



BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

XII legislatura · primer període · número 37 · dimecres 14 de març de 2018

TAULA DE CONTINGUT

3. Tramitacions en curs

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de modificació de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic

202-00004/12

Proposta de tramitació en lectura única davant el Ple

3

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4460/2011, interposat pel president del Govern de l'Estat contra determinats articles de la Llei 35/2010, de l'1 d'octubre, de l'occità, aranès a l'Aran

381-00002/09

Sentència del Tribunal Constitucional

4

Recurs d'inconstitucionalitat 4362/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'article 5 de la Llei 17/2017, de l'1 d'agost, del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat

381-00016/11

Interlocutòria del Tribunal Constitucional sobre la suspensió

22

4.87.20. Recursos d'empara constitucional

Recurs d'empara 4304/2017, interposat pel Grup Parlamentari Socialista contra l'acord de la Mesa del Parlament de Catalunya del 6 de setembre de 2017 pel qual no s'admet una sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

383-00007/11

Sentència del Tribunal Constitucional

33

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

3.01. Projectes i proposicions de llei i altres propostes de norma

3.01.02. Proposicions de llei

Proposició de llei de modificació de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic

202-00004/12

PROPOSTA DE TRAMITACIÓ EN LECTURA ÚNICA DAVANT EL PLE

Sol·licitud: GP PSC-Units (reg. 1111).

D'acord amb l'article 138 del Reglament, a proposta de la Mesa, escoltada la Junta de Portaveus, es proposarà al Ple que la Proposició de llei de modificació de la Llei 2/2014, del 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic sigui tramitada pel procediment de lectura única.

Acord: Mesa del Parlament, 06.03.2018.

4. Informació

4.87. Procediments davant el Tribunal Constitucional

4.87.10. Recursos d'inconstitucionalitat interposats contra lleis de Catalunya

Recurs d'inconstitucionalitat 4460/2011, interposat pel president del Govern de l'Estat contra determinats articles de la Llei 35/2010, de l'1 d'octubre, de l'occità, aranès a l'Aran

381-00002/09

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 1065 / Coneixement: Mesa del Parlament, 27.02.2018

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 y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Magistrados, ha pronunciado

En nombre del rey

la siguiente

Sentencia

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4460-2011, interpuesto por el Presidente del Gobierno, representado por el Abogado del Estado, contra los artículos 2.3, 5.4, 5.7 y 6.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Han comparecido y formulado alegaciones el Gobierno y el Parlamento de Cataluña. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal Constitucional el día 27 de julio de 2011, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad, con expresa invocación el artículo 161.2 CE, contra los artículos 2.3, 5.4 y 7 y 6.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán, «en lo referente al uso del aranés como lengua de uso preferente».

2. Los motivos del recurso de inconstitucionalidad son los que, sucintamente, se exponen a continuación:

El Abogado del Estado expone que la Ley 35/2010 se ampara en los artículos 6.5, 36 y 143.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). Los artículos 6.5 y 36 fueron impugnados en el recurso de inconstitucionalidad 8045-2006, el cual fue resuelto por STC 31/2010, de 28 de junio. El Tribunal no se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 6.5 EAC por «ausencia de fundamentación impugnatoria expresa» (STC 31/2010, FJ 14). Desestimó la impugnación del artículo 36 en el breve fundamento jurídico 25 de la misma Sentencia.

En el presente recurso se impugna exclusivamente el carácter preferente otorgado al aranés «como lengua propia de Arán» en los apartados que se recurren de los artículos 2, 5 y 6 de la Ley 35/2010. En consecuencia, la impugnación del artículo 2.3 se centra en su letra a), que califica al aranés como «la lengua de uso preferente de todas las instituciones de Arán, especialmente del Conselh Generau d'Aran, la Administración local y las entidades que dependen de ellos, los medios de comunicación públicos, la enseñanza y la toponimia», preferencia implícitamente reafirma-

da en la letra b) del mismo artículo 2.3 al declarar al aranés como «la lengua normalmente utilizada por las administraciones catalanas en sus relaciones con Arán, en la forma determinada por la presente ley». El apartado 4 del artículo 5 es objeto de recurso en su último inciso, que ordena a la Generalitat otorgar «una posición preferente» al aranés «[e]n los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público en Arán». El apartado 7 del artículo 5 se recurre porque pretende obligar a la Administración del Estado en Arán a «utilizar preferentemente el aranés como lengua propia de este territorio». Y por la misma razón se interpone el recurso contra el apartado 5 del artículo 6, precepto en que el legislador ordinario catalán impone a las instituciones de la Generalitat en el sentido del artículo 2.2 del Estatuto y a los entes locales que ejerzan competencias en Arán la obligación de «utilizar preferentemente el aranés en sus relaciones institucionales en Arán».

Para el Abogado del Estado los preceptos recurridos violan los apartados 1 y 2 del artículo 3 CE y el artículo 6.2 EAC. Su argumentación parte del entendimiento de que la STC 31/2010, FJ 25, ha aceptado implícitamente la constitucionalidad de la declaración estatutaria de oficialidad para el aranés, al desestimar las impugnaciones contra el artículo 36 EAC, y que lo razonado en la citada Sentencia respecto de la posición preferente otorgada al catalán por el artículo 6.1 EAC, vale para la posición preferente que al aranés pretende atribuir, no ya el legislador estatutario, sino el legislador ordinario catalán.

Según el Abogado del Estado, no puede discutirse que el occitano de Arán –como «modalidad lingüística» que constituye «patrimonio cultural» de España– merece «especial respeto y protección» (art. 3.3 CE), dada la «realidad plurilingüe de la nación española» (STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 1, y 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 3). Dicho esto, considera, sin embargo, luego de recordar lo dicho en la STC 31/2010, FJ 14 a), que lo que el preámbulo de la Ley catalana 35/2010 denomina «principio de lengua propia», no puede justificar la imposición del uso preferente del aranés en detrimento del castellano y el catalán por las Administraciones públicas y los medios de comunicación públicos de Cataluña. A su juicio, tal imposición legislativa de la preferencia del aranés en Arán, viola el equilibrio con las otras dos lenguas oficiales (catalán y castellano) y, por ende, infringe el artículo 3.1 CE respecto de la oficialidad del castellano y el artículo 3.2 CE, en relación con el artículo 6.2 EAC, en lo que concierne a la oficialidad del catalán. Estima que las medidas para garantizar «respeto y protección» al occitano, no pueden traspasar el límite constitucional de la preservación del equilibrio entre las lenguas cooficiales, el cual impide atribuir carácter preferente a ninguna de ellas. Sobre la base constitucional del artículo 3.3 CE, el Estatuto de Autonomía de Cataluña declara en su artículo 6.5 que el occitano aranés es lengua propia de Arán y le dota de oficialidad, y en su artículo 11.2 «reconoce, ampara y respeta» la singularidad de Arán en su «identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística». Pero las medidas para garantizar «respeto y protección» al occitano de Arán no pueden traspasar los límites constitucionales, uno de los cuales, como queda demostrado, es la preservación del equilibrio entre las lenguas cooficiales, que impide atribuir carácter preferente a ninguna de ellas. Ahora bien, eso es precisamente lo que el legislador ordinario catalán ha determinado en los preceptos legales que en este recurso se impugnan, rebasando así el límite constitucional con que están protegidos el castellano en toda España y el catalán en Cataluña (y otras Comunidades Autónomas), que es el de no quedar relegados a lenguas secundarias frente a otra cuya primacía quiere imponer el legislador.

En concreto, considera que el artículo 2.3 a) de la Ley 35/2010 concede un inconstitucional privilegio al aranés en detrimento de las otras dos lenguas cooficiales; lo cual se reitera por el artículo 2.3 b), al convertir el aranés en «la lengua normalmente utilizada y no lengua [una entre tres] normalmente utilizada». Estima

también que el artículo 5.4 otorga una posición preferente al aranés respecto al catalán y el castellano en los «impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público en Arán», inciso inconstitucional por reiterar la posición preferente del occitano (aranés) en perjuicio del catalán y del castellano en un campo bien preciso, los textos de uso frecuente por y ante las Administraciones en Arán. Imposición que no queda sanada en el caso del artículo 5.7 por el hecho de imponer a la Administración del Estado, «en los términos que esta determine», la utilización preferente del aranés. Recuerda al respecto que la STC 87/1997, de 24 de abril, FJ 4, estableció «diáfananamente» que «en los ámbitos de competencias estatal, la competencia autonómica no puede imponer el uso de la lengua», y menos, aún, imponer su carácter preferente sobre otra lengua oficial. Finalmente, estima, por similar razón, que el primer inciso del artículo 6.5 es inconstitucional pues impone la preferencia del aranés en las relaciones institucionales en Arán de las instituciones de la Generalitat mencionadas en el artículo 2.2 EAC, y de los entes locales que ejercen competencias en Arán. Advierte que no es irrelevante que el precepto rija en relaciones internas de la Comunidad Autónoma, pues lo que está en cuestión es si esta prescripción del legislador ordinario catalán viola las cláusulas lingüísticas de los artículos 3 (apartados 1 y 2) CE y 6.2 EAC, al otorgar carácter preferente al occitano aranés en detrimento del castellano y catalán.

Tras lo expuesto termina suplicando se dicte sentencia estimando íntegramente el recurso y, en consecuencia, se DECLAREN inconstitucionales y nulos los preceptos legales impugnados «en lo referente al uso del aranés como lengua de uso preferente».

3. El Pleno, a propuesta de la Sección Segunda, acordó, por providencia de 13 de septiembre de 2011, admitir a trámite el recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, acordó tener por invocado el artículo 161.2 CE en relación con el artículo 30 LOTC, para que la admisión del recurso produjera 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 en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros. Por último, también decidió publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*.

4. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 22 de septiembre de 2011, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC. Lo mismo hizo el Presidente del Congreso de los Diputados por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 28 de septiembre de 2011.

5. El 6 de octubre de 2011 la Letrada del Parlamento de Cataluña presentó un escrito en este Tribunal en el que comunica la personación del citado Parlamento en el proceso y solicita una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 7 de octubre de 2011, el Pleno del Tribunal tiene por personado en el proceso a la representación procesal del Parlamento de Cataluña, concediéndole una prórroga de ocho días más el plazo inicialmente concedido para formular alegaciones.

6. Mediante escrito registrado en el Tribunal el 13 de octubre de 2011, los Abogados de la Generalitat de Cataluña se personan en el proceso y formulan sus alegaciones, interesando la desestimación del recurso por las razones que, sucintamente, se exponen a continuación:

a) Inician su escrito advirtiendo del error material que, a su juicio, puede haberse producido en la providencia del Tribunal Constitucional de 13 de septiembre de 2011, tanto en cuanto al objeto del recurso como en cuanto al alcance de los pre-

ceptos a los que afecta la suspensión. Consideran que el recurso no se ha planteado contra la integridad de los preceptos impugnados, sino únicamente contra dichos artículos «en lo referente al uso del aranés como lengua preferente».

b) A juicio de los Letrados de la Generalitat, la Ley 35/2010 corrige el desequilibrio existente en cuanto al uso del aranés en los ámbitos institucionales y administrativos. Señalan que la declaración estatutaria de la lengua occitana, denominada aranés en Arán, como lengua oficial en Cataluña, comportó por una parte la coexistencia en Cataluña de tres lenguas oficiales, castellano, catalán y aranés, si bien esa oficialidad es de corte asimétrico y no implica unos efectos equivalentes para el aranés respecto de las otras dos. Este régimen de protección del aranés se integra con lo dispuesto en la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992 y ratificada por España el 2 de febrero de 2001, y las dos recomendaciones para España, aprobadas por el comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 septiembre de 2005 y del 10 de diciembre de 2008, en las que se aconseja a las autoridades españolas adoptar las medidas necesarias para asegurar que un porcentaje adecuado de personal al servicio de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en los territorios de aplicación de la carta, tenga un conocimiento práctico de las lenguas pertinentes.

Advierten que según los datos que constan en el «Tercer informe sobre cumplimiento en España de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, del Consejo de Europa 2006-2009», elaborado por la Dirección General de Cooperación Autonómica de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, la situación real de la lengua occitana o aranés en Arán, dista mucho de la que debiera tener en mérito al efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos con la ratificación de la Carta y muy especialmente en lo que se refiere al uso por parte de las autoridades administrativas y servicios públicos o en el ámbito de la justicia. Los citados datos demuestran, a su juicio, que en los últimos 15 años se han producido unos retrocesos significativos en la comprensión, uso oral y lecturas de la lengua occitana o aranés. Señalan que todos los datos oficiales muestran que la lengua occitana o aranés en Arán, se encuentra en esa situación de anormalidad lingüística, de precariedad y desequilibrio, por lo que se hacen precisas las medidas de protección y promoción que ha habilitado la Ley 35/2010.

Manifiestan que la mitad de la población de Arán no tiene como lengua de origen el aranés, puesto que no ha nacido en Arán. En cambio, el 81 por ciento de la población de Arán tiene como lengua oficial del lugar de origen la lengua castellana o español, puesto que el 25 por ciento de la población nacida en el extranjero, procede de países cuya lengua oficial es el castellano o español. Por ello, consideran que el debido cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ratificación por España de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias, debería comportar la adopción de las medidas que garantizaran la utilización del aranés en el ámbito de la justicia y de la administración estatal y autonómica, así como garantías del uso del aranés en el ámbito de la enseñanza, los medios de comunicación, las actividades y servicios culturales, y la vida económica y social. La existencia de una situación de grave desequilibrio en cuanto al uso de la lengua aranesa en Arán hace necesario alcanzar el nivel de protección determinado por la ratificación de la Carta, especialmente en su uso oficial en las instituciones representativas de Arán, las administraciones públicas y la administración de justicia.

Destacan que la lengua occitana se encuentra reconocida como lengua oficial en Cataluña en el artículo 6.5 EAC, coexistiendo en Cataluña con dos lenguas oficiales más –castellano y catalán–, si bien dicha cooficialidad es de corte asimétrico y no comporta unos efectos equivalentes para el aranés respecto de las otras dos. E igualmente advierten de que la competencia en materia de normalización lingüística del occitano, denominado aranés en Arán, corresponde a la Generalitat de

Catalunya y al Conselh Generau d'Arán, y ha sido en ejercicio de la misma por lo que el Parlamento catalán aprobó la Ley 35/2010. En esta materia el legislador autonómico dispone de un campo de actuación más amplio que el legislador del Estatuto de Autonomía, puesto que es a ese legislador autonómico ordinario, y no al que aprueba el Estatuto, a quien corresponde el ejercicio de la competencia autonómica de normalización lingüística. Además, es la ley autonómica y no el Estatuto, el instrumento normativo idóneo para establecer las concretas medidas, adecuadas y proporcionadas en cada momento y circunstancia para llevar a cabo el proceso de normalización.

c) Defienden que el citado desequilibrio existente es corregido mediante medidas idóneas y proporcionadas establecidas por la Ley 35/2010. Para los Abogados de la Generalitat, son necesarias medidas compensatorias especialmente intensas que tiendan a subsanar el déficit de conocimiento del carácter oficial de esta lengua oficial, para que el uso del occitano no quede relegado «al puro ámbito doméstico e informal». A su juicio, el uso preferente del aranés por las instituciones de Arán y de las demás administraciones y poderes públicos, es una medida considerada como tal para compensar el declive del uso de la lengua aranesa en dichos ámbitos, sin que por ello confiera primacía a la lengua occitana sobre la castellana ni sobre la catalana, pues no excluye ni relega de forma significativa el uso de las demás lenguas oficiales. Consideran que no causa un perjuicio y ni siquiera va a tener una incidencia apreciable en cuanto al reconocimiento, prestigio social y dignidad de la que ya gozan la lengua castellana y catalana tanto en Arán como en Cataluña y en el conjunto del Estado. Razón por la cual, aprecian que no cabe aplicar por analogía a este asunto la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional respecto del artículo 6 EAC, ya que la Ley articula una medida de protección lingüística perfectamente lícita y proporcionada, tendente a corregir la situación de desequilibrio de la lengua occitana respecto de la castellana y la catalana y subsanar la posición secundaria y de postergación que actualmente padece.

d) Estiman que la Ley impugnada instrumenta medidas de protección y fomento del aranés, en orden a su normalización lingüística, conformes con la Constitución. A su juicio, la preferencia contemplada en los artículos impugnados de la Ley 35/2010 se inscribe con toda naturalidad en la actividad de fomento y protección del aranés. Constituye una medida legítimamente adoptada en el ejercicio de la competencia de la normalización lingüística del occitano, asumida por la Generalitat de Cataluña y el Conselh Generau d'Aran mediante el artículo 143.2 EAC, siendo la ley el instrumento normativo idóneo para establecer las concretas medidas adecuadas y proporcionadas en cada momento y circunstancia, para llevar a cabo el proceso de normalización. Señalan que el artículo 2.3 no concede privilegio al aranés, sino que promueve su utilización para subsanar la posición secundaria y de postergación que actualmente padece, entre otros, en el ámbito de los usos lingüísticos de las instituciones y administraciones en Arán. El escrito de la Generalitat alega que se trata de una medida lógica, razonable, necesaria y proporcionada, desde el punto de vista de la normalización lingüística, que las instituciones propias de Arán, muestren de forma emblemática la posibilidad de utilizar el aranés en sus actuaciones, dándole un uso preferente, en el sentido de uso más destacado, pero en modo alguno exclusivo ni excluyente de las otras dos lenguas oficiales. Además esa declaración general expresada en el artículo 2.3 a), no impone un mandato absoluto e incondicionado, sino que se formula a modo de principio orientativo genérico, y su alcance exacto ha sido modulado en la propia Ley, que en sus posteriores artículos concreta de diverso modo el uso del aranés para cada ámbito concreto de uso lingüístico. En consecuencia, el artículo 2.3 de la Ley 35/2010, no vulnera el carácter oficial de la lengua castellana establecido en el artículo 3.1 CE, ni el carácter oficial de la lengua catalana que resulta del artículo 3.2 CE y del artículo 6.2 EAC, sino

que sirve precisamente al mandato de respetar y proteger la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España impuesto desde el artículo 3.3 CE.

Tampoco el artículo 5.4 altera, afecta ni incide, a su juicio, en el carácter oficial de las tres lenguas cooficiales en Aragón. Únicamente está indicando la necesidad de destacar el uso en los impresos del aranés, que requiere un mayor grado de medidas de protección y fomento para que los araneses conozcan su carácter oficial y sepan que pueden utilizarla en sus relaciones con las administraciones en los términos que la propia Ley dispone. Cuestión distinta de la protección a la que obliga el artículo 3.3 CE. Igualmente descartan que la preferencia del uso del aranés que el artículo 5.7 impone a la Administración del Estado en Aragón, vulnere el régimen de oficialidad lingüística dado que se trata de una medida de normalización, de protección y fomento de la lengua occitana que busca difundir el conocimiento de su carácter oficial y dar a entender que puede ser usada por y ante los poderes públicos. Tampoco infringe la competencia estatal por cuanto ha sido el propio Estado quien mediante la aprobación del Estatuto por Ley Orgánica ha asumido las obligaciones que tendrá su Administración en el valle de Aragón, para dar cumplida satisfacción a los derechos lingüísticos que está reconociendo. El precepto no invade, por tanto, los ámbitos de competencia del Estado, sino que resulta del puro ejercicio por la Generalitat de Cataluña de su competencia de normalización lingüística del aranés conforme a lo previsto en el artículo 143.2 EAC, y reenvía a los órganos competentes del Estado para que sean ellos, en ejercicio de sus propias competencias, los que den efectividad a esa normalización en sus actuaciones. Rechazan, también, que el artículo 6.5 viole las cláusulas lingüísticas de los apartados 2 y 3 del artículo 3 CE y del artículo 6.2 EAC, pues no resulta una postergación ni una exclusión del castellano ni del catalán, ni primacía ni afectación alguna al régimen de su oficialidad, sino una pura medida de normalización lingüística, mediante el efecto de promoción y fomento que se obtiene destacando su uso, para protegerla y corregir el desequilibrio existente dando satisfacción al mandato del artículo 3.3 CE.

e) Los Abogados de la Generalitat terminan su escrito solicitando se subsane el error padecido en la providencia dictada el 13 de septiembre de 2011 y se acote el objeto del recurso y la suspensión producida inicialmente a dicha parte de los preceptos recurridos y se dicte sentencia en la que se desestime en su integridad el recurso planteado y se declare que la preferencia del uso del aranés prevista en los artículos 2.3, 5.4, 5.7 y 6.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, resulta plenamente conforme a la Constitución española. Finalmente, mediante otrosí se solicita el levantamiento de la suspensión inicialmente acordada.

7. Por escrito registrado en el Tribunal el 25 de octubre de 2011 la Letrada del Parlamento de Cataluña interesa la desestimación del recurso por las razones que, de forma sucinta, se exponen a continuación:

a) Las alegaciones comienzan con la delimitación del objeto del recurso. La Letrada del Parlamento de Cataluña precisa que el recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno se ha planteado no contra la integridad de los artículos recurridos, sino únicamente en cuanto se refieren «al uso del aranés como lengua preferente». Indica que así queda delimitado el objeto del recurso tanto en el encabezamiento como en el *petitum* del escrito del recurso. Adelanta ya que intentará demostrar, que pese al uso de la expresión «preferente» en ambos textos legales, no puede aplicarse miméticamente lo dispuesto en relación al artículo 6.1 EAC, a las previsiones contenidas en los artículos impugnados puesto que el significado del término «preferente» es distinto en función del distinto contexto normativo en que se utiliza.

b) La representante del Parlamento catalán señala que la Ley 35/2010 adopta medidas de protección de la lengua aranesa de forma adecuada y proporcional a la grave situación de postergación que sufre el aranés, según se desprende de los da-

tos oficiales elaborados por el Ministerio de Política Territorial y facilitados por el Estado español en los informes sobre cumplimiento en España de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias. La Ley 35/2010 pretende el reconocimiento y la protección del aranés en tanto que lengua de comunicación propia de Arán, contribuyendo así a la salvaguarda y la difusión del patrimonio lingüístico occitano que España comparte con otros dos estados europeos. Afirma que su objeto y finalidad no se circunscriben al desarrollo del estatuto jurídico de su oficialidad sino que, principalmente, la regulación que la Ley contiene persigue objetivos de reconocimiento, amparo, protección y promoción, propios de una ley de normalización lingüística dictada en desarrollo de las correspondientes disposiciones constitucionales (arts. 3.2 y 3 y 148.17 CE) y estatutarias (arts. 6.5, 50.1, 36 y 143.2 EAC). Advierte de que el verdadero cambio en el estatuto jurídico de la lengua aranesa se produce con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues el artículo 6.5 de dicha norma declara su carácter de lengua propia en Arán y su oficialidad en Cataluña, de acuerdo con lo establecido en el propio Estatuto y las leyes de normalización lingüística, encontrándose una primera modulación de la oficialidad del aranés en el artículo 36 EAC. Indica también que el artículo 50.1 EAC, atendiendo al mandato del artículo 3.3 CE, dirige a los poderes públicos el mandato de proteger el aranés en todos los ámbitos y sectores, y de fomentar su uso, difusión y conocimiento. Finalmente, el artículo 143.2 EAC, atribuye conjuntamente a la Generalitat y al Conselh Generau d'Arán la competencia sobre la normalización lingüística del aranés.

c) A juicio de la Letrada del Parlamento, la expresión «uso preferente» utilizado en los preceptos recurridos no tiene el mismo significado cuando se utiliza en una norma estatutaria –con función de definir, con vocación de permanencia y con carácter general y abstracto el estatus de una lengua–, que cuando lo es por una ley ordinaria de normalización lingüística con el propósito de implementar las políticas lingüísticas tendentes a conseguir una igualdad real entre una lengua que se encuentra en situación socio lingüística de extrema precariedad y otras lenguas igualmente oficiales en el mismo territorio pero que no sufren dicha situación. Considera que cuando la expresión «preferente» se utiliza en el proceso de normalización lingüística de una lengua minoritaria por una ley ordinaria, deja de significar el establecimiento de una «primacía» de una lengua sobre otra igualmente oficial para adquirir un significado totalmente distinto: dignificar su uso, darle visibilidad pública para destacar que no se está ante una lengua «de mero uso doméstico o informal», sino ante una lengua con pleno reconocimiento oficial. Defiende que la preferencia en este caso no tiene como referente el parámetro jerárquico de la primacía, prevalencia o supremacía que la STC 31/2010 juzga inconstitucional, sino el uso destacado o emblemático de dicha lengua en el espacio público para así captar, significar o visualizar su dignidad y su oficialidad. Se establece una determinada preferencia de uso como medida de discriminación positiva con el propósito de alcanzar una igualdad real con las restantes lenguas oficiales, completando, sin vulnerar, el principio de igualdad de las lenguas oficiales. Concluye, por ello, que a la preferencia conferida por los preceptos recurridos al uso institucional y administrativo del aranés en Arán, no le cabe ser aplicado por analogía la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional respecto del artículo 6 EAC, pues se adecúa al modelo lingüístico que definen la Constitución y el Estatuto de Cataluña.

d) La Letrada del Parlamento catalán considera que la adopción de medidas legislativas de política lingüística que supongan una discriminación positiva, en orden a la normalización lingüística, sólo podrá reputarse constitucional si tales medidas son adecuadas y proporcionales al desequilibrio que dicha lengua sufre respecto de las otras lenguas oficiales y siempre que además respeten los principios del modelo lingüístico constitucional. Condiciones que a su juicio cumplen sobradamente las disposiciones contenidas en los preceptos recurridos. Menciona al respecto la Sen-

tencia de 23 de julio de 1968, dictada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, relativa a determinados aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica en relación con el artículo 14 del Convenio europeo de protección de los derechos humanos de 4 de noviembre de 1950, y diversas Sentencias de este Tribunal, en las que se considera que una medida o regulación que establece una discriminación positiva no atenta contra del principio de igualdad, si tal medida persigue una finalidad legítima y es adecuada y proporcional a la consecución de la finalidad perseguida. Aprecia que la finalidad perseguida en este caso –igualdad sustancial de la lengua aranesa respecto de la castellana y de la catalana– es una finalidad legítima que encuentra su respaldo legal en los artículos 3.3 y 148.1.17 CE y 50.1 y 7 y 143.2 EAC.

Recuerda, asimismo, que el artículo 9.2 CE dirige a los poderes públicos el mandato de promover la libertad y la igualdad real y efectiva de los individuos, pero también de los grupos en los grupos en los que se integran, y ello incluye las minorías lingüísticas. Igualmente defiende que se trata de una medida adecuada, proporcional y necesaria, pues los datos oficiales elaborados por el Ministerio de Política Territorial facilitados por el Estado español en los tres informes sobre cumplimiento en España de la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias en diferentes periodos, revelan que la lengua occitana o aranés en Arán se encuentra en una situación de anormalidad lingüística, de precariedad y de desequilibrio respecto a las otras dos lenguas oficiales lo que justifica la adopción de medidas correctivas como las que se contienen en los preceptos impugnados. Afirma que, de acuerdo con los datos que expone, aproximadamente la mitad de la población de Arán no tiene como lengua de origen el aranés, puesto que no ha nacido en Arán. En cambio, un 81 por ciento de la población de Arán tiene como lengua oficial del lugar de origen la lengua castellana, puesto que el 25 por ciento de la población nacida en el extranjero, procede de países cuya lengua oficial es el castellano. Se hace también referencia, en relación al uso de aranés en los ámbitos institucionales y administrativos, a las dos recomendaciones para España, aprobadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa de 21 septiembre 2005 y del 10 de diciembre de 2008, en las que se aconseja a las autoridades españolas adoptar las medidas necesarias para asegurar que un porcentaje adecuado de personal al servicio de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en los territorios de aplicación de la Carta, tenga un conocimiento práctico de las lenguas pertinentes y, especialmente, que se asegure «la presencia de todas las lenguas regionales y minoritarias en los servicios públicos estatales». Igual desequilibrio denuncia en relación a la utilización del aranés en los medios de comunicación públicos.

Por todo lo anterior concluye que otorgar al aranés un uso preferente en el sentido que acaba de exponerse, es una medida idónea, puesto que el uso regular y frecuente del aranés por las instituciones de Arán y las demás administraciones y poderes públicos en ese territorio, permitirá evidenciar ante los ciudadanos que se trata de una lengua oficial y que puede ser usada por y ante los poderes públicos con perfecta normalidad. Es una medida que se ha revelado como necesaria cuando es notorio y se constata con los sucesivos informes estatales que ha mencionado antes que las medidas de fomento y protección adoptadas hasta hoy no bastan para compensar el declive del uso de la lengua aranesa en esos ámbitos. Se trata igualmente de una medida proporcionada, puesto que la diferencia de trato que esa preferencia supone respecto de las otras lenguas oficiales, en la medida que no excluye ni margina el uso de las demás lenguas oficiales. Por tanto estima que no cabe aplicar por analogía a estas disposiciones la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional respecto del artículo 6 EAC.

e) Se estima que los preceptos recurridos de la Ley 35/2010 no desarrollan o fijan el alcance de la oficialidad de la lengua occitana. Los preceptos recurridos en nada afectan a la validez ni a los efectos jurídicos del uso del aranés, sino que únicamente

recogen medidas que destacan o resaltan el uso de ésta a fin de garantizar el uso del aranés por los poderes públicos pero sin excluir el de las otras dos lenguas oficiales en el territorio. Y ello, en ejercicio de la competencia de normalización lingüística que el artículo 143.3 EAC reconoce a la Generalitat de Cataluña. Es la ley autonómica y no el Estatuto de Autonomía, el instrumento normativo idóneo para establecer medidas, más o menos temporales o circunstanciales, que resulten adecuadas y sean proporcionadas a las necesidades concretas del proceso de normalización y de la situación de desequilibrio lingüístico existente. Señala que es el propio preámbulo de la Ley el que deja constancia de la naturaleza estrictamente normalizadora, de protección y fomento de la lengua occitana que tienen las medidas de preferencia de uso de esa lengua adoptadas por la Ley 35/2010. Considera que el artículo 2.3 no concede un privilegio constitucional al aranés en perjuicio de las otras lenguas cooficiales, ni posterga o excluye el uso del castellano y catalán en su beneficio por parte de las instituciones y administraciones en Arán. Por ello entiende que no vulnera el artículo 3.1 CE ni el artículo 6.2 EAC, sino que sirve precisamente al mandato de respetar y proteger la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España impuesto por el artículo 3.3 CE.

En concreto, indica que el apartado a) del citado precepto no impone un mandato absoluto e incondicional sino que está expresado a modo de principio orientativo genérico, y su alcance exacto ha sido modulado en artículos posteriores en los que se concretara de distinta manera el uso del aranés en función de cada ámbito concreto de uso lingüístico. Aprecia que lo mismo debe decirse de la letra b) del artículo 2.3 de la citada Ley, del que no cabe deducir de la normalidad de uso a la que alude, exclusión ni postergación de las demás lenguas oficiales, sino una pura medida de protección y fomento para restablecer el equilibrio en la utilización de las lenguas oficiales actualmente tan descompensado en detrimento, precisamente de la aranesa. Tampoco estima que la posición preferente de la versión aranesa en los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente por el público en Arán prevista en el artículo 5.4 de la Ley 35/2010, menoscabe la oficialidad de las tres lenguas cooficiales en el citado territorio. La preferencia a la que hace referencia el citado artículo no altera, afecta ni incide en la igualdad formal que exige el carácter oficial de las tres lenguas oficiales en Arán. Se está optando por destacar la versión en aranés de los impresos, documentos o formularios para fomentar su uso, minoritario, y dignificar el uso público de la lengua oficial más requerida de protección. Descarta, igualmente, que la preferencia del uso del aranés del artículo 5.7 que impone a la Administración del Estado en Arán, «en los términos que ésta determine», vulnere la oficialidad del castellano ni las competencias del Estado, ya que solo prescribe una preferencia genérica de una de las lenguas cooficiales que puede tener muchísimas concreciones distintas, y que la propia Administración del Estado deberá plasmar en la forma que en cada caso estime más adecuada. Se trata, por tanto, de un ejercicio por la Generalitat de Cataluña de su competencia de normalización lingüística del aranés conforme a lo previsto en el artículo 143.2 EAC, reenviando a los órganos competentes del Estado la regulación. Finalmente rechaza que el artículo 6.5 de la citada Ley viole las cláusulas lingüísticas de los artículos 3.1 y 2 CE y 6.2 EAC por las mismas razones ya expuestas, pues lo que en él se dispone no resulta sino una pura medida de normalización lingüística que no posterga ni excluye ni el castellano ni el catalán.

f) La Letrada del Parlamento catalán termina su escrito solicitando se subsane el error padecido en la providencia dictada el 13 de septiembre de 2011 y acote el objeto del recurso y la suspensión producida inicialmente a dicha parte de los preceptos recurridos, y dicte sentencia en la que se desestime en su integridad el recurso planteado y se declare que la preferencia del uso del aranés prevista en los artículos 2.3, 5.4, 5.7 y 6.5 de la Ley del Parlamento catalán 35/2010, de 1 de octubre, resulta plenamente conforme con la Constitución española. Finalmente, mediante otrosí

se solicita el levantamiento de la suspensión producida inicialmente de los citados preceptos.

8. Por providencia de 31 de octubre de 2011, el Pleno del Tribunal acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones que formularon los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña y oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiera lo que considerara conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

9. El Abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 10 de noviembre de 2011, solicitó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los preceptos recurridos «en lo referente al uso del aranés como lengua de uso preferente».

10. Por ATC 183/2011, de 14 de diciembre, se acordó mantener la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados «en lo relativo a la preferencia del uso de occitano, aranés en Arán, respecto del castellano y del catalán».

11. Mediante providencia de 7 de febrero de 2018, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 8 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad tiene por objeto los artículos 2.3, 5.4, 5.7 y 6.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán. Para el Abogado del Estado, el reconocimiento de la condición de lengua de uso preferente del occitano, aranés en Arán, respecto del castellano y del catalán, que derivaría de los preceptos impugnados sería contraria a los apartados uno y dos del artículo 3 CE y al artículo 6.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, EAC). Solicita, por tanto, la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos legales impugnados «en lo referente al uso del aranés como lengua de uso preferente».

Tanto los Abogados de la Generalitat como la Letrada del Parlamento catalán interesan la desestimación íntegra del recurso. Consideran que los preceptos impugnados articulan, a través de la declaración de la preferencia del aranés, una medida de protección lingüística perfectamente lícita y proporcionada, tendente a corregir la situación de desequilibrio respecto de las lenguas castellana y catalana, que se inscribe en la actividad de fomento y protección del aranés. Dicha medida se adopta en el ejercicio de la competencia de normalización lingüística conforme al artículo 143.2 EAC, y en desarrollo de las correspondientes disposiciones constitucionales (arts. 3.2 y 3 y 148.17 CE) y estatutarias (arts. 6.5, 50.1, 36 y 143.2 EAC).

Los preceptos objeto de recurso, impugnados únicamente en lo que tienen de atribución al aranés de la condición de lengua de uso preferente, son los siguientes:

a) El artículo 2.3, que dispone:

«El aranés, como lengua propia de Arán, es: a) La lengua de uso preferente de todas las instituciones de Arán, especialmente del Conselh Generau d' Aran, la Administración local y las entidades que dependen de ellos, los medios de comunicación públicos, la enseñanza y la toponimia. b) La lengua normalmente utilizada por las administraciones catalanas en sus relaciones con Arán, en la forma determinada por la presente ley.»

b) Los apartados 4 y 7 del artículo 5, según los cuales:

«La Generalitat, en Arán, debe utilizar normalmente el aranés en las relaciones de sus órganos y entes con la ciudadanía. La Generalitat debe disponer de los medios personales y materiales necesarios para garantizar el derecho de las personas a utilizar el aranés y a ser atendidas en aranés, oralmente y por escrito. En los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público en Arán, la Generalitat, sin perjuicio de lo establecido por la legislación respecto a las demás lenguas oficiales, debe utilizar el aranés y debe otorgarle una posición preferente.»

Por su parte, el apartado 7 del citado artículo dice:

«En Arán, la Administración del Estado, en los términos que esta determine, debe utilizar preferentemente el aranés, como lengua propia de este territorio. Las actuaciones administrativas orales y escritas realizadas en aranés en Arán por los órganos de la Administración del Estado son válidas, en cuanto a la lengua, sin necesidad de traducción. Todas las personas tienen derecho a dirigirse a la Administración del Estado y a ser atendidas por ella en aranés, sin que pueda exigírseles ningún tipo de traducción.»

c) El primer inciso del artículo 6.5 que establece:

«Las instituciones de la Generalitat a que se refiere el artículo 2.2 del Estatuto de autonomía y los entes locales que ejercen competencias en Arán deben utilizar preferentemente el aranés en sus relaciones institucionales en Arán. También pueden utilizarlo los demás entes locales en sus relaciones con las instituciones aranesas.»

2. A los efectos de situar adecuadamente el objeto del recurso en su contexto resulta conveniente una breve referencia al contenido de la Ley 35/2010, así como a la regulación estatutaria que resulta de aplicación al caso.

a) La exposición de motivos de la Ley 35/2010 expone los principales hitos históricos relativos a la lengua occitana, denominada aranés en Arán, como elemento de la identidad lingüística de este territorio que ha sido reconocido y amparado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuyo artículo 6.5 ha establecido su oficialidad en Cataluña de manera que esta Comunidad constituye el único territorio del Estado con tres lenguas oficiales.

Según la mencionada exposición de motivos, los cambios en el marco jurídico del aranés hacen necesario adecuar su régimen jurídico al nuevo Estatuto para lo cual la ley se orienta a reconocer, proteger y promover el occitano en su variedad aranesa «en todos los ámbitos y sectores» como lengua oficial en Cataluña. Respecto al nivel de protección, el criterio es «la extensión al régimen jurídico del occitano, en su variedad aranesa, como lengua propia que es de todo el territorio de Arán y como lengua oficial en Cataluña, del contenido propio de estos conceptos en el ordenamiento lingüístico catalán». Se adopta lo que se denomina una «perspectiva generosa» en cuanto a la determinación del alcance, usos y efectos jurídicos de la oficialidad aun cuando sea objeto de una protección más intensa en Arán que en el resto de Cataluña. En segundo lugar, acerca del objetivo de promoción, la exposición de motivos afirma que la norma ofrece una amplia cobertura legal para las medidas de fomento y difusión del aranés en todos los ámbitos y sectores. La regulación legal diferencia varios planos. En el institucional, establece el deber de usar normalmente el aranés por parte de las instituciones aranesas y de los servicios y organismos de la Generalitat en Arán «sin perjuicio del derecho de los ciudadanos de escoger otra lengua oficial». Determina la exclusividad de la denominación tradicional aranesa de los topónimos y el derecho a la regularización de nombres y apellidos de acuerdo con la grafía occitana. En el de la enseñanza, configura el aranés como vehículo de expresión y aprendizaje habitual en los centros docentes de Arán y en el de los medios de comunicación fija los principios rectores del uso de esta lengua en el ámbito de la comunicación audiovisual. La ley incorpora medidas de fomento y protección del aranés bajo el principio general de impulsar su normalización «de acuerdo con los compromisos establecidos en la Carta europea de las lenguas regionales o minoritarias». El articulado de la Ley se organiza en siete capítulos. El primero contiene los principios generales de la regulación legal, el segundo se refiere al uso institucional de la lengua, el tercero a la onomástica, el cuarto a la enseñanza, el quinto a su empleo en títulos y certificados, el sexto a los medios de radiodifusión y televisión y el séptimo al fomento y difusión de la lengua occitana.

b) Por otro lado, el examen de la regulación estatutaria de esta cuestión exige partir de la constatación de la condición del aranés como lengua oficial, conforme a lo que dispone el artículo 6.5 EAC, norma de la que deriva el reconocimiento de

la oficialidad del aranés, si bien de manera más limitada que en el caso del catalán. Según este precepto: «La lengua occitana, denominada aranés en Arán, es la lengua propia de este territorio y es oficial en Cataluña, de acuerdo con lo establecido por el presente Estatuto y las leyes de normalización lingüística».

Por su parte el artículo 11.2 EAC señala que: «Los ciudadanos de Cataluña y sus instituciones políticas reconocen a Arán como una realidad occitana dotada de identidad cultural, histórica, geográfica y lingüística, defendida por los araneses a lo largo de los siglos. El presente Estatuto reconoce, ampara y respeta esta singularidad y reconoce Arán como entidad territorial singular dentro de Cataluña, la cual es objeto de una particular protección por medio de un régimen jurídico especial». La norma a la que hace referencia el artículo 11.2 EAC es la Ley 1/2015, de 5 de febrero, del régimen especial de Arán, norma que, sin embargo, no afecta a la vigencia de la que ha sido parcialmente impugnada en este proceso.

El artículo 36 EAC contempla los «derechos con relación al aranés», disponiendo:

«1. En Arán todas las personas tienen el derecho a conocer y utilizar el aranés y a ser atendidas oralmente y por escrito en aranés en sus relaciones con las Administraciones públicas y con las entidades públicas y privadas que dependen de las mismas.

2. Los ciudadanos de Arán tienen el derecho a utilizar el aranés en sus relaciones con la Generalitat.

3. Deben determinarse por ley los demás derechos y deberes lingüísticos con relación al aranés.»

Finalmente, el artículo 50 EAC, dedicado al «Fomento y difusión del catalán», dispone la aplicación al aranés del principio según el cual los poderes públicos deben protegerlo en «todos los ámbitos y sectores y deben fomentar su uso, difusión y conocimiento» (art. 50.1 EAC) y el artículo 143.2 EAC establece la competencia de la Generalitat y también del Conselh Generau d'Aran sobre la normalización lingüística del occitano, denominado aranés, en Arán.

De acuerdo con su artículo 6.5, el Estatuto de Autonomía de Cataluña remite expresamente al legislador ordinario la determinación de la oficialidad del occitano, que deriva de la condición del aranés como lengua propia de una parte del territorio de Cataluña, Arán. Esta situación es, por tanto, diferente de la que corresponde a la oficialidad de la lengua catalana (arts. 6.1 y 2 EAC), cuyo alcance y efectos están reconocidos estatutariamente y derivan de la condición del catalán como lengua propia de la totalidad del territorio de Cataluña. Al respecto la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 4, recuerda que el artículo 3.2 CE «remite la regulación de la oficialidad de las lenguas españolas distintas del castellano a los Estatutos de Autonomía de las respectivas Comunidades Autónomas, y, sobre la base de éstos, a sus correspondientes órganos competentes, con el límite que pueda proceder de reservas constitucionales expresas. Los Estatutos contienen, de esta suerte, mandatos a las correspondientes instituciones autonómicas para regular la cooficialidad de las lenguas propias de las respectivas Comunidades Autónomas». Conviene advertir también ahora, que, como apunta el Abogado del Estado en la demanda, la STC 31/2010, de 28 de junio, desestimó por falta de fundamentación la impugnación del artículo 6.5 EAC (FJ 14) y aceptó implícitamente la constitucionalidad de la declaración estatutaria de cooficialidad para el aranés en los términos allí previstos al desestimar la impugnación del artículo 36 EAC (FJ 25).

3. Atendiendo al modo en que la controversia se plantea es preciso abordar ahora el encuadramiento material de los preceptos discutidos.

El Abogado del Estado argumenta en su recurso que los preceptos recurridos serían contrarios a los apartados uno y dos del artículo 3 CE y al artículo 6.2 EAC. La impugnación se fundamenta en la doctrina que se entiende sentada por el Tribunal Constitucional en el sentido de otorgar normativamente preferencia en el uso por parte de los poderes públicos a una lengua oficial con relación a otras que también

lo son, es contrario a la Constitución. Así, la demanda considera que los preceptos objetados establecen este trato preferente que sería inconstitucional según la doctrina de este Tribunal.

Los representantes de las instituciones autonómicas entienden, por el contrario, que los preceptos impugnados encuentran amparo en la competencia autonómica en materia de normalización lingüística y fomento de la lengua propia, por cuanto instrumentarían medidas de protección y fomento del aranés conforme a lo dispuesto en el artículo 143.2 EAC.

El encuadramiento que el proceso demanda debe hacerse, conforme a reiterada doctrina constitucional, atendiendo preferentemente al «sentido y finalidad» de la norma (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 4). En principio, la regulación del uso de las lenguas puede entenderse, en función de las concretas previsiones de la norma, bien relacionada con el estatus de oficialidad de esa lengua o bien con las medidas dirigidas al fomento de su utilización. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de declarar que, de lo dispuesto en la materia tanto en la Constitución como en el Estatuto de Autonomía, surge un mandato, una habilitación competencial (que el Tribunal ha calificado como «deber», STC 6/1982, de 22 de febrero, «mandato», STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 8, «habilitación», STC 337/1994, de 23 de diciembre, FJ 7, o como «competencia lingüística», STC 74/1989, de 21 de abril, FJ 2), dirigido a la Generalitat de Cataluña para llevar a cabo, en las condiciones que derivan de la Constitución y el Estatuto, no sólo actividades de fomento de las lenguas oficiales en la Comunidad, sino también para regular los aspectos esenciales de la cooficialidad de las mismas.

Examinando el contenido de los preceptos impugnados es posible concluir que su objeto no es el fomento y difusión del aranés, lo que, en principio, sería una materia ajena al ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica y que se traduce en lo que hemos llamado «un compromiso de promoción de la normalización lingüística» (STC 69/1988, FJ 3).

Por el contrario, todos los preceptos impugnados en este proceso se refieren al régimen de cooficialidad del aranés, pues su objeto y finalidad se circunscribe al desarrollo de su estatuto jurídico en cuanto lengua reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos. Así, el artículo 2.3, ubicado en un capítulo relativo a «Principios generales» y en un precepto intitulado «Lengua propia y lenguas oficiales» se refiere al aranés como lengua propia de Arán, consideración de lengua propia que, en los términos del artículo 6.5 EAC, determina su oficialidad en Cataluña. Además, regula el uso del aranés tanto por las instituciones de Arán, los medios de comunicación públicos, la enseñanza y la toponimia, calificando su uso como «preferente» [apartado a)], como por las Administraciones catalanas en sus relaciones con Arán [apartado b)], señalando aquí que es la «lengua normalmente utilizada» en ese ámbito. El resto de los preceptos impugnados se ubica sistemáticamente en el capítulo II, relativo precisamente al uso institucional del aranés, y se refieren a la utilización del aranés por distintos poderes públicos como la Generalitat (art. 5.4), la Administración General del Estado (art. 5.7) y las instituciones autonómicas y los entes locales en sus relaciones institucionales en Arán (art. 6.5).

En suma, atendiendo a su contenido y ubicación sistemática, se relacionan más estrechamente con el régimen de cooficialidad lingüística que deriva del artículo 3 CE y del artículo 6.5 EAC, régimen que se desarrolla por esta norma, que con las medidas que, en pro del fomento del aranés y de su normalización, puedan promover las instituciones catalanas, a las que, por lo demás, la propia Ley 35/2010 dedica un capítulo específico, el VII, artículos 21 a 25.

Por tanto, la presente impugnación debe resolverse conforme a la doctrina constitucional en materia de cooficialidad lingüística, en particular en lo relativo al uso normal y uso preferente de una lengua cooficial.

4. El punto de partida para enjuiciar el presente recurso ha de ser obviamente el hecho de que la Constitución reconoce la realidad plurilingüe de la Nación española. Como ya se expresara en la STC 82/1986, de 26 de junio, FJ 1, en dicha realidad se constata un valor cultural no sólo asumible, sino también digno de ser promovido, que obtiene de la misma una serie de consecuencias jurídicas en orden a la posible atribución de carácter oficial a las diversas lenguas españolas. De esta manera la Constitución «no se opone a la adopción de una política enfocada hacia la defensa y promoción de la lengua cooficial. Muy al contrario, la Constitución se refiere a la necesidad de proteger y respetar las distintas modalidades lingüísticas de España como parte de nuestro patrimonio cultural (art. 3.3 CE)» (STC 88/2017, de 4 de julio, FJ 5).

Así, de conformidad con la doctrina constitucional, «es oficial una lengua, independientemente de su realidad y peso como fenómeno social, cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación en y entre ellos y en su relación con los sujetos privados, con plena validez y efectos jurídicos» (STC 82/1986, FJ 2). Del artículo 3.2 CE se deriva que la oficialidad de las otras lenguas españolas «lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto» (STC 82/1986, FJ 4), de modo que el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa Comunidad (SSTC 134/1997, de 17 de julio, FJ 2; 253/2005, de 11 de octubre, FJ 10, y 31/2010, FJ 21). La regulación de la cooficialidad de la lengua propia corresponde a la Comunidad Autónoma, sin que suponga una atribución de competencias específicas que autorice a alterar el marco que deriva de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

La doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional con relación a esta situación de cooficialidad lingüística, ha formulado dos principios de particular relevancia a los efectos de la resolución de este proceso:

i) La normalidad en el uso constituye un presupuesto de la oficialidad y una propiedad de la lengua que es oficial. Idea ya resaltada en el transcrito fundamento jurídico 2 de la STC 82/1986. En desarrollo de la misma idea, la STC 31/2010, FJ 14, declara «que la “normalidad” de esa lengua (la catalana) no es sino el presupuesto acreditativo de una realidad que... justifica la declaración de esa lengua como oficial en Cataluña, con los efectos y consecuencias jurídicas que, desde la Constitución y en su marco, hayan de desprenderse de esa oficialidad y de su concurrencia con el castellano». Por tanto, la determinación de la normalidad en el uso de una lengua oficial y la atribución de validez y eficacia jurídicas a las actuaciones producidas de acuerdo con ese uso son correctas e incluso naturales, atendiendo al carácter oficial de dicha lengua.

ii) Por el contrario, la determinación de la preferencia en el uso de una lengua oficial respecto de otra (u otras) no es compatible con la Constitución. A diferencia de la noción de «normalidad», la declaración de una lengua como de «uso preferente» en las Administraciones públicas y los medios de comunicación públicos es inconstitucional porque trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de una Comunidad Autónoma. La STC 31/2010 (FJ 14), al fundamentar la declaración como inconstitucional del inciso «y preferente» con relación al uso del catalán que figura en el artículo 6.1 EAC, declaró: «A diferencia de la noción de ‘normalidad’, el concepto de ‘preferencia’, por su propio tenor, trasciende la mera descripción de una realidad lingüística e implica la primacía de una lengua sobre otra... imponiendo, en definitiva, la prescripción de un uso prioritario de una de ellas... en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales que, en ningún caso, pueden tener un trato privilegiado». Todo lo cual fue declarado sin perjuicio «de la proceden-

cia de que el legislador pueda, en su caso, adoptar las adecuadas y proporcionadas medidas de política lingüística tendentes a corregir, de existir, situaciones históricas de desequilibrio de una de las lenguas oficiales respecto de la otra».

Esa misma doctrina se reitera en la STC 165/2013, de 26 de septiembre, FJ 11. Concretamente, con remisión a la STC 31/2010, FJ 14, señala que en aquella:

«[S]e expresaban los diferentes significados de los conceptos «lengua propia», «lengua de uso normal» y «lengua preferente» en relación a la lengua autonómica, precisando su relación con la lengua castellana. Así, el concepto de «lengua propia» puede definirse como la lengua característica, histórica, privativa, por contraste con la común a todas las Comunidades Autónomas; el de «lengua de uso normal» es el definitorio de una realidad, caracterizada por el uso normal y habitual de la lengua propia en todos los órdenes de la vida social; y el de «lengua preferente» el que implica la primacía de una lengua sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En la citada STC 31/2010 ya se indicaba que el concepto de lengua preferente es el único vedado constitucionalmente, en tanto que impone la prescripción de un uso prioritario de una de las lenguas, en perjuicio del equilibrio inexcusable entre dos lenguas igualmente oficiales y que en ningún caso pueden tener un trato privilegiado, todo ello sin olvidar la procedencia de que el legislador pueda adoptar medidas correctoras, de protección o fomento tendentes a evitar una posición secundaria o de postergación que alguna de las lenguas pudiera tener.»

En suma, la doctrina constitucional ha sentado el principio de que la regulación de la cooficialidad lingüística no puede imponer la primacía de una de las lenguas oficiales en relación con otra, ni suponer una postergación o menoscabo de alguna de ellas. Por tanto, la cooficialidad ha de sujetarse a un patrón de equilibrio o igualdad entre lenguas, de forma que en ningún caso ha de otorgarse prevalencia o preponderancia de una lengua sobre otra. Resulta de lo anterior que también las medidas para garantizar el respeto y protección de la lengua propia tienen límites pues ha de admitirse el riesgo de que las disposiciones que adopten las Comunidades Autónomas pueden afectar al uso de la otra lengua cooficial y, de este modo, a la ordenación del pluralismo lingüístico que garantizan la Constitución y los respectivos Estatutos de Autonomía. Así pues, el fomento y promoción del aranés en todos los ámbitos, como medida de política de normalización de una lengua minoritaria está sometido a límites. Uno de tales límites es que las medidas adoptadas no han de afectar a la preservación del equilibrio entre las lenguas cooficiales, que impide atribuir carácter preferente a ninguna de ellas. En tal sentido señala la STC 165/2013, FJ 5, «desde la perspectiva constitucional, el ejercicio de la potestad legislativa en materia lingüística encuentra sus límites en la necesaria preservación de la garantía de uso normal de las lenguas cooficiales y en la prohibición de medidas excluyentes, peyorativas o desproporcionadas que impliquen un desequilibrio para alguna de las lenguas oficiales». Doctrina recogida posteriormente en las SSTC 86/2017, FJ 6; 87/2017, FJ 11, y 88/2017, FJ 5, todas ellas de 4 de julio.

5. Conforme a la anterior doctrina puede ya iniciarse el enjuiciamiento de las disposiciones cuestionadas.

El artículo 2.3 se ocupa del «aranés como lengua propia de Arán», disponiendo, en su apartado a), que es «la lengua de uso preferente de todas las instituciones de Arán, especialmente del Conselh Generau d' Aran, la Administración Local y las entidades que dependan de ellos, los medios de comunicación públicos, la enseñanza y la toponimia».

Este precepto, ya sin la proclamación del carácter preferente del aranés, se desarrolla en las normas de la Ley 35/2010 relativas a la onomástica (arts. 11 y 12), enseñanza (arts. 13 a 16) y medios de radiodifusión y televisión (arts. 19 y 20).

Como ha quedado expuesto, el Abogado del Estado aduce que el carácter preferente otorgado por el citado precepto al aranés, «como lengua propia de Arán»,

vulnera los apartados uno y dos del artículo 3 CE y el artículo 6.2 EAC. Considera que si el artículo 6.1 EAC fue declarado inconstitucional por la STC 31/2010, igualmente debe hacerse respecto de la misma declaración de preferencia de una lengua cooficial, el aranés, en detrimento de las otras dos lenguas cooficiales [art. 2.3 a)]. Preferencia que implícitamente se reafirma en el apartado b) del artículo 2.3, al convertir el aranés en «la» lengua normalmente utilizada y no en la lengua (una entre tres) normalmente utilizada por las administraciones catalanas, precisamente por la Ley catalana que le otorga primacía, y, por tanto, preferencia, sobre las dos lenguas cooficiales. Los representantes del Parlamento y de la Generalitat de Cataluña consideran, por el contrario, que la preferencia a la que alude el precepto ha de ser entendida como una medida para promover el uso del occitano, denominado aranés en Arán.

Atendiendo a la doctrina anteriormente expuesta acerca de la lengua de uso preferente de las Administraciones públicas y de los medios de comunicación públicos, es posible concluir que la atribución de la condición de uso preferente del aranés en los ámbitos a los que se refiere el artículo 2.3 a) impone la primacía del aranés sobre el catalán y el castellano, también cooficiales en Arán. Prescripción de un uso prioritario que resulta contrario a esa doctrina constitucional, pues además, en dicha atribución de carácter preferente, se guardan evidentes paralelismos con el artículo 6.1 EAC, sobre el que ya se ha señalado que su inciso «y preferente» fue declarado inconstitucional y nulo en la STC 31/2010. Dicha STC 31/2010, FJ 14 a), declaró que la atribución de posición o carácter preferente a una lengua implica la primacía de una sobre otra en el territorio de la Comunidad Autónoma, (en este caso, en territorio aranés) imponiendo un uso prioritario de una de ellas y por eso declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la expresión «y preferente» –fallo, apartado 2– que en el artículo 6.1 EAC atribuía esta condición al catalán.

Cabe añadir a lo anterior que lo que la STC 31/2010 razona respecto a la pretensión del legislador estatutario de atribuir el carácter preferente a una lengua cooficial frente a otra es tanto más aplicable a la posición que pretende atribuir al aranés el legislador autonómico en detrimento de las otras dos lenguas cooficiales en Arán, por territorialmente limitada que esa primacía haya sido establecida (en un sentido similar, ATC 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 6).

Por tanto, la palabra «preferente» del artículo 2.3 a) de la Ley 35/2010 es inconstitucional y nula.

Por el contrario, el apartado b) de este mismo artículo 2.3 («La lengua normalmente utilizada por las administraciones catalanas en sus relaciones con Arán, en la forma determinada por la presente ley») no merece ese mismo reproche en la medida en que califica al aranés como lengua normalmente utilizada por las administraciones catalanas en sus relaciones con Arán, lo que resulta conforme con la doctrina que antes se ha expuesto. Dicha declaración de uso normal no implica ni exclusión ni preferencia del aranés sobre las otras dos lenguas también oficiales en Arán, ni tampoco pretende privar al castellano y al catalán de esa cualidad de lenguas de uso normal en Arán [STC 86/2017, FJ 6 a)]. Interpretado en esos términos el artículo 2.3 b) no es inconstitucional y así se dispondrá en el fallo.

6. Los apartados 4 y 7 del artículo 5 de la Ley 35/2010 se impugnan por entender que reiteran la posición preferente del aranés sobre el catalán y el castellano, respecto a los «impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público en Arán» (art. 5.4) por y ante las Administraciones en Arán, así como por su imposición a la Administración general del Estado.

El Abogado del Estado considera que tales previsiones vulneran los apartados uno y dos del artículo 3 CE y el artículo 6.2 del EAC. Los Letrados de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña entienden que se trata de medidas que fomentan y promocionan la utilización del aranés y, en el caso del artículo 5.7, la remisión que contiene hace que se respeten las competencias estatales.

a) El artículo 5, en su apartado 4, establece que la Generalitat, en Arán, «debe utilizar normalmente el aranés», lo que no ha sido cuestionado por el Abogado del Estado. De hecho se conecta con la previsión del artículo 36.1 EAC, según la cual todas las personas tienen el derecho a «utilizar el aranés y a ser atendidas [...] en sus relaciones con las Administraciones públicas y con las entidades públicas y privadas que dependen de las mismas». Uso normal que es consecuencia de su oficialidad y no supone ni exclusión ni preferencia en la utilización de otra lengua oficial.

Sin embargo, en el inciso final del apartado, nuevamente se impone a la Generalitat que otorgue al aranés «una posición preferente» con referencia a su empleo en los impresos, formularios y textos administrativos de uso frecuente al alcance del público en Arán. Esta determinación no es acorde con las condiciones de equilibrio en la regulación del uso de lenguas oficiales que se desprende de la doctrina constitucional, pues el sistema de cooficialidad lingüística conlleva la igualdad de tratamiento de cualquiera de las tres lenguas oficiales en Arán, sin establecer preferencia respecto de ninguna de ellas.

Por esa razón el inciso «y debe otorgarle una posición preferente» del artículo 5.4 de la Ley 35/2010 es inconstitucional y nulo.

b) La queja que se plantea sobre el artículo 5.7 se circunscribe al inciso «en Arán, la Administración del Estado, en los términos que esta determine, debe utilizar preferentemente el aranés, como lengua propia de este territorio», ya que se entiende que del mismo deriva una obligación para que la Administración general del Estado utilice con carácter preferente el aranés.

La Administración general del Estado no puede desconocer la oficialidad del aranés declarada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues «la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos» (STC 82/1986, FJ 2). Esa declaración habilita a la Comunidad Autónoma a «determinar el alcance de la cooficialidad, que se deriva inmediatamente de la Constitución y de su Estatuto de Autonomía y es inherente al concepto de aquella, correspondiendo a la Administración estatal la ordenación concreta de la puesta en práctica de aquella regulación legal en cuanto afecte a órganos propios» (STC 82/1986, FJ 5). Igualmente la doctrina constitucional ha señalado que «determinar cuáles sean las consecuencias genéricas o el alcance del contenido inherente de la oficialidad es cosa que aquí no es necesario analizar con pretensiones de exhaustividad. A los efectos de este proceso constitucional basta señalar que el Tribunal siempre ha considerado como tales, entre otras, el establecimiento de los derechos y deberes lingüísticos de los ciudadanos frente a todas las Administraciones públicas –por ejemplo, el derecho a poder dirigirse a ellas en cualquiera de las lenguas oficiales en la Comunidad– y la proclamación de la plenitud e igualdad de efectos jurídicos de los documentos redactados en cualquiera de esas lenguas» (por todas, SSTC 123/1988, FJ 5 y 56/1990, FJ 40). Consecuencia de lo anterior es que «el ciudadano tiene derecho a usar indistintamente el castellano o la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma en sus relaciones con el conjunto de las instituciones públicas que se ubican en el territorio de esa Comunidad» (STC 86/2017, de 4 de julio, FJ 6, y las que allí se citan).

No obstante lo anterior, este precepto dispone una preferencia a favor del uso del aranés incompatible con el orden constitucional según lo anteriormente expuesto. La imposición de esa preferencia del aranés por el legislador catalán a la Administración general del Estado vulnera la oficialidad del catalán y del castellano y la competencia que corresponde al legislador estatal en punto a la regulación concreta del

uso del aranés por la mencionada Administración general del Estado. La cláusula «en los términos que ésta [la Administración del Estado] determine» no salva la inconstitucionalidad apreciada, ya que cualesquiera que fueran esos términos que corresponde determinar al Estado, deberían preservar la efectividad del mandato legal de dar preferencia al aranés.

Consecuentemente, la palabra «preferentemente» del artículo 5.7 de la Ley 35/2010 es inconstitucional y nula.

7. El artículo 6.5 impone a las instituciones de la Generalitat y a los entes locales que ejercen competencias en Arán el deber de utilizar preferentemente el aranés «en sus relaciones institucionales en Arán».

Para el Abogado del Estado, dicho precepto vulnera los apartados 1 y 2 del artículo 3 CE y el artículo 6.2 EAC, por imponer la preferencia del aranés «en las relaciones institucionales en Arán» de las instituciones de la Generalitat mencionadas en el artículo 2.2 EAC y de los entes locales que ejercen competencias en Arán. Las representaciones procesales de la Generalitat y del Parlamento de Cataluña estiman que la norma supone una especial medida de protección y promoción del aranés que favorece su utilización.

El precepto impone este deber de uso preferente a las instituciones de la Generalitat incluidas en el artículo 2.2 EAC (el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña) y a los entes locales que ejercen competencias en Arán.

La utilización del aranés por parte de la Generalitat y de los entes locales en sus relaciones institucionales en Arán deriva de su carácter de lengua propia del territorio de Arán y oficial en Cataluña que el artículo 6.5 EAC le confiere de acuerdo con las previsiones del mismo Estatuto de autonomía y de las leyes de normalización lingüística. Este uso institucional de la lengua aranesa supone la explicitación del reconocimiento de su carácter oficial, al mismo tiempo que fomenta y promueve su utilización.

Pese a lo anterior, estamos ante un nuevo caso en que la Ley 35/2010 no se limita a regular el uso institucional del aranés, sino que prescribe su uso preferente en dicho ámbito, lo cual no puede reputarse acorde con la Constitución ni con la doctrina constitucional que se ha expuesto. El hecho de que esta prescripción concreta tenga un ámbito de aplicación circunscrito a las relaciones institucionales en Arán de las instituciones de la Generalitat y de los entes locales que ejercen competencias allí no es óbice para apreciar que concurren las mismas razones de inconstitucionalidad respecto al criterio de preferencia que se establece. Por otra parte lo que resulta inconstitucional en este precepto no es el hecho de que el aranés sea empleado en la práctica entre la Generalitat y los entes locales en sus relaciones institucionales, sino que el uso preferente sea impuesto por la norma en detrimento de las otras lenguas oficiales.

Por lo expuesto, la palabra «preferentemente» del artículo 6.5 de la Ley 35/2010 es inconstitucional y nula.

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 la inconstitucionalidad y nulidad de la palabra «preferente» del artículo 2.3 a), el inciso «y debe otorgarle una posición preferente» del artículo 5.4 y la palabra «preferentemente» de los artículos 5.7 y 6.5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán.

2.º Declarar que el artículo 2.3 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 35/2010, de 1 de octubre, del occitano, aranés en Arán es constitucional siempre que se interprete en los términos del fundamento jurídico 5.

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

Dada en Madrid, a ocho de febrero de dos mil dieciocho.

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

Recurs d'inconstitucionalitat 4362/2017, interposat pel president del Govern de l'Estat, contra l'article 5 de la Llei 17/2017, de l'1 d'agost, del Codi tributari de Catalunya i d'aprovació dels llibres primer, segon i tercer, relatius a l'Administració tributària de la Generalitat

381-00016/11

INTERLOCUTÒRIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LA SUSPENSÍO
Reg. 1066 / Coneixement: Mesa del Parlament, 27.02.2018

Tribunal Constitucional

Pleno. Auto 11/2018, de 7 de febrero de 2018

Auto: 11/2018

Fecha: 07/02/2018

Sala: Pleno

Magistrados: Excms. Srs. don Juan José González Rivas, 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 y don Cándido Conde-Pumpido Tourón

Núm. registro: 4362-2017

Asunto: Levantamiento o mantenimiento de la suspensión

Fallo: Mantener parcialmente la suspensión en el recurso de inconstitucionalidad 4362-2017, interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat.

Auto

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 8 de septiembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley de la Generalitat de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat, en cuanto aprueba los artículos 111-1, 111-2, 111-3, 111-4, 111-5, 111-6 apartado primero, 111-7, 111-8 apartados primero, tercero y quinto, 122-1, 122-2, 122-3 apartado primero c), 122-4, 122-5, 122-6, 122-7 y 122-10 apartado sexto, del libro primero, así como los artículos 217-3-3 d) y e), 217-5.3 c), 221-1 apartados primero y cuarto, 221-2 apartados l d) y l f), 222-4, 222-5, 223-1 y 223-2 y la disposición adicional tercera apartado primero del libro segundo. En el recurso se invocan expresamente los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitu-

cional (LOTC) a fin de que se produzca la suspensión de la aplicación de los artículos 122-10.6, 217-3.3 d) y e), 217-5.3 c), 223-1 y 223-2 del referido Código tributario de Cataluña.

2. Por providencia de 12 de septiembre de 2017 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Primera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece 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 quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren pertinentes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el *Boletín Oficial del Estado* y en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*. También se hizo constar que el Presidente del Gobierno había invocado el artículo 161.2 de la Constitución respecto a los artículos 122-10.6, 217-3.3 d) y e), 217-5.3 c), 223-1 y 223-2 del Código tributario de Cataluña, lo que produjo la suspensión de su vigencia y aplicación desde la fecha de interposición del recurso –8 de septiembre de 2017– para las partes del proceso y desde la fecha en la que la incoación fue publicada en el *Boletín Oficial del Estado* para los terceros –13 de septiembre de 2017–.

3. Por escritos registrados en este Tribunal los días 19 y 20 de septiembre de 2017, los Presidentes del Senado y del Congreso de los Diputados comunicaron los acuerdos de las Mesas de las respectivas Cámaras de personarse en este procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del artículo 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el 28 de septiembre de 2017 en este Tribunal, el Letrado del Parlamento de Cataluña comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento solicitando una prórroga del plazo concedido para formular alegaciones. Por providencia de 2 de octubre de 2017, se acordó tenerle por personado y prorrogarle en ocho días más el plazo inicialmente concedido.

5. La Abogada de la Generalitat de Cataluña, en escrito registrado en este Tribunal el 5 de octubre de 2017, se personó en nombre de la misma, y solicitó una prórroga de ocho días en el plazo concedido para formular alegaciones, la cual le fue concedida mediante providencia de 6 de octubre de 2017.

6. En fecha de 17 de octubre de 2017 tuvo entrada en el registro general de este Tribunal el escrito de alegaciones que formula la Abogada de la Generalitat, en la representación que legalmente ostenta, instando la íntegra desestimación del recurso. Y por otrosí solicitó el levantamiento inmediato de la suspensión de los artículos 122-10.6, 217-3.3 d) y e), 217-5.3 c), 223-1 y 223-2 del Código tributario de Cataluña, a fin de que recuperasen su plena eficacia y aplicación, sin que debiera esperarse al transcurso de cinco meses desde la interposición del recurso.

Como fundamento de esta solicitud el escrito alegó las siguientes consideraciones específicas, tras recordar la doctrina constitucional consolidada sobre la cuestión:

a) Los preceptos suspendidos forman parte de una ley que tiene como objetivo disponer de un texto legal coherente y comprensible para todos los ciudadanos, que reúna de forma sistematizada en un solo texto legal toda la legislación tributaria, por lo que la posibilidad de mantener su suspensión debe ser contemplada como verdaderamente excepcional y únicamente procedente si la parte actora demostrase que la aplicación de los preceptos produciría unos perjuicios graves e irreparables al interés general o a terceros afectados, no pudiéndose fundamentar en el *fumus boni iuris* de las pretensiones de las partes y debiendo por el contrario atender a la presunción de legitimidad de las normas.

b) En el presente caso el levantamiento de los preceptos suspendidos no causaría perjuicios graves e irreparables al interés general o a los terceros afectados y sí produciría graves perjuicios al normal desenvolvimiento de la Administración tributaria de Cataluña. A continuación se lleva a cabo una ponderación de los intereses en

juego, así como una valoración de los perjuicios que ocasiona el mantenimiento de la suspensión de los mencionados preceptos del código tributario.

El levantamiento de la suspensión del artículo 122-10.6 no perjudica a los intereses generales del Estado o de terceros al permitir determinar mediante acuerdo entre la Administración tributaria y los contribuyentes las obligaciones tributarias de los mismos, pues se ajusta a lo estipulado en el artículo 86 de la Ley 39/2015 que regula la terminación convencional y, por tanto, los acuerdos adoptados en el marco de la Ley han de contribuir al ejercicio de la acción administrativa tributaria de forma más ágil y eficaz.

Los procedimientos de selección de personal de los artículos 217-3.3 d y e) y 217-5-3 c) no perjudican los intereses generales del Estado, pues es necesario disponer de manera inmediata de profesionales con un importante grado de conocimiento de la materia, acreditada en otros cuerpos de funcionarios, por lo que el mantenimiento de la suspensión de dichos preceptos iría en detrimento de la provisión inmediata de profesionales capacitados.

El artículo 223-1 tampoco perjudica los intereses generales del Estado al reproducir el régimen extraordinario para la unificación de criterio de forma idéntica al que ha estado vigente hasta el momento de acuerdo con el Decreto 158/2007 y que es idéntico al regulado en el artículo 242 de la Ley general tributaria (LGT) salvo en su denominación. En cambio, el mantenimiento de su suspensión hace inoperativo un recurso administrativo que debe contribuir a limitar los pleitos tributarios ante los tribunales de justicia.

Finalmente, el procedimiento de unificación de criterio de los órganos económico-administrativos de la Generalitat del artículo 223-2 es análogo al previsto por el Estado; simplemente se ha adaptado en relación con la organización de la Junta de Tributos de Cataluña y ello se adecua al artículo 228.4 LGT y encaja en las competencias asumidas por la Generalitat en el artículo 205 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).

7. Por escrito registrado el 19 de octubre de 2017 el Letrado del Parlamento de Cataluña, en la representación que legalmente ostenta, formuló alegaciones en el presente procedimiento oponiéndose a la demanda del recurso de inconstitucionalidad. Y por otrosí solicitó el levantamiento inmediato de la suspensión de los preceptos impugnados, con base en alegaciones idénticas a las formuladas por la Abogada de la Generalitat que se han resumido anteriormente.

8. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado el día 31 de octubre de 2017, evacuó el trámite conferido por providencia de 23 de octubre de 2017, interesando el mantenimiento de la suspensión, por los motivos que, sintéticamente se exponen a continuación:

a) Comienza señalando que el Tribunal Constitucional tiene declarado que para la resolución de este tipo de incidentes es necesario ponderar, de un lado, los intereses implicados, tanto el general y público como el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que se irrogan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Esta valoración debe hacerse mediante el examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones contenidas en la demanda (AATC 88/2008, de 2 de abril, FJ 2; 56/2010, de 19 de mayo, FJ 3; 104/2010, de 28 de julio, FJ 2, y 105/2010, de 29 de julio, FJ 2). A la parte demandante habrá de exigírsele que razone suficientemente la previsibilidad de los perjuicios en el caso de levantarse la suspensión.

En un proceso constitucional en el que se ventilan cuestiones competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el *fumus boni iuris* que fundamenta toda medida cautelar dictada en un procedimiento judicial se conecta de manera esencial también con el grado de unidad legislativa que ha de tener la regulación derivada o aprobada en ejecución de la competencia legislativa estatal, al menos a nivel básico para todo el país. Así, un criterio para mantener la suspensión de la

norma recurrida ha sido la doctrina de la apariencia de buen derecho en los supuestos en los que la norma impugnada guarde «similitud intensa o coincidencia literal» con normas ya impugnadas y declaradas inconstitucionales por el propio Tribunal Constitucional (AATC 183/2011, FJ 4, y 41/2016, FFJJ 3 y 4).

b) Entrando ya en el análisis de cada precepto, señala, en primer lugar, que el artículo 122-10 del Código tributario de Cataluña contempla un tipo de entendimientos –en definitiva unos negocios transaccionales y eventuales renunciaciones, totales o parciales de mayor o menor amplitud, respecto del crédito tributario– que no están reconocidos en el sistema tributario español y recaerían sobre una materia incluida dentro del ámbito de aplicación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, general tributaria: la norma impugnada afecta al principio de indisponibilidad del crédito público reconocido en el artículo 18 LGT. Además, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el alcance de la Ley general tributaria, señalando que es «una verdadera norma de unificación de criterios a cuyo través se garantiza el mínimo de uniformidad imprescindible en los aspectos básicos del régimen tributario» (STC 66/1998, de 18 de marzo, FJ 14), fundamental también «para garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones públicas» (SSTC 14/1986, de 31 de enero, FJ 14; 161/2012, de 20 de septiembre, FJ 7; 73/2016, de 18 de febrero, FJ 5, y 108/2015, de 28 de mayo, FJ 3). Por tanto, la regulación de los entendimientos incide de lleno en la exigencia constitucional de un tratamiento común del contribuyente ante todas las Administraciones públicas, lo que está vedado a la ley autonómica.

En segundo lugar, considera que los artículos 217-3.3 d) y e) y 217-5.3 c) resultan inconstitucionales por vulnerar los artículos 23.2 y 149.1.18 CE, en la medida en que contemplan un posible acceso por el «turno de promoción interna» a funcionarios que pertenezcan a cuerpos y escalas de otras Administraciones públicas de los subgrupos A1 y A2. Esa regulación adolece de algunos de los defectos de inconstitucionalidad apreciados por la STC 238/2015, de 19 de noviembre, FJ 5. De ello se deduce que «de cara al mantenimiento de la suspensión de dichos preceptos en esta pieza separada, cabría apreciar que se da la circunstancia de identidad sustancial con lo resuelto en aquella sentencia invocada, 238/2015, de 19 de noviembre, con lo que, a la postre, se daría la concurrencia de una situación de *fumus boni iuris* que serviría como fundamento para mantener la suspensión cautelar de los preceptos de la ley autonómica en este proceso impugnada».

Por último, se refiere a los artículos 223-1 y 223-2. El primero configura el recurso extraordinario para la unificación de criterio con carácter análogo al actual «recurso extraordinario para la unificación de la doctrina» regulado en el artículo 243 LGT: se reitera la tacha de inconstitucionalidad relativa al establecimiento de un recurso sin cabida en el sistema común y básico de la Ley general tributaria. Y el segundo establece una figura similar a la prevista en los artículos 229-1 d), párrafo segundo, y 229.3 LGT para la adopción de resoluciones de unificación de criterio. Con ello se amplía el sistema de unificación de criterio, al atribuirse al Pleno la competencia para dictar resoluciones en unificación de criterio en el supuesto de que las resoluciones dictadas por determinado órgano de la Junta contengan criterios diferentes a las dictadas por otro órgano o que tengan especial trascendencia, con efectos vinculantes para el resto de órganos de la Junta y para la Administración tributaria y de recaudación de la Generalitat de Cataluña. Ambos preceptos resultan igualmente inconstitucionales por la falta de competencia de la Comunidad Autónoma para regular el procedimiento de revisión y sus modalidades, variedades o nuevas categorías de procedimientos, por cuanto sus competencias, cuando las hubieran asumido válidamente, se limitan exclusivamente al ejercicio de la función revisora de acuerdo con el marco competencial expuesto. Se incide así, por ambos preceptos, en las competencias exclusivas del Estado para regular el procedimiento administrativo común y el establecimiento, por Ley del Estado, de las garantías mínimas o básicas de trata-

miento igual de los administrados ante todas las Administraciones públicas conforme al artículo 149.1.18 CE. El Abogado del Estado concluye lo siguiente: «cabe invocar aquí las mismas sentencias constitucionales que trajimos a colación en relación con la solicitud de mantenimiento de suspensión cautelar del artículo 122-10.6 del Código para argumentar la concurrencia de la condición comparativa entre ambos supuestos para apreciar, creemos, la concurrencia de *fumus boni iuris* a fin de mantener asimismo la suspensión cautelar de los preceptos ahora vistos».

c) El Abogado del Estado finaliza sus alegaciones subrayando el hecho de que, aunque en la demanda del recurso fueron impugnados una pluralidad de artículos del código tributario de Cataluña, solo respecto de unos pocos artículos se solicitó la suspensión cautelar de su vigencia conforme a la prerrogativa del artículo 161.2 CE, porque se consideró que respecto de estos últimos se daba la situación de igualdad o similitud comparativa de *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, a fin de que posteriormente se otorgara el mantenimiento de la suspensión cautelar de su vigencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia de determinados preceptos aprobados por el artículo 5 de la Ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat; preceptos que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación de los artículos 161.2 CE y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Los preceptos suspendidos constituyen solo una parte de las disposiciones impugnadas mediante el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno y regulan cuestiones materialmente diversas.

a) El primer precepto suspendido es el apartado sexto del artículo 122-10 del Código tributario de Cataluña, que regula los entendimientos en estos términos:

«La Administración tributaria de la Generalidad puede llegar a un entendimiento con los contribuyentes que permita determinar derechos y obligaciones tributarias que se desprenden de la actividad ejercida o de un determinado tipo de transacciones o de operaciones cuyo régimen fiscal suscite controversias doctrinales. El contribuyente debe cumplir sus obligaciones fiscales en consonancia con lo estipulado en el entendimiento.»

b) Un segundo grupo de preceptos reconocen a determinados funcionarios de otras Administraciones públicas la posibilidad de participar por el turno de promoción interna en las convocatorias de acceso a los cuerpos de la Generalitat de Cataluña que realizan funciones tributarias.

En primer lugar, la letra d) del artículo 217-3.3 establece una categoría de personas que tienen derecho a participar por el turno de promoción interna –al que se reserva como mínimo el 50 por 100 de las plazas convocadas– en las convocatorias de acceso al cuerpo superior de inspectores tributarios de la Generalitat de Cataluña: «los funcionarios que pertenezcan a cuerpos o escalas de otras administraciones públicas del subgrupo A1 que tengan asignadas funciones tributarias, de acuerdo con lo que determinen las bases de la respectiva convocatoria».

En segundo lugar, la letra e) del artículo 217-3.3 dispone otra categoría de personas que tienen derecho a participar por el turno de promoción interna –al que se reserva como mínimo el 50 por ciento de las plazas convocadas– en las convocatorias de acceso al cuerpo superior de inspectores tributarios de la Generalitat de Cataluña: «los funcionarios que pertenezcan a cuerpos o escalas de otras administraciones públicas del subgrupo A2 que tengan asignadas funciones tributarias sustancialmente coincidentes con las del Cuerpo Técnico de Gestores Tributarios de la Generalitat de Cataluña, de acuerdo con lo que determinen las bases de la respectiva convocatoria».

En tercer lugar, la letra c) del artículo 217-5.3 contempla la categoría de personas que tienen derecho a participar por el turno de promoción interna –al que se reserva como mínimo el 50 por ciento de las plazas convocadas– en las convocatorias de acceso al cuerpo superior de técnicos tributarios de la Generalitat de Cataluña: «los funcionarios que pertenezcan a cuerpos o escalas de otras administraciones públicas del subgrupo A2 que tengan asignadas funciones tributarias sustancialmente coincidentes con las del Cuerpo Técnico de Gestores Tributarios de la Generalitat de Cataluña, de acuerdo con lo que determinen las bases de la respectiva convocatoria».

c) Los dos últimos preceptos suspendidos regulan instrumentos procedimentales para la unificación de criterio en materia tributaria:

«Artículo 223-1. Recurso extraordinario para la unificación de criterio

1. Las resoluciones dictadas por la Junta de Tributos de Cataluña pueden ser impugnadas mediante el recurso extraordinario para la unificación de criterio por los órganos de dirección de los departamentos y de las entidades de derecho público vinculadas a los mismos o que dependan de ellos, competentes por razón de la materia, cuando las consideren gravemente dañosas y erróneas o cuando entre las salas o los órganos unipersonales se apliquen criterios distintos a los utilizados por los otros órganos de la Junta.

2. Es competente para resolver este recurso el Pleno de la Junta de Tributos, al que deben ser convocados el presidente del Consejo Fiscal de Cataluña y el titular del órgano competente en materia de tributos integrado en la estructura orgánica del departamento competente en materia de hacienda.

3. El plazo para interponer el recurso es de tres meses a contar desde el día después de la notificación de la resolución.

4. La resolución debe dictarse en el plazo de seis meses y debe respetar la situación jurídica particular derivada de la resolución objeto de recurso, y unificar el criterio aplicable.

5. Los criterios establecidos en las resoluciones de estos recursos son vinculantes para la Junta de Tributos y para la Administración tributaria y de recaudación de la Generalidad, y deben publicarse.»

«Artículo 223-2. Resolución de fijación de criterio

1. Cuando se hayan producido resoluciones de una sala de la Junta de Tributos de Cataluña o de un órgano unipersonal que no se adecuen a los criterios sostenidos por otra sala u órgano unipersonal, o que tengan especial trascendencia, el presidente de la Junta puede promover la adopción de una resolución para la fijación de criterio, que debe resolver el Pleno de la Junta.

2. Previamente a la resolución de fijación de criterio debe darse trámite de alegaciones por un plazo de un mes a los órganos de dirección de los departamentos, o de las entidades de derecho público vinculadas a los mismos o que dependan de ellos, competentes por razón de la materia.

3. Los criterios que se fijen son vinculantes para el resto de órganos de la Junta de Tributos y para la Administración tributaria y de recaudación de la Generalidad, por lo que deben publicarse, y, en cualquier caso, debe respetarse la situación jurídica particular derivada de las resoluciones previas.»

La representación procesal del Gobierno alega que las disposiciones suspendidas vulneran los artículos 23.2, 149.1.14 y 149.1.18 CE, a lo que se oponen la Abogada de la Generalitat y el Letrado del Parlamento de Cataluña.

2. Tal y como se detalla en los antecedentes, el Abogado del Estado fundamenta su solicitud de mantenimiento de la suspensión cautelar de la aplicación de los preceptos mencionados en dos tipos de argumentos: por un lado, la inconstitucionalidad del contenido de dichos preceptos, en términos similares a los que se contienen en el escrito de demanda; por otro lado, la aplicabilidad del criterio del *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho, por cuanto concurriría «identidad sustancial» o «similitud comparativa» con supuestos resueltos por anteriores sentencias constitu-

cionales, entre las que cita la STC 238/2015, de 19 de noviembre. Además, subraya el carácter selectivo de la invocación, en el presente proceso, de la prerrogativa gubernamental que deriva del artículo 161.2 CE, pues solo la ha ejercido con respecto a un número reducido de preceptos impugnados. En virtud de todo ello, solicita que este Tribunal acuerde el mantenimiento de la suspensión.

Por el contrario, la Abogada de la Generalitat y el Letrado del Parlamento de Cataluña consideran que, en relación con algunos preceptos suspendidos, el levantamiento de la suspensión no causaría perjuicios graves e irreparables al interés general o a los terceros afectados por la amplia coincidencia sustantiva o bien por la conformidad material con determinadas normas estatales, y sí produciría unos efectos positivos en la acción administrativa tributaria o en la evitación de litigios judiciales; y que, en los otros casos, el mantenimiento de la suspensión produciría graves perjuicios al normal desenvolvimiento de la Administración tributaria de Cataluña, al impedir la inmediata provisión de profesionales capacitados para la realización de funciones tributarias.

3. Antes de resolver el presente incidente cautelar debemos realizar algunas consideraciones preliminares.

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas exclusivamente desde una perspectiva competencial. Una vez producida la suspensión por invocación del artículo 161.2 CE por el Presidente del Gobierno, el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas constituye una genuina medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza al incidente de suspensión delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de la vigencia de las disposiciones impugnadas se debe desvincular plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá ventilarse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) En cuanto a la forma de sustanciar este tipo de incidentes de suspensión contamos también con doctrina reiterada. En el reciente ATC 163/2017, de 28 de noviembre, sintetizando nuestra doctrina, señalamos lo siguiente: «para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación».

En aplicación de dicha doctrina, este Tribunal ha apreciado en repetidas ocasiones la necesidad de suspender la eficacia de aquellas normas o actos cuya aplicación conllevará el inicio de procesos selectivos de acceso a la función pública por considerar que serían notables los perjuicios derivados de la necesidad de remover las situaciones jurídicas de hecho y de derecho originadas, por la consolidación de

situaciones jurídicas difíciles de reparar, si, en su momento, llegara a apreciarse la inconstitucionalidad de su convocatoria: así, en los AATC 1366/1987, de 9 de diciembre; 366/1988, de 22 de marzo; 376/1989, de 4 de julio; 329/1990, de 18 de septiembre, y 251/1996, de 17 de septiembre, en relación con la adquisición de la condición de funcionarios de carrera por parte de funcionarios interinos; en el ATC 231/1997, de 24 de junio, respecto a los procedimientos de funcionarización del personal laboral fijo; o en el ATC 233/1997, de 24 de junio, sobre procedimientos selectivos de incorporación de nuevo personal a la función pública autonómica.

Concretamente, en materia de promoción interna, materia sobre la que versan los artículos 217-3.3 d) y e) y 217-5.3 c) del Código tributario de Cataluña, hemos considerado que en la valoración de los intereses en juego no puede desconocerse que la efectividad del precepto legal impugnado en cada caso crearía una situación de inseguridad jurídica por su carácter eventualmente provisional desde el momento en que su validez está *sub iudice*. La inclusión de los funcionarios afectados en grupos o su ascenso a niveles de los cuales habrían de ser luego degradados si el recurso de inconstitucionalidad tuviera éxito originaría confusión en la propia estructura administrativa autonómica. Junto a este evidente interés público para el mantenimiento del *statu quo* actual hasta la Sentencia, se alinean los perjuicios que se causarían al personal cuya mejora de condición pudiera quedar sin efecto en la hipótesis de anularse la norma en cuestión, perjuicios que sin ser irreversibles por su naturaleza exclusivamente económica, resultan suficientemente importantes para ser tenidas en consideración aquí y ahora. Hemos aplicado esta doctrina en los AATC 356/1993, de 1 de diciembre, FJ 2; 221/1995, de 18 de julio, FJ 4; 243/1995, de 12 de septiembre, FJ 2; 161/2012, de 13 de septiembre, FJ 3, y 89/2016, de 26 de abril, FJ 5.

d) No obstante, este Tribunal también ha admitido que el mantenimiento de la suspensión se pueda acordar excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría.

Uno de esos criterios excepcionales es el criterio del *fumus boni iuris*, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una «similitud intensa o coincidencia literal») con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por Sentencia de este Tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 6; 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3, y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3).

Otro de los supuestos excepcionales es el bloqueo de competencias estatales. Según se recuerda en el ATC 63/2015, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal «[t]al bloqueo podría llegar a producirse, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con la única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4); bien, finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica dictada con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)».

4. En el presente caso el Abogado del Estado no ha invocado la doctrina general que, según se indicó en el fundamento jurídico anterior, determina en nuestra jurisprudencia el mantenimiento de la suspensión de la aplicación de un precepto legal impugnado –la existencia o no de perjuicios de imposible o difícil reparación para el interés general o de terceros–, sino que ha aducido dos argumentos distintos en apoyo de su solicitud de mantenimiento de la suspensión. En consecuencia, la reso-

lución del presente incidente de suspensión deberá atender exclusivamente a la concreta argumentación aducida por la representación procesal del Gobierno.

Así pues, entrando ya en el examen de los argumentos que el Abogado del Estado aduce para sustentar su solicitud de mantenimiento de la suspensión, debemos rechazar el primero de ellos. Como se indicó en el fundamento jurídico 2, es doctrina reiterada que la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de la vigencia de las disposiciones impugnadas se debe desvincular plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá ventilarse mediante sentencia. Por tanto, la alegada inconstitucionalidad no puede fundamentar por sí sola la decisión cautelar de mantener la suspensión de la aplicación de unos preceptos.

5. A continuación examinaremos la pertinencia del criterio del *fumus boni iuris* aducido por el Abogado del Estado como segundo fundamento de la solicitud de mantenimiento de la suspensión.

Es claro que, si en los pronunciamientos anteriores de este Tribunal se encontraran normas declaradas inconstitucionales y nulas que contuvieran previsiones muy similares –con una «similitud intensa o coincidencia literal»– a las que son objeto del presente incidente de suspensión, estaríamos liberados de ulteriores disquisiciones sobre la existencia de perjuicios de difícil o imposible reparación y sobre si alcanzan la gravedad y consistencia necesaria como para prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña que se impugna.

En el presente caso el Abogado del Estado cita una Sentencia anterior, la STC 238/2015, de 19 de noviembre, que estimó íntegramente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 4 de la Ley 9/2015, de 12 de junio, de modificación de la Ley 7/2007, de la Agencia Tributaria de Cataluña, para la ordenación de los cuerpos tributarios de adscripción exclusiva a la Agencia, por cuanto añadía a esta última las disposiciones adicionales vigésima primera y vigésima segunda. Estas dos disposiciones adicionales tenían, en lo que ahora interesa, la siguiente redacción:

«Vigésima primera. Integración voluntaria en el Cuerpo Superior de Inspectores Tributarios de la Generalidad de Cataluña

1. Pueden optar por integrarse en el Cuerpo Superior de Inspectores Tributarios de la Generalidad de Cataluña, mediante convocatorias específicas, los funcionarios que tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes con las propias del Cuerpo y que tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la convocatoria presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen, si pertenecen a cuerpos y escalas del subgrupo A1 de otras administraciones públicas [...]

«Vigésima segunda. Integración voluntaria en el Cuerpo Técnico de Gestores Tributarios de la Generalidad de Cataluña.

1. Pueden optar por integrarse en el Cuerpo Técnico de Gestores Tributarios de la Generalidad de Cataluña, mediante convocatorias específicas, los funcionarios que tengan asignadas funciones sustancialmente coincidentes con las propias del Cuerpo y que tengan destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o que en el momento de la convocatoria presten servicios en la Administración de la Generalidad o en los entes del sector público que de ella dependen, si pertenecen a cuerpos y escalas del subgrupo A2 de otras administraciones públicas [...]

La STC 238/2015 consideró que los procesos de acceso a la función pública que regulaban ambas disposiciones adicionales constituían pruebas restringidas pues vedaban el acceso a varias categorías de personas que cumplían con los requisitos legales establecidos para la realización de los principios de mérito y capacidad pero no reunían cumulativamente dos condiciones: entre otras personas, de acuerdo con la primera exigencia, vedaban el acceso a «quienes, aunque tengan la titulación re-

querida y satisfagan el resto de exigencias específicas de la convocatoria, no sean funcionarios de una Administración pública distinta de la propia de la Generalitat de Cataluña» (FJ 5). Y constatamos que «[e]sta previsión reductora, por sí sola, ya convertiría en prueba restringida este proceso de acceso a la función pública», aunque la norma entonces impugnada limitaba aún más el conjunto de los admitidos a participar con una segunda condición, la de tener destino definitivo en el ámbito territorial de Cataluña o prestar servicios, en el momento de la convocatoria, en la Administración de la Generalitat o en sus entes dependientes.

Entonces concluimos que las disposiciones autonómicas impugnadas regulaban «pruebas restringidas» de acceso a la función pública, que «son supuestos que exceptúan el carácter abierto de los procesos selectivos de acceso a la función pública establecido como norma básica por el art. 61.1 del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público» y que lo hacían «sin que encuentren apoyo en ninguna de las previsiones normativas mediante las que el legislador básico modula dicha regla básica»; y, por todo ello, declaramos inconstitucionales y nulas las citadas disposiciones por contradecir la normativa básica estatal de acceso a la función pública, concretamente el artículo 61.1 del mencionado texto refundido y, por consiguiente, vulnerar la competencia atribuida al Estado sobre el régimen estatutario de los funcionarios (art. 149.1.18 CE).

Debemos coincidir con el Abogado del Estado en la intensa similitud de los artículos 217-3.3 d) y e) y 217-5.3 c) del Código tributario de Cataluña con las disposiciones autonómicas declaradas inconstitucionales y nulas en la STC 238/2015. Esa intensa similitud de las modalidades de acceso restringido a cuerpos de funcionarios que realizan funciones tributarias alcanza, a juicio de este Tribunal, el grado necesario para aplicar, de forma excepcional, el criterio del *fumus boni iuris*. Aunque ambas regulaciones presentan algunas diferencias, se trata de diferencias accesorias y ninguna de ellas justifica que no se aplique el citado criterio, pues o bien simplemente limitan la previsión reductora del acceso o bien la consolidan en el tiempo o incluso la extienden a otros cuerpos de funcionarios.

En efecto, la circunstancia de que los preceptos del código tributario de Cataluña no incluyan una de las dos condiciones cumulativas que entonces restringían el acceso a las convocatorias no nos impide apreciar la intensa similitud de las modalidades de acceso reguladas, pues la fundamentación de la STC 238/2015 expresamente consideró como «previsión reductora» y suficientemente acreditativa del carácter restringido del proceso de acceso a la función pública la condición de pertenencia a cuerpos o escalas de otras administraciones públicas de los subgrupos A1 o A2, según los casos, que tuvieran asignadas funciones sustancialmente coincidentes, condición que con similar redacción se reitera en los dos preceptos mencionados del Código tributario de Cataluña. Tampoco es determinante la circunstancia de que las normas entonces declaradas inconstitucionales limitasen temporalmente el acceso restringido a un máximo de cuatro «convocatorias específicas» y que, en cambio, los preceptos ahora suspendidos articulen el acceso restringido mediante un turno de promoción interna en cada convocatoria al que se reservarían como mínimo el 50 por ciento de las plazas, pues persiste la identidad de restricción en el acceso y, con ello, el fundamento de su incompatibilidad con la Constitución. Por último, la circunstancia de que ahora se regule el acceso restringido a tres cuerpos de funcionarios de la Generalitat de Cataluña (cuerpo superior de inspectores tributarios, cuerpo técnico de gestores tributarios, y cuerpo superior de técnicos tributarios), en lugar de los dos contemplados en las normas declaradas inconstitucionales y nulas en la STC 238/2015, tampoco implica obstáculo alguno para aplicar la doctrina de la apariencia de buen derecho, de acuerdo con lo ya razonado.

Para resolver este incidente de suspensión basta constatar las intensas similitudes mencionadas con preceptos legales declarados inconstitucionales y nulos, sin que sea necesario analizar también la naturaleza de los procedimientos de acceso a

la función pública de la Generalitat de Cataluña previstos en los preceptos legales impugnados y examinar, en su caso, si constituyen efectivamente turnos de promoción interna o no. Atender a este y otros aspectos corresponde propiamente al enjuiciamiento de fondo que realizaremos en la Sentencia que resuelva el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno, en la que se determinará si los concretos turnos de promoción interna regulados en las disposiciones impugnadas se ajustan al conjunto de exigencias de la legislación básica en materia de función pública.

Por todo ello, procede mantener la suspensión de la aplicación de los artículos 217-3.3 d) y e) y 217-5.3 c) del Código tributario de Cataluña.

6. Ahora bien, la Sentencia que cita el Abogado del Estado –la STC 238/2015– versa exclusivamente sobre la constitucionalidad de unas pruebas restringidas para el acceso a determinados cuerpos de funcionarios de la Generalitat de Cataluña. Ello nos impide extender el criterio de la apariencia de buen derecho a los demás preceptos suspendidos del código tributario de Cataluña, pues regulan otro tipo de cuestiones, como son la figura de los «entendimientos» con los contribuyentes y determinados instrumentos procedimentales para la unificación de criterio en materia tributaria. Como se indicó anteriormente, la aplicación del criterio del *fumus boni iuris* es excepcional en la doctrina de este Tribunal y, por tanto, de aplicación restrictiva (ATC 171/2016, FJ 3). El Abogado del Estado se limita a razonar su inconstitucionalidad, pero ello no es suficiente para poder aplicar el criterio del *fumus boni iuris*. Como ya se indicó en el fundamento jurídico 3 de esta resolución, dicho criterio solo es aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones normativas que presentan una coincidencia literal o, al menos, una similitud intensa con las de normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por Sentencia de este Tribunal. No basta, por tanto, razonar la incompatibilidad del contenido de los preceptos suspendidos con el apoyo de la jurisprudencia de este Tribunal, sino que es necesario identificar concretas Sentencias que hayan enjuiciado y declarado la inconstitucionalidad y nulidad de disposiciones idénticas o muy similares a las que son objeto del incidente de suspensión. No habiéndose identificado esas Sentencias en relación con los demás preceptos suspendidos, el incidente de suspensión no se puede resolver en este punto con el criterio del *fumus boni iuris*.

Tampoco procede resolver el incidente con arreglo al supuesto excepcional del bloqueo de competencias estatales, pues ninguna de las circunstancias que exige dicho supuesto concurre en este caso: ni la competencia estatal es incontrovertida, pues la Ley recurrida se ampara en las competencias autonómicas para dictar normas tributarias asumidas en los artículos 203 a 205 EAC; ni existe evidencia alguna de que la Ley se haya dictado con el propósito de bloquear el ejercicio de las competencias del Estado.

Por todo ello, este incidente de suspensión solo puede resolverse –por lo que respecta a los preceptos suspendidos distintos de los artículos 217-3.3 d) y e) y 217-5.3 c)– mediante nuestro criterio general de decisión, esto es, mediante el examen de los concretos perjuicios para los intereses generales o de terceros alegados por el Abogado del Estado y la verificación de si tales perjuicios alcanzan la gravedad y la consistencia necesarias como para prevalecer sobre la presunción de constitucionalidad de los preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña que se impugna.

Sin embargo, como se deduce de los antecedentes, el Abogado del Estado, sobre quien pesa la carga no solo de alegar sino también de acreditar la existencia de los perjuicios y la imposible o difícil reparación de los mismos, no ha alegado ningún perjuicio para el interés general o para terceros derivado del eventual levantamiento de la suspensión de los mencionados preceptos.

No habiendo alegado el Abogado del Estado ningún perjuicio para el interés general o para terceros, la aplicación de nuestra doctrina debe conducir al levan-

tamiento de la suspensión de los artículos 122-10.6, 223-1 y 223-2 del código tributario de Cataluña [en este sentido, AATC 226/2015, de 15 de diciembre, FJ 5 a); 130/2016, de 21 de junio, FJ 9, y 157/2016, de 20 de septiembre, FJ 4].

Por todo lo expuesto, el Pleno

Acuerda

1º Mantener la suspensión de los artículos 217-3.3 d) y e) y 217-5.3 c), aprobados por el artículo 5 de la Ley de la Generalitat de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero, relativos a la Administración tributaria de la Generalitat.

2º Levantar la suspensión de los artículos 122-10.6, 223-1 y 223-2, aprobados por el artículo 5 de la misma Ley 17/2017.

Madrid, a siete de febrero de dos mil dieciocho.

4.87.20. Recursos d'empara constitucional

Recurs d'empara 4304/2017, interposat pel Grup Parlamentari Socialista contra l'acord de la Mesa del Parlament de Catalunya del 6 de setembre de 2017 pel qual no s'admet una sol·licitud de dictamen del Consell de Garanties Estatutàries

383-00007/11

SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Reg. 924 / Coneixement: Mesa del Parlament, 20.02.2018

Tribunal Constitucional

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por doña Encarnación Roca Trías, Presidenta, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez y don Ricardo Enríquez Sancho, Magistrados, ha pronunciado

En nombre del rey

la siguiente

Sentencia

En el recurso de amparo núm. 4304-2017, promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, representados por la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura y asistidos por el abogado don Álvaro Sánchez Manzanares, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que inadmitió la solicitud del dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los artículos 16 y 23 de su Ley reguladora, que aquellos le habían interesado respecto de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, así como contra el acuerdo de la Mesa de esa misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración. Ha comparecido el Parlamento de Cataluña, a través de su representante. Ha intervenido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Antonio Narváez Rodríguez, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado en este Tribunal el día 6 de septiembre de 2017, la Procuradora de los Tribunales, doña Virginia Aragón Segura, interpuso demanda de amparo conforme a lo previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), en nombre y representación del Grupo Parlamentario So-

cialista del Parlamento de Cataluña y de cada uno de sus miembros, incluido el portavoz del grupo parlamentario, don Miguel Iceta Llorens, contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que inadmitió la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los artículos 16 y 23 de su Ley reguladora, que aquellos le habían interesado respecto de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, así como contra el acuerdo de la Mesa de esa misma fecha, que desestimó la solicitud de reconsideración.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) El día 6 de septiembre de 2017, la Mesa del Parlamento de Cataluña, con los votos favorables de la Presidenta y de varios de sus restantes miembros (el Vicepresidente primero, la Secretaria primera, el Secretario tercero y la Secretaria cuarta) acordó la admisión a trámite, por el procedimiento de urgencia extraordinaria del artículo 105.4 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, presentada el 31 de julio de 2017 por los grupos parlamentarios de Junts pel Sí (JpS) y de la Candidatura de d'Unitat Popular-Crida Constituent (CUP-CC). A propuesta de esos mismos grupos, la Presidenta sometió a votación del Pleno, conforme al artículo 81.3 RPC, la alteración del orden del día del Pleno para incluir la referida proposición de ley, así como la propuesta de supresión de trámites parlamentarios a seguir para su debate y aprobación, también con sustento en el artículo 81.3 RPC. Sendas propuestas fueron aprobadas por el Pleno el mismo día 6 de septiembre de 2017. Para la mejor comprensión del contexto normativo sobre el que fundamentó su acuerdo la Mesa del Parlamento, resulta necesario recoger el texto del artículo 81.3 RPC, que dispone:

«El orden del día del Pleno puede ser alterado si este lo acuerda, a propuesta del presidente o a petición de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Parlamento, y cuando así lo obliga el cumplimiento de una ley. Si debe incluirse un asunto, este debe haber cumplido los trámites reglamentarios que lo permiten, salvo un acuerdo explícito en sentido opuesto, por mayoría absoluta.»

b) La descrita actuación parlamentaria de la Presidenta del Parlamento y de los indicados miembros de la Mesa, fue llevada a cabo, pese a las expresas advertencias que les fueron formuladas previamente, por escrito, por el Secretario General del Parlamento y por el Letrado Mayor, en las que se destacaba que la tramitación de la proposición de ley quedaba afectada por la obligación de cumplir con lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 259/2015 y los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017 y, en consecuencia, que los miembros de la Mesa tenían el deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa, jurídica o material, que directa o indirectamente supusiera ignorar o eludir la nulidad declarada por el Tribunal Constitucional de las resoluciones parlamentarias 1/XI, 263/XI y 306/XI.

Asimismo, recordaban a la Mesa que, en caso de que decidiera tramitar la proposición de ley, el procedimiento de lectura única del artículo 135.2 RPC estaba suspendido en virtud de la providencia del Tribunal Constitucional de 31 de julio de 2017, dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 4062-2017. Señalaban, también, que una eventual tramitación directa en el Pleno, por la ampliación del orden del día al amparo del artículo 81.3 RPC, presentaba en la práctica unas características semejantes al procedimiento de lectura única suspendido. En fin, que el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias 7/2017, hacía referencia a los requisitos inexcusables que no pueden ser ignorados por la aplicación del artículo 81.3 RPC.

Las advertencias efectuadas por el Secretario General y el Letrado Mayor del Parlamento no fueron atendidas por la Presidenta y los miembros de la Mesa aludidos. Tampoco atendieron a las reiteradas protestas y advertencias formuladas por los diputados de los grupos de la minoría parlamentaria (C's, PPC y PSC), que se opusieron a la admisión a trámite de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación y a la alteración del orden del día del Pleno para incluir su votación.

c) En lo que al presente recurso de amparo importa, el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña dirigió, en fecha 6 de septiembre de 2017, un escrito a la Mesa de la Cámara catalana solicitando que el Consejo de Garantías Estatutarias emitiera un dictamen sobre la conformidad de dicha proposición de ley al Estatuto de Autonomía y a la Constitución. Dicha solicitud no fue admitida a trámite por acuerdo de 6 de septiembre de 2017. Elevada reconsideración, fue denegada por la Mesa, por nuevo acuerdo de 6 de septiembre de 2017. Ese mismo día, 6 de septiembre de 2017, el Pleno del Parlamento aprobó la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación («DOGC» núm. 7449A, de 6 de septiembre de 2017).

d) Mediante ATC 123/2017, de 19 de septiembre, este Tribunal estimó el incidente de ejecución de sentencia formulado por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, y declaró la nulidad, tanto del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 6 de septiembre de 2017, de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, como de los acuerdos del Pleno por los que se había incluido en el orden del día de la sesión del 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley, suprimiendo algunos trámites esenciales del procedimiento legislativo.

e) La Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, ha sido declarada inconstitucional y nula en su integridad, por la STC 114/2017, de 17 de octubre.

3. La demanda se interpone al amparo del artículo 42 LOTC y, en la misma, se solicita la declaración de nulidad de los acuerdos de la Mesa citados anteriormente. Los diputados recurrentes aducen que tales acuerdos impugnados vulneran el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de su función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE) y que se encuentran en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Se razona que la Mesa del Parlamento, al inadmitir la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias relativo a la conformidad de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación con el Estatuto de Autonomía y con la Constitución, ha vulnerado el *ius in officium* propio del cargo de parlamentario, del que se deriva la obligación de respeto y garantía de todas las facultades parlamentarias que pueden ejercerse en la tramitación de la ley, señalando que la Ley reguladora del Consejo de Garantías Estatutarias dispone un procedimiento, según el cual, la solicitud de dictamen al Consejo es preceptiva cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o una décima parte de los diputados, añadiendo los recurrentes que «no cabe pensar que exista ley que ni por su relevancia ni por su contenido pueda ser objeto de dictamen con más claridad que la presente o, como podría ser, potencialmente, cualquiera de las llamadas leyes de desconexión».

Los demandantes de amparo citan diversas sentencias de este Tribunal en las que se dicta doctrina dirigida a proteger el *ius in officium*, a su parecer, ilegítimamente constreñido (*ex* art. 23.2 CE) y reproducen párrafos del informe del Secretario General y del Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña, de 21 de junio de 2017, así como del informe 7/2017 del Consejo de Garantías Estatutarias, en los que se sostiene que el trámite parlamentario solicitado tiene como finalidad garantizar los derechos de los parlamentarios y su omisión afecta al estatus propio del cargo representativo. Por último, solicitan la suspensión del acto impugnado.

4. Mediante providencia de 7 de septiembre de 2017, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite la demanda de amparo, apreciando la concurrencia de especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], y porque el asunto susci-

tado trasciende del caso concreto en la medida en que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g]).

En dicha providencia la Sección acordó, asimismo, formar la oportuna pieza separada para la tramitación de la suspensión solicitada. Finalmente, mediante ATC 128/2017, de 2 de octubre, se denegó la suspensión por pérdida de objeto.

5. La Secretaría de Justicia de la Sala Segunda de este Tribunal, por diligencia de ordenación de 10 de octubre de 2017, acordó tener por personado y parte a la Letrada del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de la Cámara, y dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal y a las partes personadas por plazo común de 20 días para presentar las alegaciones que estimaran pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 LOTC.

6. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el día 13 de noviembre de 2017, en el que interesa se dicte sentencia estimatoria del recurso de amparo, toda vez que, a su juicio, los acuerdos impugnados han vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas, de acuerdo con lo garantizado en el artículo 23.2 CE, en conexión con lo previsto en el artículo 23.1 CE.

El Fiscal, tras exponer detalladamente los antecedentes de los que trae causa el recurso, así como los principales argumentos esgrimidos por los recurrentes, recuerda que el Tribunal Constitucional ha declarado que la proposición de ley del referéndum de autodeterminación se tramitó y aprobó al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y que el Parlamento de Cataluña incurrió en importantes vicios procedimentales para conseguir su final aprobación (STC 114/2017, de 17 de octubre, FJ 6). En este sentido, el Fiscal indica que, con anterioridad a este pronunciamiento, el Tribunal advirtió al Parlamento de Cataluña de la obligación de abstenerse de realizar cualquier actuación tendente a dar cumplimiento a la resolución 306/XI de dicho Parlamento en los apartados anulados por el ATC 24/2017, de 14 de febrero, y, en lo que, a los efectos del presente recurso de amparo interesa, recuerda la prohibición constitucional y reglamentaria de creación de un procedimiento parlamentario inédito, concebido e impuesto a conveniencia de una eventual mayoría, con la finalidad de aprobar, fuera de todo procedimiento reglamentario, la ley del referéndum de autodeterminación.

Expuesto lo anterior, el Fiscal reproduce parte del fundamento jurídico 6 de la citada STC 114/2017, de 17 de octubre, que declaró inconstitucional la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, en el que se destacaban algunos de los vicios procedimentales en los que incurrió el Parlamento de Cataluña en la tramitación y final aprobación de dicha Ley, destacando que la quiebra específica del procedimiento legislativo, destinada a eludir el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, afectó, en los términos de la STC 114/2017, FJ 6, al núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados recurrentes, a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE). Tal cúmulo de actuaciones, debe conducir, a juicio del Ministerio Fiscal, a la estimación de la demanda de amparo, por vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE) y a declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de fecha 6 de septiembre de 2017, por el que se denegó la tramitación de la solicitud dirigida a la Mesa del Parlamento de Cataluña para que, al amparo de lo establecido en los artículos 16.1 b) y 23 b) de la Ley del Parlamento de Cataluña 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, dicho consejo dictaminara, de una parte, sobre la aplicación del procedimiento regulado por el artículo 81.3 RPC, para la tramitación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, y, de

otra, sobre la adecuación al Estatuto de Autonomía de Cataluña y a la Constitución Española del texto de la citada proposición de ley.

7. La Letrada del Parlamento de Cataluña, mediante escrito registrado el día 21 noviembre de 2017, formuló sus alegaciones solicitando la desestimación del recurso de amparo, al entender que los acuerdos impugnados no vulneraron el artículo 23 CE y fueron adoptados en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento de la Cámara y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Para la representante de la Cámara, la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no trae causa en un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, sino en la previa aprobación, por parte del Pleno, de una alteración del orden del día y exención de determinados trámites reglamentarios con apoyo en el artículo 81.3 RPC, lo que le lleva a afirmar que «no existe dicho Acuerdo de la Mesa», sino «un Acuerdo de la Mesa desestimando la petición de abrir un plazo para presentar la solicitud de dictamen», que se explica porque la apertura del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Garantías está previsto en el procedimiento legislativo común (art. 120 RPC), pero no, según la letrada, cuando se da una alteración del orden del día con apoyo en el artículo 81.3 RPC.

Así, si bien la Letrada del Parlamento de Cataluña reconoce que, en el procedimiento legislativo común, la costumbre parlamentaria ha venido estableciendo que la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias constituye la práctica habitual, tal supresión estaría avalada, en este caso, porque la mayoría del Pleno ha optado por utilizar «la vía» del artículo 81.3 RPC, que permite alterar el orden del día e incluir nuevos puntos suprimiendo determinados trámites reglamentarios, lo que, a su parecer, encuentra fundamento en una decisión de la mayoría de la Cámara. A lo expuesto añade que: «el principio de las mayorías constituye la regla principal en un sistema democrático», salvo que se vulneren derechos fundamentales lo que, a su juicio, no se da en este caso.

Al respecto, la letrada afirma que «los derechos considerados fundamentales incluidos en el *ius in officium* son, únicamente, los siguientes: la iniciativa legislativa, la discusión en el debate parlamentario, la introducción de enmiendas y el derecho de voto», añadiendo que «fuera de estos derechos será posible el control por la vía de la legalidad ordinaria pero no existirá la vía del amparo», lo que le lleva a concluir que «el derecho a la obtención de un dictamen por parte del Consejo de Garantías Estatutarias, siendo discutible su existencia, no se halla tampoco dentro del grupo de los derechos fundamentales integrados en el núcleo esencial del *ius in officium* y no puede considerarse una facultad propia de un diputado», concluyendo, no obstante, que «aún en el caso de considerarse la solicitud de dictamen un trámite parlamentario incardinado en el núcleo esencial del *ius in officium* y, por tanto, un derecho fundamental, no existiría la vulneración por cuanto no ha sido ilegítima sino acorde con el Reglamento de la cámara», lo que le lleva a solicitar la desestimación del presente recurso de amparo.

Por último afirma que el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional, exponiendo como único argumento al respecto que: «de conformidad con las alegaciones efectuadas, y a criterio de esta parte, no existe vulneración de ningún derecho fundamental por cuya razón no puede existir trascendencia constitucional y no cabe el amparo constitucional».

8. Por providencia de 1 de febrero de 2018, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 5 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, la cuestión suscitada en el presente recurso de amparo se centra en determinar si los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia y mediante los que se inadmitió la solicitud de los recurrentes para que

el Consejo de Garantías Estatutarias emitiera un dictamen sobre la adecuación de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, vulneran el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados demandantes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE.

Los diputados recurrentes, miembros del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña, denuncian la vulneración del *ius in officium* propio del cargo de parlamentario, protegido por el artículo 23.2 CE, toda vez que, del mismo, se deriva la obligación de respeto y garantía de todas las facultades parlamentarias que pueden ejercerse en la tramitación de la ley, señalando que la Ley reguladora del Consejo de Garantías Estatutarias establece un procedimiento según el cual la solicitud de dictamen al Consejo es preceptiva, cuando así lo soliciten, como es el caso, dos grupos parlamentarios o una décima parte de los diputados, argumentando que no cabe pensar que exista ley que, ni por su relevancia, ni por su contenido, pueda ser objeto de dictamen con más claridad que la presente.

El Ministerio Fiscal, por su parte, interesa que se dicte sentencia estimatoria del recurso de amparo y que se declare vulnerado el derecho fundamental de los demandantes a ejercer sus funciones representativas de acuerdo con lo garantizado en el artículo 23.2 CE. Argumenta, en síntesis, que este Tribunal, en la STC 114/2017, de 17 de octubre, le recuerda al Parlamento de Cataluña la prohibición constitucional y reglamentaria de creación de un procedimiento parlamentario inédito, concebido e impuesto a conveniencia de una eventual mayoría, con la finalidad de aprobar, fuera de todo procedimiento reglamentario, la Ley del referéndum de autodeterminación. Asimismo, el Fiscal reproduce parte del fundamento jurídico 6 de la citada Sentencia, que declaró inconstitucional la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, en el que se exponen algunos de los vicios procedimentales en los que incurrió el Parlamento de Cataluña en la tramitación y final aprobación de dicha Ley, destacando que la quiebra específica del procedimiento legislativo, destinada a eludir el dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, afectó a facultades esenciales pertenecientes al *ius in officium* de los diputados recurrentes, a la formación de voluntad de la Cámara, a los derechos de las minorías y a los derechos de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE), lo que, a su parecer, debe conducir a la estimación de la demanda de amparo, por vulneración del derecho fundamental de los recurrentes a ejercer sus funciones representativas (art. 23.2 CE), y a la declaración de nulidad de los acuerdos impugnados.

Finalmente, como se expone con más detalle en los antecedentes, la representación del Parlamento de Cataluña solicita la desestimación del recurso de amparo argumentando que la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no trae causa en un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, sino en la previa aprobación, por la mayoría del Pleno, de una alteración del orden del día, así como en la supresión de determinados trámites reglamentarios, todo ello con apoyo en el artículo 81.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC), explicando que la apertura del trámite de solicitud de dictamen del Consejo de Garantías está previsto en el procedimiento legislativo común (art. 120 RPC), pero no, según la letrada, cuando se da una alteración del orden del día y la mayoría parlamentaria decide suprimir determinados trámites del procedimiento legislativo, añadiendo que, en todo caso, el derecho a solicitar un dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias no forma parte de las facultades integradas en el núcleo esencial del *ius in officium* de los diputados del Parlamento de Cataluña, por lo que no cabe hablar de una vulneración del artículo 23.2 CE. Asimismo, sostiene que, toda vez que no existe vulneración de ningún derecho fundamental, el recurso de amparo carece de especial trascendencia constitucional.

2. Antes de entrar en el fondo de las cuestiones suscitadas en este proceso, es necesario examinar el óbice de admisibilidad del recurso aducido por la representación de Parlamento de Cataluña, relativo a la falta de especial trascendencia constitucional del recurso.

Como este Tribunal ha tenido ocasión de aclarar (STC 11/2011, de 28 de febrero, FJ 2, entre otras muchas), la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, ha reformado la configuración del proceso constitucional de amparo mediante la introducción, en el artículo 50.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), de una nueva condición de admisibilidad: la necesidad de que el recurso tenga una «especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales».

Pues bien, en lo que atañe a esta exigencia material de la especial trascendencia constitucional del recurso de amparo que se contempla en el artículo 50.1 b) LOTIC, se trata de un requisito que sólo corresponde valorar a este Tribunal atendiendo a los tres criterios que en el precepto se enuncian (STC 155/2009, de 25 de junio, FJ 2). Ahora bien, el perfil abierto, tanto de la noción de «la especial trascendencia constitucional», como de los tres criterios que la propia Ley ofrece para su caracterización, anteriormente reproducidos, ha llevado al Tribunal a realizar un esfuerzo de concreción en la STC 155/2009, de 25 de junio, en la que se identifican, sin ánimo exhaustivo, determinados supuestos propiciadores de la apreciación de esa especial trascendencia constitucional.

En este sentido, los amparos parlamentarios, *ex* artículo 42 LOTIC, tienen una particularidad respecto del resto de los recursos de amparo, en cuanto al marco de garantías del que disponen los eventuales recurrentes para invocar sus derechos fundamentales, cual es la ausencia de una vía jurisdiccional previa al amparo constitucional en la que postular la reparación de los derechos vulnerados y que se retrotrae, en origen, a la doctrina de los *interna corporis acta*, según la cual determinados actos parlamentarios no pueden ser objeto de control por los tribunales ordinarios, circunstancia que ha de conjugarse con el ejercicio del *ius in officium* por parte de los representantes políticos sin perturbaciones ilegítimas (art. 23.2 CE), y, en última instancia, con el derecho de los propios ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante sus representantes (art. 23.1 CE), lo que sitúa a los amparos parlamentarios en una posición especial a la hora de determinar su dimensión objetiva y valorar la especial trascendencia constitucional por parte de este Tribunal (STC 155/2009, FJ 2), dada la repercusión general que tiene el ejercicio de la función representativa y que excede del ámbito particular del parlamentario y del grupo en el que se integra (STC 200/2014, de 15 de diciembre, FJ 2, entre otras).

A los argumentos expuestos, que son aplicables al presente recurso de amparo, ha de añadirse, como se ha dejado constancia en la providencia de 7 de septiembre de 2017 de la Sección Cuarta de este Tribunal, que acordó admitir a trámite esta demanda de amparo que, en el caso que nos ocupa, se aprecia la concurrencia de especial trascendencia constitucional porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], y porque el asunto suscitado trasciende del caso concreto, en la medida en que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)].

Por todo lo expuesto, debemos rechazar el óbice aducido por la representación procesal del Parlamento de Cataluña.

3. Entrando ya en el análisis de la queja que se formula en la demanda, el presente recurso de amparo tiene como objeto determinar si los citados acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña, que inadmitieron la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias prevista en los artículos 16 y 23 de su Ley reguladora, han vulnerado el ejercicio de facultades que pertenecen al núcleo de la fun-

ción representativa de los diputados demandantes (art. 23.2 CE), en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

Una vez delimitado el objeto del presente recurso de amparo, debemos recordar que los acuerdos de la Mesa que hoy se impugnan formaron parte del procedimiento parlamentario seguido para la tramitación y final aprobación de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, que fue declarada en su integridad inconstitucional y nula por la STC 114/2017, de 17 de octubre. Dicha inconstitucionalidad trae causa, como se razona pormenorizadamente en la Sentencia, en los vicios de incompetencia en que incurre la Ley [al haber desconocido las competencias exclusivas del Estado respecto de las consultas populares por vía de referéndum (FJ 3)], en razones de orden material [al infringir, de modo explícito, principios esenciales de nuestro ordenamiento constitucional, tales como la soberanía nacional, residenciada en el pueblo español; la unidad misma de la Nación constituida en Estado social y democrático de derecho; y la propia supremacía de la Constitución, a la que están sujetos todos los poderes públicos y también, por tanto, el Parlamento de Cataluña (FFJJ 4 y 5)] y, por último, en lo que ahora interesa, en la existencia de vicios de procedimiento en la tramitación parlamentaria de la ley (FJ 6), al articular un insólito procedimiento legislativo no previsto en el Reglamento de la Cámara, que vulneró el ejercicio de derechos y facultades pertenecientes al núcleo de la función representativa de los diputados, alterando de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras y, correlativamente, transgrediendo los derechos de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos mediante representantes (art. 23.1 y 2 CE).

También debemos señalar que, con anterioridad a dicha Sentencia, este Tribunal, mediante ATC 123/2017, de 19 de septiembre, estimó el incidente de ejecución de Sentencia formulado por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, y declaró la nulidad, tanto del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña, de 6 de septiembre de 2017, de admisión a trámite por el procedimiento de urgencia extraordinaria de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación, como de los acuerdos del Pleno por los que se incluyó en el orden del día de la sesión de 6 de septiembre de 2017 el debate y votación de la referida proposición de ley, suprimiendo algunos trámites esenciales del procedimiento legislativo.

En dicho Auto tuvimos ocasión de razonar que, con la admisión a trámite de dicha iniciativa legislativa, el Parlamento de Cataluña desatendió, una vez más, las reiteradas advertencias de este Tribunal en relación con su deber de impedir o paralizar cualquier iniciativa que supusiera alterar unilateralmente el marco constitucional o incumplir las resoluciones de este Tribunal, indicando que «la Cámara autonómica apela, de nuevo, a un entendimiento del principio democrático objetivamente contrario a la Constitución, que menoscaba la eficacia de lo resuelto por este Tribunal en la STC 259/2015 y en los AATC 141/2016, 170/2016 y 24/2017» (ATC 123/2017, FJ 8).

Pues bien, dichas resoluciones, junto con el Reglamento del Parlamento de Cataluña, el Estatuto de Autonomía y la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, constituyen el marco jurisprudencial y normativo que hemos de tener en cuenta a la hora de examinar la denuncia de los hoy recurrentes en amparo. Pero, además, resulta oportuno traer a colación la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales invocados, en conexión con el contenido y finalidad de los acuerdos parlamentarios impugnados. Así, debe recordarse lo siguiente:

a) El artículo 23.2 CE reconoce el derecho de los ciudadanos «a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes», y, conforme a nuestra reiterada doctrina, «no sólo garantiza el acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos y los desempeñen de conformidad con lo

que la ley disponga (SSTC 5/1983, de 4 de febrero, FJ 3; 10/1983, de 21 de febrero, FJ 2; 28/1984, de 28 de febrero, FJ 2; 32/1985, de 6 de marzo, FJ 3; 161/1988, de 20 de septiembre, FJ 6, y 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, entre otras) (STC 1/2015, de 19 de enero, FJ 3).

Por otra parte, hemos reiterado que esta última garantía añadida resulta de particular relevancia cuando, como ocurre en el presente caso, la petición de amparo se presenta por los representantes parlamentarios en defensa del ejercicio de sus funciones, ya que «en tal supuesto, resulta también afectado el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, reconocido en el artículo 23.1 CE (SSTC 161/1988, FJ 6; 181/1989, de 3 de noviembre, FJ 4; 205/1990, de 13 de diciembre, FJ 4; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, y 40/2003, FJ 2)» (STC 1/2015, FJ 3).

Acerca de la relación entre los dos apartados del artículo 23 CE, en una línea jurisprudencial que se inicia con las SSTC 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero, este Tribunal ha determinado la existencia de «una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 107/2001, de 23 de abril, FJ 3; 177/2002, de 14 de octubre, FJ 3, y 40/2003, de 17 de febrero, FJ 2, entre otras muchas) (STC 202/2014, de 15 de diciembre, FJ 3).

b) Asimismo, como inequívocamente se desprende del inciso final del propio artículo 23.2 CE, se trata de un derecho de configuración legal que corresponde establecer a los reglamentos parlamentarios, «a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 CE, reclamar su protección cuando los consideren ilegítimamente constreñidos o ignorados por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se integren (STC 36/2014, de 27 de febrero, FJ 5, y las allí citadas)» [SSTC 107/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a), y 108/2016, de 7 de junio, FJ 4 B) a)].

Ahora bien, este Tribunal ha venido insistiendo en que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el art. 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes. Tales circunstancias imponen a los órganos parlamentarios una interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de aquellos derechos o atribuciones que integran el estatuto constitucionalmente relevante del representante público y a motivar las razones de su aplicación, bajo pena, no sólo de vulnerar el derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), sino también de infringir el de estos a participar en los asuntos públicos *ex* art. 23.1 CE (SSTC 38/1999, FJ 2, y 107/2001, FJ 3, 40/2003, FJ 2, entre otras muchas)» (STC 1/2015, FJ 3; también, STC 23/2015, de 16 de febrero, FJ 3).

c) Por último, y ya en relación con el tipo de acto parlamentario que se cuestiona en este caso, este Tribunal ha venido afirmando que el ejercicio de la función legislativa por los representantes de los ciudadanos constituye «la máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en el Estado democrático. Puesto que la participa-

ción en el ejercicio de dicha función y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan [...] constituyen una manifestación constitucionalmente relevante del *ius in officium* del representante» (STC 10/2016, de 1 de febrero, FJ 4, y las allí citadas).

4. Como se ha adelantado, la STC 114/2017 declaró la inconstitucionalidad y nulidad de la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, en cuya tramitación se dictaron los acuerdos hoy impugnados en amparo. La citada Sentencia hubo de dar respuesta a varias alegaciones de naturaleza formal, relativas al procedimiento parlamentario seguido para la aprobación de la Ley y derivadas de una tramitación realizada en sólo once horas y en cuyo curso se obviaron los derechos de los diputados a contar con la documentación objeto de debate y votación y la disposición de un plazo de 48 horas de antelación para su estudio y toma de posición (art. 82 RPC); además, no fueron admitidas enmiendas a la totalidad de la proposición de ley y, únicamente, les fueron concedidas dos horas para la formulación y presentación de enmiendas al articulado; a todo ello, y en lo que ahora es de interés, se agregó la denegación al grupo parlamentario recurrente de la tramitación de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias, que había formulado.

Si bien es cierto que la STC 114/2017 resuelve un recurso de inconstitucionalidad y, por tanto, en ella se realiza un análisis abstracto de los vicios de procedimiento como causa de la inconstitucionalidad de la norma y no, de forma específica, como eventuales vulneraciones de derechos o facultades atribuidos a los parlamentarios, no lo es menos que ambas cuestiones están directamente relacionadas, pues la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo conduce a la inconstitucionalidad de la Ley, precisamente, porque alteran «de modo sustancial, el proceso de formación de voluntad en el seno de las cámaras; tales reglas de procedimiento son invulnerables a la acción del legislador y tienen, sobre todo, un carácter instrumental respecto del pluralismo político, que es, con arreglo al artículo 1.1 CE, uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico en general» [SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a); 103/2008, FJ 5; 176/2011, de 8 de noviembre, FJ 4; 84/2015, de 30 de abril, FJ 4; 185/2016, de 3 de noviembre, FJ 5 b); 213/2016, de 15 de diciembre, FJ 3, y 215/2016, de 15 de diciembre, FJ 5 b), entre otras].

En consecuencia, la argumentación recogida por la STC 114/2017 en relación con los vicios procedimentales en que incurrió el Parlamento de Cataluña al aprobar la Ley 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación, tiene una conexión directa con el presente recurso de amparo, toda vez que la preservación del pluralismo político en el curso de los procedimientos legislativos es inseparable del respeto a la posición y derechos de las minorías, como lo es respecto de «la integridad misma de los derechos de los representantes para el ejercicio en condiciones de igualdad, y con arreglo a las normas reglamentarias, de sus funciones propias; derechos mediante los que se realiza, al propio tiempo, el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de la institución de la representación política (art. 23.1 CE). Estos derechos fundamentales, estrechamente relacionados, podrían resultar vulnerados en el caso de que se hubiera incurrido en infracciones de los reglamentos de las cámaras, o de otras normas ordenadoras de los procedimientos parlamentarios, que hubieran afectado al núcleo de la función de los representantes políticos, núcleo del que forma parte, desde luego, el ejercicio de la función legislativa (por todas, SSTC 38/1999, de 22 de marzo, FJ 2; 27/2000, de 31 de enero, FJ 4, y 57/2011, de 3 de mayo, FJ 2)» [STC 114/2017, FJ 6 a)].

En este sentido, resulta indispensable reiterar que la proposición que dio lugar a la Ley impugnada se tramitó y aprobó «al margen de cualquiera de los procedimientos legislativos previstos y regulados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña y a través de una vía del todo inapropiada (art. 81.3 RPC). De ella la mayoría se sirvió para improvisar y articular *ad hoc* un insólito cauce en cuyo curso quedaban

por entero a su arbitrio las posibilidades de intervención y los derechos del resto de los grupos y diputados» [STC 114/2017, FJ 6 c)]. Por tanto, no puede acogerse la argumentación jurídica sostenida por la representación del Parlamento de Cataluña, que se ha apoyado infundadamente en la afirmación de que los acuerdos de inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías que hoy se impugnan, estuvieron justificados formalmente en atención a la alteración del orden del día y consiguiente supresión de determinados trámites reglamentarios con sustento en el artículo 81.3 RPC.

En efecto, como ya declaró este Tribunal en su STC 114/2017, a la que ahora nos remitimos para no ser reiterativos, no se deriva del precitado artículo 81.3 RPC una habilitación a favor de la mayoría para la creación a su arbitrio de procedimientos legislativos *extra ordinem*, con la consiguiente supresión de trámites parlamentarios, «pues ello llevaría a la conclusión absurda, e intolerable en derecho, de que todos y cada uno de los procedimientos efectivamente previstos y ordenados en el Reglamento del Parlamento de Cataluña serían ya meramente dispositivos y sustituibles, mediante libre decisión de aquella mayoría» [STC 114/2017, FJ 6 c)].

En lo que a este recurso de amparo afecta, la eliminación del trámite parlamentario consistente en la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias sobre la conformidad de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, se realizó fuera de toda previsión del Reglamento del Parlamento de Cataluña y del resto del ordenamiento aplicable. Se trata de una garantía creada por el propio Estatuto [art. 76.2 b)], en pro de la mejor acomodación de las iniciativas legislativas al bloque de la constitucionalidad, para cuya concreta ordenación el mismo Estatuto remite a «los términos que establezca la ley» (inciso inicial del mismo art. 76.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: EAC), que no es otra que la Ley 2/2009, reguladora del propio Consejo. Es preciso señalar que esta Ley legitima para pedir dictamen sobre la «adecuación al Estatuto y a la Constitución de los proyectos y proposiciones de ley sometidos a la aprobación del Parlamento, incluidos aquellos tramitados en lectura única» [art. 16.1 b)], a dos grupos parlamentarios o a una décima parte de los diputados [art. 23 b)]. La solicitud de dictamen ha de ser tramitada a través de la Mesa de la Cámara y da lugar, si se admitiera y cursara al Consejo, a la suspensión del correspondiente procedimiento legislativo hasta tanto el dictamen haya sido emitido o hasta el transcurso del plazo establecido legalmente para su emisión (arts. 26.1 y 4 y 27 *bis*.1 y 5). El Reglamento del Parlamento de Cataluña contempla, adicionalmente, un trámite de enmiendas subsiguiente a estos dictámenes (art. 120). Ninguno de estos trámites se observó durante el proceso de discusión y aprobación parlamentaria de la Ley 19/2017 declarada inconstitucional y nula.

5. Una vez que hemos constatado que la eliminación del trámite parlamentario consistente en la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias se realizó fuera de toda previsión del Reglamento del Parlamento de Cataluña y del resto del ordenamiento aplicable, debemos dirimir si tal infracción del *ius in officium* resultó lesiva del derecho fundamental invocado por los demandantes pues, como hemos indicado en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia, sólo poseen relevancia constitucional, a estos efectos, los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, siendo vulnerado el artículo 23.2 CE si los propios órganos de las Asambleas impiden o coartan su práctica o adoptan decisiones que contraríen la naturaleza de la representación o la igualdad de representantes

Pues bien, a este respecto la STC 114/2017, FJ 6 d), ha declarado que «la solicitud de dictamen al Consejo de Garantías Estatutarias es, para los grupos y diputados legitimados por la Ley al efecto, una garantía que trae causa del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña y que se incardina como tal facultad, por previsión de la Ley 2/2009 y del Reglamento del Parlamento de Cataluña, en el curso del procedi-

miento legislativo. En tanto que garantía en favor de la regularidad constitucional de las iniciativas legislativas y facultad también de los diputados y grupos legitimados al efecto, la posibilidad de pedir dicho dictamen no puede ser suprimida por la Cámara sin merma de la integridad del propio procedimiento legislativo y a la vez de los derechos de los representantes a ejercer esta concreta facultad que la ley les confiere y que se incorpora a su estatus jurídico-constitucional (art. 23.2 CE)».

No puede sostenerse, por tanto, como afirma el escrito de alegaciones de la representación del Parlamento de Cataluña, que los derechos considerados fundamentales incluidos en el *ius in officium* sean, únicamente, los que aquella destaca en su escrito de alegaciones, toda vez que este Tribunal no ha fijado un elenco cerrado de derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de la función representativa de los parlamentarios, sino que, por el contrario, se ha limitado a destacar que el derecho que consagra el artículo 23.2 CE es un derecho de configuración legal, que corresponde establecer a los reglamentos parlamentarios, a los que compete fijar y ordenar los derechos y atribuciones propios de los parlamentarios que, una vez creados, quedan integrados en el status propio de su cargo, tal y como se ha expuesto con más detenimiento en el fundamento jurídico tercero de esta Sentencia. En consecuencia, como ha declarado la STC 114/2017, la supresión de la posibilidad de pedir dicho dictamen afectó, en el caso de autos, a una facultad perteneciente al núcleo de la función representativa parlamentaria que se integraba en el *ius in officium* de los parlamentarios catalanes.

Debemos reiterar, por último, que es función primordial de toda asamblea parlamentaria, también por tanto del Parlamento de Cataluña (arts. 152.1 CE y 55.1 EAC), representar a la ciudadanía; función que sólo se cumple si los elegidos por el cuerpo electoral para realizarla se atienen a los procedimientos que el ordenamiento dispone y a las reglas jurídicas que, integradas sobre todo en los reglamentos de las Cámaras, aseguran el ejercicio de los derechos y facultades de los parlamentarios, así como la participación no discriminatoria de todos sus representantes. Se asegura, con ello, el necesario respeto de las minorías, sin el cual el principio de mayoría para la adopción final de las decisiones, igualmente irrenunciable, pondría en riesgo su legitimidad. La democracia parlamentaria no se agota, ciertamente, en formas y procedimientos, pero el respeto a unas y otros está entre sus presupuestos inexcusables (STC 109/2016, FJ 5).

6. En consecuencia, y de conformidad con los razonamientos precedentes, procede otorgar el amparo solicitado, toda vez los acuerdos impugnados han vulnerado el derecho de los recurrentes a solicitar dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias sobre la conformidad de la proposición de ley del referéndum de autodeterminación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña, facultad que pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria (art. 23.2 CE) y que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes, previsto en el artículo 23.1 CE.

Ello comporta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.1 LOTC, que restablezcamos a los recurrentes en la integridad del derecho fundamental vulnerado, anulando los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que se mencionan en el encabezamiento de esta Sentencia.

7. Debe precisarse el alcance del otorgamiento del amparo solicitado, toda vez que, al momento del dictado de esta sentencia, los acuerdos que ahora declaramos nulos fueron aprobados en el transcurso de una Legislatura del Parlamento de Cataluña ya finalizada y que lo fueron en el seno de un procedimiento legislativo que culminó con la aprobación de una ley declarada inconstitucional y nula en su integridad por la STC 114/2017.

Por ello (al igual que este Tribunal ha declarado en las SSTC 141/2007, de 18 de junio, FJ 6; 33/2010, de 19 de julio, FJ 6, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7, entre otras), no cabe adoptar en el fallo de nuestra Sentencia una medida destinada al

pleno restablecimiento del derecho vulnerado por la Mesa del Parlamento de Cataluña, de suerte que la pretensión de los demandantes de amparo ha de quedar satisfecha mediante la declaración de la lesión de su derecho recogido en el artículo 23.2 CE y la declaración de la nulidad de los acuerdos que impidieron su ejercicio (SSTC 74/2009, de 23 de marzo, FJ 5, y 212/2016, de 15 de diciembre, FJ 7).

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 amparo interpuesto por los diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento de Cataluña y, en su virtud:

1.º Declarar que se ha vulnerado su derecho a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23.2 CE), que se encuentra en conexión con el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos a través de sus representantes (art. 23.1 CE).

2.º Restablecer a los recurrentes en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad del acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 6 de septiembre de 2017, que dispuso la inadmisión de la solicitud de dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias previsto en los artículos 16 y 23 de la Ley del Consejo de Garantías Estatutarias, que aquellos le habían interesado, así como la nulidad del acuerdo de esa misma fecha, desestimatorio de la reconsideración.

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

Dada en Madrid, a cinco de febrero de dos mil dieciocho.

Encarnación Roca Trías, Fernando Valdés Dal-Ré, Juan Antonio Xiol Ríos, Pedro José González-Trevijano Sánchez, Antonio Narváez Rodríguez, Ricardo Enriquez Sancho
