

COMPETÈNCIA EN MATÈRIA DE CULTURA

Raimon Carrasco Nualart*

1. L'article 127.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya: l'estrany cas de la competència exclusiva compartida

La regulació que l'article 149 de la Constitució espanyola (CE) fa de les competències de l'Estat en matèria de cultura és singular perquè, en aquest àmbit, a les competències que preveu l'article 149.1, cal afegir-hi l'«atribució essencial» prevista a l'article 149.2. És a dir, en matèria de cultura, si bé l'article 149.1.28 ceneix les competències de l'Estat a la «defensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació», i als «museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal», cal tenir present que, en virtut de l'article 149.2, «sens perjudici de les competències que podran assumir les comunitats autònomes, l'Estat considerarà el servei a la cultura com un deure i una atribució essencial i facilitarà la comunicació cultural entre les comunitats autònomes d'acord amb elles».

El Tribunal Constitucional (TC) ha insistit que, en matèria de cultura, existeix una competència concurrent de l'Estat i les comunitats autònomes. I, contràriament al que alguns havíem pretès, segons el TC la competència estatal de l'article 149.2 CE no s'ha d'entendre circumscrita a l'exercici de funcions de foment i de prestació de serveis públics sinó que inclou potestats legislatives. Així ho va declarar la STC 17/1991, segons la qual la competència legislativa de l'Estat sobre patrimoni cultural no és només la que deriva de l'article 149.1.28 CE (defensa contra l'exportació i l'espoliació) sinó que és més àmplia, ja que, d'acord amb la doctrina fixada en la STC 49/1984, l'article 149.2 CE permet a l'Estat legislar sobre la preservació del patrimoni cultural comú i també sobre els aspectes que necessitin tractaments generals o que reclamin una definició unitària. Amb aquesta interpretació, l'article 149.2 permet a l'Estat dictar, en l'àmbit de la cultura, quelcom que s'assembla molt a una legislació bàsica.

Però, si en el terreny legislatiu les competències de la Generalitat han esdevingut pràcticament compartides, en canvi no es pot parlar d'una concurrència

* Raimon Carrasco Nualart, advocat de la Generalitat de Catalunya.

competencial plena entre l'Estat i la Generalitat en matèria de cultura, ja que, tal com reconeix la mateixa STC 17/1991, això deixaria sense contingut les competències específiques reconegudes a la Constitució i als estatuts d'autonomia. Si, per exemple, l'Estatut atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre els museus no estatals, seria absurd interpretar que l'Estat i la Generalitat tenen competències idèntiques sobre aquests museus. No: sobre les matèries que l'Estatut atribueix a la competència exclusiva de la Generalitat, les potestats normatives i executives corresponen a aquesta, sens perjudici que l'Estat, sobre la base de l'article 149.2 CE, pugui incidir en allò «*que precise tratamientos generales*» o quan calgui la intervenció estatal perquè «*los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias*» (STC 49/1984).

Per tant, malgrat la sonsònia de la competència concurrent sobre cultura, el fet és que les competències que els estatuts atribueixen a les comunitats autònomes tenen uns efectes limitadors de les potestats estatals.

L'Estatut de 1979 atribuïa a la Generalitat la competència exclusiva sobre els àmbits culturals que l'article 149.1.28 CE no reserva a l'Estat (o sigui, sobre patrimoni cultural –excepte la defensa contra l'exportació i l'espoliació– i sobre museus, biblioteques i arxius no estatals) i afegia una competència exclusiva genèrica sobre cultura. Però el TC va donar molt poc valor a aquest últim títol competencial i, per exemple, en diversos conflictes sobre cinematografia va preferir aplicar altres competències de la Generalitat, com les d'espectacles, oci o indústria.

L'article 127.1 de l'Estatut de 2006 regula les competències de la Generalitat en matèria de cultura amb l'objectiu, tan lloable com quimèric, de reaccionar contra l'ostracisme que havia patit la competència genèrica sobre cultura de l'Estatut de 1979. Per això estableix com a competència exclusiva de la Generalitat –a més de les relatives al patrimoni cultural i als museus, biblioteques i arxius– dos nous títols específics: un sobre les activitats artístiques i culturals (que inclou llibre i cinema), i un altre sobre foment de la cultura (que inclou teatre, música, audiovisual, literatura, dansa i circ, i també la projecció internacional de la cultura catalana).

Els recurrents van considerar inconstitucional l'article 127.1 perquè l'atribució en exclusiva a la Generalitat de les competències de cultura contravé l'article 149.2 CE i impedeix la incidència d'altres títols competencials de l'Estat, com el del 149.1.13 (que el TC ha aplicat en alguns conflictes sobre cinematografia) o el 149.1.3 (que impediria la competència de la Generalitat sobre projecció internacional de la cultura).

La Sentència declara que l'exclusivitat de les competències de l'article 127.1

és constitucional però no «enerva» les competències concurrents que l'article 149.2 CE atribueix a l'Estat ni la possible incidència d'altres títols inclosos a l'article 149.1. El TC també admet la constitucionalitat de la competència de la Generalitat sobre projecció internacional de la cultura catalana, si bé precisa, com és lògic, que la competència estatal sobre relacions internacionals queda intacta (la STC 17/1991 ja havia afirmat que l'article 149.1.3 CE no exclou la competència de les comunitats autònomes sobre difusió internacional de la cultura).

En resum: l'Estatut de 2006 no aporta novetats significatives sobre el repartiment de competències en matèria de cultura i la Sentència no innova la interpretació jurisprudencial sobre aquesta qüestió. Som on érem.

2. L'article 127.3: «es requereix l'acord previ amb la Generalitat» s'ha d'interpretar en el sentit que no es requereix l'acord previ amb la Generalitat

La primera part de l'article 127.3 diu: «En les actuacions que l'Estat faci a Catalunya en matèria d'inversió en béns i equipaments culturals es requereix l'acord previ amb la Generalitat». L'objectiu d'aquest article és fer que la previsió de l'article 149.2 CE segons la qual l'Estat ha d'actuar «d'acord amb les comunitats autònomes» tingui alguna aplicació concreta (encara que cal admetre que no és clar si, a l'article 149.2, aquest «actuar d'acord» es refereix només a la funció estatal de facilitar la comunicació cultural entre comunitats o també a la de servir la cultura). Atès que les «actuacions en matèria d'inversió» de què parla l'article 127.3 es poden entendre referides tant a les inversions com les transferències de capital de l'Estat, creiem que un dels propòsits del precepte és establir un plus respecte a allò que l'article 114 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) disposa respecte a les subvencions en general.

L'advocat de l'Estat defensa la constitucionalitat del precepte dient que, d'acord amb la disposició addicional segona de l'Estatut, l'article 127.3 només obliga l'Estat a donar audiència prèvia a la Generalitat i a motivar la seva decisió si discrepa del criteri expressat per la Generalitat.

La Sentència declara que l'article 149.2 CE, quan diu que l'Estat ha d'actuar «d'acord amb les comunitats autònomes», fa una simple «*invocación genérica y de principio a la colaboración entre Administraciones*» i afegeix que aquesta és també la interpretació que cal donar a l'article 127.3 EAC. Amb aquesta interpretació —que es fa constar al pronunciamient final—, l'acord previ amb la Gene-

ralitat no es pot considerar una condició per a l'exercici de les competències estatals en l'àmbit de la cultura. Per tant, caldrà entendre que n'hi ha prou amb el fet que l'Estat intenti l'acord amb la Generalitat abans d'iniciar una actuació relacionada amb inversions culturals.

Segons la nostra opinió, l'advocat de l'Estat tenia raó quan va afirmar que el mateix Estatut, a la disposició addicional segona, desactiva la previsió de l'article 127.3. Però la Sentència, en comptes d'usar aquest argument, prefereix aportar una precisió interpretativa sobre l'incís final de l'article 149.2 CE, i ho fa en el sentit més favorable a l'Estat.

3. La disposició addicional tretzena: Arxiu de la Corona d'Aragó

Sobre l'Arxiu de la Corona d'Aragó (ACA), l'Estatut de 1979 disposava que l'Estat havia de crear un patronat en què havien d'estar representades la Generalitat i altres comunitats autònomes. Al Govern estatal li va costar crear aquest patronat: ho va fer mitjançant el Reial decret 1267/2006, de 8 de novembre, o sigui més de vint-i-set anys després de l'aprovació de l'Estatut.

La disposició addicional tretzena de l'Estatut de 2006 estableix que els fons propis de Catalunya de l'ACA s'integren en el sistema d'arxius de Catalunya. El sentit d'aquesta disposició cal buscar-lo en el fet que l'ACA aplega documentació molt diversa: una part correspon a les institucions de l'antiga corona d'Aragó, però una altra part important correspon a institucions de l'àmbit estricte de Catalunya o d'àmbits territorials inferiors. Probablement la voluntat del legislador estatuent era assignar a la Generalitat la competència de gestió dels fons propis de Catalunya que es troben a l'ACA, però la realitat és que l'únic que diu és que aquests fons «s'integren en el sistema d'arxius de Catalunya», fórmula que és notablement imprecisa, com ho demostra el fet que l'article 20 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, ja integra en el sistema d'arxius de Catalunya, no només els fons catalans de l'ACA, sinó l'ACA sencer, sense que això hagi tingut cap significació pràctica.

L'article 127.2 EAC, que assigna a la Generalitat la competència executiva sobre els arxius estatals la gestió dels quals no es reservi l'Estat, permet la transferència a la Generalitat de la gestió dels fons catalans de l'ACA. La disposició addicional tretzena reforça aquesta idea però el cert és que no imposa cap obligació a l'Estat, probablement perquè considera que ha de ser l'Estat, i no l'Estatut, qui determini quins són els centres culturals de titularitat estatal la gestió dels quals no es reserva.

La Sentència afirma que el fet que la disposició addicional tretzena integri els fons catalans de l'ACA en el sistema d'arxius de Catalunya no pot significar la desaparició de la lliure disposició de l'Estat sobre la gestió d'aquests fons, i precisa que la integració que l'Estatut efectua és una qualificació que només pot afegir una sobreprotecció per a aquests fons documentals. Aquesta última consideració sembla entroncar amb la STC 103/1988, que va declarar que les comunitats autònomes, en exercici de les seves competències sobre patrimoni cultural, poden establir mesures de protecció sobre el patrimoni documental custodiat en arxius de titularitat estatal.

La Sentència, un cop més, opta per la interpretació més restrictiva per als interessos de la Generalitat. En aquest cas, ho fa respecte a l'abast que poden tenir les previsions estatutàries, ja que confirma que l'Estatut no hagués pogut atribuir a la Generalitat la gestió d'un arxiu estatal. Però, també un cop més, és el mateix Estatut qui, prèviament, ja no havia gosat fer aquesta atribució.

4. L'article 155.1.b: autorització de les entitats de gestió de drets de propietat intel·lectual

L'article 149.1.9 CE atribueix a l'Estat la competència sobre legislació de propietat intel·lectual, cosa que va permetre a l'Estatut de 1979 d'assignar a la Generalitat la competència executiva en aquesta matèria. No obstant això, la Llei de propietat intel·lectual atribueix a l'Estat la funció d'autoritzar les entitats gestores de drets de propietat intel·lectual, previsió que va ser avalada per la STC 196/1997.

En aquest cas no podem dir que l'Estatut de 2006 pequi d'ambigu: l'article 155.1.b precisa que la competència executiva sobre propietat intel·lectual inclou l'autorització de les entitats gestores de drets de propietat intel·lectual que actuïn majoritàriament a Catalunya. Però la Sentència no dona cap valor a la norma estatutària i la supedita, no ja a la Constitució, sinó a la molt discutible interpretació que la STC 196/1997 va fer de la Constitució: «*siendo el Estado el titular de la función legislativa en esta materia –diu la Sentència de l'Estatut–, al Estado corresponde decidir si tales autorizaciones pueden ejercerlas las Comunidades Autónomas o debe retenerlas el propio Estado para asegurar el cumplimiento sin fraccionamiento de la propia legislación*».

El TC, per satisfer el seu anhel de preservar la intervenció estatal en aquesta matèria, hagués pogut aprofitar el fet que el mateix Estatut, en cenyir la com-

petència de la Generalitat a les entitats que actuen majoritàriament a Catalunya, obre ingènuament la porta a l'autorització per part de l'Estat de les entitats que actuen indistintament a tot el territori espanyol. Però el Tribunal, amb una argumentació que ens sembla inacceptable, prefereix menystenir la norma estatutària i deixar-la amb un valor pràcticament decoratiu.

COMPETÈNCIA EN MATÈRIA DE CULTURA. COMENTARI A LA SENTÈNCIA 31/2010

Enric Fossas Espadaler*

La STC 31/2010 es pronuncia en el fonament jurídic 73 sobre la competència en matèria de cultura assumida a l'article 127 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC). El nou Estatut no es limita a atribuir a la Generalitat la competència exclusiva sobre *cultura*, com feia l'Estatut de 1979 (art. 9.4), sinó que, seguint la nova tècnica emprada per a l'assumpció competencial, l'article 127 EAC recull nombroses submatèries que, «en tot cas», comprèn l'esmentada competència. Entre aquestes submatèries n'hi ha algunes que l'Estatut de 1979 preveia com a matèries: el patrimoni cultural o els centres de dipòsit cultural (biblioteques, museus i arxius), amb un règim competencial específic i diferent de la matèria *cultura* o *foment de la cultura*. Així apareixen també a la Constitució (CE), que distingeix les matèries culturals sobre les quals l'Estat disposa de competències exclusives, enumerades a l'article 149.1 CE, del «*servicio de la cultura*» que, «*sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas*», l'Estat considerarà «*como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas*» (article 149.2 CE). Aquesta atribució a l'Estat del «servei a la cultura», i l'assumpció de la *cultura* com a competència exclusiva de la Generalitat va ser interpretada pel Tribunal Constitucional, en una consolidada jurisprudència (per totes, STC 49/1984), en el sentit que sobre l'esmentada matèria operava un règim de concurrència total, paral·lelisme o indistinció, ja que «*la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas*».

Precisament sobre la base de la jurisprudència esmentada, els recurrents impugnen l'exclusivitat de la competència sobre cultura que estableix l'article 127 EAC, el qual segons el seu parer «*habría de corregirse en atención a lo dispuesto en el art. 149.2 CE y a la reiterada jurisprudencia en la línea de que las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura se ordenan en régimen de concurrència*» (antecedent 66). Com a conseqüència d'aquest retret genèric, en la demanda s'impugnen aspectes concrets continguts en els

* Enric Fossas Espadaler, catedràtic de dret constitucional de la Universitat Autònoma de Barcelona.

tres apartats de l'article 127 EAC: les mesures de protecció de la indústria cinematogràfica [apartat 1, lletra *a*, segon], perquè exclouen la competència estatal de l'article 149.1.13 la CE; la qualificació de les pel·lícules i els materials audiovisuals en funció de l'edat i dels valors culturals [lletra *a*, tercer] perquè ignoren la competència estatal per qualificar pel·lícules com a X o d'art i assaig; la projecció internacional de la cultura catalana [lletra *d*, tercer] perquè afecta el *ius contrahendi* en l'àmbit internacional (art. 149.1.3 CE); la regulació del funcionament, organització i règim de personal dels arxius, biblioteques i museus de titularitat estatal [apartat 2] perquè excedeix del concepte de «gestió» (art. 149.1.28 CE); i l'exigència d'acord previ amb la Generalitat en les actuacions que l'Estat realitzi a Catalunya en matèria d'inversions en béns i equipaments culturals, així com la previsió de fórmules de col·laboració per a activitats estatals de projecció internacional de la cultura [apartat 3], perquè condiciona l'exercici de competències estatals atribuïdes pels articles 149.2 CE i 149.1.28 CE, que inclou l'activitat genèrica de foment.

El Tribunal desestima totes les impugnacions, començant per l'exclusivitat de la competència sobre cultura enunciatada per l'article 127.1 EAC, amb l'argument que aquella «*no enerva las competencias concurrentes del Estado en el seno de la propia materia cultura*» ex art. 149.2 CE, ni «*cuestiona la incidencia que pueden presentar otras competencias estatales previstas en el art.149.1 la CE*», d'acord amb el que s'exposa en els fonaments jurídics 59 i 64 de la Sentència. Aquests fonaments, analitzats en altres contribucions de la *Revista*, enjudicien els preceptes estatutaris definitoris de les competències (art. 110, 111 i 112 EAC), i l'últim d'aquests diu que «*la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia [...] no puede afectar a las competencias [...] sobre las materias o submaterias reservadas al Estado [...] que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración*». El primer pronunciament del FJ 73 es dirigeix, doncs, a salvar la qualificació estatutària d'exclusivitat de la competència, sempre que s'entengui que sobre *la mateixa matèria* cultura existeix una competència concurrent de l'Estat (art. 149.2 CE), seguint l'esmentada jurisprudència, i que sobre aquesta matèria es poden projectar altres competències atribuïdes a l'Estat per l'article 149.1 CE.

Aquesta declaració permet al Tribunal salvar els apartats concrets de l'article 127 impugnats en el recurs: la competència sobre mesures de protecció de la indústria cinematogràfica no impedeix l'exercici de les competències de l'Estat que hi puguin concórrer, i la competència autonòmica sobre qualificació de pel·lícules ha d'interpretar-se sistemàticament amb les competències estatals.

La competència sobre projecció internacional de la cultura catalana no contravé la de l'Estat *ex art.* 149.1.3 CE, sempre que les activitats exteriors no pertorbin o condicionin la competència estatal. L'atribució de les competències executives a la Generalitat sobre centres de dipòsit cultural de titularitat estatal situats a Catalunya tampoc no és contrària a la Constitució si s'interpreta el caràcter executiu d'acord amb el FJ 61 de la Sentència, que fixa l'abast de la competència executiva autonòmica. Les impugnacions d'aquests apartats de l'article 127 EAC es desestimen sense més ni més, amb les ràtios que conté el fonament jurídic 73.

Contràriament, la impugnació de l'article 127.3 EAC és rebutjada mitjançant una interpretació conforme que porta a la decisió. El Tribunal entén que quan el precepte estatutari exigeix un «acord previ» amb la Generalitat en les actuacions que l'Estat realitzi a Catalunya en matèria d'inversió en béns i equipaments culturals, *«no puede entenderse que el acuerdo [...] sea una condición necesaria e inexcusable para el ejercicio de la competencia estatal en el ámbito de la cultura, de suerte que en su defecto le fuera imposible al Estado la inversión en bienes y equipamientos culturales»*. Aquesta interpretació seria inconstitucional, però seria possible una interpretació del precepte compatible amb el mandat de l'article 149.2 CE, que imposa a l'Estat el compliment de les seves responsabilitats en l'àmbit de la cultura «d'acord amb» les comunitats autònomes, que implica una invocació genèrica i de principi a la col·laboració entre administracions. El precepte, en conseqüència, no és contrari a la Constitució només si s'entén que *«la inexistencia de dicho acuerdo [de la Generalitat] no puede impedir el cumplimiento por el Estado del deber que aquel precepto [art. 149.2 CE] le impone»*.

En connexió amb la competència en matèria de cultura, la disposició addicional tretzena de l'Estatut de 2006 estableix que els fons propis de Catalunya que es troben a l'Arxiu de la Corona d'Aragó i a l'Arxiu Reial de Barcelona s'integren al sistema d'arxius de Catalunya; així mateix disposa que per a la gestió dels fons comuns amb altres territoris de la Corona d'Aragó, la Generalitat ha de col·laborar amb el Patronat de l'Arxiu de la Corona d'Aragó, amb les altres comunitats i amb l'Estat a través dels mecanismes que s'estableixin de mutu acord. Els recurrents van impugnar també aquesta disposició perquè van entendre que estableix una competència autonòmica que desconeix la de l'Estat referida a aquests centres, i perquè la integració d'una part dels fons de l'Arxiu de la Corona d'Aragó en el sistema d'arxius de Catalunya trencaria la unitat de l'Arxiu de la Corona d'Aragó (anteriorment 66). El Tribunal també desestima aquesta impugnació (FJ 74) i declara que integrar en el sistema d'arxius de Ca-

talunya els fons que es troben a l'Arxiu de la Corona d'Aragó i a l'Arxiu Reial de Barcelona no suposa cap alteració del règim unitari d'aquests arxius, ni comporta cap afectació de la competència estatal; d'altra banda, la previsió de col·laboració de la Generalitat establerta en el segon apartat no contravindria la Constitució quant a manifestació del principi de col·laboració.

Així doncs, molt resumidament, aquests són els pronunciaments de la STC 31/2010 sobre la competència en matèria de cultura assumida per l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006. Una primera valoració d'aquests pronunciaments porta a constatar que el Tribunal ha desactivat les noves tècniques d'assumpció de competències incorporades mitjançant la reforma estatutària i dirigides a garantir àmbits materials (submatèries) exclusius de la Generalitat per *blindar-los* davant les competències estatals. En aquest sentit, l'exemple de la matèria cultura resulta ben il·lustratiu. L'Estatut de 1979 va assumir com a competència *exclusiva* de la Generalitat la matèria *cultura* (art. 9.4), la qual cosa no va impedir que la jurisprudència constitucional la convertís en una competència en la qual es produeix una concurrència total o un paral·lelisme competencial que permet idèntiques funcions sobre la mateixa matèria per part de l'Estat i les comunitats autònomes. L'Estatut de 2006 ha assumit també amb caràcter exclusiu la matèria cultura, establint que comprenia «en tot cas» nombroses submatèries (art. 127 EAC). Doncs bé, això no ha impedit que el Tribunal, sense declarar la inconstitucionalitat del precepte, hagi reafirmat el caràcter concurrent de la competència, conseqüència de l'article 149.2 CE, i hagi admès la projecció d'altres competències estatals (art. 149.1 CE) sobre la competència autonòmica *exclusiva* en matèria de cultura. En vista dels efectes de la concurrència competencial en una matèria que s'exerceix majorment a través de l'activitat de foment, i amb l'experiència de gairebé trenta anys de desenvolupament autonòmic, la reforma estatutària pretenia supeditar la inversió cultural de l'Estat a Catalunya a l'acord previ de la Generalitat (art. 127.3 EAC) amb la finalitat de sotmetre-la a la política cultural pròpia de la comunitat autònoma i reservar a l'Estat un paper subsidiari. Però això ha estat rebutjat pel Tribunal, que en aquest punt ha dictat una sentència interpretativa en assenyalar que aquesta disposició no és contrària a la Constitució només si s'interpreta que l'acord exigint no és necessari ni inexcusable, ja que si no existís, res no impediria a l'Estat invertir en béns i equipaments culturals a Catalunya.

Aquesta primera i breu valoració permet doncs intuir, deixant pendent una futura anàlisi més exhaustiva, que la STC 31/2010 ha desactivat els canvis que l'Estatut de Catalunya de 2006 pretenia introduir en el règim competencial de la matèria cultura.