

Estudis: b) El règim jurídic

LA NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA COM A TÍTOL
HABILITADOR DE COMPETÈNCIA. COMENTARIS
A LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
DE 19 D'ABRIL DE 1988

per Josep Pere CAMINO I PONS

Professor de Dret administratiu a la Universitat Nacional a Distància
i a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya

I. INTRODUCCIÓ

Una de les característiques connaturals al dret administratiu és la seva fugacitat, el seu canvi constant: poques vegades ens trobem amb una norma de dret administratiu que ultrapassi els cinc anys de vigència, i aquest no sembla un termini massa elevat enfront del segle de vida del Codi Civil o de la Llei d'Enjudiciament Civil. Així, doncs, el tòpic de l'Administració és la «seva contingència»,¹ la incessant aparició de normes produeix la perplexitat del jurista. Com reconeix Villar Palasí,² els criteris clàssics de resolució d'antinòmies del dret privat s'hi mostren insuficients; no n'hi ha prou d'aplicar la «*lex posterior*», la «*lex especial*» o la «*jerarquia normativa*» per a saber quina norma és vigent i, per tant, és aplicable. La distribució competencial de producció entre la CEE, l'Estat i les Comunitats Autònomes complica el tema fins a punts mai no coneguts pels juristes en el nostre país. Cada bloc normatiu té els seus principis generals, la seva jerarquia amb prioritat aplicativa a la resta dels grups.

Si ja és difícil per al jutge constitucional de cercar l'aplicació preferent d'una norma respecte d'una altra, quan aquesta preferència depèn de criteris de distribució competencial, la tasca resulta molt arriscada. Tanmateix,

1. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA i Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*. Editorial Civitas. Madrid, 1983. Pàg. 70 a 73.

2. Ponència sobre «Informática, derecho y cambio social», presentada por José Luis VILLAR PALASÍ a les «Jornadas sobre informática y derecho» realitzades a Madrid, desembre 1985.

per dificultosa que sigui aquesta tasca, el Tribunal Constitucional està obligat a resoldre de conformitat amb el dret.

Enfront d'aquest deure ineludible el Tribunal Constitucional pren a vegades decisions encertades sense entrar en una anàlisi profunda i rigorosa de totes les normes, principis i, fins i tot, realitats socials que envolten el nucli del conflicte competencial.

I, precisament, és aquesta la impressió que ens fa la sentència del Tribunal Constitucional de 19 d'abril de 1988, que posa fi al conflicte positiu de competències núm. 66/84 promogut pel govern en relació amb el Decret 389/83, de 15 de setembre, del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya sobre etiquetatge dels productes que es comercialitzen a Catalunya.

El conflicte es va plantejar perquè la Generalitat, segons l'advocat de l'Estat, no tenia competències per a dictar el Decret 389/83, el qual en el seu primer i únic article disposa que «les dades obligatòries i facultatives de l'etiquetatge dels productes que es distribueixin en l'àmbit territorial de Catalunya figuraran en els idiomes català o castellà o bé en ambdós idiomes», ja que aquest precepte vulnera una disposició bàsica emanada de l'Estat: l'article 20 del Reial Decret 2058/88, de 12 d'agost, segons el qual:

«Los datos obligatorios del etiquetado en los productos alimenticios que se comercializan en España se expresarán necesariamente en la lengua oficial del Estado.»

Des d'aquesta perspectiva el Tribunal Constitucional comença per delimitar en la sentència el camp de fricció entre els dos decrets i assenyala que l'àmbit normatiu del decret autonòmic (per als productes que es comercialitzen a Catalunya) és més ampli que l'establert per als productes alimentaris en el Reial Decret 2058/88, de 12 d'agost.

El conflicte, doncs, solament es pot produir en tot cas respecte d'aquesta última classe de productes i, en concret, referint-se al decret impugnat, el Tribunal Constitucional afirma:

«Tan sólo aquella parte del mismo que dispensa de la obligación impuesta en el estatal de expresar necesariamente en castellano los datos obligatorios de los productos alimenticios.»

Es tracta d'una qüestió dialèctica, però ens preguntem si hauria estat el mateix dir que el que es posa en qüestió és la competència que té el Govern de la Generalitat d'establir la possibilitat, no pas l'obligació, que les dades obligatòries dels productes alimentaris dins de l'àmbit territorial de Catalunya puguin ser expressades en català.

D'altra banda, i potser perquè és obvi, el Tribunal Constitucional s'oblida de fer cap referència a l'àmbit territorial del conflicte, que, recordem-ho, no és altre que el territori de Catalunya.

Les puntualitzacions fetes a la forma en què la sentència comentada centra el camp de controvèrsia serveixen, al nostre entendre, per a destacar, de bon principi, una certa predisposició per part del Tribunal a sostreure el conflicte plantejat de l'àmbit purament lingüístic.

II. LA NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA ÉS UN TÍTOL COMPETENCIAL?

Pels raonaments que es fan en la sentència sembla que la resposta implícita del Tribunal a aquesta pregunta és negativa. Efectivament, en el tercer fonament jurídic, l'interpret suprem de la Constitució rebutja les al·legacions de competència lingüística que fa l'advocat de la Generalitat en el seu escrit d'oposició, basant-se en l'article tercer punt tercer de l'Estatut d'autonomia,³ i afirma que:

«Más que un enunciado de una norma de competencia expresa un mandato o un deber»... «estando en presencia no de una competencia en sentido propio sino de un compromiso de promoción de la normalización lingüística».

Hom es podria preguntar què entèn el Tribunal Constitucional per competència en sentit propi, si no fos perquè el mateix Tribunal, en la sentència capital 82/1986, de 26 de juny,⁴ estableix que la facultat que dóna l'article 149.1.1 de la CE a l'Estat per a regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots en l'exercici dels seus drets i llibertats no s'oposa a la competència que tenen les Comunitats autònomes en matèria lingüística, que es deriva de l'article 3.2 de la Constitució i dels seus respectius Estatuts d'autonomia.

Però, a més, creiem que hi ha altres raons per a considerar la normalització lingüística una veritable competència; poc concreta, certament, però en qualsevol cas no ho és menys que l'ordenació general de l'economia (art. 148.1.7 de la CE), la sanitat (art. 148.1.21 de la CE) o la planificació general de l'activitat econòmica (art. 149.1.13 del mateix text legal). El més important de tot, al nostre parer, deriva del mateix concepte de competència i del tan repetit art. 3.3 de l'Estatut d'autonomia. Reconeix la mateixa sentència que l'article citat expressa un mandat (sentència 82/86 de 26 de

3. L'article 3.3 de l'Estatut d'autonomia diu: «La Generalitat garantirà l'ús normal i oficial d'ambdós idiomes (el català i el castellà), prendrà les mesures necessàries per tal d'assegurar llur coneixement i crearà les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena quant als drets i deures dels ciutadans de Catalunya.»

4. La Sentència 82/1986, de 26 de juny, junt amb les núm. 83 i 84, com diu Puig Salellas en parlar de la doble oficialitat lingüística del Tribunal Constitucional en el núm. 8 d'aquesta revista, pàg. 105 i següents: «... han volgut establir una mena de teoria general de la doble oficialitat o, en la seva terminologia, de la cooficialitat...».

juny) o un deure (sentència 67/82 de 6 de febrer). Però, ¿un deure o un mandat, dirigit a qui i per què? Això no ho diu el tribunal, però a nosaltres les respostes ens semblen senzilles; es dedueixen de l'article 3 de la Constitució i de la interpretació feta pel mateix tribunal del terme «Estat»;⁵ el deure i el mandat s'adrecen als poders públics en general per tal que actuïn sobre una matèria determinada: la normalització lingüística.

I és aquesta idea la que, pensem, pot subsumir-se en el nucli central del concepte de competència, el qual no és altre que la capacitat o el dret que té una autoritat a actuar sobre una determinada matèria.⁶ Capacitat per altra part que pot provenir d'un deure o d'un mandat constitucional.

Pensem, doncs, que la pregunta que formulàvem al principi d'aquest apartat hauria d'haver estat contestada pel Tribunal de forma positiva. La normalització lingüística, més enllà de qualsevol qualificació interessada, és una competència. I, en el present cas, per nosaltres, l'únic títol habilitador possible del decret impugnat.

Sembla, però, que el tribunal en la sentència que ara comentem va preferir un títol competencial més còmode o potser més restringit.

III. EL TÍTOL COMPETENCIAL HABILITADOR DEL DECRET 389/1983

Sigui per un motiu o per l'altre, el cert és que una vegada establert pel tribunal que:

«La normalización del uso de las lenguas oficiales en el territorio catalán no confiere, pues, competencia específica alguna a la Comunidad Autónoma frente al Estado»... i, seguint un procés deductiu que se'ns escapa, es conclou, tot dient «que la competencia estatutaria ejercida al aprobarse el Decreto 389/83 de 15 de septiembre no fue otra que la atribuida por el artículo 12.1.5 del Estatuto— defensa del consumidor i del usuario...»

Sembla, però, que l'argumentació⁷ que segueix el Tribunal per establir en termes tan rotunds la competència de l'article 12.1.5 és pobra fins i tot

5. Contràriament al que s'estableix en la sentència de 28 de juliol de 1981, la sentència 82/1986, de 26 de juny, del mateix Tribunal Constitucional afirma que el terme «Estat» de l'article 3.1. de la Constitució s'ha d'entendre en el sentit que es refereix: «Al conjunto de los Poderes Públicos españoles, con inclusión de los autonómicos y locales».

6. En aquest mateix sentit, vegeu el *Diccionario Jurídico* de F. GÓMEZ DE LIAÑO. Editorial AZ, Santillana, 1979.

7. Sobre l'argumentació del Tribunal Constitucional, vegeu la interessant tesi que defensa Francisco Javier EZQUIAGA GANUZAS en el seu llibre *La argumentación en la justicia constitucional española*. HAAE/IVAP, Oñati, 1987.

per al mateix tribunal, ja que, a continuació i a manera de conclusió, tracta d'arrodonir-la tot dient:

«...pues la materia regulada por dicho Decreto autonómico es la información de los consumidores y usuarios...» (és a dir, si la competència no és «A», llavors és «B»). La proposició fóra coherent si no tinguessin «més lletres» en l'abecedari o «més competències»).

És del tot impossible, a la vista de la inexistència d'argumentació, verificar el camí seguit pel tribunal a l'hora d'establir que la defensa del consumidor i de l'usuari era la competència estatutària exercida pel decret. Per altra part, ja hem avançat que per nosaltres el títol habilitador del decret impugnat és la normalització lingüística. Es tractaria ara de donar suport a la nostra afirmació.

Amb aquest propòsit donem per reproduïts els arguments que, en el mateix sentit, va donar l'advocat de la Generalitat en el seu escrit d'allegacions. Però, a més, en voldríem afegir alguns pel nostre compte.

En primer lloc, la sola lectura de l'exposició de motius del decret ens estalvia de fer qualsevol tipus de comentari respecte de quina va ser la competència que el govern de la Generalitat exercia realment en dictar el reglament impugnat:

«L'article 3 de l'Estatut d'autonomia imposa a la Generalitat l'obligació de garantir l'ús normal i oficial de l'idioma català i de l'idioma castellà, a més de crear les condicions que permetin d'arribar a llur igualtat plena pel que fa als drets i deures dels ciutadans de Catalunya.

»En l'exercici de la responsabilitat estatutària i a fi de garantir l'ús dels idiomes oficials a Catalunya en l'etiquetatge dels productes que s'hi comercialitzen...»

En segon lloc, i a fi de poder fonamentar la nostra opinió, ens preguntem: ¿quin és el «contingut inherent»⁸ del decret impugnat: la sanitat, la informació, la defensa del consumidor o, precisament, la que propugnem: la normalització lingüística?

Per contestar aquesta pregunta, partim de la base que en tot missatge es poden distingir, com diu Douglas R. Hofstadter, clarament tres nivells diferents: el missatge marc, el missatge interior i el missatge exterior.

El primer nivell en el missatge que diu: «Sóc un missatge», és l'aparència física de qualsevol portador d'informació. En el nostre cas, seria l'eti-

8. Com diu Santiago MUÑOZ MACHADO en les sentències de 22 de setembre de 1981 i 8 de juny de 1982: «*El Tribunal Constitucional viene utilizando el concepto de contenido inherente*». Per a una major comprensió del concepte, vegeu Santiago MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las comunidades autónomas*, vol. I, pàg. 372 i següents. Civitas, 1982.

quetatge dels productes, la forma, el color, etc... És evident que el decret impugnat no tracta de reglamentar si l'etiqueta ha de ser vermella o groga, o de forma quadrada o circular. Per tant, passem al segon nivell: el missatge interior. Aquest es compon precisament del missatge que es vol transmetre: les experiències emotives en música; el fenotipus en genètica; o les característiques que ha de tenir en particular un producte per a respectar les normes sanitàries i de protecció al consumidor i respecte a la naturalesa, identitat, qualitat, composició, quantitat, duració, origen o procedència, formes de fabricació o d'obtenció, etc.

Tal com succeeix amb el missatge marc, aquest segon nivell no és l'objecte de regulació del Decret 389/1983. En el cas que ho fos, convindríem, conjuntament amb el Tribunal Constitucional, a assenyalar com a títol competencial del decret la sanitat o, fins i tot, la defensa dels consumidors. Però ja hem vist que això no és així. Ans al contrari, l'objecte del decret recau sobre el missatge exterior, és a dir, sobre el mecanisme decodificador que ha de ser aplicat al missatge interior.⁹ Aquest i no altre és el contingut inherent del decret: l'idioma. El raonament seguit condueix ineluctablement a la conclusió següent: l'idioma és el nucli material en el qual descansa la competència sobre normalització lingüística.

IV. EL TÍTOL COMPETENCIAL HABILITADOR DEL DECRET DE L'ESTAT

La sentència, un cop fixat el títol competencial del decret impugnat, examina, erròniament en la nostra opinió, tot seguit si l'Estat té competència bàsica per a limitar la conferida a la Comunitat Catalana en l'article 12.15 per a la defensa i protecció del consumidor. En aquesta línia, el Tribunal Constitucional acara la competència bàsica que atorga l'article 149.1 de la CE a l'Estat en connexió amb el dret dels consumidors i usuaris a obtenir una defensa eficaç per part dels poders públics (tesi mantinguda per l'advocat de l'Estat) amb l'establerta en l'article 149.1.16 pel qual es fixen les bases referents a la coordinació general de la sanitat. El problema és resolt pel tribunal basant-se en el criteri de prevalença de la competència específica sobre la més general:

«El carácter específico de la Sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la regla del artículo 149.1.1 de la Constitución por su más amplio alcance, deba ceder a la regla más especial, en este caso, la del artículo 149.1.16 de la propia Constitución.»

Curiosament, l'advocat de l'Estat, en el segon punt del seu escrit d'al·legacions i seguint el dictamen del Consell d'Estat, havia fet ús del mateix

9. Douglas R. HOFSTADTER, *Gödel, Escher, Bach. Un eterno y grácil bucle*. Tusquets Editores 1987. Sobre el tema dels llenguatges, pàgines 175 a 196.

argument per rebatre la tesi sustentada per l'advocat de la Generalitat segons la qual el títol comptencial del decret impugnat era, com ja hem expressat anteriorment, l'establert en l'article 3 de l'Estatut:

«La competencia estatutaria a cuyo amparo se ha dictado el Decreto no es; en contra de lo que parece»... «la lingüística...» ja que es tracta... «de una competencia más específica (regulación del comercio interior y defensa del consumidor y del usuario) respecto a la más general contenida en el artículo 3 del Estatuto de Autonomía».

Val a dir que, si es generalitzava aquest tipus d'argumentació —el de fer prevaler la competència específica per damunt de la general—, es reduiria greument la capacitat operativa de les competències més generals en favor de les més especials i, aleshores, les generals es conformarien com una mena de principis programàtics sense cap valor distributiu.

I així ho va entendre l'advocat de la Generalitat quan en el seu escrit de contestació va manifestar la seva oposició a l'argumentació de la prevalença del títol més específic, tot dient que aquest argument *«llevaria a que ninguna norma dictada para dar cumplimiento al mandato estatutario de normalización lingüística tendría, a efectos constitucionales, tal carácter y ello porque la materia sobre la que recaerá será siempre más específica y, en consecuencia, en caso de conflicto, tendrá aplicación preferente.»*

V. LA QUALIFICACIÓ DEL DRET DE L'ESTAT COM A BÀSIC

Establerta, doncs, la capacitat que té l'Estat, d'acord amb l'article 149.1.16, de dictar normes bàsiques que assegurin la igualtat en la protecció de la salut de tots els consumidors potencials de qualsevol classe de productes, el tribunal en la darrera fase de la sentència es disposa a decidir el conflicte plantejat preguntant-se si el Reial Decret 2058/82, invocat pel govern central com a norma bàsica, mereix o no tal qualificació, ja que:

«En caso afirmativo la Generalitat de Catalunya vendrá obligada a no vulnerarla o... en otro caso, la conclusión será obviamente la contraria.»

Aquests tipus d'enquadraments no són pas —encara que ho semblin— senzills; en no estar determinats per marcs concrets de referència, són qüestions que depenen de variables més «polítiques i conjunturals» que no pas de regles prèviament fixades en qualsevol text normatiu.

En aquest sentit, els criteris que el mateix Tribunal Constitucional segueix per determinar el contingut normatiu bàsic de l'Estat són, essencialment, dos; segons el primer, les normes no són bàsiques pel fet d'estar contingudes en una llei, o d'anomenar-se com a tals, sinó que el veritable-

ment important és el seu contingut. Per contra, el criteri formal exigeix que la normació bàsica es reguli mitjançant una norma amb rang de llei que designi expressament el seu caràcter de bàsica o, com diu el mateix Tribunal:

«...esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el gobierno de la nación en ejercicio de su potestad reglamentaria».

I és precisament l'aplicació d'aquest últim criteri el que condueix a negar el caràcter formal de bàsic a la norma continguda en l'article 20 de la norma general d'etiquetatge, presentació i publicitat dels productes alimentaris envasats, aprovada pel Reial Decret 2058/82 de 12 d'agost; ja que, com ens aclareix la mateixa sentència:

«Ni tal artículo es expresamente básico ni de su estructura se infiere dicho carácter...»

Per finalitzar, la sentència declara que correspon a la Comunitat Autònoma de Catalunya la competència en matèria d'informació dels consumidors, exercida en el Decret 389/83, de 15 de setembre, atès que no s'oposa a cap norma estatal que hagi estat formulada com a bàsica.

Com ja dèiem en la introducció a aquest breu comentari, a vegades el Tribunal Constitucional pren decisions encertades partint d'argumentacions poc rigoroses. Pensem que en aquest cas ha estat així i ens sap greu que un cop més s'hagi deixat passar l'ocasió de clarificar, des d'una perspectiva estrictament jurídica, els contorns d'una competència que com la lingüística és fonamental per a reconèixer, d'una banda, el dret que tenen els poders públics autonòmics de garantir, dintre del seu àmbit territorial, la plena igualtat entre els seus respectius idiomes oficials i, de l'altra, «el dret dels ciutadans d'utilitzar el seu vehicle lingüístic més fàcil o pròxim».¹⁰

ADDENDA

Amb posterioritat a l'entrada del present article a la impremta, el Tribunal Constitucional s'ha hagut de pronunciar sobre un cas pràcticament idèntic al que és objecte d'aquest estudi. Es tracta de la Sentència núm. 80/1988, de 28 d'abril, publicada en el BOE de 25 de maig i que resol el conflicte de competències promogut per la representació de l'Estat contra el Decret 101/85, de 23 de maig, de la Xunta de Galícia, sobre la utilització

10. Leopoldo TOLIVAR ALAS, *Las libertades lingüísticas*. INAP Colección «Nueva investigación», pàg. 17. Madrid, 1987.

de l'idioma gallec en l'etiquetatge i publicitat dels productes que es comercialitzen a Galícia.

En paraules del mateix Tribunal... «la identidad en lo substancial, entre uno y otro proceso, se extiende tanto al sentido y alcance de las pretensiones deducidas, entonces y ahora, por las partes, como al contenido dispositivo mismo de las normas autonómicas y estatales en torno a las cuales se trabó aquella controversia y ha nacido ésta. Desde ahora se ha de dejar dicho, en consecuencia, que la resolución que merezca este conflicto no ha de ser diversa a la que recibió el promovido frente al Decreto 389/1983, de la Generalitat de Catalunya.»

Tanmateix, i encara que sigui en el breu espai d'una addenda, s'ha de dir que la Sentència 80/1988, de 28 d'abril, reconeix en el seu fonament quart que la competència que exerceix la Comunitat Autònoma de Galícia per poder fomentar la seva llengua és un veritable títol competencial, tesi, d'altra banda, proposada per nosaltres en la primera part d'aquest article.

Llàstima, però, que la segona tesi defensada en aquest estudi —la que proposa la normalització lingüística com a únic títol competencial habilitador del Decret impugnat— no hagi estat també acceptada pel Tribunal Constitucional.