOTC de presentar un recurso de amparo contra una decisión de la Mesa del Parlamento en virtud de la cual se proponga al Pleno la tramitación en lectura única de cualquier proposición de ley «*que no se ajuste a lo dispuesto en el apartado dos del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña*» (*sic*). Todo ello, en previsión de que esa decisión impida o coarte los derechos y facultades atribuidos al representante político que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria.

No hace falta tener una especial perspicacia para darse cuenta que el Consejo de Estado no tiene ni la certidumbre, ni una convicción clara, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 135.2 RPC y que el apartado IX de su dictamen está mandando un mensaje implícito al Gobierno del Estado en el sentido de que el problema no se encuentra en la reforma del Reglamento, sino en una eventual aplicación inconstitucional del mismo.

V. El artículo 135.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña: el alcance de la reforma y su homologación con otras regulaciones parlamentarias del procedimiento legislativo en lectura única

1. La técnica de lectura única constituye un tipo de procedimiento de carácter facultativo, tendente a agilizar la aprobación de las leyes, caracterizado por la omisión de diferentes trámites en la fase central del *iter* legislativo común. En concreto, en lugar de las lecturas sucesivas a que se somete el texto, el procedimiento se ve reducido en esencia a dos únicos momentos: el debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara y la votación también única del conjunto del texto por parte de este mismo órgano. La tramitación en lectura única se puede aplicar tanto en proyectos como en proposiciones de ley, aunque en algunos casos como Galicia y el País Vasco sólo se citan, en sus respectivos reglamentos, los proyectos de ley.

La lectura única es una práctica ampliamente extendida: se encuentra regulada en los reglamentos del Congreso de los Diputados (art. 150) y del Senado (art. 129). El artículo 150.2 RCD dispone que «adoptado tal acuerdo [de tramitación directa y en lectura única] se procederá a un debate sujeto a las reglas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación» (en el mismo sentido, art. 129.2 y 3 RS). El apartado 1 de dicho artículo 150 RCD dispone que este procedimiento se acordará «cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita». En idéntico sentido se pronuncia el artículo 129.1 RS.

Esta técnica se halla igualmente presente en las asambleas legislativas autonómicas: reglamentos del Parlamento de Andalucía (art. 136); de las Cortes de Aragón (art. 207); de la Junta General del Principado de Asturias (art. 165); del Parlamento de las Islas Baleares (art. 145); del Parlamento de las Islas Canarias (art. 148); del Parlamento de Cantabria (arts. 40 y 139); de las Cortes de Castilla - La Mancha (art. 168); de las Cortes de Castilla y León (art. 130); del Parlamento de Cataluña (art. 135); de la Asamblea de Extremadura (art. 177); del Parlamento de Galicia (art. 134); de la Asamblea de Madrid (arts. 167 a 170); de la Asamblea Regional de Murcia (art. 113); del Parlamento de Navarra (art. 158); del Parlamento Vasco (art. 163); del Parlamento de La Rioja (art. 115), y de las Cortes Valencianas (art. 135).

Dicha especialidad de tramitación de las iniciativas legislativas ha sido empleada con cierta frecuencia por el Parlamento de Cataluña, como demuestra el hecho de que, desde la VIII legislatura hasta el momento presente de la actual (2006-2017), se hayan aprobado por esta vía treinta leyes. Como recuerda el escrito de interposición del recurso, desde la V Legislatura se han tramitado en el Parlamento de Cataluña 13 proposiciones de ley por el procedimiento de lectura única. Sin embargo, este dato omite que se han aprobado también más leyes por este procedimiento como consecuencia de iniciativas gubernamentales, en cuyo caso el apartado primero del artículo 135 RPC (no modificado) no exige el consenso de todos los grupos parlamentarios. Y ello sin que el Reglamento contemple para estos proyectos de ley el trámite de presentación de enmiendas, lo que no ha dado lugar hasta la fecha a la interposición de recurso alguno de amparo por este motivo.

Como se ha expuesto en la alegación I, la reforma del artículo 135 RPC impugnada procedió a la modificación de su apartado segundo, para permitir que una *proposición de ley* sea tramitada por el procedimiento de lectura única a iniciativa de un solo grupo parlamentario, sin necesidad, por tanto, de una iniciativa conjunta de todos los grupos parlamentarios como la prevista anteriormente por el mismo precepto.

El recurso pone especial énfasis en que la modificación de la regla de la iniciativa conjunta y el hecho de que el artículo 135 RPC no prevea expresamente el derecho a presentar enmiendas, implica la vulneración de los derechos de las minorías parlamentarias. Sin embargo, esta interpretación no tiene en cuenta la concurrencia de otros factores que ponen en evidencia su debilidad argumental.

El apartado tercero del art. 135 RPC, que no ha sido modificado, no excluye, como tampoco excluía antes, la posibilidad de presentar enmiendas a las proposiciones de ley tramitadas por lectura única, al remitirse el citado precepto, con carácter general, a las reglas del debate de totalidad. Este apartado tercero es de aplicación tanto a los proyectos de ley (apartado 1 del art.135 RPC) como a las proposiciones de ley (apartado 2 del artículo 135 RPC). Y también determina que el debate de la iniciativa legislativa en lectura única «se sujete a las normas establecidas para los debates de totalidad», remisión que puede interpretarse perfectamente como sinónimo de tramitación de totalidad en su conjunto, es decir incluyendo también el derecho de presentar enmiendas, de acuerdo con el artículo 113 RPC.

Otros dos factores a considerar son los numerosos reglamentos parlamentarios que no hacen mención expresa al derecho de enmienda en el procedimiento de lectura única, así como la existencia de reglamentos parlamentarios que excluyen expresamente la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento de lectura única. Sobre esta cuestión las opciones legislativas son diversas, como vemos a continuación. Como lo son también sobre la iniciativa para promover el procedimiento en lectura única, que no suele sujetarse al principio de unanimidad de los grupos parlamentarios y suele concebirse, en cambio, como un derecho de los grupos parlamentarios de forma análoga a como lo hace ahora el artículo 135.2 RPC.

2. Como dice el dictamen 722/2017, de 27 de julio, del Consejo de Estado, la existencia de otros reglamentos parlamentarios con soluciones parecidas a las que

ahora establece el artículo 135.2 del Reglamento catalán, así como el hecho de que los mismos no se hayan puesto en cuestión hasta el momento, no significa que puedan considerarse como regla o previsión constitucionalmente adecuada, máxime cuando el Tribunal Constitucional no ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estos reglamentos.

Ciertamente, el ordenamiento jurídico puede contener normas inconstitucionales porque no han sido sometidas a un control directo o indirecto de constitucionalidad. Ahora bien, aun aceptando esta premisa, hay que convenir que la existencia en el derecho parlamentario español de una pauta muy extendida en la regulación de una materia (en este caso del procedimiento de lectura única) y la inexistencia de impugnación o incluso de recursos de amparo contra su aplicación, incrementa notablemente la presunción de constitucionalidad que ya de por sí tiene toda norma con rango legal.

Partiendo de esta presunción, hay que afirmar con claridad que la reforma del artículo 135.2 RPC resulta perfectamente *homologable* a la regulación que del procedimiento legislativo en lectura única hacen otros reglamentos parlamentarios, tanto en lo que concierne a la iniciativa para poner en marcha el procedimiento, como al trato que esos reglamentos dan a la facultad de presentar enmiendas. Es más, en esta tarea comparativa que se propone hacer aquí, no es un dato menor que existan también algunos reglamentos (como los citados en la alegación anterior) que excluyen expresamente el derecho de presentar enmiendas.

Si leemos con atención el artículo 135.2 RPC podemos observar que la iniciativa para promover la lectura única de una proposición de ley debe ser aprobada por el Pleno, a propuesta de la Mesa o a iniciativa de la Junta de Portavoces, previa solicitud de un grupo parlamentario. Los acuerdos de los órganos parlamentarios que intervienen en este caso se han de tomar por mayoría simple. Y en lo que respecta al derecho de presentar enmiendas no existe, como ya se ha dicho, un reconocimiento expreso, pero tampoco se establece una prohibición. Finalmente, el apartado 3 del artículo 135 RPC (no reformado) continúa haciendo remisión a la aplicación de las normas establecidas para los debates de totalidad y a la votación del conjunto de la iniciativa en su solo acto.

3. Esta regulación que establece el artículo 135.2 RPC no difiere en lo sustancial de la que contienen otros reglamentos parlamentarios que pueden considerarse como una referencia en esta materia. Es el caso, singularmente, del Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 150), así como de los reglamentos de las Asambleas legislativas de Castilla-la Mancha (art. 168), de Castilla y León (art. 130), de Galicia (art. 134) o de la Rioja (art. 115).

En todos estos casos, los reglamentos no exigen ninguna mayoría especial para iniciar o proponer la tramitación por lectura única, para aprobarla, ni tampoco se hace referencia expresa a la apertura de un preceptivo trámite de presentación de enmiendas. Todo ello exactamente igual a lo que establece el artículo 135.2 RPC después de su reforma, salvando algunas diferencias menores que no alteran los aspectos esenciales que aquí se debaten.

Una variante del régimen que establece los reglamentos citados, que también hay que considerar, nos lo ofrecía el Reglamento de las Cortes de Aragón antes de la reforma realizada el pasado mes de junio (antiguos arts. 153 y 154) que permitía expresamente que la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, pudiera abrir un plazo de presentación de enmiendas, aunque este trámite no era preceptivo y quedaba a criterio de lo que decidieran por mayoría simple dichos órganos parlamentarios. Como también hay que considerar la regulación establecida por el Reglamento del Parlamento Vasco (art. 163), que sólo se diferencia de los anteriormente citados en el hecho de que la tramitación por lectura única requiere el acuerdo unánime de la Mesa.

4. Por consiguiente, con las reservas que se han hecho en el apartado 2 de esta alegación y sin pretender deducir de la comparativa realizada un argumento determinante respecto a la constitucionalidad del artículo 135.2 RPC, consideramos que situar este precepto dentro de este contexto más general de la regulación de la materia ayuda sobremedida a calibrar cual es la dimensión exacta del problema y a situarlo donde realmente le corresponde, sin la contaminación que producen los elementos preventivos y el juicio de intenciones que impregnan todo el recurso.

Por otra parte, la existencia de estos otros preceptos reglamentarios que presentan rasgos comunes con el artículo 135 RPC, no debería olvidarse en la resolución del presente recurso, pues es evidente que una eventual declaración de inconstitucionalidad del artículo 135.2 RPC tendría una inevitable repercusión en estos otros marcos parlamentarios, en los que ha sido pacífica hasta el momento (al menos que sepa esta parte) la regulación y aplicación de las reglas relativas al procedimiento legislativo en lectura única.

VI. La presunción de constitucionalidad del Reglamento y el principio de conservación de las normas

1. Es sabido que toda ley (en este caso, el reglamento parlamentario que tiene valor material de ley) se presume constitucional mientras no se determine que es contraria a la Constitución y al bloque de la constitucionalidad. Los ordenamientos jurídicos de los Estados democráticos de derecho se construyen sobre la base del pluralismo político que es inherente a estos sistemas. Esto es, con la Constitución como eje central y cúspide del ordenamiento, aunque esto no comporte que la Constitución sea un programa político a desarrollar por las leyes, sino un marco normativo general y de referencia, que debe permitir el ejercicio de distintas opciones políticas en coherencia con el pluralismo político de la sociedad que representan las Cámaras legislativas.

El reglamento parlamentario, como las demás leyes, es una norma que emana del Parlamento y por ello goza de una especial fuerza normativa, en este caso acentuada por responder al ejercicio del principio de autonomía parlamentaria garantizado por la Constitución y el Estatuto. Dado que el Parlamento representa a los ciudadanos, sus actos normativos se consideran como expresión de la voluntad popular. Por esta razón, el Tribunal Constitucional debe respetar el ejercicio de este poder y de sus diversas orientaciones políticas, de modo que solo pueda declarar la inconstitucionalidad de una norma legal cuando esta resulte incompatible con la Constitución.

En un estado democrático y de derecho, la relación que existe entre ley y Constitución es, en cierto modo, de confianza recíproca. La Constitución otorga a la ley el beneficio de la duda: si puede ser interpretada tanto constitucional como inconstitucionalmente, la justicia constitucional debe presumir que el Parlamento pretende actuar conforme a la Constitución y no en contra de ella. Es el principio de presunción de constitucionalidad que implica que solo cabe la declaración de inconstitucionalidad de una ley cuando no es posible, mediante los criterios hermenéuticos habituales, realizar una interpretación de la norma conforme a la Constitución. En último caso, el Tribunal Constitucional puede añadir al juicio de constitucionalidad esa interpretación conforme. La reciente STC 90/2017 recoge este postulado al afirmar que cuando la norma impugnada no impida una interpretación adecuada a la Constitución, resulta procedente hacer un pronunciamiento preventivo de acuerdo con las exigencias del principio de conservación de la ley (en el mismo sentido las SSTC 108/1986, 76/1996 y 233/1999, entre otras).

En suma, el respeto al principio democrático que encarna el legislador y al de unidad de conjunto del ordenamiento, dota a las leyes de esa presunción de constitucionalidad, lo que implica su conservación como norma cuando en el marco de un procedimiento de inconstitucionalidad se constata que la norma permite una interpretación compatible con la Constitución, sin que para ello sea necesario exigir

tampoco una absoluta concordancia, sino más bien que no se dé una discordancia clara y evidente entre la Constitución y la ley. Y como se ha dicho, en caso de duda, esa compatibilidad puede conseguirse, si fuera necesario, mediante una sentencia que, sin anular la ley, precise como debe ser interpretada respecto a lo que exige la Constitución.

2. En el presente caso, entendemos que por las razones expuestas en las anteriores alegaciones no es necesario siquiera recurrir a esta interpretación conforme, porque el artículo 135.2 RPC, objetivamente considerado en el contexto de un recurso de inconstitucionalidad, no lo exige. Sin embargo, consideramos oportuno plantear esta posibilidad con carácter subsidiario, pues hay que reconocer que no es fácil desvincular la reforma del Reglamento de un determinado contexto político y de una conflictividad entre el Parlamento de Cataluña y el Tribunal Constitucional (la producida a partir de la Resolución 1/XI y de la consiguiente STC 259/2016, que la declaró inconstitucional y nula) que, de manera excepcional, esta parte reconoce que puede incidir de alguna manera sobre la presunción de constitucionalidad de cualquier actuación del Parlamento que pueda ponerse en relación con esta cuestión.

Ahora bien, aun admitiendo que la presunción de constitucionalidad haya quedado afectada y ello pudiera trasladarse a la reforma del artículo 135.2 RPC, se debería actuar con suma cautela en este caso, porque se trata de la impugnación de una norma que, por su carácter general, no puede verse objetivamente y exclusivamente como un acto que pretende dar continuidad o soporte a un propósito declarado inconstitucional y nulo. Esto excedería notoriamente los límites que son razonables respecto al control que puede ejercerse en el marco de un recurso directo de inconstitucionalidad como en el que nos encontramos.

Por consiguiente, la cuestión a valorar ante una hipotética pérdida de la presunción de constitucionalidad no debería ser tanto la nueva regulación del procedimiento en lectura única, que puede ser aplicada a situaciones muy diversas, o incluso ser utilizado ahora en su interés por las minorías parlamentarias, sino un eventual uso de la norma para una finalidad ya declarada inconstitucional. Y ello nos sitúa de nuevo en el terreno de la aplicación concreta de la norma (en realidad, de una de sus posibles aplicaciones), es decir, extramuros del control que puede hacerse en el marco concreto de un recurso directo, abstracto y objetivo de constitucionalidad.

Por todo lo anterior, al Tribunal Constitucional:

Solicitan que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, y los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo, tenga por personado el Parlamento de Cataluña en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4062-2017 y por formuladas las anteriores alegaciones, y en sus méritos, dicte sentencia por la que se declare la constitucionalidad del apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en la redacción dada por la modificación aprobada el día 26 de julio de 2017.

Otrosí dicen que habiendo sido invocado el artículo 161.2 de la Constitución por la representación del Presidente del Gobierno, de conformidad con el acuerdo del Consejo de Ministros del día 28 de julio de 2017, el Tribunal ha acordado la suspensión automática del apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso y desde su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* para terceros.

No obstante lo anterior, esta representación considera que es necesario proceder al *levantamiento inmediato* de esta suspensión, sin que esta decisión deba demorarse hasta los cinco meses desde que ha sido acordada. Los motivos de esta solicitud son los siguientes:

A) La constatación de que la suspensión establecida por el art. 161.2 CE ha de considerarse como una medida de carácter excepcional, que debería apoyarse siempre en motivos fundados de que el mantenimiento de la vigencia de la norma pue-

de producir perjuicios irreparables o de muy difícil reparación que hagan perder su sentido al recurso o afectar derechos de terceros.

Sin embargo, tal como se ha expuesto en estas alegaciones, la posible afectación del derecho de las minorías parlamentarias (artículos 23 CE y 29 EAC) no lo produce la norma como tal, sino que lo produciría, en su caso, una hipotética aplicación concreta de la misma. Y si fuera este el caso, ya hemos visto también que hay otros mecanismos que permiten a los representantes parlamentarios una vía directa de acceso al Tribunal Constitucional para garantizar los derechos que derivan de su *ius in officium*, vía en la que se podrían adoptar, en su caso, medidas cautelares *ad hoc*.

La naturaleza claramente preventiva que guía el recurso, cuya existencia creemos haber podido demostrar sobradamente en estas alegaciones, no legitima en modo alguno la suspensión de una norma de alcance general, pues es evidente que el uso también preventivo que en este caso se está haciendo del artículo 161.2 CE excede notoriamente de las finalidades para las que este poder suspensivo ha sido concebido por la Constitución.

Por otra parte, en la hipótesis de que el artículo 135.2 RPC quisiera ser utilizado para tramitar leyes afectadas por la STC 259/2016 y sus Autos conexos, ello tampoco sería imputable a la regulación propiamente dicha que el artículo 135.2. RPC hace del procedimiento de lectura única, como tampoco de cualquier otro procedimiento legislativo previsto en el Reglamento del Parlamento. Además, es obvio que, si esta hipótesis se produjera, el Gobierno dispone de un mecanismo de reacción suficientemente rápido y con efectos también suspensivos, como sería la presentación de un nuevo incidente de ejecución.

No hay que confundir, es necesario reiterarlo, entre las reglas objetivas que disciplinan un procedimiento legislativo, con las posibles aplicaciones del mismo que pudieran dar lugar a un acto contrario a la Constitución. En este recurso no se enjuicia ese posible e hipotético acto, sino solo las reglas generales que configuran un procedimiento legislativo especial. Mantener la suspensión de estas reglas es notablemente desproporcionado, pues significa dejar también en suspenso, por extensión y mera precaución, cualquier posible aplicación de la norma que puede ser perfectamente constitucional.

B) El mantenimiento de la suspensión puede afectar, en cambio, a principios y derechos esenciales reconocidos por la Constitución y el Estatuto. La reforma del Reglamento es un acto de ejercicio de la autonomía parlamentaria que, como tal, desarrolla un principio constitucional que debe ser especialmente protegido por razón de lo que representa la institución parlamentaria. En este sentido, hay que destacar que el uso del poder que confiere el artículo 161.2 CE al poder ejecutivo debe ser interpretado de forma especialmente prudente y restrictiva cuando se trata de un reglamento parlamentario.

Con ello, se quiere poner de relieve que para el mantenimiento de la suspensión que produce la invocación del artículo 161.2 CE, no es irrelevante la naturaleza que tiene la norma impugnada. Porque incluso dentro de la categoría de las normas con valor material de ley, es evidente que se debe tratar de forma especial a los reglamentos parlamentarios, debido a su peculiar naturaleza y a la función constitucional a la que sirven.

C) La suspensión del artículo 135.2 RPC impide en estos momentos que ningún grupo parlamentario pueda ejercer el derecho de iniciativa legislativa que se ha abierto con la reforma del mismo. Este es un hecho incontrovertible que el recurso soslaya y ni siquiera considera, porque se orienta en otra dirección. Sin embargo, desde el punto de vista de las minorías parlamentarias es obvio que el artículo 135.2 RPC ha creado un derecho que antes no existía y que el mantenimiento de la suspensión impide ejercer.

Si la suspensión no se levanta de inmediato, este derecho queda sin efecto, lo que equivale a decir que también queda sin efecto una facultad de iniciativa que se incardina directamente en el *ius in officium* del derecho fundamental que los artículos 23 CE y 29 EAC reconocen a los representantes parlamentarios. En este sentido, hay que insistir en la incorrecta lectura que hace el recurso de esta cuestión, cuando considera como un problema constitucional el cambio de la regla de la unanimidad para promover la lectura única por uno que no la exige, pues es evidente que esta última solución no presenta, en sí misma, ningún problema de constitucionalidad y resulta incluso más respetuosa con el derecho de participación política.

D) Además de los motivos que se acaban de exponer y que justifican el levantamiento de la suspensión, es necesario hacer unas reflexiones adicionales sobre la utilización del artículo 161.2 CE en este caso concreto. Como es sabido, la lógica de este precepto es la de actuar como medida cautelar para evitar que el recurso pierda su objeto o puedan verse gravemente perjudicados derechos e intereses debido a la vigencia de una norma que se considera inconstitucional. Esta es la «*causa*» que legitima el uso de este poder extraordinario de suspensión que la Constitución y la LOTC confieren al Gobierno del Estado, pero que también actúa como *límite* de la misma.

Sin embargo, en este recurso concurren demasiados indicios para pensar que la invocación del artículo 161.2 CE se ha producido dentro de los márgenes que impone la correcta y adecuada aplicación de una previsión constitucional que, por su naturaleza restrictiva, valga la redundancia, también debe ser interpretada restrictivamente. La más que evidencia, por no decir certeza, de que el recurso se ha utilizado como una medida preventiva y la desnaturalización que ello, tal como hemos denunciado en estas alegaciones, supone del sistema de control constitucional contaminan necesariamente la invocación que se ha hecho del artículo 161.2 CE, pues su automatismo aplicativo se ha puesto al servicio de una acción procesal ajena a la «*ratio*» última del artículo 161.2 CE, algo que ni la Constitución ni la LOTC pueden amparar en modo alguno.

Y llegados a este punto, es necesario recordar que el artículo 9.3 CE prohíbe la arbitrariedad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y potestades, principio que alcanza también al Gobierno y que incluye, como no puede ser de otra manera, el uso del poder de suspensión que al mismo atribuye el artículo 161.2 CE. Cuando este poder de suspensión se ejerce de forma abusiva, sin otro fundamento razonable que el meramente preventivo, o de forma desproporcionada con relación a los efectos restrictivos que la medida supone sobre la autonomía parlamentaria y los derechos de iniciativa de los representantes políticos, no queda más remedio que concluir en que se ha traspasado la línea que permite diferenciar entre una actuación que está legitimada por el Derecho, de otra que aparentemente se ampara en él pero que en el fondo solo responde a un uso arbitrario del mismo, esto es, que solo depende de la voluntad o el capricho de quien lo ejerce, sin atender a la razón, la lógica o las leyes.

Por mucho que la decisión de invocar el artículo 161.2 CE se ampare en la alta cualificación política del cometido constitucional que corresponde al órgano al que se atribuye el poder de suspensión, y por muy intenso que sea el contenido político de su ejercicio (como recuerda el ATC de 16 de agosto pasado recaído en este mismo procedimiento), el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad también alcanza a dicho ejercicio y ello determina que exista siempre un margen de control jurídico, sobre todo cuando la Constitución concede al Tribunal Constitucional el poder de dejar sin efecto la suspensión sin necesidad de esperar a que concluya el plazo fijado en el mismo artículo 161.2 CE.

Por todo ello, al Tribunal Constitucional:

Solicitan que de acuerdo con lo expuesto en este otrosí y previos los trámites oportunos, acuerde el levantamiento inmediato de la suspensión del apartado segundo del artículo 135 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Barcelona, 18 d'agost de 2017

Xavier Muro i Bas, Secretario general; Antoni Bayona, letrado mayor; Joan Riddao i Martín, letrado
