**STC 80/1988, de 28 de abril de 1988**

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el conflicto positivo de competencia núm. 887/1985, promovido por el Gobierno, representado por el Letrado del Estado, en relación con el Decreto 101/1985, de 23 de mayo, de la Junta de Galicia, sobre utilización del idioma gallego en el etiquetado y publicidad de los productos que se comercializan en Galicia. Ha sido parte la Junta de Galicia, representada por el Abogado don Angel Fenor de la Maza y Cornide-Quiroga, y Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

 **I. Antecedentes**

1. Publicado en el «Diario Oficial de Galicia» del día 14 de junio de 1985, el Decreto 101/1985, de 23 de mayo, sobre la utilización del idioma gallego en el etiquetado y publicidad de los productos que se comercializan en Galicia, se decidió el día 31 de julio por el Gobierno, reunido en Consejo de Ministros, requerir de incompetencia a la Junta de Galicia a fin de que se modificara el art. 1 del citado Decreto, en cuya virtud se permite la expresión de los datos obligatorios del etiquetado «de los productos que se comercialicen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» «en los idiomas gallego o castellano, o bien en ambos idiomas». En el requerimiento de incompetencia se afirmó la necesidad de que los datos obligatorios que figuren en el etiquetado de los envases o en la rotulación de los embalajes de los productos que se comercializan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma se expresasen, en todo caso, en castellano, sin perjuicio de la utilización de la lengua gallega. Como fundamento del requerimiento se hizo constar por el Gobierno del Estado que el título competencial preferentemente vinculado a la disposición autonómica no podía ser otro que el relativo al derecho a la información de consumidores y usuarios (art. 51 de la Constitución) y que, si bien la Comunidad Autónoma de Galicia contaba con competencias en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 30.4 de su Estatuto de Autonomía), no era menos cierto que la naturaleza de los derechos amparados por el referido precepto constitucional postulaba el ejercicio por el Estado de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.1 de la misma Constitución, tanto más cuanto que, en el presente caso, estaría implicada la protección del derecho a la salud. Se añadió en el mismo escrito de requerimiento que tendrían carácter básico las disposiciones dictadas por el Estado en garantía de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionalmente reconocidos en su condición de consumidores o usuarios, citándose el art. 20 del Real Decreto 2.058/1982, de 12 de agosto, aprobatorio de la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de productos envasados, en cuya virtud «los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán necesariamente en la lengua española oficial del Estado».

Transcurrido, sin contestación por la Junta de Galicia, el plazo establecido en el art. 63.5 de la LOTC, el Consejo de Ministros acordó, en su reunión del día 24 de septiembre de 1985, promover conflicto positivo de competencia, con invocación expresa de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución. El Letrado del Estado presentó el correspondiente escrito de demanda, ante este Tribunal, con fecha 8 de octubre del mismo año.

Las alegaciones expuestas en este escrito pueden resumirse como sigue:

a) Comienza el Letrado del Estado por señalar la «gran proximidad» que mostraría este conflicto con el tramitado bajo el núm 66/1984, frente a la Generalidad de Cataluña, reproduciéndose ahora las consideraciones en su día expuestas en tal asunto.

El conflicto que suscita al entender que, mediante el Decreto 101/1985, la Junta de Galicia ha vulnerado una disposición de naturaleza básica emanada del Estado (art. 20 del Real Decreto 2.058/1982, de 12 de agosto) y dictada al amparo de una de sus competencias exclusivas, la que resulta del art. 149.1.1 de la Constitución, en relación con lo dispuesto en el art. 51 de la misma Norma fundamental. De acuerdo con el preámbulo del Decreto 101/1985, esta disposición se habría dictado sobre la base de lo previsto en el art. 5 del Estatuto de Autonomía de Galicia, norma que autoriza para adoptar las medidas necesarias para asegurar el conocimiento del gallego y del castellano y que impone garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas. Tal criterio, sin embargo, no coincide con el que expuso el Gobierno en su requerimiento de incompetencia, entendiéndose allí que el Decreto de la Junta se dictó en el ejercicio de sus competencias en materia de comercio interior y defensa del consumidor y del usuario (art. 30.1.4 del Estatuto de Autonomía).

Considera, al respecto, el Letrado del Estado que, examinado el contenido inherente de la competencia ejercida, se habría de concluir que la misma no es la lingüística establecida en el art. 5 del Estatuto, sino la prevista en el art. 30.1.4 del mismo, según resulta de un criterio objetivo, atento al objeto de la norma que, en este caso, es inequívocamente una regulación del comercio interior y de defensa al consumidor y del usuario, criterio objetivo éste que debe prevalecer sobre otro finalista, el único que podría justificar la referencia a las competencias en materia lingüística. Por lo demás, la competencia sobre comercio interior y sobre defensa de consumidores y usuarios es más específica que la que afecta a la lengua y debe ser, por ello, de aplicación preferente. La competencia sobre la lengua, en efecto, aparece conexionada a una pluralidad de ámbitos y actividades, entre las que se cuenta el comercio interior y la defensa del consumidor y del usuario, afectando esta última a la obtención efectiva de una información suficiente y veraz que, para lograr su finalidad, debe ser comprensible plenamente por el destinatario. Resulta de todo ello que el objeto propio de la norma autonómica es precisamente tal fin con lo que, incluso desde la perspectiva tecnológica, tal debe ser el criterio a aplicar. Este venía siendo, por otra parte, el criterio para calificar este tipo de regulaciones, como resulta del anterior Decreto de 7 de marzo de 1975, regulador de la norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios envasados, de idéntica denominación y contenido que el Real Decreto 2.058/1982, de 12 de agosto.

Por todo ello, la competencia autonómica aquí ejercida es la prevista en el art. 30.1.4 del Estatuto, que la establece como competencia exclusiva, pero «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado» art. 30.1). En la configuración intraestatutaria de las competencias, la indicada, aunque exclusiva, está subordinada a criterios más generales, lo que permite una mayor intensidad en el ejercicio de las competencias estatales.

b) El título competencial del Estado resulta, de otra parte, de lo dispuesto en el art. 149.1.1 de la Constitución, en relación con el art. 51 de la misma Norma fundamental, que establece el derecho de los consumidores y usuarios a obtener una defensa eficaz por parte de los poderes públicos, que deben promover su información y educación. En el ejercicio de esta competencia se ha dictado el art. 20 del Real Decreto 2.058/1982, que pretende asegurar la igualdad en aspectos básicos de tal derecho, ya que la referida información ha de ser igualmente comprensible para todos.

Lo anterior bastaría para incluir esta norma en el ámbito del art. 149.1.1, pero pueden ponerse también de relieve otros aspectos que la conectan a criterios generales relativos a la actividad económica general, de lo que resulta con mayor claridad su carácter básico. En tal sentido, la posibilidad de que sólo se emplee el gallego en los datos de presentación y publicidad de los productos envasados es una circunstancia potencialmente obstaculizadora de la libre circulación de mercancías, que puede producir una fragmentación del mercado y afectará a intereses supracomunitarios.

Resulta de todo ello el carácter inequívocamente básico de la norma a los efectos de su inclusión en el art. 149.1.1 de la Constitución y, por lo tanto, la plena competencia del Estado para dictarla, incurriendo en incompetencia la Comunidad Autónoma para contradecirla, por lo que procede la declaración de la titularidad estatal y la anulación del precepto autonómico.

Dos últimas consideraciones se hacen aún por el Letrado del Estado. La primera es relativa a la hipótesis en la cual se aceptara que la competencia ejercida por la Comunidad Autónoma fuese la correspondiente a la lengua, supuesto en el que seguiría teniendo carácter básico la norma estatal, pues el Estado ha ejercido dictándola, una competencia exclusiva para garantizar la igualdad de todos los españoles, de tal forma que la posibilidad de suprimir el castellano en los datos obligatorios que han de figurar en las etiquetas de productos comerciales vulnera el derecho de todos los españoles a usar el castellano (art. 3.1 de la Constitución). La segunda consideración se refiere a las posibles dudas que pudieran afectar a la suficiencia de rango de la norma estatal para establecer reglas básicas, aspecto éste que, para el Letrado del Estado, no suscitaría aquí problema, pues la norma estatal que se invoca no ha operado una invocación fundamental de las bases en la materia y sí sólo una adaptación de la normativa preconstitucional a la existencia de Comunidades Autónomas, siendo, pues, de aplicación la doctrina establecida en la STC 1/1982, de 28 de enero.

Se pidió, por todo lo expuesto, que se tuviera por admitido el conflicto de competencia contra el Decreto 101/1985, de 23 de mayo, de la Junta de Galicia, dictándose en su día Sentencia en la que se declare que pertenece al Estado la titularidad de la competencia para regular con carácter básico el etiquetado de los productos alimenticios, en la forma prevenida en el art. 20 del Real Decreto 2.058/1982, anulándose la norma en conflicto en cuanto contradiga al mismo.

2. Mediante providencia de fecha 16 de octubre de 1985, la Sección Segunda del Pleno acordó la admisión a trámite del conflicto y dispuso que se diera traslado de la demanda y de los documentos presentados a la Junta de Galicia al objeto de que, en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase conveniente. Se acordó, asimismo, dirigir atento oficio a la Audiencia Territorial de La Coruña para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si ante ella estuviera impugnado o se impugnare el Decreto 101/1985, en cuyo caso se debería suspender el curso del proceso hasta la resolución del conflicto. Se tuvo, también por invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, con la consiguiente producción de la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto 101/1985 desde la fecha de formalización del conflicto, y se acordó, en fin, la publicación de la formalización del conflicto y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

3. La representación de la Junta de Galicia presentó sus alegaciones en los términos que, resumidamente, siguen:

a) El Decreto 101/1985 persigue el uso y fomento o promoción de la lengua gallega en las actividades mercantiles y publicitarias que afectan a los productos que se comercializan en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, de tal forma que sus reglas, desde la perspectiva de los antecedentes legislativos, guardan estrecha conexión con el grupo normativo relativo a la «normalización lingüística», refiriéndose la exposición de motivos del Decreto no sólo al art. 23 del Estatuto Gallego del Consumidor y el Usuario, sino también a los arts. 5 del Estatuto de Autonomía de Galicia y 25 de la Ley de Normalización Lingüística, Ley 3/1983, de 15 de junio. Todas estas disposiciones se dirigen a la normalización de la lengua gallega como institución, grupo o conjunto en el que también se integra la regla en conflicto, independientemente de la existencia de una mutua interdependencia o interrelación con la defensa del consumidor y del usuario.

Por ello, y frente a lo aducido por el Letrado del Estado, se debe concluir que es de preferente aplicación el título de competencia exclusiva establecido en el art. 27.20 del Estatuto de Autonomía de Galicia, relativo a «la promoción y la enseñanza de la lengua gallega», lengua propia de Galicia, oficial en su territorio -en condiciones de igualdad con el castellano- y cuyo uso normal y oficial, como el castellano, corresponde garantizar a los poderes públicos de Galicia (art. 5.1.2 y 3 del Estatuto de Autonomía), que «potenciarán la utilización del gallego» (art. 5.3), tarea que se corresponde con la de defender la identidad de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 12 del Estatuto). Todo ello se ha de poner en relación con lo dispuesto en el art. 3.3 de la Constitución, según el cual «la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección». Si el castellano -se añade- es lengua oficial del Estado, con el consiguiente deber de conocerla y derecho de usarla (art. 3.1 de la Constitución) la propia oficialidad de las demás lenguas españolas en la respectivas Comunidades Autónomas también requiere un deber su conocimiento y un derecho de uso en el propio ámbito territorial, pues la «cooficialidad» significa la plena igualdad de ambas lenguas en el marco territorial. Así, la lengua gallega es oficial en sí misma, sin que sea necesario su uso conjunto con la castellana, porque uso «normal» y «oficial» implica uso «alternativo», «compatible» e «indistinto». Se recuerdan al efecto, por el Letrado de la Junta de Galicia, las alegaciones formuladas por el Gobierno autónomo gallego en el recurso de inconstitucionalidad núm. 678/1983, interpuesto por el Gobierno del Estado contra los arts. 1.2 y 7.1 y 2 de la Ley del Parlamento de Galicia 3/1983, de 1 de junio, sobre normalización lingüística.

La imposición del castellano o del texto bilingüe supone una restricción de la cooficialidad que establecen el art. 3 de la Constitución y los preceptos estatutarios citados que no tiene en cuenta que la potenciación del uso del gallego es una medida proporcionada a los propios fines de la normalización, que busca una progresiva igualación en cuanto al uso de los dos idiomas en el ámbito, en este caso, de la comercialización.

No puede aceptarse, pues, el planteamiento del Letrado del Estado sobre el título competencial aquí ejercido, pues dicha tesis lleva al absurdo de que impediría la consecución de los fines de la normalización lingüística, pues las normas dictadas con tal fin serían siempre interferidas y desplazadas por las bases de la actuación económica, de la enseñanza, de la sanidad, del comercio interior o de los medios de comunicación social en que siempre se integrarán, para el Letrado del Estado, aquellos principios constitucionales que se dicen vulnerados por una utilización aislada de la lengua autonómica. Independientemente de que los arts. 23 del Estatuto Gallego del Consumidor y 25 de la Ley de Normalización Lingüística de Galicia, habilitante de la disposición objeto del conflicto, no han sido impugnados por el Gobierno del Estado en los recursos de inconstitucionalidad 376/1985 y 678/1983 (con la consecuencia del «desplazamiento» del art. 20 del Real Decreto 2.058/1982), la argumentación del Letrado del Estado no es aceptable, pues, como se ha dicho, la competencia ejercida es la que corresponde a la lengua y porque el Decreto 101/1985 respeta los límites comunes observables en el ejercicio de la competencia ex art. 27.20 del Estatuto, sin vulnerar los principios aplicables a la defensa del consumidor.

La Ley de Normalización Lingüística parte del criterio inspirador de un uso oficial y normal de ambas lenguas (arts. 4.2, 5, 6.2, 7.1 y 2, 8, 9, 12.2, 13.1 y 14.2), plasmándose en la propia Ley (arts. 3, 13.1, 13.3, 15.1, 15.3 y 11.2) el criterio de «no discriminación» (art. 5.4 del Estatuto de Autonomía), a fin de conseguir una plena igualdad con el castellano, en cuanto al uso, sin perjuicio de la no discriminación de cuantos ciudadanos no posean la lengua gallega. Por lo demás, el art. 25 de la Ley establece que los poderes públicos gallegos fomentarán la normalización del gallego en las actividades mercantiles y publicitarias.

De otra parte, el art. 23 del Estatuto Gallego del Consumidor prevé que en el ámbito de la Comunidad Autónoma se propiciará el empleo del idioma gallego en el etiquetado y publicidad de los bienes, productos y servicios que se ofrecen en el mercado.

En definitiva, la dimensión de la norma impugnada, por su contexto, estructura y criterios inspiradores, encaja preferentemente en el sector relativo a la promoción del uso de la lengua o «normalización lingüística» (art. 27.20 del Estatuto de Autonomía).

b) En otro orden de cosas, la disposición en conflicto respeta los límites comunes aplicables al ejercicio de la competencia exclusiva que otorga a la Comunidad Autónoma el art. 27.20 de su Estatuto. En lo que se refiere a la igualdad de derechos lingüísticos de todos los españoles -invocada por el Letrado del Estado-, se habría de señalar que este límite a la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas debe interpretarse en «términos genéricos y globales», sin que su vigencia implique una absoluta «uniformidad» en la regulación. En el presente supuesto, es evidente que las tres alternativas del art. 1 de la disposición impugnada, así como las determinaciones de su art. 2, tienden a la consecución de una plena igualdad entre ambas lenguas, sin detrimento del principio de no discriminación, pero, aún en el supuesto de que hipotéticamente pudiera apreciarse cierta desigualdad, la justificación objetiva y razonable es bien patente, pues la normalización lingüística no se podría conseguir jamás en Galicia mientras se mantenga una prevalencia de la lengua castellana, siendo posible una «potenciación» del gallego en detrimento del castellano en aras de una Igualación o nivelación entre ambas lenguas, dadas las condiciones inferiores de uso padecidas por el idioma gallego.

Por otra parte, atendida la semejanza entre el gallego y el castellano, no cabe sostener la existencia de una obstrucción insalvable al principio de igualdad, de tal modo que la problemática suscitada con el conflicto es más aparente que real.

c) En lo que se refiere a la libre circulación de bienes y a la libertad de empresa en todo el territorio español (arts. 138 y 139 de la Constitución), tampoco cabe aceptar los planteamientos expuestos por el Letrado del Estado. Al permitir aquella «triple alternativa» no se impide a los fabricantes o comerciantes el uso de la lengua, sin perjuicio de que la competencia autonómica normalizadora se circunscribe al territorio autónomo, dirigida como está a los productos que se comercializan en Galicia, debiendo tenerse en cuenta lo declarado por este Tribunal en su Sentencia de 30 de noviembre de 1982. Desde la perspectiva de la libertad de empresa, la publicidad o etiquetado en lengua gallega de los productos, originada en una «libre elección», supone una opción legítima que «se autoimpone el empresario sin verse compelido para ello». Esa opción, que forma parte de la libertad de empresa, va dirigida a productos típicos o tradicionales en el comercio interior, cuyo mercado es reducido por la propia naturaleza de las cosas y cuyo ámbito de distribución no sobrepasa el ámbito espacial de la Comunidad Autónoma. Por lo demás, forma parte de la misma libertad de empresa la opción legítima del empresario en orden a limitar su producción y comercio al ámbito territorial autonómico.

d) No se han vulnerado tampoco las bases de la actividad económica ni las de la sanidad interior, a las que se sujeta el título comunitario del art. 30.1.4 del Estatuto, relativo al «comercio interior» y a la «defensa del consumidor y del usuario». El art. 20 del Real Decreto 2.058/1982 nada tiene que ver ni con la actividad económica general ni con la política monetaria, ni tampoco guarda relación alguna con la planificación de la actividad económica general o la libertad de empresa, sino que irrumpe plenamente en el campo de la normalización lingüística, vulnerando así las conocidas determinaciones constitucionales y estatutarias en este sector. Lo mismo se debe decir en lo relativo a las «bases de la sanidad» (art. 149.1.16 de la Constitución), pues lo básico en materia de control sanitario de alimentos se refiere únicamente a la fijación o determinación de los ingredientes en su composición o en las dosis aplicables, con la garantía esencial del registro de productos alimenticios. Desde esta perspectiva sanitaria y de consumo, que no es la preferentemente contemplada por la disposición impugnada, la competencia para determinar la «forma»» en que deberá producirse la información no se incardina en las bases de la actividad económica, ni tampoco en las bases de la sanidad. La lengua desenvuelve su funcionalidad en la forma de la información, nunca en la sustancia o esencia. En todo caso, las bases de la actividad económica o de la sanidad no pueden alcanzar tal grado de desarrollo que se impida a la ley autonómica la determinación de las formas observadas en el etiquetado, embalaje y publicidad de los productos que se comercializan en el mercado interior.

Se observa, de otro lado, que la defensa del consumidor y usuario (art. 51 de la Constitución) no representa un derecho subjetivo autónomo ni, desde luego, un derecho fundamental. La defensa del consumidor, aparte de encomendarse genéricamente a «los Poderes Públicos», constituye no un derecho, sino un cuerpo de principios que informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación administrativa. Ello hace imposible, «desde la perspectiva estructural», reconducir aquella defensa a la competencia exclusiva que al Estado otorga el art. 149.1.1 de la Constitución, sobre todo desde la perspectiva sustantiva, porque las condiciones de la «igualdad básica» se refieren al «concreto ejercicio de los derechos», no pudiendo determinarse por modo genérico y abstracto. Tampoco puede sostenerse que el art. 51 de la Constitución, mero criterio material de la regulación aplicable a los títulos competenciales de «comercio interior», «sanidad» y «defensa del consumidor y el usuario», constituye un título de competencia exclusiva estatal: El precepto, aparte de referirse a los poderes públicos, no se incardina dentro del Título VIII de la Constitución, sede de la distribución competencial.

Por todo lo expuesto, se suplicó se dictara Sentencia desestimatoria de la demanda y en la que se declarase que pertenece a la titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia ejercida.

4. Por providencia de la Sección Segunda, de 19 de febrero de 1985, se acordó oír a las partes para que alegasen en orden al mantenimiento o levantamiento de la suspensión de los preceptos en conflicto. Mediante Auto de fecha 13 de marzo de 1986 acordó el Pleno levantar la suspensión de la vigencia y aplicación del Decreto de la Junta de Galicia 101/1985.

5. Por providencia del día 26 de abril, se señaló para deliberación y votación el día 28 de abril del presente año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Antes de entrar en el examen de las pretensiones deducidas en este conflicto es preciso considerar dos cuestiones de necesaria determinación previa para identificar, con claridad, los términos y el objeto mismo de la presente controversia competencial.

Se refiere la primera a la necesidad de concretar la disposición autonómica que suscita el conflicto, pues el escrito del Letrado del Estado se refiere, tanto en su encabezamiento como en la súplica con la que concluye, al Decreto de la Junta de Galicia 101/1985, de 23 de mayo, sin más especificación, siendo así que dicho reglamento se integra por tres artículos y por dos Disposiciones finales, reglas todas ellas ordenadoras, como reza el título del Decreto: De «la utilización del idioma gallego en el etiquetado y publicidad de los productos que se comercializan en Galicia». Esta aparente indeterminación de las disposiciones aquí en conflicto no puede, sin embargo, mover a equívoco a la hora de fijar cuál sea el precepto efectivamente controvertido, pues todos los alegatos del Letrado del Estado se dirigen a intentar la demostración del exceso competencial en el que habría incurrido la Junta de Galicia al disponer, en el art. 1 del Decreto 101/1985, que «los datos obligatorios de conformidad con las disposiciones vigentes, y aquellos otros que se consignen de modo facultativo, que figuren en el etiquetado de los envases o en la rotulación de los embalajes de los productos que se comercialicen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, podrán expresarse en los idiomas gallego o castellano, o bien en ambos idiomas». Sobre esta regla -negando y sosteniendo, respectivamente, su validez- se han producido los alegatos de las partes y también sobre ella, esta vez mediante su designación expresa, se llevó a cabo por el Gobierno de la Nación el requerimiento de incompetencia dirigido en su día a la Junta de Galicia. Todo ello impone centrar en el citado art. 1 la vertiente impugnatoria de este conflicto, dejando al margen del mismo, como las partes lo han hecho, el resto del contenido normativo del Decreto de la Junta de Galicia.

Tampoco huelga, en lo que se refiere al ámbito normativo del citado art. 1, hacer una aclaración adicional, pues teniendo en cuenta lo que dispone la regla estatal que el Letrado del Estado identifica como básica y como contrariada por el precepto autonómico (art. 20 del Real Decreto 2.058/1982, de 12 de agosto), es preciso añadir que el precepto adoptado por la Junta de Galicia sólo habría quedado viciado de incompetencia -de ser correcto lo aducido por el Letrado del Estado- en la medida en que afecta a «los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios», pues a ellos, exclusivamente, se refiere el citado art. 20 para imponer su expresión necesaria en «la lengua española oficial del Estado». La norma autonómica no sólo contempla estos datos obligatorios, ni tampoco se limita a regular el etiquetado de los productos alimenticios, pero sólo en tanto en cuanto su enunciado afecta a aquellos datos y a estos productos cabe entenderla hoy controvertida, como, por lo demás, lo ha entendido también la parte actora, cuya demanda concluye con la petición de que se declare la nulidad de la disposición en conflicto «en cuanto contradice» lo prevenido en el art. 20 del Real Decreto 2.058/1982.

2. La segunda de las advertencias previas antes aludidas se refiere a la tramitación procesal de este conflicto o, mejor dicho, a la improcedencia de haber dado al mismo el curso procesal contemplado, para una hipótesis que aquí no se ha dado, en el art. 67 de nuestra Ley Orgánica, de conformidad con el cual «si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley, el conflicto de competencias se tramitará desde su inicio o, en su caso, desde que en defensa de la competencia ejercida se invocare la existencia de la norma legal habilitante, en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad». Aunque ninguna de las partes ha hecho mención en este precepto, ni ha interesado la tramitación en él prevista, importa ahora dejar constancia de la no concurrencia, en este caso, del supuesto que puede justificar la tramitación procesal contemplada en dicho art. 67.

Es cierto que la representación de la Junta de Galicia ha sostenido que la disposición controvertida hallaría sus normas «habilitantes» en los arts. 23 y 25, respectivamente, del Estatuto Gallego del Consumidor y Usuario (Ley 12/1984, de 28 de diciembre) y de la Ley de Normalización Lingüistica (Ley 3/1983, de 15 de junio), aprobados ambos por el Parlamento de la Comunidad Autónoma, y también lo es que en el propio preámbulo del Decreto 101/1985 se citan, junto al art. 5 del Estatuto de Galicia, los preceptos de ley así invocados por la representación de la Junta para fundamentar la validez de la norma en conflicto. Pero no basta con tal invocación para considerar realizado el supuesto al que se refiere el art. 67 de la LOTC, pues el expediente de transformación procesal allí previsto sólo es de pertinente aplicación cuando la cuestión de a quién corresponda la competencia debatida viene a ser inseparable de la apreciación sobre la adecuación o inadecuación de la norma o normas de ley invocadas para fundamentar aquella competencia al orden competencial mismo derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía (STC 5/1987, de 27 de enero, fundamento jurídico 1.°), ya que sólo entonces, como se dijo en la Sentencia que se acaba de citar, el examen de la constitucionalidad de la disposición de ley así invocada devendrá «cuestión previa» para la resolución del conflicto.

No ocurre así en este caso, pues en modo alguno cabe trasladar a las disposiciones legales citadas por la Junta de Galicia la controversia competencial introducida por la representación del Estado. Dicha controversia, como en los antecedentes se refleja y según se recuerda en el fundamento que antecede, parte de la supuesta invalidez competencial de la regla autonómica para disponer, como efectivamente dispone, la redacción en los idiomas gallego o castellano, o en ambas lenguas, del etiquetado de los productos comerciales, constituyendo tal permisión de la expresión exclusivamente en gallego -no acompañada de su versión castellana- el vicio de competencia denunciado por la representación actora. Lo que así se viene a reprochar a una de las normas permisivas del art. 1 del Decreto en conflicto no halla, ciertamente, su base ni su predeterminación legal en ninguna de las disposiciones de ley antes referidas, pues en ellas el legislador autonómico se limitó a enunciar el mandato de que «en el ámbito de la Comunidad Autónoma Gallega, se propiciará el empleo del gallego» (art. 22, párrafo final, de la Ley 12/1984), norma ésta que cabe entender especificada o particularizada por la que ordena que «El Gobierno Gallego y las Corporaciones Locales dentro de su ámbito fomentarán la normalización del uso del gallego en las actividades mercantiles, publicitarias, culturales, asociativas, deportivas y otras. Con esta finalidad y por actos singulares, se podrán otorgar reducciones o exenciones de las obligaciones fiscales» (art. 25 de la Ley 3/1983). Una y otra de estas disposiciones de Ley se deben poner en relación, para lo que ahora importa, con lo prevenido en el art. 5.3 del Estatuto de Autonomía de Galicia («Los poderes públicos de Galicia garantizarán el uso normal y oficial de los dos idiomas y potenciarán la utilización del gallego en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa, y dispondrán los medios necesarios para facilitar su conocimiento») y en ninguna de ellas, como es patente, resulta reconocible el supuesto exceso competencial imputado al art. 1 del Decreto 101/1985, pues las directrices que contienen en orden al fomento de la lengua gallega nada dicen sobre la concreta articulación de las medidas a adoptar con este fin, ni en nada fundamentan, desde luego, la permisión de la omisión de la lengua castellana que se estima aquí ilegítima por la representación actora.

No afectadas directamente por este conflicto las normas de Ley que la Comunidad Autónoma cita en su defensa, resultaba impertinente la puesta en marcha del expediente previsto en el art. 67 de la LOTC, debiendo centrarse la presente disputa competencial, exclusivamente, sobre la conformidad o disconformidad al orden competencial, constitucional y estatutario, del inciso del repetido art. 1 del Decreto 101/1985 en donde se admite la expresión «en los idiomas gallego o castellano» del etiquetado al que dicha norma se refiere.

3. Delimitado así el ámbito del presente conflicto, es obligado, para resolverlo, reparar en la práctica identidad que muestra con el entablado entre el Gobierno de la Nación y la Generalidad de Cataluña (asunto 66/84) a raíz de la adopción por el Consejo Ejecutivo de dicha Comunidad Autónoma del Decreto 389/1983, de 15 de septiembre, conflicto que ha sido resuelto por Sentencia de 19 de abril de 1988. La identidad, en lo sustancial, 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 de 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 Generalidad de Cataluña.

La tacha de incompetencia opuesta por el Letrado del Estado a lo prevenido en el art. 1 del Decreto aquí controvertido no difiere, en efecto, de la que se formulará por aquella representación frente a la regla catalana cuya adopción dio origen al conflicto 66/1984, y esta identidad en el contenido de la pretensión estatal en ambos litigios se corresponde, como no podía ser de otro modo, con la paridad básica que muestran -más allá de sus diferencias de redacción y de la pormenorización mayor de la regla hoy controvertida- las disposiciones dictadas por el Consejo de la Generalidad de Cataluña y por la Junta de Galicia. También ahora, en consecuencia, ha aducido el Letrado del Estado que la permisión por la norma autonómica de que los datos obligatorios de los productos alimenticios (a los que, como dijimos, se contrae el debate) se puedan expresar exclusivamente en el idioma gallego contraviene lo dispuesto en la regla contenida en el art. 20 del Real Decreto 2.058/1982, de 12 de agosto («los datos obligatorios del etiquetado de los productos alimenticios que se comercialicen en España se expresarán necesariamente en la lengua española oficial del Estado»), afirmándose, asimismo, por la parte actora que dicho precepto reglamentario estatal -igualmente esgrimido en el conflicto 66/1984- contendría una norma «básica» de inexcusable respeto por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, pues la exigencia de la necesaria redacción en lengua castellana del etiquetado de referencia estaría al servicio de la preservación de las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (...) constitucionales» (art. 149.1.1 de la Constitución), derechos que aquí se quieren cifrar en los que derivarían del enunciado del art. 51.2 de la misma Norma fundamental («los Poderes Públicos promoverán la información ... de los consumidores y usuarios»).

Frente a lo así alegado por quien promueve el conflicto, la representación de la Junta de Galicia ha articulado su defensa en unos términos que tampoco muestran divergencias sustantivas respecto de la respuesta de la Generalidad de Cataluña a la tesis y pedimentos del Letrado del Estado. La Junta, en efecto, ha negado que la competencia autonómica por ella ejercida haya sido la inscrita en el art. 30.1.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia («defensa del consumidor y del usuario») y ha sostenido, con un planteamiento análogo al que realizara la representación de la Generalidad, que lo dispuesto en el art. 1 del Decreto 101/1985 trae causa, en el orden de las competencias, de la que a la Comunidad Autónoma corresponden para la «promoción y la enseñanza de la lengua gallega» (art. 27.20 de su Estatuto) en relación con el mandato estatutario, antes mencionado, para garantizar el uso normal y oficial de los dos idiomas -gallego y castellano- y para potenciar la utilización del primero «en todos los órdenes de la vida pública, cultural e informativa» (art. 5.3).

La identificación de los títulos competenciales no ha de ser, por lo dicho, diversa de la que se estableció en la Sentencia de 19 de abril de 1988, a cuya fundamentación, en este extremo, se ha de entender hecha ahora una remisión genérica. Importa, así, reiterar que el fundamento competencial preciso de la norma autonómica no puede ser otro, y en ello lleva razón la representación actora, que el enunciado en el citado art. 30.1.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia, pues la materia sobre la que vierte el art. 1 del Decreto en conflicto entra, sin duda, en el ámbito de la «defensa del consumidor y del usuario», en lo que a su información interesa, y ello sin perjuicio de que la norma adoptada por la Junta de Galicia aspire a dar cumplimiento, en este sector específico, al mandato estatutario recogido en el art. 5.3 y con independencia, asimismo, de que la Comunidad Autónoma ostente competencia (art. 27.20 de su Estatuto) para la promoción de la lengua gallega, pues este título competencial, por más genérico e indeterminado que el relativo a la «defensa del consumidor y del usuario», no es el que aquí se ha de considerar actuado. Y por la mismas razones que se hicieron también constar en la Sentencia que resolvió el conflicto 66/1984, se debe igualmente advertir que el engarce competencial más apropiado de la norma estatal que la parte actora ha designado como «básica» (art. 20 del Real Decreto 2.058/1982) no es tanto el que pueda surgir de la relación entre lo dispuesto en los arts. 149.1.1 y 51.2 de la Constitución, sino, más específicamente, el que proviene de la competencia que el Estado ostenta en orden a las «bases de la sanidad» (art. 149.1.16 de la misma Norma fundamental), pues también aquí el título más específico ha de prevalecer frente al más genérico, sin que sea ahora preciso entrar en la cuestión de si los principios rectores de la política social y económica del Capítulo Tercero del Título I de la Constitución (entre los que se cuenta el recogido en el citado art. 51) pueden ponerse en conexión directa con la regla competencial ex art. 149.1.1 para limitar, en los distintos sectores materiales a los que tales principios se refieren, las correlativas competencias autonómicas.

4. Resulta de lo anterior, como se dijera en la Sentencia cuya pauta se sigue, que la competencia en materia de defensa del consumidor y del usuario que ostenta la Comunidad Autónoma de Galicia no excluye la que al Estado 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, constituyen reglas básicas de aplicación general, delimitadoras de aquella competencia autonómica y, por consiguiente, vinculantes e indisponibles para la Comunidad titular de la misma. De este carácter básico sería, según la representación del Estado, la regla que se contiene en el repetidamente citado art. 20 del Real Decreto 2.058/1982, pero justamente sobre tal identificación de esa norma es preciso hacer referencia ahora en lo esencial -y remitirnos, en general- a las consideraciones expuestas en la Sentencia que resolvió el conflicto 66/1984, consideraciones de aplicación obligada al caso presente y que han de llevar ya a su decisión.

5. Se dijo entonces (fundamento jurídico 5.°) que la tarea que a este Tribunal corresponde para la defensa del sistema de distribución de competencias (arts. 161.1 c) de la Constitución y 59 de su Ley Orgánica) cuando entra en juego, como ahora, la competencia estatal para la ordenación de lo básico, se debe orientar en atención a dos finalidades esenciales, consistente la primera en procurar que la definición de lo básico no quede, en cada caso, a la libre disposición del Estado -pues ello permitiría dejar sin contenido las competencias autonómicas- y cifrada, la segunda, en la preservación de que el cierre del sistema no se mantenga en la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado la facultad para oponer sin advertencia a las Comunidades Autónomas, como norma básica, cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura. Y si a la satisfacción de la primera de dichas finalidades responde el concepto material de «norma básica» acuñado por la doctrina constitucional (en mérito del cual la definición estatal de lo básico no se impone al juicio de este Tribunal), a la procuración de la segunda atiende -cabe reiterar ahora- el principio de la Ley formal acogido en la jurisdicción citada, principio en cuya virtud 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. Como se dijera, en efecto, en los fundamentos jurídicos 5.° y 1.°, respectivamente, de las SSTC 32/1981 y 1/1982, las Cortes deberán establecer lo que haya de entenderse por básico, indicándose así 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. Cierto es que la referida doctrina constitucional ha reconocido la posibilidad de que pueda el Gobierno de la Nación, como excepción al principio recordado, 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, pero tal posibilidad no excepciona la exigencia de que la norma estatal que así se invoque en el proceso constitucional muestre, por su identificación expresa o por su estructura, tal carácter básico, pues admitir lo contrario sería permitir que por la vía reglamentaria se introduzcan elementos de confusión e incertidumbre, siendo que ello se deja negado a la ley formal.

Superada, en definitiva, la etapa inicial de implantación del sistema de distribución de competencias, el concepto material de «norma básica», sin perder su sentido y relevancia, se debe integrar con el reseñado componente formal que, presente en la jurisprudencia constitucional antes citada, ha de adquirir una mayor trascendencia como garantía de certidumbre jurídica en la articulación de las competencias estatales y autonómicas. Sólo así se alcanzará una clara y segura delimitación de tales competencias 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 constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3). Procede, por todo ello, exigir con mayor rigor la condición formal de que la «norma básica» venga incluida en la 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 el ejercicio de su potestad reglamentaria (fundamento jurídico 6.° de la Sentencia cuya fundamentación se sigue).

6. No cabe, tras lo dicho, sino concluir este proceso como se hizo en la Sentencia de 19 de abril de 1988, esto es, advirtiendo que la regla contenida en el art. 20 de la Norma General de Etiquetado, Presentación y Publicidad de los Productos Alimenticios Envasados, aprobada por Real Decreto 2.058/1982, de 12 de agosto, no tiene el carácter formal de básica, pues ni tal precepto es expresamente reconocido como tal por el Real Decreto ni de su estructura se infiere esa condición, en cuanto que la expresada Norma General contiene -se dijo entonces- una minuciosa y detallada regulación en la que se incluyen preceptos del más variado contenido que hace imposible identificar, de manera suficientemente segura, cuáles de ellos pueden ser básicos, incluido el invocado como tal en este conflicto, y sin que esa ordenación reglamentaria se conecte directamente con una Ley formal establecedora de bases en la materia, remitiéndose tan sólo a otra disposición reglamentaria (Decreto 336/1975, de 7 de marzo).

Constatado así que el referido art. 20 no reúne las mínimas garantías formales exigibles, según lo razonado, a toda norma que busque delimitar una competencia autonómica, se impone el rechazo de la pretensión actora, debiendo declararse que la competencia ejercida por la Comunidad Autónoma al adoptar el art. 1 del Decreto 101/1985 no puede quedar constreñida o limitada, como aquí se ha pretendido, por una disposición reglamentaria que no es reconocible formalmente por su enunciado expreso, como establecedora de una base de la sanidad (art. 149.1.16 de la Constitución).

### F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia en materia de información de los consumidores, ejercida en el art. 1 del Decreto 101/1985, de 23 de mayo, en cuanto no se opone a ninguna norma estatal que haya sido formulada como básica.

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

Dada en Madrid, a veintiocho de abril de mil novecientos ochenta y ocho.