

II. JURISPRUDÈNCIA

II.1. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

per Antoni MILIAN I MASSANA

Professor titular de Dret administratiu

Sentència 106/1987, de 25 de juny

Aquesta sentència, núm. 106/1987, de 25 de juny (BOE, núm. 163, de 9 de juliol de 1987. Ponent: el Magistrat senyor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer), resol el conflicte positiu de competència núm. 284/1984, promogut pel Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya contra els arts. 16.1, 18.1.b), i 19 del Reial Decret 3304/1983, de 28 de desembre, sobre protecció a la cinematografia espanyola. Reproduïm el fonament jurídic quart, on el Tribunal Constitucional, entre altres qüestions, discuteix la relació que pugui haver-hi entre la competència per concedir les llicències de doblatge de pel·lícules estrangeres a qualsevol llengua oficial d'Espanya i la competència per garantir la normalització de l'ús del castellà i del català a Catalunya.

«4. El artículo 16.1 del Real Decreto 3304/1983 establece que el Ministerio de Cultura será el único órgano competente para la concesión de las licencias de doblaje de películas extranjeras a cualquier lengua oficial de España, y la atribución de esta competencia también se discute en el presente conflicto de competencia. Tanto el Estado como la Generalidad (respecto a las empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña) sostienen que esta competencia les corresponde en exclusiva.

»La competencia cuestionada se refiere a medidas relativas a las cuotas de distribución. Estas cuotas, legalmente impuestas, suponen para quien quiera realizar el doblaje y distribución de películas extranjeras, la carga de

distribuir al mismo tiempo una película española, en una proporción que toma en cuenta los ingresos brutos de taquilla de esa película española. Ese distribuidor, en función de esos ingresos, podrá llegar a obtener la concesión de hasta cuatro licencias de doblaje y de distribución de películas extranjeras por cada película española a distribuir o efectivamente distribuida.

»La concesión de la licencia de doblaje es así la ejecución de una medida de protección de la industria cinematográfica española como tal. Pues la imposición de cuotas de distribución tiene una finalidad económica, y ello aun a costa de los valores culturales y de espectáculo de la cinematografía extranjera, cuyas posibilidades de exhibición se limitan con este tipo de medidas. Los aspectos económicos —incluso de comercio exterior por las posibilidades de exportación de nuestra producción cinematográfica— se entrecruzan e incluso predominan sobre los específicamente culturales, aunque las medidas tengan repercusión también en el ámbito cultural y de espectáculos, cuestión ésta de la que no hemos de ocuparnos en el presente conflicto.

»Según la Generalidad de Cataluña la promulgación del Real Decreto 3304/1983 sería un intento de derogar y dejar sin efecto el artículo 4 del Decreto de la Generalidad de 10 de julio de 1982 que dispone que la concesión de licencias de doblaje de películas extranjeras a las empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña corresponde al Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalidad, Decreto que la jurisdicción contencioso-administrativa ha estimado compatible con la Ley 3/1980, de 10 de enero. Sin embargo, no se discute en este conflicto positivo de competencia la facultad de la industria cinematográfica, cuestión que tampoco podría entenderse resuelta definitivamente por una Sentencia de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo que, además, en el presente caso expresamente afirma que no se debatía en la misma la competencia de la Generalidad, sino sólo la compatibilidad del precepto reglamentario catalán con la norma legal del Estado, desde la sola perspectiva de la relación Ley-reglamento de ejecución.

»El tema de la discusión es sólo el de la competencia para la concesión de licencias de doblaje, supeditada por la legislación del Estado a la distribución de películas españolas. Según la Generalidad se trataría de un típico acto de ejecución en relación con la cinematografía. El tema afectaría además a la competencia colateral de garantizar el uso del idioma catalán. Se sostiene que no es aceptable que la protección de la industria cinematográfica sea un sistema integrado cuyo funcionamiento obligue a un tratamiento global e impida que la ejecución de las medidas que lo configuran sea llevada por los órganos de la Comunidad Autónoma, pues lo que pretende integrarse es el sistema y no los aspectos de ejecución del mismo.

»Para la Generalidad la protección de la cinematografía nacional y la propia unidad del sistema quedarían suficientemente asegurados con el establecimiento y la exigencia de este condicionamiento legal para la conce-

sión de licencias, reconociéndose así que como política de protección de la industria cinematográfica y restrictiva de la exhibición de películas no producidas en España, se enmarca dentro de las competencias reguladoras que corresponden a los órganos centrales del Estado.

»El Letrado del Estado defiende la competencia exclusiva del Gobierno alegando las disfunciones que pudieran producirse con un tratamiento separado o aislado del tema de la cuota de distribución; ello podría implicar la inviabilidad del sistema mismo de medidas de fomento y estímulo a la industria afectada que han de operar para todo el sector y que se llevan a cabo en todo el territorio nacional como mercado único, y para proteger la industria cinematográfica española frente a la competencia internacional. Además, al depender el número de licencias de los ingresos brutos en taquilla que se obtengan por la proyección de la película española objeto de distribución, la Administración habrá de controlar la iniciación del rodaje de esa película, y posteriormente la existencia de los ingresos brutos en taquilla, así como el haber pagado las tasas devengadas por anteriores licencias. Por ello alega la representación del Estado que dentro de la competencia de coordinación estatal se integraría esta concesión de licencias de doblaje.

»Según resulta del artículo 16, objeto del conflicto, se trata de una facultad reglada en cuanto que se tiene "derecho a la obtención" de un máximo de cuatro licencias por cada película española distribuida y en función del importe de los ingresos brutos de taquilla de esa película española. No cabe duda del significado económico de la medida que supone incluso el sacrificio del posible interés cultural por un mayor acceso a la cinematografía no española, en favor del interés de fomentar una actividad productiva económica, aunque de contenido y significado cultural. La protección de la cinematografía nacional, la propia unidad del sistema, y el tratamiento general en su conjunto, quedan suficientemente asegurados con el establecimiento y exigencias de este condicionamiento legal para la concesión de licencias. Sin embargo, dado el carácter estrictamente reglado de la decisión, para la que no cabe margen alguno de discrecionalidad, no existe razón alguna para negar la actuación administrativa directa de carácter reglado de los órganos autonómicos, que tienen asignada la competencia ejecutiva en materia de industria, en este caso cinematográfica, sin que ello suponga un obstáculo para el funcionamiento y la viabilidad del sistema mismo de la cuota de distribución. A ello se une la existencia de competencias atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda en lo relativo a la importación de películas extranjeras, lo que permite a la Administración del Estado una intervención respecto a los temas que afectan al comercio internacional.

»Tampoco son razones suficientes para excluir la competencia de la Generalidad, la necesidad de que el órgano que concede la licencia compruebe el pago de las tasas devengadas por anteriores licencias, o el efectivo

rodaje de una película, incluso en el caso de que la Empresa productora estuviera domiciliada fuera de Cataluña, o el control del volumen de ingresos de taquilla. Estas dificultades que pudieran existir, en primer lugar no pueden ser alegadas para eludir competencias que constitucionalmente correspondan a una Comunidad Autónoma, pues en tal caso, bastaría que en el diseño de una legislación estatal reguladora de una materia se dificultara artificialmente su ejecución autonómica, para justificar la negación o supresión de esa competencia. Al contrario, la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer los instrumentos de coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas implicadas, en este caso el Ministerio de Cultura y el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña, no excluyéndose respectivamente uno y otro para esta necesaria coordinación y colaboración. Como ha dicho la Sentencia de este Tribunal de 4 de julio de 1985 la necesidad de asegurar la acción conjunta, la información recíproca y la maximización de la eficacia no crea en sí mismo competencia alguna para el Estado ni puede ser utilizada en consecuencia por éste para limitar indebidamente las competencias de las Comunidades Autónomas. Más bien la coordinación cuenta con la «obligada colaboración» de las Administraciones Públicas implicadas, como un *prius*, tanto lógico como jurídico, pues sin colaboración de los entes a coordinar ninguna coordinación es posible.

»Aunque la competencia debatida tenga relación tanto con la materia de espectáculos como con la de cultura, lo cierto es que la perspectiva económica de la medida es la predominante, y por ello puede estimarse incluida dentro de las competencias que a la Generalidad de Cataluña le reconoce el artículo 12.1.2 de su Estatuto. Sin embargo, no resulta relevante al respecto la alegación por la Generalidad de una competencia para garantizar la normalización del uso del castellano y del catalán en Cataluña, puesto que la exigencia de licencia del doblaje responde a una finalidad predominantemente económica productiva.

»Precisamente por este carácter económico de la medida —que trata de conseguir que se produzcan películas españolas e, indirectamente, favorecer su comercialización—, el punto de conexión es el de la producción y el de la distribución, no el de la exhibición. En consecuencia debe entenderse, dejando a salvo las competencias atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda en lo relativo a la importación de películas extranjeras y sin perjuicio de las funciones de coordinación que correspondan al Ministerio de Cultura, que corresponde a la Generalidad de Cataluña, en relación con las empresas distribuidoras allí domiciliadas la competencia para la concesión de licencias de doblaje de películas extranjeras en cualquier lengua oficial de España.

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 Declarar que la titularidad de la competencia controvertida para calificar "de especial interés películas españolas de más de cuatro años de antigüedad" [art. 18.1.b), Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre] corresponde a la Generalidad de Cataluña respecto a las películas que se exhiban en Cataluña, siendo competencia del Estado realizar tal calificación con efectos para todo el territorio nacional.

»2.º Declarar que la titularidad para calificar como especialmente adecuadas para la infancia una película española (art. 19 Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre) corresponde a la Generalidad de Cataluña respecto a las películas que se exhiban en Cataluña, siendo competencia del Estado realizar tal calificación con efectos para todo el territorio nacional.

»3.º Declarar que la titularidad de la competencia para la concesión a las empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña de las licencias de doblaje de películas extranjeras en cualquier lengua oficial de España (art. 16.1 del Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre) corresponde en exclusiva a la Generalidad de Cataluña.

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

Sentència de 19 d'abril de 1988

Aquesta sentència de 19 d'abril de 1988, de la qual és ponent el Magistrat senyor Eugenio Díaz Eimil, resol el conflicte positiu de competència núm. 66/84, promogut del Govern de l'Estat en relació amb el Decret 389/1983, de 15 de setembre, del Consell Executiu de la Generalitat de Catalunya, sobre etiquetatge dels productes que es comercialitzen a Catalunya.

Encara que en relació amb la qüestió lingüística la sentència només es limita a fer unes consideracions (això sí, importants) sobre l'article 3.3 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (fonament jurídic tercer), hem cregut interessant reproduir tots els fonaments jurídics, ja que, de fet, és la discussió del concepte de «norma bàsica» que es desplega en alguns d'aquests fonaments (cinquè, sisè i setè) allò que permet al Tribunal Constitucional declarar la competència a favor de la Comunitat Autònoma de Catalunya.

«*Primero*: El Gobierno de la Nación entiende que la Generalidad carece de competencia para dictar el Decreto 389/83 de 15 de septiembre, cuyo artículo primero y único dispone que “los datos obligatorios y facultativos del etiquetaje de los productos que se distribuyen en el ámbito territorial de Cataluña figurarán en los idiomas catalán o castellano, o bien en ambos idiomas” y, con ello, plantea el presente conflicto con fundamento esencial en que dicho precepto desconoce, invade o vulnera el límite indisponible para la competencia autonómica que, por su naturaleza de norma básica, constituye el art. 20 del RD 2058/82 de 12 de agosto, según el cual “los datos obligatorios del etiquetaje de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán necesariamente en la lengua española oficial del Estado”.

»Dados los términos más amplios del precepto autonómico, el conflicto no comprende la totalidad de su ámbito normativo, sino 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”, quedando, en su consecuencia, fuera del objeto del conflicto toda cuestión relativa al uso único o concurrente de los idiomas castellano y catalán en la expresión de los datos facultativos de los productos alimenticios y de todos los datos, sean obligatorios o facultativos, de los productos no alimenticios.

»*Segundo*: Las partes mantienen posturas discordantes sobre cuáles son los títulos competenciales enfrentados en el conflicto, pues mientras el Letrado del Estado identifica como tales, de un lado, el que atribuye a la Comunidad Autónoma, en materia de defensa del consumidor y del usuario, el art. 12.1.5 de su Estatuto y, del otro, el que le confiere al Estado el art. 149.1.1.º, en relación con el 51 de la Constitución para dictar normas básicas que garanticen a todos los consumidores y usuarios igualdad en la protección de su derecho a la salud, el Letrado de la Generalidad sostiene que la competencia ejercitada por la Comunidad al aprobar el Decreto que origina el conflicto es la que confiere al art. 3.º.3 del Estatuto para promover la normalización lingüística.

»Esas distintas identificaciones competenciales carecen de efectos vinculantes para el Tribunal, pues el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla remitan.

»En virtud de ello, el primer problema a resolver consiste en determinar cuál es el orden competencial en el que procede enmarcar el conflicto, comenzando por identificar la competencia estatutaria ejercida por la Comu-

nidad Autónoma y realizando, después, igual operación con las implicaciones que suscita la conexión que el Letrado del Estado establece entre la competencia básica estatal que invoca y el derecho a la salud de los consumidores y usuarios.

»*Tercero*: Frente a la alegación de competencia lingüística que formula la Generalidad de Cataluña, debemos recordar que el art. 3.º.3 de su Estatuto, más que enunciado de una norma competencial, expresa un mandato —Sentencia 82/86 de 26 de junio— o un deber —Sentencia 6/82 de 22 de febrero—, que impone a las instituciones y órganos autonómicos para que, con ocasión de sus competencias propias, procuren alcanzar los objetivos marcados en aquel precepto estatutario, estando, por tanto, en presencia, no de una competencia en sentido propio, sino de un compromiso de promoción de la normalización lingüística, cuyo fundamento primero se encuentra en el art. 3.3 de la Constitución y que, con cobertura en la citada regla del Estatuto, se desarrolla en la Ley 7/83 de 18 de abril del Parlamento de Cataluña.

»Este mandato de normalización del uso de las lenguas oficiales en el territorio catalán no confiere, pues, competencia específica alguna a la Comunidad Autónoma frente al Estado, debiéndose, en consecuencia, establecer que la competencia estatutaria ejercida al aprobarse el Decreto 389/83 de 15 de septiembre no fue otra que la atribuida por el art. 12.1.5 del Estatuto —defensa del consumidor y del usuario—, pues la materia regulada por dicho Decreto autonómico es la información de los consumidores y usuarios.

»La calificación de “exclusiva”, que a dicha competencia confiere el mencionado precepto estatutario, es un ejemplo del sentido con que los Estatutos emplean ese término, puesto ya de manifiesto en la Sentencia 37/81 de 16 de noviembre, pues el propio precepto contempla la concurrencia de competencias estatales específicas al ordenar que su ejercicio habrá de realizarse “de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado...”, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los números 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución” y “sin perjuicio de la política general de precios y de la legislación sobre la defensa de la competencia”.

»Estos límites específicamente contemplados en la propia norma autonómica no son, sin embargo, los únicos que definen el marco de la competencia de la Comunidad, ya que ésta tampoco podrá ejercerse en términos tales que resulten menoscabadas o invadidas otras competencias estatales, aun cuando no vengán expresamente citadas en dicha norma, pues “el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» —Sentencia 56/86 de 13 de mayo.

»*Cuarto*: Conforme con ello, y una vez centrado el conflicto en la materia de defensa del consumidor y del usuario, procede entrar en el examen de si el Estado tiene competencia básica que le permita limitar la conferida a la Comunidad de Cataluña por el repetido art. 12.1.5 de su Estatuto, la cual será preciso buscar fuera del texto de ese precepto, en cuanto que es obvio que la imposición del castellano en la expresión de los datos obligatorios del etiquetaje de los productos alimenticios no tiene relación alguna con las bases y ordenación de la actividad económica general, la política monetaria del Estado, la política general de precios o la legislación sobre la defensa de la competencia, que son las materias a que expresamente se remite la norma atributiva de la competencia ejercida por la Comunidad Autónoma.

»En la resolución de este problema, debemos tener presente que el Estado alega la competencia básica que le otorga el art. 149.1.1.º, en conexión con el derecho de los consumidores y usuarios a obtener una defensa eficaz por parte de los poderes públicos, que deben promover la información de los mismos, especialmente en relación con la salud, de acuerdo con lo prescrito en el art. 51 de la Constitución y, por tanto, es en este campo al que el Tribunal debe limitar el enjuiciamiento y resolución del conflicto.

»Siguiendo la doctrina declarada por la Sentencia 71/82 de 30 de noviembre, dictada en recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley 10/81 de 18 de noviembre, del Parlamento Vasco, que aprueba el Estatuto del Consumidor y en la cual se aborda cuestión muy cercana a la aquí debatida, debemos recordar que el carácter heterogéneo de las normas que tienen por objeto la protección del consumidor y también la plural inclusión de esas normas en sectores distintos, como el consumo y la sanidad, determinan la necesidad de elegir la regla de competencia aplicable y, por ello, la íntima conexión que el Letrado del Estado establece entre la competencia estatal básica del art. 149.1.1.º de la Constitución y la información al consumidor de datos relevantes para su salud, impone que el análisis deba comenzar necesariamente en virtud de la referida conexión, por determinar las relaciones existentes entre las reglas concurrentes del art. 149.1.1.º, atributiva de competencia básica para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, en este caso el derecho de los consumidores a la información sanitaria de los productos alimenticios, y la del art. 149.1.16.º, referente a las bases y coordinación general de la sanidad.

»A tal fin, y continuando en la línea de la indicada sentencia, es de considerar que las reglas concernientes a los productos alimenticios pertenecen, en una parte sustancialmente importante, a lo que se estima propio de la sanidad de la alimentación y ello autoriza a integrar en el conjunto reglas jurídicas que tienen por objeto proteger al consumidor a aquéllas que sean aplicables a los productos alimenticios, pues constituyen parte esencial de la protección de la salud con la consecuencia de que la discipli-

na sanitaria de los productos alimenticios puede comprenderse en cualquiera de los dos títulos competenciales señalados. El carácter específico de la sanidad, respecto del plural de la defensa del consumidor, determina que la regla del art. 149.1.1.º de la Constitución, por su más amplio alcance, deba ceder a la regla más especial, en este caso, del artículo 149.1.16.º de la propia Constitución.

»De acuerdo con esta conclusión y lo anteriormente razonado, resulta claro que la competencia que, en materia de defensa del consumidor, atribuye a la Comunidad de Cataluña el art. 12.1.5. de su Estatuto no excluye la que al Estado le confiere el art. 149.1.16 de la Constitución para dictar normas que, por su finalidad de aseguramiento uniforme de las condiciones de igualdad en la protección de la salud de todos los consumidores potenciales de cualquier clase de productos, y especialmente de los alimenticios, constituyan reglas básicas de aplicación general, delimitadoras de aquella competencia autonómica y, por consiguiente, vinculantes e indisponibles para la Comunidad titular de la misma.

»En virtud de ello, la solución del conflicto depende de si la norma contenida en el art. 20 del RD 2058/82 de 12 de agosto, invocada como básica por el Gobierno de la Nación, merece o no tal calificación, ya que, en caso afirmativo, la Generalidad de Cataluña vendrá obligada a no vulnerarla o contradecirla y, por tanto, el precepto autonómico que motiva el conflicto incurrirá en vicio de incompetencia en la medida en que lo vulnere o contradiga y, en otro caso, la conclusión será obviamente la contraria. A tal efecto, debe señalarse que la solución correcta de dicha alternativa requiere la previa exposición de las consideraciones teóricas sobre el concepto de "norma básica" que el caso concreto aquí planteado haga necesarias, las cuales es indudable que deben ser obtenidas de la doctrina sentada por este Tribunal en las resoluciones que abordan este tema y especialmente de las sentencias 32/81 de 28 de julio, 1/82 de 28 de enero, 2/83 de 28 de abril, 48/88 de 22 de marzo y 49/88 de 23 de marzo.

»*Quinto*: Los artículos 148 y 149 de la Constitución, y los preceptos estatutarios de asunción de competencias que los concretan en relación con cada Comunidad Autónoma establecen un delicado sistema de distribución competencial, cuya equilibrada aplicación se hace especialmente difícil en los supuestos en que las competencias legislativas autonómicas entran en concurrencia con las que al Estado corresponden para definir el marco básico dentro del cual deben aquellas ejercitarse, pues la atribución al Estado de estas competencias deja el sistema abierto en el sentido de que aún careciendo las normas básicas estatales de efectos atributivos de competencias que puedan alterar el sistema constitucional y estatutario, tienen por objeto delimitar, con alcance general, el espacio normativo al que las CCAA deben circunscribirse cuando ejercitan, en defensa de sus intereses peculia-

res, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte delimitada por dichas normas básicas.

»Esta concurrencia de competencias normativas hace que el sistema sólo quede cerrado mediante la producción por el Estado de la ordenación que defina, en cada materia en la que se ocasione dicha concurrencia, los contornos básicos delimitadores de las competencias autonómicas, que quedan así configuradas por remisión al espacio que deja la positividad básica estatal.

»Dado que la definición de lo básico constituye una operación normativa de concreción de lo básico, que corresponde realizar al legislador estatal sin alterar el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias y con observancia de las garantías de certidumbre jurídica que sean necesarias para asegurar que las CCAA tengan posibilidad normal de conocer cuál es el marco básico al que deben someter sus competencias, resulta manifiesto que la función de defensa del sistema de distribución de competencias que a este Tribunal confieren los arts. 161.1.c) de la Constitución y 59 de su LO tiene que venir orientada por dos esenciales finalidades: procurar que la definición de lo básico no quede a la libre disposición del Estado en evitación de que puedan dejarse sin contenido o inconstitucionalmente cercenadas las competencias autonómicas y velar porque el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura.

»A la satisfacción de la primera de dichas finalidades responde el concepto material de "norma básica", acuñado por la citada doctrina constitucional, conforme a la cual la definición de lo básico por el legislador estatal no supone que deba aceptarse que, en realidad, la norma tiene ese carácter, pues, en caso de ser impugnada, corresponde a este Tribunal, como intérprete supremo de la Constitución, revisar la calificación hecha por el legislador y decidir, en última instancia, si es materialmente básica por garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cuál pueda cada CA, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto.

»A la segunda finalidad atiende el principio de Ley formal que la misma doctrina acoge en razón a que sólo a través de este instrumento normativo se alcanzará, con las garantías inherentes al procedimiento legislativo, una determinación cierta y estable de los ámbitos respectivos de ordenación de las materias en las que concurren y se articulan las competencias básicas estatales y las legislativas y reglamentarias autonómicas, doctrina que se proclama con la afirmación de que "las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico" —fundamentos jurídicos 5.º de la

Sentencia 32/81 y 1.º de la Sentencia 1/82—, la cual expresa, de manera bien relevante, que la propia Ley puede y debe declarar expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica.

»Como excepción a dicho principio de Ley formal, la referida doctrina admite que el Gobierno de la Nación pueda hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Decreto alguno de los aspectos básicos de una materia, cuando resulten, por la naturaleza de ésta, complemento necesario para garantizar el fin a que responde la competencia estatal sobre las bases. Esta excepción, establecida principalmente para adecuar la legislación preconstitucional a situaciones nuevas derivadas del orden constitucional, como es la organización territorial del Estado, debe entenderse limitada al sentido que corresponde a su naturaleza de dispensa excepcional de suficiencia de rango normativo, pero no alcanza a la exigencia de que su carácter básico se declare expresamente en la norma o se infiera de su estructura en la misma medida en que es ello aplicable a la Ley formal, pues lo contrario sería permitir que por la vía reglamentaria se introduzcan elementos de confusión e incertidumbre, siendo que ello se deja negado en la ley formal.

»*Sexto*: Tenemos, por tanto, una doctrina constitucional consolidada que, construida sobre el núcleo esencial del concepto material de “norma básica”, se complementa con elementos formales dirigidos a garantizar una definición clara y precisa de los marcos básicos delimitadores de las competencias autonómicas que, siendo fácilmente reconocibles, evite la incertidumbre jurídica que supone para las CCAA asumir, sin dato orientativo alguno, la responsabilidad de investigar e indagar, en la masa ingente de disposiciones legislativas y reglamentarias estatales, una definición que es al Estado a quien corresponde realizar por encargo directo de la Constitución.

»En los primeros años de vigencia de la Constitución, en los que la tarea urgente que imponía la implantación del sistema de distribución de competencias consistía en adaptar la legislación anterior al nuevo orden constitucional y no le era posible al Estado desplegar una actividad legislativa tan intensa que pudiera, de manera inmediata, configurar todas las ordenaciones básicas que contemplan la Constitución y los Estatutos, resultaba inevitable que el concepto material de «norma básica» adquiriese excepcional relevancia al objeto de conseguir, de la manera más rápida y eficaz, la progresiva determinación de los espacios normativos estatal y autonómico, quedando, por consiguiente, en un segundo plano, el componente formal incluido en la referida doctrina constitucional.

»Superada esa inicial situación por la realidad actual de un orden distributivo competencial en avanzado estado de construcción, este componente formal adquiere una mayor trascendencia como garantía de certidumbre

jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas, lo cual se manifiesta imprescindible en logro de una clara y segura delimitación de las mismas a través de instrumentos normativos que reduzcan, de manera inequívoca, la indeterminación formal de las normas básicas hasta el nivel que resulte compatible con el principio de seguridad jurídica, que proclama el art. 9.3 de la Constitución y cuya presencia efectiva en el ordenamiento jurídico, especialmente en el tan complicado e importante de la organización y funcionamiento del Estado de las Autonomías, es esencial al Estado de Derecho que la propia Constitución consagra en su art. 1.1.

»En virtud de ello, manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la "norma básica" venga incluida en Ley votada en Cortes que designe expresamente su carácter de básica o 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 de reglamento.

»Esta exigencia de definición expresa del carácter básico de la norma es generalmente cumplida por el legislador estatal, mientras que el Gobierno de la Nación omite, también por regla general, su cumplimiento, introduciendo con ello una confusión y ambigüedad que es conveniente destacar a fin de reconducir el ejercicio de su potestad reglamentaria a los términos que corresponden, en esta materia, a su naturaleza de básica, excepcional y complementaria.

»*Séptimo*: La aplicación de las anteriores consideraciones doctrinales conducen a negar el carácter formal de básica a la norma contenida en el art. 20 de la Norma General de Etiquetado, Presentación y Publicidad de los Productos Alimenticios Envasados, aprobada por RD 2058/82 de 12 de agosto, pues ni tal artículo es expresamente reconocido en el RD como básico, ni de su estructura se infiere dicho carácter en cuanto que la expresada Norma General contiene una minuciosa y detallada regulación en la que se incluyen preceptos del más variado contenido que hacen imposible identificar, de manera suficientemente segura, cuáles de ellos pueden ser básicos, incluido el invocado como tal en este conflicto, ni esa ordenación reglamentaria se conecta directamente con una Ley formal de bases, sino que se remite tan sólo a otra disposición reglamentaria como es el Decreto 336/75 de 7 de marzo.

»En tales condiciones, procede negar que el referido art. 20 reúna las mínimas garantías formales que son exigibles, según lo razonado, a una norma que pretende delimitar una competencia autonómica calificada en el Estatuto Autonómico de exclusiva y ello conduce a rechazar la pretensión de incompetencia ejercitada por el Gobierno de la Nación contra el Decreto 389/83 de 15 de septiembre, dictado por el Consejo Ejecutivo de la

Generalidad de Cataluña, lo cual hace innecesario pronunciarse sobre el problema de si dicho art. 20 del Real Decreto estatal merece o no la calificación material de norma básica, dado que el criterio que se mantenga sobre el mismo en nada modifica la decisión a que conducen los razonamientos de orden formal que se dejan desarrollados.

FALLO

»Por todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA

Ha decidido:

»1.º Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia en materia de información de los consumidores, ejercida en el Decreto 389/83 de 15 de septiembre en cuanto no se opone a ninguna norma estatal que haya sido formulada como básica.

»PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL *Boletín Oficial del Estado*.»

II.2. TRIBUNAL SUPREM

per Jordi MARTÍ I BOTELLA i Ramon MOLES I PLAZA

En les darreres sentències del Tribunal Suprem observem que es va afermant la línia jurisprudencial que ja apuntàvem en les últimes *Cròniques* (vegeu REVISTA DE LLENGUA I DRET, núm. 7 i 8).

Malgrat que els supòsits de fet varien en cadascuna de les sentències, el Tribunal Suprem continua declarant nul·les totes aquelles convocatòries per proveir de places l'Administració pública pel simple fet que el coneixement de la llengua pròpia oficial de la Comunitat autònoma sigui valorat en les proves corresponents, encara que no sigui un requisit indispensable per a la seva superació.

Atès que els considerants de les sentències que s'esmenten a continuació són, en general, molt reiteratius, en reproduïm només alguns dels més importants.

Sentència d'1 de març de 1986 (R. 2296)

En aquesta sentència, el Tribunal Suprem anul·la les bases per a la convocatòria per a proveir una plaça d'auxiliars d'administració general en què