


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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA



En el recurso de inconstitucionalidad núm. 7454-2010, interpuesto por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los artículos 17, apartado 1 a); 18, apartados 1, 2 y 3; 19, apartado 1 b); 50, apartado 2 b) y c), apartado 3 b) y c), y apartado 4 b) y c); 51, apartado 2 a), b) y c) y apartado 3; y 52, apartado d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por medio de sus respectivas representaciones procesales. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El día 15 de octubre de 2010 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional, escrito de don Arturo García-Tizón López, comisionado por más de cincuenta diputados del Grupo Popular en el Congreso de los Diputados, por el que, en nombre y representación de los mismos, interpone recurso de inconstitucionalidad en relación con los artículos 17, apartado 1 a); 18, apartados 1, 2 y 3; 19, apartado 1 b); 50, apartado 2 b) y c), apartado 3 b) y c), y apartado 4 b) y c); 51, apartado 2 a), b) y c) y apartado 3; y 52, apartado d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine. La fundamentación que sustenta la impugnación se resume a continuación.



a) De acuerdo con el recurso en el momento de la aprobación de la norma impugnada, no se tuvieron en cuenta los pronunciamientos de inconstitucionalidad contenidos en la STC 31/2010 de 28 de junio, ni tampoco las aclaraciones que, sin declaración de inconstitucionalidad de otros preceptos, estableció el Tribunal Constitucional en aquella Sentencia. Por ello, entienden que la resolución del presente recurso deberá tener en cuenta todos aquellos fundamentos jurídicos de la STC 31/2010 que sean de aplicación a los preceptos que ahora se recurren.

En concreto, señalan los recurrentes que el Tribunal Constitucional advierte en su STC 31/2010 que el derecho de los ciudadanos a ser atendidos en cualquiera de las dos lenguas solo es exigible en las relaciones con los poderes públicos, de manera que no se puede imponer directamente una obligación en las relaciones del sector privado. Esta aseveración contradice uno de los pilares de la Ley 20/2010, que obliga a que todas las películas --salvo excepciones-- que se estrenen en Cataluña con más de una copia deban distribuirse en catalán.

Para los recurrentes el eje de la vulneración constitucional se encuentra en el artículo 18 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, pues entienden que viola abiertamente el núcleo esencial y básico de nuestros derechos constitucionales, e invade competencias estatales, al imponer una obligación a las empresas encargadas de la distribución y/o exhibición de cualquier obra cinematográfica en Cataluña, de tener que doblar o subtítular el cincuenta por ciento de las copias en lengua catalana. Los demás preceptos impugnados se relacionan de manera directa o indirecta con el anterior.

Establecido lo anterior anticipan los recurrentes las vulneraciones alegadas. Para los recurrentes los preceptos de la Ley 20/2010 impugnados resultan inconstitucionales, por infracción de los artículos 3, 9, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1 y 149.1.10 de la Constitución.

b) En lo que se refiere a la vulneración del derecho a la “libertad de empresa”, alegan los recurrentes, tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, que la Ley 20/2010, vulnera el artículo 38 de la Constitución Española, pues las obligaciones contenidas en su artículo 18 son innecesarias ya que existen opciones alternativas no restrictivas y que se encuentran a disposición de los poderes públicos. El pretendido “equilibrio lingüístico” contenido en la norma impugnada, limita la libertad de las empresas distribuidoras o



exhibidoras, en cuanto a su legítimo derecho de concurrir en libertad al mercado, ofreciendo sus productos o servicios en cualquiera de las lenguas cooficiales en Cataluña.

c) Se alega a continuación que la norma impugnada invade las competencias básicas del Estado. Tras recordar lo que el Tribunal Constitucional estableció en la STC 31/2010 en relación con el alcance que se debe dar a las competencias estatales y autonómicas, se recoge la doctrina del Tribunal en relación con la legislación básica y sus límites. Entienden los recurrentes que la Ley 20/2010 habría invadido, en primer lugar, la competencia del Estado sobre comercio exterior enunciada en el artículo 149.1.10 CE y, en segundo lugar, la competencia del Estado enunciada en el artículo 149.1.1 CE.

d) Proceden a continuación los recurrentes a efectuar un desglose de los artículos cuya inconstitucionalidad se alega comenzando por el examen del artículo 18, apartados 1, 2 y 3 de la Ley 20/2010, del Cine.

Los recurrentes recuerdan que el fundamento de la ley es, de acuerdo con su Preámbulo, utilizar el cine como elemento de cohesión cultural y de transformación social, favorecer el talento artístico, proteger la diversidad lingüística y su preservación histórica, garantizar el derecho real a decidir qué obras se consumen y en qué lengua, fomentar la presencia social de la lengua propia (catalán), y promover la participación del sector privado en el desarrollo de la producción cinematográfica y audiovisual en Cataluña, motivos todos ellos asumibles y acordes con nuestro ordenamiento jurídico. Sin embargo, junto a ellos, se introducen, según el escrito de los recurrentes, otros motivos que avocan a la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

Para los recurrentes el mantenimiento del equilibrio lingüístico, mediante la imposición o la creación de obligaciones para determinados empresarios - exhibidores y distribuidores-, es inconstitucional pues existen otros medios o mecanismos para obtener esa finalidad pública o de interés general; como son las "técnicas de fomento", que no serían otras que aquellas que intentan promover una actuación voluntaria de las empresas o de los consumidores, señalándose, por los recurrentes, como una de estas el otorgamiento de subvenciones o ayudas por parte de la administración, para impulsar o estimular la lengua catalana.

De acuerdo con el recurso el artículo 18 de la Ley 20/2010 vulneraría la libertad de empresa, pues una norma restrictiva del libre ejercicio de la actividad económica solo será



constitucional si los intereses o valores que la restricción pretende salvaguardar, promover o avanzar tienen el valor suficiente como para justificar tal restricción. Por tanto, cuando las razones, declaradas o deducibles -lograr el equilibrio lingüístico en la distribución y exhibición de obras cinematográficas en lengua catalana dentro de Cataluña-, de la restricción no puedan apoyarse en un derecho fundamental o interés general en el sentido del artículo 128 CE, las medidas restrictivas serán inconstitucionales. Tras recordar la doctrina del Tribunal relativa a la libertad de empresa y su relación con la necesaria unidad de la economía nacional y con la libre competencia, proceden los recurrentes a destacar que el artículo 18 de la Ley 20/2010, vulnera la libertad de empresa al imponerse la voluntad de un poder público territorial, sobre la capacidad de decisión del empresario, lo que le conlleva de forma inevitable un perjuicio al no disponer de las mismas armas entre competidores en el seno de un mismo mercado. Entienden los recurrentes que ello supone una ruptura de la unidad de mercado en el seno ya no solo del territorio nacional español sino también del europeo. Unidad de mercado que se vería garantizada por el artículo 149.1.1 CE y la interpretación que del mismo ha realizado el Tribunal Constitucional en la STC 1/1982.

Por todo ello entienden los recurrentes que el artículo 18 en sus apartados 1,2 y 3, han de ser declarados inconstitucionales por ser contrarios a los artículos 3, 9, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1 y 149.1.10 de la CE.

e) Prosiguen los recurrentes examinando los artículos 17.1. a) y 19.1.b) de la Ley 20/2010 y consideran los recurrentes que las razones de inconstitucionalidad de estos dos preceptos son indirectas o derivadas, al exigir el cumplimiento de un precepto normativo - artículo 18 de la Ley 20/2010-, cuya inconstitucionalidad han solicitado. Es por ello que dan por reproducidos todos y cada uno de los argumentos referidos a la inconstitucionalidad del artículo 18.

f) A continuación, finalizan los recurrentes, alegando la inconstitucionalidad de los artículos 50, apartado 2 b) y c), apartado 3 b) y c), y apartado 4 b) y c); 51, apartado 2 a), b) y c) y apartado 3; y 52, apartado d) de la Ley 20/2010, del Cine. Para los recurrentes las razones de inconstitucionalidad de estos preceptos son indirectas, al tipificar las infracciones y las correspondientes sanciones por el incumplimiento del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine,



cuya inconstitucionalidad han solicitado previamente. Es por ello que dan por reproducidos todos y cada uno de los argumentos referidos a la inconstitucionalidad del artículo 18.

2. Mediante providencia de 3 de noviembre de 2010 el Pleno del Tribunal Constitucional, a propuesta de la Sección Tercera, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los artículos 17, apartado 1 a); 18, apartados 1, 2 y 3; 19, apartado 1 b); 50, apartado 2 b) y c), apartado 3 b) y c), y apartado 4 b) y c); 51, apartado 2 a), b) y c) y apartado 3; y 52, apartado d) de la Ley del parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine. Asimismo, acordó dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministro de Justicia, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Asimismo se acordó dar traslado al Gobierno y al Parlamento de Cataluña, por conducto de sus Presidentes, con el mismo objeto. Por último, se acordó publicar la incoación del recurso en el Boletín Oficial del Estado y en el Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya.

3. El día 12 de noviembre de 2010 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, se dirige al Tribunal personándose en el proceso y solicita una prórroga de ocho días para formular sus alegaciones.

4. El día 15 de noviembre de 2010, el Pleno de este Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del Abogado del Estado 12 de noviembre de 2010 y concederle la prórroga solicitada para formular las alegaciones.

5. Con fecha 17 de noviembre de 2010 se registra un escrito del Presidente del Senado comunicando al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y ofreciendo su colaboración.



6. El día 18 de noviembre de 2010 se registra en el Tribunal un escrito del Abogado de la Generalitat de Cataluña, en nombre y representación del Gobierno de la Generalitat, en el que se solicita una prórroga para formular sus alegaciones.

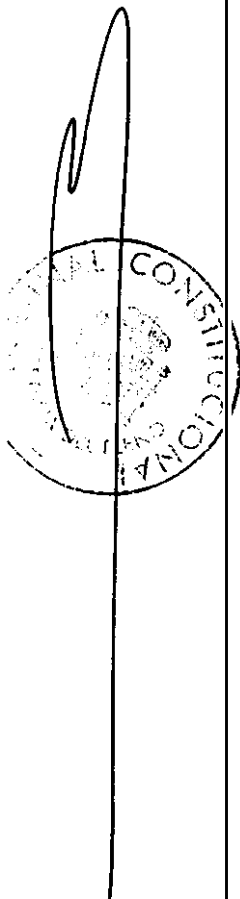
7. El día 23 de noviembre de 2010 el Pleno de este Tribunal acuerda incorporar a las actuaciones el escrito del representante jurídico de la Generalitat de Cataluña y conceder una prórroga de ocho días para formular las alegaciones.

8. El día 25 de noviembre de 2010, se registra en el Tribunal un escrito del Presidente del Congreso de los Diputados comunicando al Tribunal el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso y ofrecer su colaboración.

9. Con fecha 3 de diciembre de 2010 se registra en este Tribunal un escrito del Abogado del Estado mediante el cual manifiesta su intención de no formular alegaciones.

10. El día 3 de diciembre de 2010 se registra en este Tribunal el escrito mediante el cual el Letrado del Parlamento de Cataluña formula sus alegaciones en el recurso de inconstitucionalidad número 7454/2010, que resumidamente se exponen.

a) Comienza el Letrado señalando que algunas de las alegaciones de la parte recurrente no se adecúan a la jurisprudencia del Tribunal relativa a la obligación de precisar los motivos y fundamentar jurídicamente, de forma pormenorizada, las razones de la supuesta inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, la recurrente no argumenta las razones por las que defiende que los artículos impugnados de la Ley 20/2010 infringen el artículo 31.1 de la Constitución Española. Para el Letrado del Parlamento resulta evidente que este artículo de la Constitución Española no tiene ninguna relación directa con la Ley 20/2010, de 7 de julio, tal y como se aprobó por el Parlamento de Cataluña, dado que la misma ni crea ni modifica ningún tributo ni incide, siquiera colateralmente, en la regulación de alguno de ellos. Asimismo, la recurrente sostiene que los preceptos impugnados de la Ley 20/2010 infringen los artículos 3 y 9 de la Constitución Española. Para el Letrado del Parlamento de Cataluña la recurrente no





aporta las razones en las que sustenta tal afirmación, ni tan solo alude a dichos artículos constitucionales, ciertamente genéricos, ninguna vez en su escrito. En consecuencia, solicita al Tribunal que se desestime, por su carácter genérico y sin fundamentación jurídica pormenorizada, la impugnación de los artículos de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, en la medida en que se fundamenta en una presunta infracción de los artículos 3, 9 y 31.1 de la Constitución Española.

b) Prosigue el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña delimitando el objeto del recurso interpuesto, y llega a la conclusión de que el recurso impugna, fundamentalmente, la regulación contenida en el artículo 18 de la Ley 20/2010, pues los artículos 17 1 a) y 19. 1 b) se impugnan en la medida en que se remiten a las obligaciones previstas por el artículo 18. De la misma forma, los artículos relativos al régimen sancionador se impugnan en tanto en cuanto disponen la tipología de las infracciones que afecten a las obligaciones de distribución y exhibición que se derivan del artículo 18 (art. 50.2 b) y c) 3 b) y c) y 4 b) y c)); las sanciones previstas en la ley por el incumplimiento de las obligaciones relativas a la distribución previstas en el artículo 18 (51. 2 a) b) y c) y 3) y la graduación de las sanciones por incumplimiento de las obligaciones de distribución y exhibición (art. 52. d)). En consecuencia, la representación del Parlamento de Cataluña entiende que el objeto específico de este recurso promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados, es el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine; en concreto, las obligaciones que este artículo impone a las empresas distribuidoras y exhibidoras en Cataluña, siendo recurridos los demás artículos por su conexión con dicho artículo.

c) A continuación examina el Letrado del Parlamento de Cataluña el objeto, contenido y finalidad del artículo 18 de la Ley 20/2010 con base en el preámbulo de la norma del cual se deduce que la misma tiene tres tipos de objetivos: garantizar la normalización lingüística de la lengua catalana, impulsar la industria del sector cinematográfico y audiovisual y, finalmente, fomentar la difusión de la diversidad cultural y del patrimonio cinematográfico. De acuerdo con el artículo 18 las empresas de distribución cinematográfica tienen la obligación de distribuir el cincuenta por ciento de las copias analógicas en lengua catalana, cuando se estrene en Cataluña una obra cinematográfica doblada o subtitulada, a excepción de las obras cinematográficas dobladas de las que se estrenen en Cataluña menos de 16 copias. Cuando el soporte sea digital,



todas las copias distribuidas deben tener incorporado el acceso lingüístico en lengua catalana. Asimismo, en la exhibición de estas copias, las empresas exhibidoras, tienen la obligación de exhibir el cincuenta por ciento de las proyecciones de la obra cinematográfica en lengua catalana. Por tanto, el contenido fundamental del artículo 18 de la Ley del Cine es el de disponer unos requisitos lingüísticos con el objetivo de asegurar y proteger el uso de la lengua catalana en la distribución y exhibición de las obras cinematográficas. Para el Letrado del Parlamento de Cataluña la finalidad específica de este artículo es la normalización lingüística de la lengua catalana en el sector de la distribución y exhibición cinematográfica, a partir de la constatación de que la presencia de la lengua catalana en este sector es escasa y desproporcionada respecto al conocimiento y utilización social de esta lengua en Cataluña.

d) Examina a continuación el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña el fundamento competencial de la Ley 20/2010, del Cine. Del objeto, contenido y finalidad del artículo 18 de la Ley 20/2010 se deduce que la competencia de la Generalitat de Cataluña para adoptar esta norma se fundamenta en los títulos competenciales de normalización lingüística de la lengua catalana (art. 143.1 del EAC), espectáculos (art. 141.3 EAC) y cultura (art. 127 EAC).

Destaca, asimismo, que el objetivo de normalización lingüística se adecúa a los mandatos del artículo 3.3 CE y del artículo 58 EAC. En virtud del primero, la Constitución Española proclama que la riqueza de las diferentes modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que deberá ser objeto de especial respeto y protección. Asimismo, el artículo 50 del EAC dispone que los poderes públicos han de proteger el catalán en todos los ámbitos y han de fomentar su uso, difusión y conocimiento. Desde la perspectiva del Derecho internacional público, la Ley 20/2010, del Cine cumple, según el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña, con el mandato de protección y promoción de la diversidad cultural y lingüística que se derivan de distintas normas que vinculan al Estado español y entre las que examina la Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales o la Carta Europea de las lenguas regionales o minoritarias. Asimismo destaca que la diversidad cultural y lingüística se proclama, como derecho fundamental, en el artículo 22 de la Carta de derechos fundamentales de la UE, igualmente el artículo 3.3 del TUE dispone que la Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. Destaca asimismo el escrito del Letrado del Parlamento que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido que los Estados



miembros pueden adoptar medidas fundamentadas en razones imperiosas de interés general para justificar la existencia de determinados requisitos que se exigen para el ejercicio de actividades económicas. El Tribunal de Justicia ha reconocido que constituye una razón imperiosa de interés general el objetivo perseguido por un estado miembro de defender y promover una o varias de sus lenguas oficiales.

Finalmente, recuerda el Letrado del Parlamento que el Tribunal Constitucional ha reconocido la adecuación a la Constitución Española de las medidas tendentes a la normalización lingüística de una lengua oficial de una Comunidad Autónoma. En consecuencia, la regulación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine encuentra su fundamento jurídico en la Constitución Española, en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en normas de Derecho internacional público, que vinculan a España, y en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Constitucional.

e) Procede el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña a examinar la alegación relativa a la vulneración del derecho a la libertad de empresa del art. 38 CE. Para ello analiza el contenido esencial de aquel derecho y concluye que son los derechos de acceso al mercado, la permanencia en él y la dirección de la actividad empresarial propia, respetando las condiciones establecidas por las leyes, lo que configurarían el contenido esencial de la libertad de empresa a tenor de la jurisprudencia del Alto Tribunal. Por tanto, las medidas legales que pueden afectar a los derechos constitucionales deben ser valoradas atendiendo a las condiciones de adecuación, necesidad y proporcionalidad en relación a las finalidades constitucionalmente legítimas que se persiguen.

A partir de lo expuesto, examina el Letrado del Parlamento si la regulación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine es compatible con la naturaleza y contenido esencial del derecho a la libre empresa, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

Para el Letrado del Parlamento de Cataluña la previsión de los requisitos lingüísticos en la distribución y exhibición de obras cinematográficas en lengua catalana, previstas en el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, no impiden el acceso al mercado, ni imponen la permanencia o salida de él, ni excluyen un mínimo de dirección empresarial, sino que tan solo someten el ejercicio de esta actividad económica a unas condiciones con el fin de mejorar la



presencia de la lengua catalana en un ámbito en el que existe una situación histórica de desequilibrio en detrimento de la lengua catalana.

En consecuencia, las medidas del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine no vulneran, para el Letrado del Parlamento, el contenido esencial del derecho a la libertad de empresa.

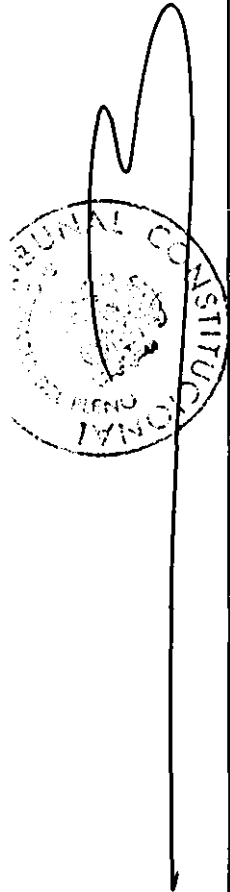
Una vez considerada que la finalidad de la norma, la normalización lingüística es constitucionalmente legítima, debe considerarse si las medidas previstas en el artículo 18 de la Ley 20/2010 son adecuadas para la promoción del mismo.

Así, una vez señaladas las anteriores consideraciones, debe examinarse si las medidas del artículo 18 cumplen con las condiciones de adecuación, necesidad y proporcionalidad respecto a las finalidades constitucionales legítimas que se persiguen, tal como ha exigido el Tribunal Constitucional.

Por lo que respecta al carácter adecuado de las medidas del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, una evaluación comparativa entre las medidas y los fines de dicho artículo, permite concluir al Letrado que el establecimiento de un requisito lingüístico, como el previsto en el artículo 18, es una medida idónea y útil, y por ello, adecuada, al objetivo lícito de la normalización lingüística de la lengua catalana.

Señala el Letrado que la recurrente alega el carácter innecesario de las medidas del artículo 18 de la Ley 20/2010 en tanto en cuanto argumenta que existen "opciones alternativas no restrictivas y que se encuentran a disposición de los poderes públicos". Estas otras medidas consistirían en "...la técnica de fomento, sin embargo, subraya el Letrado del Parlamento de Cataluña el resultado ineficaz de tales medidas de fomento que se vienen adoptando desde 1979 como demostraría la escasa presencia de la lengua catalana en la oferta cinematográfica de Cataluña, lo que justificaría la necesidad de la regulación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine.

Así, para el Letrado del Parlamento de Cataluña no puede considerarse que existan "medidas menos gravosas y alternativas" que las del artículo 18 de la Ley 20/2012, del Cine, en tanto en cuanto este tipo de medidas ya se han puesto en práctica y no han conducido a la mayor presencia de la lengua catalana en la oferta cinematográfica doblada o subtitulada. Ello pone de manifiesto que unas medidas más constrictivas y previstas en una norma con rango de ley, como las que dispone el artículo 18 de la Ley 20/2010, son estrictamente necesarias para la consecución del objetivo que aquella norma pretende conseguir.





Por lo que respecta al carácter proporcional de las medidas del artículo 18, para el letrado del Parlamento de Cataluña una evaluación comparativa entre la finalidad de este artículo y la del artículo 38 de la Constitución Española permite concluir que el sacrificio que se impone no es excesivo en relación con el beneficio que se pretende obtener: la normalización lingüística de la lengua catalana. Además, el artículo 18 prevé cierta flexibilidad en la aplicación de las obligaciones de distribución y exhibición, atendiendo a criterios de población, territorio y presencia en pantalla, para la distribución, y criterios de población, territorio, horario y taquillaje, computables anualmente, para la exhibición, que, en ambos casos, deben desarrollarse por reglamento. Finalmente, el carácter proporcionado de las medidas del artículo 18 queda reflejado en la excepción que prevé el apartado 2 de este artículo, según la cual quedan exentas de las obligaciones de distribución las obras cinematográficas de la UE, dobladas, de las que se distribuyan menos de 16 copias. Esta excepción establece una diferenciación en favor de las obras cinematográficas menos difundidas, basándose en un análisis de la proporcionalidad entre costos y beneficios.

En consecuencia, para el Letrado del Parlamento de Cataluña el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine se ajusta a la Constitución y a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en tanto que las medidas que dispone están previstas en una norma con rango de ley, no infringen el contenido esencial del derecho a la libre empresa y cumplen con las condiciones de adecuación, necesidad y proporcionalidad respecto del fin constitucionalmente legítimo que se persigue con las mismas.

Procede a continuación el Letrado del Parlamento a analizar la vulneración del artículo 14 CE alegada por la parte recurrente. La regulación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine no establece ningún trato diferenciado entre las empresas de distribución y exhibición cinematográfica en Cataluña, sino que, tan solo, prevé unos requisitos lingüísticos, aplicables a todo este tipo de empresas, en aras a la normalización lingüística del catalán.

Sobre el argumento de la recurrente en el sentido de que la Ley impugnada impide el legítimo derecho de los consumidores a elegir libremente, remarca el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña que, parece claro que el aumento de la oferta cinematográfica en lengua catalana no puede, de ninguna forma, atentar contra el derecho de elección de los consumidores sino que, por el contrario, puede comportar una mayor diversidad de oferta y, por ello, una mayor posibilidad de elección en un ámbito en el que la presencia y uso de la lengua catalana es claramente insuficiente y desproporcionada en relación a la lengua castellana.



Rechaza a continuación el escrito del Letrado del Parlamento que la referencia que realiza la parte recurrente a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en su STC 31/2010, relativa al artículo 34 EAC, sea adecuada al ámbito de aplicación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, pues el ámbito de aplicación del art 34 EAC y el ámbito de aplicación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine son distintos.

f) Procede a continuación el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña a examinar la alegación de que la regulación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine vulnera la unidad del orden económico nacional de conformidad con el artículo 149.1.1 CE. Recuerda el letrado que en una jurisprudencia consolidada, el Tribunal Constitucional ha señalado que la unidad económica, que se deriva de la Constitución Española, no significa uniformidad jurídica, en la medida en que la existencia de Comunidades Autónomas, como entidades dotadas de autonomía política, supone necesariamente una diversidad de regímenes jurídicos. Para el Tribunal Constitucional el título competencial del artículo 149.1.1 CE no representa un ámbito de exclusión de la legislación de las Comunidades Autónomas sino una habilitación para que el Estado condicione el ejercicio de aquélla. Dado que el Estado no ha establecido las condiciones básicas que condicionan las competencias autonómicas en este ámbito, el Letrado del Parlamento entiende que la referencia al artículo 149.1.1 CE, como fundamento jurídico en este contexto, no se adecúa a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

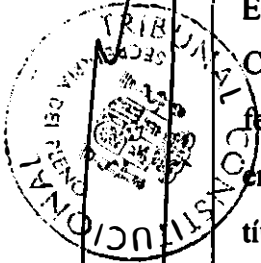
Subraya igualmente el Letrado que el precepto impugnado tampoco se opone al artículo 139.2 CE. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para determinar la legitimidad de la regulación del art. 18 de la Ley 20/2010, del Cine a la luz del artículo 139.2 CE debe examinarse, en primer lugar, si esta regulación se fundamenta en una competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña; en segundo lugar, si la dicha regulación resulta adecuada, justificada y proporcionada al objeto lícito que se persigue y, finalmente, si queda salvaguardada la igualdad básica de todos los españoles.

Por lo que respecta a la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el Letrado sostiene que del objeto y finalidad del precepto impugnado se deduce que aquella se fundamenta en los títulos competenciales relativos a la normalización lingüística del catalán (art. 143.1 EAC), espectáculos (141.3 EAC) y cultura (127 EAC). Por lo que respecta al carácter adecuado, necesario y proporcionado de las medidas del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, se remite el escrito del Letrado a lo alegado en relación con el art. 38 CE. Finalmente,



en lo relativo al requisito del respeto a la igualdad básica de derechos y obligaciones de todos los españoles, señala el Letrado que las medidas del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine no establecen ningún trato diferenciado ni ninguna discriminación por motivos de carácter territorial. El artículo 18, tan solo, dispone un requisito de carácter lingüístico, en aras a la normalización lingüística de la lengua catalana, aplicable a todas las obras cinematográficas, que se doblen o subtitulen, con independencia de su origen. En consecuencia, se pide al Tribunal que desestimen las alegaciones de la recurrente por las que se defiende que los artículos recurridos de la Ley 20/2010 afectan al orden económico nacional.

g) Entra el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña a analizar la alegación de que la regulación del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine vulnera la atribución exclusiva al Estado en materia de comercio exterior (art. 149.1.10 CE). Recuerda el Letrado que el Tribunal Constitucional ha destacado la naturaleza compleja del sector de la cinematografía, como fenómeno cultural, social, económico e industrial. Esta naturaleza compleja comporta un entrecruzamiento de títulos competenciales y, en consecuencia, la necesidad de delimitar el título competencial predominante, atendiendo al sentido y finalidad de las normas objeto de conflicto. El Tribunal Constitucional ha determinado que el título de comercio exterior únicamente prevalecerá sobre un sector material específico cuando queden directamente afectados el establecimiento de regímenes de importación, la regulación de los mercados o la configuración de instrumentos de una determinada política comercial. De esta forma, el Tribunal ha excluido que una remota incidencia en el comercio exterior pueda comportar el título competencial determinante (STC 252/1988, de 20 de diciembre) aunque sea significativa para la balanza exterior (STC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ.16). De acuerdo con el escrito del Letrado del Parlamento de Cataluña la finalidad del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine no es en ningún caso, tal como ha exigido el Tribunal Constitucional para que prevalezca el título de comercio exterior, "la regulación de la exportación o importación" ni la "regulación de los mercados o la configuración de instrumentos de una determinada política comercial" sino la normalización lingüística de la lengua catalana en el sector de la distribución y exhibición cinematográfica. Para el Letrado del Parlamento la relación con la materia de comercio exterior es genérica, remota y colateral por lo que no puede fundamentar, en ningún caso, que sea aquel el título competencial preponderante.





Finaliza su escrito el Letrado del Parlamento de Cataluña solicitando que se declare que los artículos impugnados de la Ley de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine, se ajustan plenamente a la Constitución.

11. Con fecha 17 de diciembre de 2010, se registra ante este Tribunal escrito del Abogado de la Generalitat con objeto de oponerse al recurso de inconstitucionalidad nº 7454-2010.

a) Comienza el escrito del Abogado de la Generalitat examinando el objeto del recurso y señalando que algunos de los preceptos constitucionales pretendidamente infringidos ni siquiera son mencionados en la fundamentación “jurídico-constitucional” de la demanda, como tampoco se hace en la misma referencia alguna a las normas del bloque de la constitucionalidad a las que inicialmente los recurrentes aluden. En este mismo orden de cosas, señala el Abogado de la Generalitat que los recurrentes identifican como impugnados los apartados 1, 2 y 3 del artículo 18 de la Ley del Cine; pero del texto de la demanda se desprende que el objeto de la impugnación lo constituyen las previsiones que sobre equilibrio lingüístico establece el apartado 1 de dicho precepto, sin que nada se argumente en relación con la exención prevista por el apartado 2 para determinadas obras cinematográficas europeas, o en relación con la remisión del desarrollo de dichas previsiones de equilibrio y de la determinación de los plazos de implantación progresiva de las mismas a la vía reglamentaria que efectúa el apartado 3. Para el Abogado de la Generalitat la impugnación de dichos apartados 2 y 3 debiera tenerse por no efectuada.

b) Tras realizar un resumen crítico de los argumentos de los recurrentes, procede el Abogado de la Generalitat a poner de manifiesto el amparo constitucional y estatutario del que goza el denunciado artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine.

Así para el Abogado de la Generalitat el artículo 18 de la Ley 20/2010 no invade el ámbito de la competencia exclusiva estatal sobre comercio exterior, ex. artículo 149.1.10 CE, pues de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional “la prevalencia del título comercio exterior sobre el sectorial específico se producirá cuando queden directamente afectados el establecimiento de regímenes de importación, la regulación de los mercados o la configuración

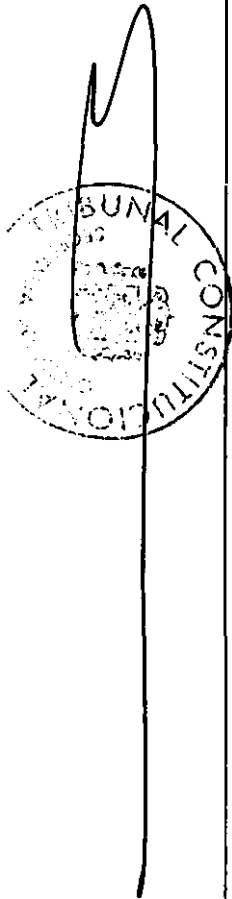


de instrumentos de una determinada política comercial”. Señala el escrito del Abogado de la Generalitat que son completamente ajenos al artículo 18 de la Ley 20/2010 los aspectos señalados por la doctrina constitucional para determinar la prevalencia de la competencia estatal sobre comercio exterior. Así, por ejemplo, en la STC 313/1994 (FJ 2), se indica que “regular las características (técnico-sanitarias, de calidad, de etiquetaje, de información a los consumidores o de seguridad) que deben poseer los productos objeto de comercio no equivale a regular el comercio, aunque obviamente incida en él”. El precepto impugnado pretende asegurar la presencia de la lengua catalana en los productos cinematográficos, por lo que el objetivo que se quiere alcanzar constituye una concreción de la normalización de la lengua catalana en el ámbito material de la cinematografía. Para el Abogado de la Generalitat el ámbito material relativo al comercio exterior no queda afectado por dicho precepto, que no puede ser considerado como una medida de efecto equivalente a las restricciones a la importación, las cuales sí tienen relación directa con la competencia estatal sobre comercio exterior.

c) Procede a continuación el Abogado de la Generalitat a determinar cuál es el título competencial ejercido por la Generalitat de Catalunya para la aprobación de los preceptos cuestionados y su eventual suficiencia para dar cobertura a los mismos.

Al respecto, el Estatuto de Autonomía de Catalunya atribuye en el precepto que recoge la competencia en materia cultura (127 EAC) las potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas en materia cinematográfica. Así resulta de los apartados 1.a.Segundo y 1.d).Primero del artículo 127 EAC. Por otra parte, el Estatuto consagra en su artículo 6.2 el derecho de todas las personas a utilizar las dos lenguas oficiales de Catalunya y en el artículo 34 precisa el derecho a no ser discriminadas por razones lingüísticas en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos o servicios. Finalmente, de acuerdo con el artículo 143 EAC, corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de lengua propia, que incluye, en todo caso, la determinación del alcance, los usos y los efectos jurídicos de su oficialidad, y también la normalización lingüística del catalán (apartado 1).

Para el Abogado de la Generalitat la previsión de equilibrio lingüístico que contiene el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine no constituye una novedad en el ordenamiento legal de Cataluña, puesto que tiene una clara referencia normativa en el artículo 28.3 de la Ley 1/1998, de 7 de enero, de política lingüística que no fue en su momento objeto de impugnación. El modelo constitucional y estatutario de las lenguas se encuentra fundamentalmente en los





artículos 3 CE y 6 EAC, que señala las dos características más relevantes del régimen jurídico-lingüístico en Cataluña (catalán como lengua propia de Cataluña y cooficialidad de castellano y catalán). Señala, asimismo, el Abogado de la Generalitat que el artículo 50.1 EAC contiene unos mandatos dirigidos a los poderes públicos que consisten en proteger el catalán en todos los ámbitos y sectores, así como también fomentar su uso, difusión y conocimiento. Dichos objetivos son los que persigue el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, mediante el establecimiento de medidas que pretenden garantizar la presencia significativa de aquella lengua en la oferta cinematográfica, ámbito que, como destaca el preámbulo de la Ley 20/2010 “no refleja en sus pautas de consumo la realidad sociolingüística del país”, siendo que “el cine exhibido en lengua catalana no garantiza de forma efectiva el derecho de los ciudadanos de Cataluña a elegir verlo en la lengua propia del país”.

Se refiere a continuación el Abogado de la Generalitat al trato tuitivo particular previsto también en el artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en el que la Unión Europea se compromete al respeto a la diversidad lingüística. Igualmente se recuerdan los preceptos que se refiere al respeto a la riqueza de la diversidad cultural y lingüística de la Unión (artículos 3.3 TUE y 167.1 TFUE) y la jurisprudencia del TJUE en la materia. Asimismo se refiere el Abogado de la Generalitat al artículo 12 de la Carta europea de lenguas regionales o minoritarias, que incluye la referencia a la producción cinematográfica y establece el compromiso de las partes, en el territorio en que se hablan dichas lenguas y en la medida en que las autoridades públicas competentes ostentan poder o juegan un papel en este ámbito, de “favorecer el acceso en lenguas regionales o minoritarias a obras producidas en otras lenguas, ayudando y desarrollando las actividades de traducción, doblaje, postsincronización y subtítulo” (artículo 12.1 .c).

Así de acuerdo con el escrito del Abogado de la Generalitat la competencia de la Generalitat sobre normalización lingüística recogida en el artículo 143.1 EAC cubre plena y directamente la finalidad pretendida por el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine.

Examina a continuación el Abogado de la Generalitat la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre cine en la que se permite apreciar que han sido diversos los títulos competenciales llamados a resolver las controversias que le han sido planteadas, pues resulta necesario determinar cuál es el ámbito material preponderante sobre el que incide la política de normalización lingüística.



La presencia de la lengua catalana se regula en la Ley 20/2010 del Cine de Cataluña tanto en la distribución de productos como en su exhibición. Sin embargo, no se manifiesta mediante la producción de obra cinematográfica ni en la obligación de distribuir o exhibir - como ha sucedido en el tiempo, con distinta intensidad, en la normativa estatal a través de las cuotas de distribución o de exhibición- determinados productos adicionales. Así pues, las cuotas lingüísticas se computan sobre la oferta de películas dobladas o subtituladas y no implica la producción de obra cinematográfica en un lugar determinado. Su finalidad es la garantía o la protección del uso de la lengua catalana, al margen de consideraciones relativas a dónde se haya producido la película, criterio conductor del establecimiento de las cuotas estatales. En las primeras -cuotas lingüísticas-, el elemento determinante es la lengua de doblaje o subtitulación, mientras que en las segundas -cuotas estatales de distribución o exhibición-, el factor más relevante es la nacionalidad -ya española, ya comunitaria-. Para el Abogado de la Generalitat, el artículo 18 examinado no genera otras obligaciones adicionales sobre los productos distribuidos o exhibidos, ni tampoco exige la distribución o exhibición de nuevos productos. Únicamente actúa en relación con una de las características del producto cinematográfico o audiovisual que se desea distribuir o exhibir, incidiendo sobre la lengua utilizada en el mismo, de forma que se pide que se incorpore la lengua catalana en el cincuenta por ciento de las copias analógicas y en todas las digitales, junto con el castellano. Además, las cuotas previstas por la normativa estatal son de naturaleza diferente de las cuotas lingüísticas establecidas en la Ley del Cine, ya que las primeras tienen como objetivo conseguir la producción de más películas españolas, mientras que las segundas no inciden en la producción filmica, solamente se modifica el porcentaje de obras que estarán dobladas o subtituladas en lengua catalana o castellana.

Para el Abogado de la Generalitat las circunstancias referidas confieren una mayor relevancia a los títulos competenciales de cultura (artículo 127.1.a EAC) y de espectáculos (artículo 141.3 EAC), que al de industria (artículo 139.1 EAC) y al de ordenación de la actividad económica (artículo 152.2 EAC).

d) Descarta a continuación que las previsiones del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, se encuentren vinculadas a la ordenación económica, por cuyo motivo ha de descartarse la posibilidad que las mismas pudieran vulnerar en alguna medida la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.13 CE. Tampoco se vulnera la competencia estatal resultante del art. 149.1.1 CE, recuerda el Abogado de la Generalitat la doctrina del Tribunal Constitucional



sobre aquel título para concluir que el artículo 18 de la Ley 20/2010, cuando establece las cuotas lingüísticas de distribución y exhibición no está incidiendo en las condiciones básicas del ejercicio del derecho a la libertad de empresa. La previsión de dichas cuotas no supone “regular el derecho a la libertad de empresa”, ni mucho menos incide en el contenido esencial de tal derecho constitucional y, por tanto, no invade el ámbito de las condiciones básicas de ejercicio del mismo. El art. 149.1.1 CE solo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. Así pues, la regulación que corresponde al Estado en virtud del 149.1.1 CE queda limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico. Por ello, para el Abogado de la Generalitat en tanto que la Ley 20/2010-y, en concreto, su artículo 18.1- ni regulan -ni lo pretenden- las condiciones básicas de ejercicio de la libertad de empresa, no invaden el espacio que al Estado reserva el artículo 149.1.1 CE.

e) Examina a continuación el escrito del Abogado de la Generalitat el motivo esencial de inconstitucionalidad denunciado por los recurrentes; la vulneración del derecho a la libertad de empresa. Tras recordar la doctrina del Tribunal Constitucional concluye que las medidas restrictivas de la libertad de empresa para ser constitucionalmente legítimas deberán estar justificadas en la realización de intereses generales. Para el Abogado de la Generalitat será necesario, pues, para saber si la restricción a la libertad de empresa que se efectúa encuentra acomodo dentro de los límites constitucionales, aplicar el juicio de proporcionalidad y valorar si la medida en concreto es adecuada (si es susceptible de alcanzar el objetivo o fin constitucionalmente legítimo que se propone), necesaria (no existe otra medida más moderada para alcanzar el mismo propósito con igual eficacia) y/o proporcionada en sentido estricto (es decir, ponderada o equilibrada, por derivarse de la medida más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto).

Procede entonces el Abogado de la Generalitat a aplicar los criterios que ha consolidado la jurisprudencia constitucional a las previsiones del artículo 18.1 de la Ley 20/2010. El primero de dichos criterios es el de la existencia de una justificación de la medida, en el sentido de que ésta persiga la realización de un interés general que tenga base en la protección de bienes o valores constitucionales. Según ya se ha indicado, la medida pretende avanzar en la normalización lingüística de la lengua catalana, objetivo que goza de justificación



constitucional (artículo 3.3) y estatutaria (art. 143.1), y ha sido confirmado por el Tribunal Constitucional. Una vez verificada la existencia de un objetivo constitucional y estatutario legítimo, procede examinar si la medida adoptada es proporcionada, lo que obliga a determinar si la medida es adecuada y necesaria, además de proporcionada en sentido estricto.

Para el Abogado de la Generalitat las medidas son claramente adecuadas puesto que garantizan el fin normalizador pretendido y son necesarias puesto que medidas menos restrictivas han sido largamente aplicadas sin obtención de resultados significativos.

En efecto, destaca el Abogado de la Generalitat que la Generalitat lleva más de veinte años adoptando acciones en el ámbito de la cinematografía, concretamente acciones de fomento, a través de subvenciones al doblaje y a la subtitulación, así como también a la producción. Sin embargo, el impacto de dichas medidas de fomento ha sido prácticamente nulo en cuanto al aumento de la presencia de productos cinematográficos de consumo en lengua catalana. Así, el 97,7 %, del total de las exhibidas en Catalunya en el año 2009 fueron dobladas o subtituladas en lengua castellana, mientras que solo el 2,3 % lo fueron en lengua catalana. En consecuencia, el hecho de que la lengua catalana continúe teniendo una presencia insignificante en la proyección cinematográfica -así se expone en el preámbulo de la Ley- justifica la aprobación de unas medidas más constrictivas.

Afirmado que las medidas adoptadas son adecuadas y necesarias considera el Abogado de la Generalitat, que son ponderadas o proporcionadas, porque el sacrificio que establecen no es excesivo, pues los efectos favorables que pueden obtenerse para el interés general y para la libertad de elección del consumidor son conformes a la Constitución y al Estatuto de autonomía de Cataluña y son superiores a los eventuales detrimentos que la medida legal pueda ocasionar.

En consecuencia, el derecho a la libertad de empresa no constituye un obstáculo para impulsar una regulación -como la controvertida- más garantista de la presencia de la lengua catalana en la distribución y exhibición cinematográfica, como la prevista en el artículo 18.1 de la Ley 20/2010 y, por conexión, en el resto de artículos impugnados de contrario. Además, no se incurre, según el Abogado de la Generalitat en tratamiento desigual a las empresas distribuidoras y exhibidoras que pudiera conducir a pensar en una eventual infracción del derecho fundamental a la igualdad. Así, las medidas se aplican -incluida la excepción de las películas europeas de las que se distribuyan menos de dieciséis copias- a todas las empresas que operan en el ámbito de Cataluña.





f) Procede a continuación el escrito del Abogado de la Generalitat a realizar una serie de consideraciones *ad cautelam*, sobre la bondad de la remisión a la vía reglamentaria que llevan a cabo los apartados 1 y 3 del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, al objeto de determinar la conformidad de la remisión reglamentaria efectuada en una ley con reserva constitucional de ley. Recuerda así el Abogado de la Generalitat que la técnica de la reserva material de ley no excluye que el reglamento integre o complete la regulación, siempre y cuando la remisión no suponga “deferir a la normación del Gobierno el objeto mismo reservado”. Ello no ocurriría en el presente supuesto donde, según el Abogado de la Generalitat, los criterios fijados por el precepto son suficientes para que el Gobierno de la Generalitat, sin violentar la reserva de ley, establezca un régimen más concreto para poder computar el cumplimiento de la obligación prevista en el artículo 18.1 de la Ley. Éste, para hacer efectiva la garantía, precisa de un complemento reglamentario, que es una norma más adecuada para precisar técnicamente cómo se desarrollan los preceptos legales. La regulación reglamentaria prevista en ningún caso supone una normación independiente y no subordinada a la ley, sino que suscita una colaboración estrecha entre ésta y la remisión reglamentaria.

g) Examina a continuación el escrito del Abogado de la Generalitat la situación actual de la lengua catalana en el ámbito de la cinematografía en Cataluña, para concluir que la oferta real de sesiones cinematográficas que se ofrecen en Catalunya dobladas al catalán es del 1,2 % del total de las 777.880 proyecciones realizadas a lo largo de 2009. Una tendencia que, además, se ha ido agudizando negativamente. Mientras en el año 2004 la oferta de sesiones de películas dobladas al catalán suponía el 2,7 % del total de proyecciones realizadas en los cines de Catalunya, en el año 2009 este porcentaje era únicamente del 1,2 %.

Realiza a continuación el Abogado de la Generalitat una serie de consideraciones sobre el cumplimiento de la garantía de equilibrio lingüístico que el apartado 2 del artículo 18 establece a favor de las películas europeas dobladas de las que se distribuyan en Cataluña menos de dieciséis copias. Al respecto recuerda que, obviamente, la obligación de garantizar el equilibrio lingüístico establecido en el apartado 1 del artículo 18 no opera respecto de las obras cinematográficas estrenadas en versión original en castellano, puesto que solo opera en relación con las obras dobladas o subtituladas. El umbral de las dieciséis copias tiene como consecuencia favorecer la presencia del cine europeo e independiente, cuyas obras



cinematográficas podrán ser distribuidas, dobladas o subtituladas, sin necesidad de cumplir con la obligación prevista en el artículo 18.1 de la Ley.

h) A continuación entra el escrito del Abogado de la Generalitat a rebatir la afirmación de los recurrentes de que la Ley 20/2010 del Cine, pese a haber sido aprobada con posterioridad al dictado de la STC 31/2010 sobre el Estatuto de autonomía de Catalunya, no ha tenido en cuenta las declaraciones de inconstitucionalidad que la misma contiene, ni tampoco las interpretaciones que dicha resolución ha llevado a cabo en relación con determinados preceptos estatutarios. Para el Abogado de la Generalitat las obligaciones establecidas en el artículo 18 de la Ley 20/2010 no se oponen a la interpretación que realizó la STC 31/2010 del artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues el cumplimiento de las cuotas lingüísticas por parte de las empresas distribuidoras y exhibidoras no tiene un carácter inmediato y directo frente a los consumidores, sino que forma parte de las condiciones legales que han de cumplir los productos que ofertan - por lo que hace a las empresas distribuidoras- o de las condiciones de puesta de dichos productos a disposición de los consumidores -por lo que hace a las exhibidoras-.

El escrito del Abogado de la Generalitat recuerda a continuación lo establecido por el Tribunal Constitucional en la STC 147/1996 donde declaró que la Generalitat estaba perfectamente habilitada para establecer la obligación de etiquetar en catalán, además de en castellano. Obviamente, un etiquetado en dos lenguas resulta económicamente más costoso que en una sola. No obstante, tal circunstancia no le impidió declarar la perfecta legitimidad constitucional de la exigencia de esa obligación. Por tanto, los mayores costes del doble doblaje o subtitulación tampoco pueden constituir un impedimento a las medidas de equilibrio lingüístico establecidas por el artículo 18.1 de la Ley 20/2010, del Cine.

i) Tras recordar que la demanda nada argumenta en relación con la pretendida infracción de los artículos 3, 9, 31.1 y 139 CE, procede el escrito del Abogado de la Generalitat a poner de manifiesto su inexistencia. A continuación se refiere a los otros preceptos de la Ley del Cine que los recurrentes incluyen en su impugnación por su conexión con las previsiones del artículo 18.1 de la misma para sostener su perfecta constitucionalidad habida cuenta de perfecta



legitimidad constitucional de las previsiones de equilibrio lingüístico incluidas en el artículo 18.1. Finaliza el Abogado de la Generalitat solicitando que se dicte sentencia desestimatoria.

12. Por providencia de 4 de julio de 2017, se señaló el mismo día para la deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presente recurso de inconstitucionalidad se interpone por más de 50 Diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados contra los artículos 17, apartado 1 a); 18, apartados 1, 2 y 3; 19, apartado 1 b); 50, apartado 2 b) y c), apartado 3 b) y c), y apartado 4 b) y c); 51, apartado 2 a), b) y c) y apartado 3; y 52, apartado d) de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine.

Como se ha expuesto en los antecedentes, los recurrentes sostienen que los preceptos referidos vulneran los artículos 3, 9, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1ª, y 149.1.10ª de la Constitución. Para las representaciones procesales del Parlamento de Cataluña y del Gobierno de la Generalitat los preceptos impugnados son, sin embargo, plenamente conformes con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía, por lo que solicitan la desestimación del recurso.

2. Antes de proceder al examen de la cuestión de fondo, conviene realizar algunas precisiones en relación al objeto del proceso, pues las representaciones procesales del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat de Cataluña sostienen que la impugnación de buena parte de los preceptos recurridos ha de ser desestimada de plano al no haberse atendido debidamente la carga de fundamentar la inconstitucionalidad que se denuncia.

Los recurrentes estiman que los preceptos impugnados vulneran genéricamente siete preceptos constitucionales (los artículos 9, 14, 31.1, 38, 139, 149.1.1ª y 149.1.10ª de la CE), pero no pormenorizan en su escrito las pretendidas infracciones o, cuando aportan una argumentación específica, esta gravita exclusivamente sobre la vulneración de uno o de unos pocos preceptos constitucionales concretos o se limitan a señalar que el precepto impugnado



regula aspectos que son de competencia estatal o contradice la regulación estatal, sin mayor precisión.

Como tantas veces ha señalado la jurisprudencia constitucional, “no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma mediante la mera invocación formal de una serie de preceptos del bloque de constitucionalidad para que este Tribunal deba pronunciarse sobre la vulneración por la norma impugnada de todos y cada uno de ellos, sino que es preciso que el recurso presentado al efecto contenga la argumentación específica que fundamente la presunta contradicción constitucional” (entre otras, STC 217/2013, de 19 de diciembre, FJ 1). Así, es doctrina reiterada de este Tribunal que “la impugnación de normas debe ir acompañada con una fundamentación que permita a las partes a las que asiste el derecho de defensa [...], así como a este Tribunal, que ha de pronunciar Sentencia, conocer las razones por las cuales los recurrentes entienden que las disposiciones cuestionadas vulneran el orden constitucional. Cuando lo que se encuentra en juego es la depuración del Ordenamiento jurídico resulta carga de los recurrentes, no sólo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con la justicia del Tribunal mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida [...]). En suma, la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento desarrollado que las sustente” (STC 237/2007, de 8 de noviembre, FJ 3).

A partir de esta consolidada doctrina, este Tribunal no puede examinar la compatibilidad de las disposiciones impugnadas cuando lo que hace el escrito de demanda es citar en bloque preceptos cuya vulneración se afirma sin una argumentación específica. Así sucede en el presente recurso con la mención de los artículos 3, 9, 14, 31.1, 139 de la Constitución, pues estos preceptos son invocados sin expresión, siquiera sucinta, de los motivos concretos que justifican su vulneración. Nuestro análisis se va a limitar, en consecuencia, a contrastar los preceptos impugnados con aquellos otros del bloque de la constitucionalidad respecto de los que el escrito del recurso de inconstitucionalidad ha razonado su contradicción: el artículo 38 y los artículos referidos a la distribución de competencias.

Conviene advertir que no le corresponde a este Tribunal apreciar la eventual conformidad de la normativa impugnada con el Derecho de la Unión Europea, pues, como ha reiterado la jurisprudencia, ni el fenómeno de la integración europea, ni el art. 93 CE a través del que esta se instrumenta, ni el principio de primacía del Derecho de la Unión que rige las



relaciones entre ambos ordenamientos, han dotado a las normas del Derecho de la Unión Europea, originario o derivado, “de rango y fuerza constitucionales” [entre otras, STC 215/2014, de 18 de diciembre, FJ 3 a)]. La determinación de tal eventual conformidad con el Derecho de la Unión tiene, en todo caso, sus propios cauces.

3. Entrando a delimitar el objeto del recurso, se observa que el escrito de recurso está concebido como una impugnación dirigida fundamentalmente contra el establecimiento por el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, de obligaciones lingüísticas a los distribuidores y exhibidores cinematográficos, de suerte que este es el objeto principal del recurso y no los demás preceptos impugnados, que solo por vía de conexión o consecuencia han sido incluidos en el ámbito de este proceso constitucional.

En efecto, el propio recurso reconoce que las razones de inconstitucionalidad de los artículos 50, apartado 2 b) y c), apartado 3 b) y c), y apartado 4 b) y c); 51, apartado 2 a), b) y c) y apartado 3; y 52, apartado d) de la Ley 20/2010 del Cine, son indirectas, al tipificar infracciones e imponer las correspondientes sanciones por el incumplimiento del artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine.

Lo mismo ocurre en el caso de los artículos 17.1. a) y 19.1.b) de la Ley 20/2010, cuya inconstitucionalidad se define igualmente por los recurrentes como indirecta o derivada, al exigir el cumplimiento de un precepto normativo –artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine–, cuya declaración de inconstitucionalidad han solicitado.

Se debe proceder, por lo tanto, a examinar la constitucionalidad del artículo 18 de la Ley 20/2010, al constituir el contenido de este precepto el núcleo de toda la impugnación.

Los recurrentes impugnan los apartados 1, 2 y 3 del artículo 18, de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine, que establece lo siguiente:

“Artículo 18. Garantía de acceso lingüístico.

1. Cuando se estrene en Cataluña una obra cinematográfica doblada o subtitulada con más de una copia, las empresas distribuidoras tienen la obligación de distribuir el cincuenta por ciento de todas las copias analógicas en versión en lengua catalana. Esta obligación debe respetarse tanto en el cómputo de las copias distribuidas en versión doblada como en el de las copias distribuidas en versión subtitulada. Las empresas distribuidoras deben garantizar este equilibrio lingüístico en la distribución de cine atendiendo a criterios de población, territorio y presencia en pantalla, que deben desarrollarse por reglamento. Cuando el soporte sea digital, todas las copias distribuidas deben tener incorporado el acceso lingüístico en catalán. En la exhibición de estas



copias, las empresas exhibidoras tienen la obligación de exhibir el 50 % de proyecciones de la obra en versión en lengua catalana atendiendo a criterios de población, territorio, horario y taquilla, que deben computarse anualmente y que deben desarrollarse por reglamento. Esta obligación debe respetarse tanto en el cómputo de las proyecciones exhibidas en versión doblada como en el de las proyecciones exhibidas en versión subtitulada. Las empresas distribuidoras y las empresas exhibidoras también deben garantizar el equilibrio entre catalán y castellano en la publicidad que realicen de las obras cinematográficas afectadas por el presente artículo.

2. Quedan exentas del cumplimiento de la obligación establecida por el apartado 1 las obras cinematográficas europeas dobladas de las que se distribuyan en Cataluña menos de dieciséis copias.

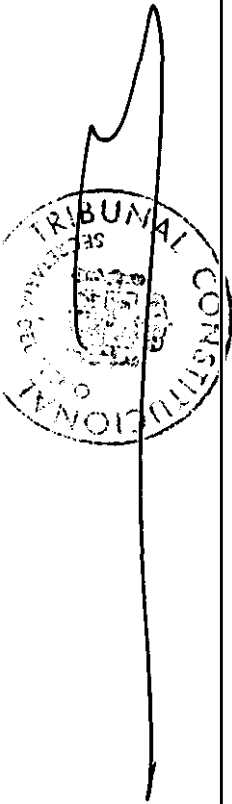
3. Reglamentariamente, y de conformidad con el objetivo de normalización lingüística del catalán, deben desarrollarse las previsiones de los apartados anteriores, y en concreto, debe determinarse la implantación progresiva de las obligaciones establecidas por el apartado 1, de modo que en un máximo de cinco años deben aplicarse plenamente. Dicho plazo puede ampliarse en un máximo de dos años en el supuesto de que se alcancen los acuerdos industriales definidos por el apartado 4”.

Como señala el Letrado del Parlamento de Cataluña, los argumentos expresados en los “motivos de inconstitucionalidad” incluidos en el escrito del recurrente se dirigen exclusivamente contra el apartado 1 y, por conexión, contra el apartado 3 del artículo 18 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, y no contra el apartado 2 del mismo artículo.

Puesto que el recurrente no ha cumplido con la carga de fundamentar cuáles son los motivos por los que el apartado 2 del artículo 18 sería inconstitucional, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto ha de entenderse limitado a los apartados 1 y 3 del artículo 18 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine.

4. Una vez delimitado el objeto del presente proceso, procede entrar a examinar las posibles vulneraciones del texto constitucional que se imputan fundamentalmente al apartado 1 del artículo 18 de la Ley del Cine, pues el apartado 3 simplemente remite al reglamento el desarrollo de las previsiones establecidas en aquel, comenzando, en primer lugar, con las vulneraciones de tipo competencial.

Los recurrentes entienden que el artículo 18.1 de la Ley del Cine ha invadido, en primer lugar, la competencia del Estado sobre comercio exterior enunciada en el artículo 149.1.10ª CE y, en segundo lugar, la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que





garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales enunciada en el artículo 149.1.1ª CE.

Para el Abogado de la Generalitat el establecimiento de cuotas lingüísticas con la finalidad de promover la normalización lingüística se encuentra fundamentado en las competencias reconocidas a la Comunidad Autónoma de Cataluña en su Estatuto de Autonomía. Así, el Abogado de la Generalitat considera que, por su finalidad, el establecimiento de cuotas lingüísticas, se fundamenta en los títulos competenciales de cultura (artículo 127.1.a EAC) y de espectáculos (artículo 141.3 EAC), más que en los de industria (artículo 139.1 EAC) y de ordenación de la actividad económica (artículo 152.2 EAC). Este encuadre competencial es compartido por el Letrado del Parlamento de Cataluña, que se refiere, además, al título competencial relativo a la normalización lingüística del catalán (art. 143.1 EAC).

De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal “en la determinación de las competencias sobre la cinematografía se produce un entrecruzamiento de diversos títulos, sometidos en cada supuesto concreto de controversia a complicadas valoraciones sobre cuál es el prevalente, atendiendo al objeto y finalidad de la materia debatida” (STC 149/1985, de 5 de noviembre, FJ 4).

Así, para el Tribunal: “constituye la cinematografía [...] una actividad que puede subsumirse en diversas reglas competenciales, constitucionales y estatutarias, lo que no es sino consecuencia de su complejo carácter como fenómeno cultural, social, económico e industrial, pues de todos estos matices o aspectos participa. Será después el sentido y finalidad de las diversas normas objeto de conflicto lo que marque el aspecto predominante, según incidan más o menos en el factor artístico o creador, en el internacional, en el comercial o en el industrial, cuando no en el mero o simple entretenimiento, desembocando con el reconocimiento del predominio de uno u otro aspecto en el del título competencial de aplicación preferente.”

Prueba de ello son las distintas resoluciones recaídas en materias cinematográficas sometidas al Tribunal, en cada una de las cuales se determina el título competencial preferente. En ocasiones se ha ponderado de manera prevalente la aplicación de medidas de carácter fiscal (SSTC 49/1984 y 87/1987), las restrictivas que implican limitaciones de derechos reconocidos en el art. 20 CE (SSTC 49/1984 y 153/1985) y la actividad registral dirigida al control del ejercicio de las competencias estatales para atribuir en determinados casos la competencia al Estado (STC 157/1985). En otras ocasiones se ha considerado la «cultura» como la regla más



fuerte para atribuir la competencia al Estado, como medida de fomento, en los supuestos de cine de arte y ensayo, como actividad de estímulo de bienes culturales (STC 49/1984), o se ha establecido que la «cultura» es competencia compartida para declarar la de la Comunidad catalana en cuanto a las películas de especial interés o más adecuadas para la infancia que se exhiban en su territorio, y competencia exclusiva de esa Comunidad para la concesión de licencias de doblaje a las empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña (STC 106/1987).

En otros casos, sin embargo, se ha aplicado como predominante la regla relativa a espectáculos cuando el cine es visto como medio de diversión o distracción, como ocurre en la mayor parte de los supuestos. Sucedió así en materia de cuotas de pantalla y distribución, como medidas dirigidas al entretenimiento o distracción del público (SSTC 143/1985 y 87/1987), en relación con las normas competenciales autonómicas (9.29 y 31 EAC) relativas a «espectáculos» y «ocio» en su propio territorio; así también en lo relativo al Fondo de Protección a la cinematografía, contemplada en el caso como espectáculo (STC 149/1985) y, en fin, en lo que respecta al signo «S», en tanto que información al espectador y encuadrable en aquel rótulo (STC 153/1985). En todos estos casos la titularidad de la competencia se reconoció a favor de la Generalitat, en tanto que titular de la competencia plena en materia de espectáculos. (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 4).

Así, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal si la norma cuestionada pudiera entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencia, deberá resolverse cuál de todas ellas es prevalente y, por tanto, aplicable al caso. Para indagar cuál es la regla que debe prevalecer debemos de tener presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencia y el contenido del precepto cuestionado.

5. Aplicando la doctrina referida al supuesto sometido a examen en el presente proceso debe desecharse, en primer lugar, que la norma impugnada pueda ser incluida en las materias ordenación de la actividad económica o industria, pues, como señala el Abogado de la Generalitat, la finalidad de las cuotas lingüísticas establecidas en la Ley 20/2010, de 7 de julio es la garantía o la protección del uso de la lengua catalana, sin incidir en la producción de películas y al margen de consideraciones relativas a dónde se haya producido la película. Este último sería el criterio que guía, por ejemplo, el establecimiento de las cuotas estatales de distribución o exhibición que tienen como objetivo conseguir la producción de más películas españolas o europeas, de tal suerte que pueden, respecto de ellas, equipararse las



consideraciones económicas a las culturales o lingüísticas. Así lo ha entendido este Tribunal al considerar que en las cuotas estatales de distribución o exhibición predomina el carácter económico de la medida en tanto que con ella pretende incrementarse el número de películas españolas o europeas y por tanto su producción y comercialización (STC 106/1987, de 25 de junio, FJ 4). Sin embargo, tal no es el caso del precepto impugnado en el presente proceso (art. 18.1), que al establecer las cuotas lingüísticas no pretende favorecer el incremento de la producción de un determinado tipo de películas, sino que pretende el fomento de la lengua catalana en el momento de la exhibición de películas ya producidas en otras lenguas.

Igualmente debe desecharse que en el caso de la norma impugnada puedan predominar las competencias en materia de espectáculos, por no primar en ella la distracción, diversión o entretenimiento de las personas (como ocurría en las SSTC 143/1985, de 24 de octubre y 87/1987, de 2 de junio), sino la finalidad de promover el visionado de películas dobladas o subtituladas en catalán.

Una vez se ha rechazado que la norma impugnada pueda fundamentarse en los títulos estatutarios relativos a espectáculos (art. 141.3 EAC), industria (art. 139.1 EAC) y ordenación de la actividad económica (art. 152.2 EAC), se constata que la norma impugnada en el presente proceso tiene como propósito fundamental la garantía de la diversidad lingüística en el ámbito de la distribución y exhibición cinematográfica, y por ello —de acuerdo con la doctrina que establece que el encuadramiento competencial de una determinada medida no puede llevarse a cabo atendiendo exclusivamente a su objeto, sino que ha de atender preferentemente al “sentido y finalidad” de la norma (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 4)— se debe encuadrar en las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de normalización lingüística, atribuida en el artículo 143.1 del Estatuto, y en materia de cultura, atribuida en el artículo 127 del Estatuto, por tener la norma por finalidad la protección y estímulo de un bien cultural como es la lengua en un ámbito como es el de las actividades artísticas y culturales cinematográficas.

Afirmado que el precepto impugnado tiene su fundamento en las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de normalización lingüística y cultura, atribuidas en los artículos 143.1 y 127 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se debe recordar que este Tribunal ha considerado que el ejercicio por parte de la Generalitat de su competencia de normalización lingüística debe compatibilizarse con las competencias sectoriales del Estado. Tal compatibilidad ha de articularse de modo tal que ni la competencia autonómica de normalización lingüística pueda convertirse en un expediente que, enervando el orden



constitucional de competencias, habilite a la Comunidad Autónoma para regular, so capa de actuaciones de política lingüística, materias reservadas al Estado ni, como reverso de lo anterior, las competencias sectoriales del Estado puedan convertirse en un obstáculo que, bloquee o vacíe la competencia que sobre normalización lingüística tiene la Comunidad Autónoma (STC 74/1989, de 21 de abril, FJ 2).

6. Así, efectuado el encuadramiento en las competencias sobre normalización lingüística y cultura, procede examinar si la norma impugnada en el presente proceso constitucional ha invadido la competencia del Estado sobre comercio exterior enunciada en el artículo 149.1.10ª CE o la competencia del Estado para regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos fundamentales enunciada en el artículo 149.1.1ª CE.

a) El Tribunal ha tratado de acotar el contenido material de la competencia reservada al Estado en el art. 149.1.10ª CE, pues "no puede acogerse una interpretación expansiva del título competencial sobre comercio exterior, de suerte que permita absorber bajo él, como competencia estatal, cualquier medida que tenga una cierta incidencia en esa materia por remota que sea" [entre otras, SSTC 125/1984, de 20 de diciembre, FJ 2, y 100/1991, de 13 de mayo, FJ 5 a)]. Así el Tribunal Constitucional ha precisado que "la prevalencia del título comercio exterior sobre el sectorial específico se producirá cuando queden directamente afectados el establecimiento de regímenes de importación, la regulación de los mercados o la configuración de instrumentos de una determinada política comercial" (STC 190/2000, de 13 de julio, FJ 5). Todos estos aspectos son ajenos al establecimiento de obligaciones lingüísticas a los distribuidores y exhibidores cinematográficos. En conclusión, en el presente supuesto no se está en presencia de una regulación propia de "la actividad pública de mediación o de cambio que constituye el núcleo fundamental, aunque no único de la actividad comercial" (SSTC 21/1999, de 25 de febrero, FJ 9, y 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 16), lo que conduce a descartar que las medidas impugnadas se incardinan en la materia "comercio exterior" reservada al Estado en el art. 149.1.10ª CE.

b) En lo que se refiere a la competencia atribuida al Estado en el art. 149.1.1ª CE sobre la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio



de los derechos y deberes constitucionales, el Tribunal ha abandonado la concepción del artículo 149.1.1ª CE como un precepto en sí mismo limitador de la acción legislativa de las Comunidades Autónomas.

En efecto, el Tribunal Constitucional tiene declarado que “en tanto que [esa] legislación estatal no se haya dictado, resultará sumamente difícil atribuir a la legislación autonómica una invasión competencial, ya que el artículo 149.1.1ª CE, más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas “condiciones básicas” uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En suma, si el Estado considera necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas estas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, estos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquellas” (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7).

Esta doctrina supone considerar que, en ausencia de ejercicio efectivo por el Estado de la competencia atribuida en el artículo 149.1.1ª CE, el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias materiales no se ve sometida a límite alguno derivado de la simple atribución competencial que se realiza en tal precepto y solo en el supuesto de un ejercicio efectivo por el Estado de aquella competencia se producirá el desplazamiento de las regulaciones autonómicas que se le opongan, las cuales, mientras tanto, son plenamente aplicables en el caso de haber sido dictadas en ejercicio de competencias autonómicas propias. Así, una vez negado por la jurisprudencia el carácter de límite directo al artículo 149.1.1ª CE, para que el Tribunal pueda realizar un juicio de constitucionalidad como el que se le solicita sería menester que la representación del Gobierno aportara los preceptos legales concretos de la normativa estatal que a su juicio contendrían las condiciones básicas que garantizarían la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales. Ciertamente no se enuncian por parte de los recurrentes los preceptos legales concretos de una eventual normativa estatal que servirían de parámetro para determinar la compatibilidad de la norma autonómica con el art. 149.1.1ª CE, por lo que procede desestimar los términos de la impugnación en este punto .

7. El Tribunal considera, sin embargo, que, fundado en otro título competencial, concurren disposiciones básicas estatales que operan como parámetro de constitucionalidad



mediato en virtud del principio reconocido constantemente en la jurisprudencia constitucional que prescribe la aplicación en estos supuestos del *ius superveniens* o derecho sobrevenido.

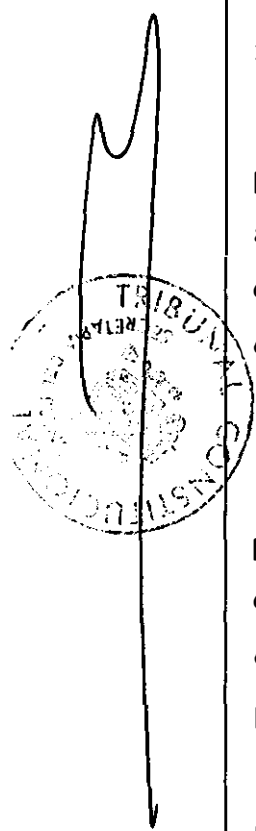
En efecto, con posterioridad al planteamiento del presente recurso, las Cortes Generales han aprobado la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado. Esta norma tiene como uno de sus propósitos fundamentales, de acuerdo con su Preámbulo, “eliminar los obstáculos y trabas derivados del crecimiento de la regulación [...] una de las principales demandas que los operadores económicos han venido trasladando en los últimos años”. Así, y de acuerdo con ese mismo Preámbulo, “esta Ley aprovecha para seguir impulsando un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas”. Tras la aprobación de la referida Ley 20/2013, de Garantía de la unidad de mercado, el Tribunal dispone de una norma estatal de referencia para realizar un juicio de compatibilidad con la norma autonómica impugnada.

El art. 5 de la Ley 20/2013 recoge el denominado principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes. Conforme a él, las autoridades regulatorias, cuando establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad económica, deben hacerlo en las condiciones establecidas en el propio precepto.

El art. 5 de la Ley 20/2013 supone:

a) Una determinación de aquellas razones o finalidades que pueden justificar que los poderes públicos autonómicos afecten al libre acceso y al libre ejercicio de las actividades económicas, pues el precepto establece, por remisión al artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, una relación de las razones o finalidades que pueden justificar la intervención pública.

b) El sometimiento de todas las regulaciones públicas que afecten al libre acceso o al libre ejercicio de las actividades económicas al denominado principio de proporcionalidad –este principio exige someter aquellas regulaciones a la comprobación de que sean proporcionadas a la razón imperiosa de interés general invocada y a la comprobación de que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica–.





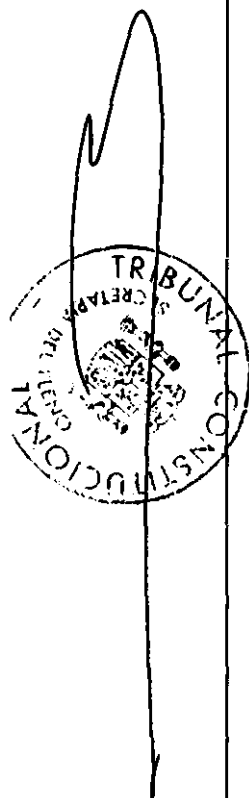
8. En suma, haciendo uso de las facultades de calificación que le corresponden, el Tribunal estima, en primer lugar, que el art. 5 de la Ley 20/2013 conforma igualmente el parámetro de control de constitucionalidad mediata en el presente proceso constitucional, al ser una norma básica de conformidad con el art. 149.1.13ª CE desde la doble perspectiva formal y material.

En efecto, el carácter formalmente básico se desprende de la disposición final cuarta de la Ley 20/2013 cuando dispone que la norma se dicta “en ejercicio de las competencias exclusivas del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, legislación procesal, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y la legislación básica sobre contratos administrativos, recogidas respectivamente en las materias del artículo 149.1. 1, 6, 13 y 18 de la Constitución”.

La disposición final citada no identifica el título concreto en que se ampara la regulación de cada precepto de la Ley 20/2013, lo que, sin duda, hubiera resultado oportuno con vistas a dotar a la normativa básica del necesario rigor formal. Sin embargo, dicha deficiencia no impide a este Tribunal identificar el título competencial preciso que ofrece cobertura al concreto precepto, el art. 5, que nos ha de servir como parámetro de contraste a los meros efectos de este proceso.

La Ley 20/2013 proclama el principio general de libertad de acceso y ejercicio de la actividad económica en todo el territorio nacional y condiciona la capacidad de intervención pública en aquella. El precepto que ahora consideramos, el art. 5 de la Ley 20/2013, tiene, sin duda, “una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general” (STC 5/2016, de 21 de enero, FJ 4), en cuanto forma parte de la definición de un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de las actividades económicas. Configura así un objetivo genérico de política económica dictado al amparo de la competencia estatal relativa a la ordenación general de la economía del art. 149.1.13ª CE. Se pretende alcanzar este objetivo estableciendo un marco normativo unitario que ha de ser concretado por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sectoriales en relación con las distintas actividades económicas (STC 209/2015, de 8 de octubre, FJ 4).

Por tanto, el objetivo económico que el art. 5 de la Ley se propone alcanzar mediante el sometimiento de aquellas regulaciones de los poderes públicos que restringen el libre acceso y



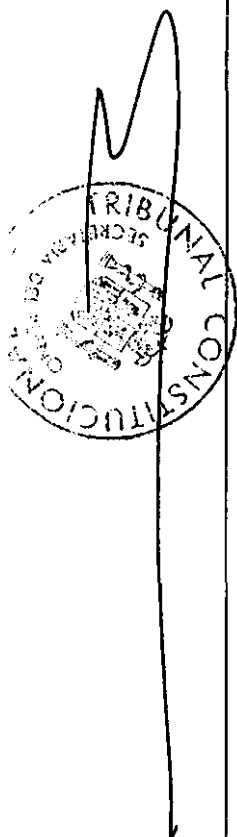


el libre ejercicio de la actividad económica a mayores exigencias, como son la enumeración de las razones imperiosas de interés general que justifican tales restricciones, y entre las cuales se encuentra, a los efectos del presente proceso constitucional, la política social y cultural, o el sometimientos de estas al principio de proporcionalidad, se justifica plenamente, tanto formal como materialmente, en el ejercicio por los órganos del Estado de su competencia de dirección u ordenación general de la economía nacional (art. 149.1.13ª CE). Por su carácter liberalizador o desregulador, el precepto entraña una verdadera reestructuración del mercado nacional por lo que cabe estimar que constituye una medida de política económica general. Estamos ante un supuesto en el que "para conseguir objetivos de la política económica nacional", se precisa "una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado" (SSTC 95/1986, 152/1988 y 79/2017, entre otras). De ahí que la STC 79/2017 de 22 de junio, FJ 7, haya declarado que el art. 5.1 de la Ley 20/2013 es acorde con el orden constitucional de competencias, pues la remisión que este precepto contiene al art. 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, "es lo suficientemente abierta en sus términos como para que quepan dentro de aquella los diferentes objetivos que se pueden querer promover a través del amplio elenco de competencias autonómicas".

En conclusión, la norma que consideramos tiene carácter básico también desde el punto de vista material.

9. Establecido el carácter básico, tanto formal como material, de la norma estatal fundando en la competencia reconocida al Estado por el art. 149.1.13ª CE, hemos de determinar, prosiguiendo con la segunda de las condiciones propias de un examen de constitucionalidad mediata, si las obligaciones lingüísticas para los distribuidores y exhibidores cinematográficos recogidas en el artículo 18 de la Ley 20/2010, del Cine, entran en contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma básica específica contenida en el art. 5 de la Ley 20/2013.

Para ello, lo primero que habrá que dilucidar es la conformidad del objetivo promovido por la medida autonómica adoptada con las razones imperiosas de interés general a las que se refiere el apartado 1 del artículo 5 de la Ley 20/2013; para, en un segundo momento comprobar si los límites y requisitos que se derivan de la medida son proporcionados, en los términos dispuestos por el apartado 2 del artículo 5 de la Ley 20/2013. Estos términos coinciden con los declarados por el Tribunal en otros ámbitos en los que "para comprobar si una determinada





actuación de los poderes públicos supera el principio de proporcionalidad es necesario constatar si cumple las tres condiciones siguientes: a) si la medida es idónea o adecuada para alcanzar el fin constitucionalmente legítimo perseguido por ella (juicio de idoneidad); b) si la medida idónea o adecuada es, además, necesaria, en el sentido de que no exista otra medida menos lesiva para la consecución de tal fin con igual eficacia (juicio de necesidad); y, c) si la medida idónea y menos lesiva resulta ponderada o equilibrada, por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o intereses en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto) (por todas, la STC 70/2002, de 3 de abril, FJ 10, en relación con el control de la actuación administrativa, y STC 55/1996, de 28 de marzo, FFJJ 6, 7, 8 y 9, con respecto a la supervisión de la actividad legislativa)” (STC 48/2005, FJ 7).

10. El examen de la conformidad de la finalidad de la medida autonómica con las razones imperiosas de interés general a las que se remite el apartado 1 del artículo 5 de la Ley 20/2013 conduce en el presente supuesto a una conclusión afirmativa.

En efecto, de acuerdo con el Preámbulo de la Ley 20/2010, la norma tiene por objeto, entre otros, el fomento de la oferta cinematográfica doblada y subtitulada en catalán. El objetivo del artículo 18 impugnado es por tanto promover la presencia social de la lengua propia (catalán) a través de la imposición de obligaciones a los distribuidores y exhibidores cinematográficos. El precepto referido tiene, así, por objeto el fomento y difusión del catalán, esto es, “una materia ajena al ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica y que se traduce en lo que el Tribunal Constitucional ha denominado «un compromiso de promoción de la normalización lingüística» (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 3)” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23).

La defensa y promoción de la lengua propia, la normalización lingüística en un ámbito como el cinematográfico, es un objetivo compatible con el art. 3.11 de la Ley 17/2009, al que se remite el art. 5.1 de la Ley 20/2013, pues aquel recoge entre las razones imperiosas de interés general “la política social y cultural”. Existe una razón imperiosa que ampara las medidas dirigidas a promover la presencia de la lengua propia en la oferta cinematográfica doblada y subtitulada, pues, en efecto, la lengua y la cultura se encuentran intrínsecamente vinculadas, tal y como recuerda, en particular, la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, adoptada en la Conferencia General de la UNESCO,



celebrada en París el 20 de octubre de 2005, ratificada por España (BOE de 12 de febrero de 2007). Esta vinculación entre lengua y cultura a la luz de la Convención referida ha sido asimismo señalada en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de marzo de 2009, asunto C-222/07, *UTECA* (apartado 33), que ha recordado igualmente que el objetivo de defender y promover una o varias de las lenguas oficiales de un Estado a través de la imposición de obligaciones constituye una razón imperiosa de interés general.

Asimismo, en el Instrumento de ratificación publicado en el BOE el 15 de septiembre de 2001 de la Carta Europea de las Lenguas Regionales o Minoritarias, hecha en Estrasburgo el 5 de noviembre de 1992, se contiene la declaración según la cual, a los efectos de protección de las expresadas lenguas prevista en la Carta, “España declara que, a los efectos previstos en los citados artículos, se entienden por lenguas regionales o minoritarias, las lenguas reconocidas como oficiales en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Illes Balears, Galicia, Valenciana y Navarra”. De aquí se infiere una razón más, derivada igualmente del Derecho convencional, para afirmar que el reconocimiento de la oficialidad de una lengua en España –haciendo ahora abstracción de la situación de las lenguas tradicionalmente existentes no reconocidas como oficiales– establece un vínculo indudable con los fines constitucionales de protección de la riqueza lingüística nacional y consiguiente deber de normalización lingüística por las comunidades interesadas. La propia Constitución se refiere a la necesidad de proteger y respetar las distintas modalidades lingüísticas de España como parte de nuestro patrimonio cultural (art. 3.3 CE).

La promoción de la una lengua oficial en atención a la situación de desventaja que eventualmente la misma puede tener en un determinado ámbito social, como es en este caso el de las salas de cine, puede justificar, por tanto, acciones positivas de los poderes públicos dirigidas a garantizar su normalización, siempre, como se verá seguidamente, que los medios empleados resulten proporcionados en orden a conseguir tal objetivo.

11. Así, una vez hemos constatado la conformidad de la finalidad de la medida autonómica con las razones imperiosas de interés general a las que se remite el apartado 1 del artículo 5 de la Ley 20/2013, debemos proceder a comprobar que la medida sea proporcionada a la razón imperiosa de interés general invocada. Así, el juicio de compatibilidad de la norma autonómica con la norma estatal debe realizarse mediante la aplicación del principio de



proporcionalidad en los tres pasos antes enunciados en los que se descompone la regla reiteradamente observada por el Tribunal.

En primer término, procede verificar –juicio de idoneidad– si las concretas obligaciones establecidas por el art. 18.1 de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine, constituyen una medida adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo.

El artículo 18.1, aquí impugnado, impone, por un lado, a las empresas distribuidoras la obligación de que distribuyan en lengua catalana el 50 por ciento de las copias analógicas de las obras cinematográficas que se estrenen en Cataluña dobladas y subtituladas, y en el caso de que el soporte sea digital, todas las copias distribuidas deben tener incorporado el acceso lingüístico en catalán y, por otro, impone a las empresas exhibidoras la obligación de que exhiban el 50 por ciento de proyecciones de la obra en versión en lengua catalana atendiendo a determinados criterios.

Las medidas referidas tienen como efecto aumentar el porcentaje de películas que se distribuyen y exhiben en lengua catalana y son, por tanto, en abstracto medidas idóneas y adecuadas para promover el objetivo que se pretende con su adopción, la normalización lingüística de la lengua catalana.

12. Superado así por la norma autonómica el juicio de idoneidad, hemos de resolver, prosiguiendo con el segundo de los pasos inherentes a la regla de proporcionalidad, el juicio de necesidad; lo que supone determinar si las obligaciones lingüísticas impuestas a los distribuidores y exhibidores cinematográficos en el artículo 18.1 de la Ley 20/2010, del Cine, pueden estimarse necesarias en el sentido de que no existan otros medios menos restrictivos o distorsionadores para la actividad económica.

Según las alegaciones al respecto que obran en el proceso las medidas autonómicas impugnadas se han impuesto después de que la Generalitat haya estado años adoptando acciones de fomento en el ámbito de la cinematografía, a través de subvenciones al doblaje y a la subtitulación, así como también a la producción. Se justifica por la parte demandada con los pertinentes datos no contradichos de contrario que el impacto de dichas medidas de fomento ha sido muy escaso, pues el aumento de la presencia de productos cinematográficos de consumo en lengua catalana apenas ha existido. En consecuencia, no es posible afirmar, desde el



momento en que no se ha justificado, la disponibilidad de medidas menos restrictivas de la actividad económica que tengan la misma eficacia que las medidas adoptadas para promover lo que hemos concluido que es una finalidad legítima.

13. Una vez superados los juicios de idoneidad y de necesidad debe llevarse a cabo a continuación el juicio de proporcionalidad en sentido estricto respecto de las medidas limitativas que se acogen en el precepto impugnado.

Debemos comenzar el examen, por su especial significación, en relación con las medidas impuestas a las empresas exhibidoras. Estas tienen, de acuerdo con el precepto impugnado, la obligación de exhibir el 50 % de proyecciones de la obra doblada o subtitulada en versión en lengua catalana. En este caso se deben ponderar las cargas que esta obligación supone sobre los derechos individuales de los exhibidores en el ámbito empresarial con los beneficios que se derivan de la medida para el interés general consistentes en la promoción de la lengua propia. Pues bien, el Tribunal aprecia que la carga que impone el régimen referido es desproporcionada en relación con el objetivo perseguido. La exigencia de que un 50 % de las proyecciones que realiza el exhibidor de una película doblada o subtitulada sean en lengua catalana, desde la perspectiva de las cargas económicas y de las restricciones a la libertad empresarial para adaptarse a las circunstancias de la demanda, constituye, a juicio de este Tribunal, una carga excesiva. Independientemente del elevado grado de reserva que implica en una situación de cooficialidad lingüística un porcentaje del 50 %, la desproporción que el Tribunal aprecia deriva de las circunstancias concurrentes, teniendo en cuenta que la ley impugnada equipara en cuanto a las obligaciones que impone a todos los exhibidores sin establecer diferencias en función de determinadas circunstancias particulares, como puede ser su tamaño, la existencia de una o varias salas u otras circunstancias relevantes. Tomamos asimismo en consideración el hecho de que la obligación que se impone a los exhibidores afecta al núcleo cardinal de la actividad que se desarrolla —la exhibición de películas en las que la lengua del doblaje o la subtitulación es un elemento determinante del propio producto ofrecido—. lo que obliga a realizar una ponderación más matizada que aquella que procede cuando se trata de una obligación meramente accesoria a la actividad misma, como pudiera ser el caso de aquellas obligaciones de normalización relativas al etiquetado o la rotulación, en el que el principio formal de igualdad de lenguas puede resultar relevante para hallar la solución. Finalmente, no puede desdeñarse que el equilibrio lingüístico establecido por la ley, aun cuando



su implantación se prevé con carácter progresivo, constituye una medida que debe cumplirse ineludiblemente con arreglo a los criterios señalados en la propia norma, y que el reglamento a cuyo desarrollo se remite debe respetar.

Para completar el juicio de ponderación el Tribunal ha tenido, asimismo, presentes los parámetros que orientan los estándares de derecho comparado en materias respecto de las cuales puede existir alguna similitud. A ese respecto cabe mencionar el resultado de la labor de transposición desarrollada por los Estados miembros de la Unión Europea de la obligación de velar por que los servicios de comunicación audiovisual a petición, fomenten la producción de obras europeas y el acceso a las mismas cuando han optado por la inclusión y/o prominencia de obras europeas en el catálogo de programas ofrecidos por dichos servicios prevista en el art. 13.1 de la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisual (Directiva de servicios de comunicación audiovisual).

En efecto, de conformidad con la información facilitada por la propia Comisión Europea, entre aquellos países que han optado por la opción del sistema de cuota de pantalla, si bien aparecen cuotas relativamente reducidas como el 10 % de la República Checa, Eslovenia o Malta junto con otras bastante elevadas como el 60 % de Francia o el 50 % de Lituania o Austria –en este último caso solo respecto de servicios públicos–, el resto parece moverse en el entorno de entre el 20 % de Croacia, Chipre, Italia, Polonia, Rumania, Eslovaquia, el 25 % de Hungría o el 30 % de España, previsto en el art. 5.2 de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, que es rebajada al 25 % en el art. 18.1 de la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, respecto de la obligación de cuota de pantalla de obras cinematográficas de Estados miembros de la Unión Europea en las salas de exhibición en España. De hecho, en la propuesta de Directiva por la que se modifica la citada Directiva 2010/13/UE presentada el 25 de mayo de 2016 [COM(2016) 287 final] se establece la obligación a los servicios de comunicación audiovisual a reservar en sus catálogos una cuota de al menos un 20 % a las obras europeas. El porcentaje medio que resulta del contenido de estos datos gira en torno al 25 %, por lo que el Tribunal considera que un régimen de exhibición con una cuota absoluta del 50 % constituye una carga desproporcionada para las empresas exhibidoras vulneradora del art. 5 de la Ley 20/2013, si bien cabe una interpretación constitucional, que se llevará al fallo, en el sentido de que el artículo 18.1 es constitucional si se



entiende que el porcentaje global de reserva establecido para las películas en catalán o subtituladas en dicho idioma no puede exceder en su aplicación efectiva de una cifra del 25 %.

En relación con la obligación de las empresas distribuidoras, el art. 18.1 establece la obligación de distribuir el cincuenta por ciento de todas las copias analógicas que se doblen o subtitulen en versión en lengua catalana y de incorporar a todas las copias digitales distribuidas el acceso lingüístico en catalán. Pudiera pensarse que las cargas económicas que se derivan de este régimen jurídico implican un grado menor de restricción que el que recae sobre las empresas exhibidoras, atendida (i) la naturaleza de la actividad de distribución, (ii) las eventuales compensaciones económicas para el doblaje y la subtitulación derivadas de la aplicación de medidas de fomento; (iii) el hecho de que respecto de las copias en soporte digital el problema no es de proporcionalidad, como la norma admite implícitamente; y (iv) el hecho de que el propio precepto impugnado en su apartado 2 exime del cumplimiento de aquella obligación –no corresponde a este Tribunal determinar la compatibilidad del régimen establecido con el Derecho de la Unión–, a las obras cinematográficas europeas dobladas de las que se distribuyan en Cataluña menos de dieciséis copias. Sin embargo, el Tribunal se inclina por mantener también respecto de las empresas distribuidoras la procedencia de una interpretación constitucional en términos idénticos a los formulados para las empresas exhibidoras, partiendo de que en la ley impugnada la identidad del porcentaje impuesto para la distribución con el impuesto para la exhibición responde a una relación de carácter instrumental entre ambos.

14. Una vez resuelta la impugnación de apartado 1 del artículo 18 de la Ley 20/2010 por motivos competenciales, procede examinar el resto de alegaciones planteadas por los recurrentes.

Los recurrentes consideran que la Ley 20/2010 vulnera el artículo 38 de la Constitución, pues limita la libertad de las empresas distribuidoras, en cuanto a su legítimo derecho de concurrir en libertad al mercado, ofreciendo sus productos o servicios en cualquiera de las lenguas oficiales en Cataluña.

En relación con el derecho a la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 de la Constitución el Tribunal ha declarado que el precepto establece “los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre



el sistema económico de nuestra sociedad. El mantenimiento de esos límites [...] está asegurado por una doble garantía, la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer, de un contenido esencial” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2). Lo anterior es compatible con la afirmación del Tribunal en el sentido de que “[e]l derecho a la libertad de empresa no es absoluto e incondicionado sino limitado por la regulación que, de las distintas actividades empresariales en concreto, puedan establecer los poderes públicos, limitaciones que han de venir establecidas por la ley, respetando, en todo caso, el contenido esencial del derecho” (STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 15 y 135/2012, de 19 de junio, FJ 5) y ha de estar “derivadas de las reglas que disciplinen, proporcionada y razonablemente, el mercado” (entre otras SSTC127/1994, de 5 de mayo, FJ 6; 109/2003, de 5 de junio, FJ 15 o 112/2006, de 5 de abril, FJ 8).

El derecho fundamental a la libertad de empresa, se ejerce, por tanto, “dentro de un marco general configurado por las reglas, tanto estatales como autonómicas, que ordenan la economía de mercado y, entre ellas, las que tutelan los derechos de los consumidores, preservan el medio ambiente, u organizan el urbanismo y una adecuada utilización del territorio por todos” [STC 227/1993, de 9 de julio, FJ 4 e)]. Estas reglas, estatales o autonómicas, que ordenan la economía de mercado deben, por tanto, ser conformes con la doble garantía constitucionalmente establecida del derecho fundamental a la libertad de empresa: la de la reserva de ley y la que resulta de la atribución a cada derecho o libertad de un núcleo del que ni siquiera el legislador puede disponer.

Procede, por tanto, examinar si la concreta medida impugnada vulnera la doble garantía referida del derecho fundamental a libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE.

a) Comprobamos, en primer lugar, que la medida recurrida cumple con el principio de reserva de ley formal que protege la libertad de empresa (arts. 38 y 53.1 CE, en conexión con otros preceptos del texto constitucional, como los arts. 128 y 131), pues se encuentra establecida en una norma con rango de ley, la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine.

b) En segundo lugar, se debe constatar si la referida medida afecta al núcleo del derecho a la libertad de empresa. La medida recurrida impone determinadas obligaciones a los operadores económicos que afectan al libre ejercicio de la actividad económica. Ahora bien, de



ello no cabe deducir necesariamente que tal afectación haya de ser considerada contraria a la Constitución, pues el derecho a la libertad de empresa no garantiza que el legislador no pueda establecer medidas que incidan en este derecho. El derecho fundamental a la libertad de empresa reconocido en el artículo 38 CE supone la exigencia de que las regulaciones públicas que afectan, como es el caso del precepto impugnado, al ejercicio de una actividad empresarial, sean adecuadas para promover un objetivo considerado constitucionalmente legítimo y que las limitaciones que tales regulaciones impongan sobre el libre ejercicio de una actividad económica no conlleven, debido a su intensidad, una privación del referido derecho.

Para determinar, por tanto, la conformidad del artículo 18.1 de la Ley 20/2010 con el artículo 38 CE procede examinar si las concretas obligaciones establecidas por aquel, y que afectan al ejercicio de una actividad económica y no propiamente al acceso a la misma, constituyen una medida adecuada para la consecución de un fin constitucionalmente legítimo (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7; 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6 y 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4) y no determinan, por la intensidad de la limitación, la privación del derecho. En relación con esta última exigencia, el control que puede ejercer este Tribunal es meramente negativo y se reduce a constatar que la medida restrictiva no conlleva una limitación del derecho a la libertad de empresa de tal entidad que pueda determinar un impedimento práctico de su ejercicio. Son estos extremos los que corresponde examinar al Tribunal cuando tenga que analizar si la limitación que impone el legislador al derecho a la libertad de empresa es acorde con su contenido esencial. Ir más allá, en estos casos, supondría fiscalizar la oportunidad de una concreta elección del legislador, que representa la plasmación de una legítima opción política (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7 y 35/2016, de 3 de marzo, FJ 4).

Lo primero que habrá que dilucidar, por tanto, es la legitimidad del objetivo promovido por la medida adoptada, para, en un segundo momento, comprobar si tal objetivo se promueve de manera adecuada y, examinar, por último, si las medidas impuestas no conllevan una limitación tan intensa del derecho que hagan inviable su ejercicio.

Como subrayamos al realizar el contraste con la Ley 20/2013, de acuerdo con el Preámbulo de la Ley 20/2010, la norma tiene por objeto, entre otros, el fomento de la oferta cinematográfica doblada y subtitulada en catalán. El objetivo del artículo 18.1 impugnado es por tanto promover la presencia social de la lengua propia (catalán) a través de la imposición de obligaciones a los distribuidores cinematográficos.



La defensa y promoción de la lengua cooficial propia, la normalización lingüística es, como ya hemos tenido la oportunidad de considerar al realizar el contraste del precepto con el art. 5 de la Ley 20/2013, un objetivo constitucionalmente legítimo que, por mandato del art. 50 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, debe ser promovido por los poderes públicos de la Comunidad Autónoma. La propia Constitución se refiere, igualmente, a la necesidad de proteger y respetar las distintas modalidades lingüísticas de España como parte de nuestro patrimonio cultural (art. 3.3 CE).

Constatada la legitimidad constitucional de la finalidad perseguida por el precepto impugnado –la normalización lingüística–, se debe considerar a continuación si las medidas previstas en el artículo 18.1 de la Ley en relación con las empresas distribuidoras son adecuadas para la promoción de aquella finalidad y no conllevan una limitación tan intensa del derecho que hagan inviable su ejercicio.

Conviene recordar que de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal la defensa y promoción de la lengua cooficial propia se puede realizar, también, a través del establecimiento de obligaciones a los operadores económicos. Así, en las SSTC 69/1988 y 80/1988 el Tribunal consideró constitucional el establecimiento por parte de las CCAA de obligaciones lingüísticas en el etiquetado de los productos; y la STC 147/1996 dedujo del entonces vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 3.3) un mandato a la Generalitat de garantizar el uso normal de los dos idiomas considerando que “a partir de la prescripción estatal con arreglo a la cual los datos obligatorios del etiquetado “se expresarán necesariamente al menos” en castellano, la Generalitat se encuentra plenamente habilitada para establecer igual necesidad por lo que hace a la lengua catalana, si en atención a lo establecido en el art. 3 E.A.C. [que imponía a la Generalitat el deber de garantizar el uso normal de los dos idiomas] lo considera procedente”. (STC 147/1996, de 19 de septiembre, FJ 6).

En esta misma línea, en la STC 31/2010, el Tribunal considera que “el art. 50.4, en coherencia con su naturaleza de “principio rector”, impone a los poderes públicos un deber de promoción del catalán en el etiquetado y embalado de los productos distribuidos en Cataluña, así como en las instrucciones de uso de los mismos. Deber de promoción que en absoluto excluye la utilización del castellano –pues se especifica que lo pretendido es que los datos que figuren en los productos “consten también en catalán”– y que se enmarca en un precepto cuyo objeto es el “fomento y difusión del catalán”, esto es, una materia ajena al ámbito de la definición del estatuto jurídico de la cooficialidad de una lengua autonómica y que se traduce



en lo que hemos llamado “un compromiso de promoción de la normalización lingüística” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 3), verificable con ocasión del ejercicio de las competencias propias” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 23).

Una vez recordado lo anterior, la obligaciones impuestas sobre los distribuidores en el artículo 18.1 de la Ley 20/2010 tienen como efecto aumentar el porcentaje de películas que se distribuyen en lengua catalana y son, por tanto, medidas idóneas y adecuadas, para promover el legítimo objetivo que se pretende, la normalización lingüística de la lengua catalana; y tal exigencia no supone una limitación tan intensa del derecho a la libertad de empresa que materialmente conlleve una privación del mismo.

15. Una vez determinado que las medidas adoptadas promueven de manera adecuada un objetivo constitucionalmente legítimo y no suponen una limitación tan intensa del derecho a la libertad de empresa que materialmente conlleven una privación del mismo, debe examinarse un argumento adicional planteado por los recurrentes y es el que considera que las obligaciones establecidas en la Ley impugnada sobre los distribuidores vulneran la libertad de empresa, ya que tales medidas conllevan que los distribuidores de Cataluña no dispongan de las mismas armas que sus competidores en el seno del mercado nacional. Así, alegan los recurrentes que las obligaciones lingüísticas exigibles a los distribuidores en Cataluña provocan el surgimiento de un obstáculo para un colectivo de sujetos que los coloca en el mercado en una clara situación de desventaja por tener que asumir unos costes que no asumen sus competidores del resto del mercado nacional.

Lo que se plantea en el presente recurso de inconstitucionalidad es si el sometimiento del ejercicio de una cierta actividad empresarial a distintas condiciones según el territorio autonómico donde se realice vulnera el contenido esencial de la libertad de empresa por romper la unidad de mercado en el sentido de que impide que el derecho a la libertad de empresa se ejercite en condiciones de igualdad en las diferentes partes del territorio nacional.

Ciertamente, la libertad de empresa reconocida en el artículo 38, garantiza –además de la adecuación, en los términos ya referidos, de las restricciones públicas al ejercicio de la actividad económica a la promoción de un objetivo constitucionalmente legítimo– la igualdad de limitaciones de la actividad económica para las empresas de una misma clase, pero tal exigencia de igualdad se produce, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, ante cada



ordenamiento individualmente considerado, el estatal y los autonómicos (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7 y 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6). En efecto, la potencial diversidad en las condiciones de ejercicio de la libertad de empresa en las diferentes partes del territorio nacional derivada del ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus propias competencias no constituye una vulneración del contenido esencial de la libertad de empresa, pues tal y como ha señalado la jurisprudencia “la potestad legislativa de que las Comunidades Autónomas gozan potencialmente da a nuestro ordenamiento una estructura compuesta, por obra de la cual puede ser distinta la posición jurídica de los ciudadanos en las distintas partes del territorio nacional” (STC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 2). Así, el derecho a desarrollar una actividad empresarial en condiciones de igualdad que es, indudablemente, una manifestación de la libertad de empresa, se impone, como ha declarado el Tribunal, ante cada ordenamiento, estatal o autonómico, individualmente considerado (SSTC 53/2014, de 10 de abril, FJ 7 y 30/2016, de 18 de febrero, FJ 6) y no es posible considerar que del referido derecho se deriva la exigencia de que las concretas condiciones de ejercicio de la actividad económica tengan que ser las mismas en todo el territorio nacional. Corresponde, no obstante, a los órganos centrales del Estado la eventual decisión de fijar aquellas condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales a través, en su caso, del efectivo ejercicio de la competencia que le reconoce el art. 149.1.1ª CE.

En consecuencia, el apartado 1 del artículo 18 de la Ley 20/2010 del Cine, que se ha aprobado dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, no vulnera el derecho a la libertad de empresa recogido en el art. 38 CE, pues promueve adecuadamente un objetivo constitucionalmente legítimo, no conlleva una limitación tan intensa del derecho a la libertad de empresa que hagan inviable su ejercicio y no establece limitaciones de la actividad económica diferentes para las empresas distribuidoras competidoras dentro de Cataluña. En definitiva, y a la vista de los razonamientos expuestos, procede desestimar el recurso en este punto.

16. A conclusiones análogas se ha de llegar respecto del resto de preceptos impugnados en el presente recurso de inconstitucionalidad, pues la conexión mencionada en el fundamento jurídico 3 justifica la extensión del pronunciamiento desestimatorio al resto de preceptos impugnados.



Procede por tanto desestimar, la impugnación de los artículos 17, apartado 11. a); 19, apartado 1.b); 18, apartado 3; 50, apartado 2 b), apartado 3 b), y apartado 4 b); 51, apartado 2 a), b) y c) y apartado 3 de la Ley 20/2010 del Cine.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 20/2010, de 7 de julio, del Cine, y declarar que el apartado 1, del art. 18 de la Ley 20/2010, de 7 de julio, del Cine, es constitucional únicamente si se interpreta en los términos señalados en el fundamento jurídico 13 de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

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

