

COMPETÈNCIES DE L'ESTAT I DE LES
COMUNITATS AUTÒNOMES EN MATÈRIA
DE CULTURA (COMENTARI A LA JURISPRUDÈNCIA
RECENT DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL)

JOSÉ ESTEVE PARDO

I. INTRODUCCIÓ. LES BASES CONSTITUCIONALS I LLUR INTERPRETACIÓ
DOCTRINAL

En el sistema de distribució de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes que estableix la Constitució, la cultura hi té un tractament singular. Concorren, en aquesta matèria, un seguit de factors que fan especialment complex —fins i tot aventurat— qualsevol intent de repartiment: d'una banda, la pròpia delimitació del concepte —tenint present, a més, la diversitat de manifestacions culturals—; d'una altra, la relativització necessària amb què hauria d'admetre's qualsevol regla reguladora entre subjectes públics de comunitats amb entitat política pròpia, raó per la qual tenen capacitat per desenvolupar llur pròpia vida i llurs manifestacions culturals.¹

A aquest ordre ineludible de problemes, cal afegir-hi les dificultats derivades d'un règim constitucional que ofereix uns criteris no gens fàcils d'aplicar de manera inequívoca. Com se sap, la Constitució fa una referència a la cultura en cadascun dels dos articles dedicats a la distribució de competències per matèries entre Estat i Comunitats Autònomes: en l'article 148.1.17, en virtut del qual les darreres poden assumir competències pel que fa al foment de la cultura, i en un dels tres apartats —el segon— de l'article 149, en el qual s'estableix que «sense perjudici de les competències que podran assumir les Comunitats Autònomes, l'Estat considerarà el servei de la cultura com a deure i atribució essencial i facilitarà la comunicació cultural entre les Comunitats Autònomes, d'acord amb aquestes». Aquest règim tingué el seu origen —fàcil de determinar en el procés de gestació del text constitucional— en una esmena defensada pel senyor De la Cierva davant la Comissió del Senat, en la qual es proposava precisament l'addició a l'article 143 —149 en la redacció final— d'un text,² matisat per una esmena formulada posterior-

1. Més encara, la mateixa existència d'una cultura autonòmica seria un requisit o senyal d'identitat que no pot faltar en cap comunitat política i menys encara en una nacionalitat. Així ho entén J. SOLÉ TURA en afirmar que «no es pot formar una nacionalitat sense una cultura específica. L'element més important és, evidentment, l'existència i la continuïtat d'una llengua pròpia. Però no n'és l'element exclusiu. És molt important l'existència i el conreu d'uns valors particulars —com ara, una determinada visió i una determinada memòria del propi passat històric», *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985, p. 24.

2. Una gènesi parlamentària tan clara havia de ser significada necessàriament per la doctrina; així ho fan TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ a «El sistema de distribución de competencias

ment pel senyor Benet,³ que constitueix l'actual paràgraf segon, transcrit més amunt.

La primera i més determinant d'aquestes esmenes es fonamenta en la convicció —a què alludfem inicialment— que la matèria objecte aquí de tractament constitucional, la cultura, no es pot dividir —amb la fragmentació que això comporta— per les seves característiques intrínseques entre dues o més comunitats polítiques, ja que cadascuna genera llur pròpia dinàmica cultural, idea aquesta que —tot i que no es destaca en la citada esmena— té també el seu fonament clar en l'article 143 de la Constitució, en el qual es prefiguren els senyals d'identitat més determinants que s'han de donar en certs territoris —prenent, com és sabut, la província com a mòdul— per tal que puguin accedir a l'autonomia i que són «les característiques històriques, culturals i econòmiques comunes». Reduir per això, d'acord amb un determinat sistema de distribució de competències, les possibilitats de desenvolupament cultural de les Comunitats Autònomes, o de l'Estat, seria tan absurdament pretencioses com qualsevol intent d'encasellar o de programar llur destí històric.

La Constitució intenta, doncs, establir un règim de distribució de competències en aquesta matèria que sigui expressió fidel del plantejament exposat anteriorment i que, com veurem, sustentarà també plenament el propi Tribunal Constitucional. Aquestes previsions constitucionals converteixen el camp de la cultura (inicialment comunitari, article 148.1.17), a parer de Tomás Ramón Fernández, en zona comuna per a ambdós ordres de poders, si bé «en termes que no són fàcils de definir amb caire general».⁴ Per a Muñoz Machado, la cultura és una matèria especialment singularitzada pel caràcter concurrent de les competències de l'Estat i de les Comunitats Autònomes; segons aquest autor, «el grau màxim de concurrència és aquell en què es reconeixen als poders centrals i autonòmics exactament les mateixes atribucions en relació amb una mateixa matèria», distingint entre supòsits, més normals, de concurrència parcial, que es produeix en un o més punts però no en tota la regulació, i competències concurrents paral·leles, en els casos —la cultura en seria un— en què poden exercitar-se les mateixes funcions d'una manera vàlida sobre una mateixa matèria.⁵ Hi ha una lleugera variació —sobretot de caire terminològic— en l'opinió del senyor Entrena, per al qual «el servei de cultura, en general, no pertany a la competència exclusiva ni de l'Estat ni de les Comunitats Autònomes, sinó que és una competència indistinta que podrà ser exercitada per qualsevol d'ambdós subjectes,⁶ i en la de Joaquín Tornos, el qual admet, «de forma excepcional, l'existència d'una competència indistinta en matèria de cultura (article 149.2). En aquest cas, la mateixa funció sobre la mateixa ma-

entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REVL*, núm. 201, 1979, p. 24; i, posteriorment, recollint el text de la defensa de l'esmena del *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 34, de 13 de novembre de 1978, RAFAEL ENTRENA a l'obra dirigida per Garrido Falla, *Comentarios a la Constitución*, 2.^a edició, Madrid, 1983, p. 2266.

3. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 65, de 13 d'octubre de 1978.

4. *El sistema de distribución...*, ob. cit., p. 24.

5. *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Madrid, 1982, p. 325.

6. *Comentarios...*, ob. cit., p. 2267.

tèria podrà ésser executada simultàniament per l'Estat o per les Comunitats Autònomes»,⁷ o en la d'A. Blasco en precisar que «hi ha casos en què la matèria, o un sector d'aquesta, és atribuïda de manera indistinta tant a l'Estat com a les Comunitats Autònomes. És el cas, per exemple, de la cultura (articles 148.1.17 i 149.2)».⁸ Per la seva banda, Garrido Falla entén que es tracta d'un supòsit de competències compartides,⁹ mentre que J. Salas considera que el cas de la cultura es caracteritza per tractar-se d'una «compartició de competències exclusives» que es projecten «sobre aspectes o parcelles diferents amb base en el criteri de l'interès nacional general o comunitari».¹⁰

En qualsevol cas, aquesta diversitat terminològica no sembla, de cap manera, que sigui expressió d'una valoració diferent del criteri de distribució de competències entre Estat i Comunitats Autònomes en aquesta matèria; es pot apreciar, en efecte, una coincidència general en la idea que ambdós ens poden exercitar, en llurs àmbits respectius, les mateixes funcions de forma simultània.¹¹

II. L'ORIGEN DELS CONFLICTES PLANTEJATS DAVANT EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Convé de contrastar i de precisar, en llur real aplicació i en llur abast, aquest tipus de valoracions generals —a la vista fonamentalment de les previsions constitucionals—, ja que es refereixen a una realitat, la cultura, molt difícil de limitar i que es manifesta a través de mitjans molt diversos i d'acord amb formes també diferents.

Darrerament, el Tribunal Constitucional s'ha pronunciat de manera reiterada —en quatre sentències, que hom podria dir que són les primeres en aquesta matèria— sobre alguns problemes relatius a la distribució de compe-

7. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, obra dirigida por ELISEO AJA, Madrid, p. 123.

8. «Sobre el concepto de competencias exclusivas», *REDA*, núm. 29, 1981, pp. 313-314.

9. «El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco por las Comunidades Autónomas», *RAP*, núm. 94, p. 19, nota.

10. «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», *RAP*, núms. 100-102, vol. I, p. 447.

11. La varietat terminològica aïduida té, per això, el seu origen, en aquest cas, en els distints criteris que s'han adoptat per qualificar tipus de competències que es poden percebre en les matèries contemplades pels articles 148 i 149 de la Constitució. Així, per exemple, Joaquín Tornos no considera que la cultura sigui un supòsit de competència concurrent —com fa, tal com hem vist, Muñoz Machado—, ja que al seu parer aquesta darrera es dona en «l'exercici de competències distintes, que donen lloc a dues resolucions independents, però que cal efectuar sobre un mateix espai físic i amb un cert grau d'independència que pot arribar fins a la identitat procedimental...» (*El sistema jurídico...*, ob. cit., p. 124), mentre que la cultura seria un cas de competència indistinta, categoria no utilitzada per Muñoz Machado però amb la qual coincideix, en aquest cas, sota el títol de competència concurrent. També resulta il·lustrativa a aquest respecte la posició d'A. Blasco, que, després de reconèixer l'atribució indistinta de competències en matèria de cultura, fa referència —en funció de la terminologia de l'article 72 de la Llei Fonamental de Bonn— al caràcter concurrent d'aquestes («Sobre el concepto...», ob. cit., p. 314).

tències en relació amb la cultura entre Estat i Comunitats Autònomes, concretament Catalunya, atès que aquesta Comunitat intervé en els tres conflictes de competència i en el recurs d'inconstitucionalitat que van donar lloc a les sentències sobre les quals centrem la nostra atenció. La de 5 d'abril de 1984 resol, precisament, el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel Consell Executiu de la Generalitat contra la disposició addicional segona i els articles 1 i 7 de la Llei 1/1982 de 24 de febrer, per la qual es regulen les Sales Especials d'exhibició cinematogràfica, la Filmoteca Espanyola i les tarifes de les taxes per llicència i doblatge —s'hi debatia en particular la competència per atorgar la qualificació de pel·lícules «X» i de pel·lícules d'«Art i Assaig».

La sentència 143/1985 de 24 d'octubre posa fi a un conflicte positiu de competències, a instància també del Consell Executiu de la Generalitat, que s'oposava que fossin funcionaris del Ministeri de Cultura els encarregats d'inspeccionar les sales d'exhibició cinematogràfica a Catalunya i d'aixecar l'acta corresponent.

Fou l'advocat de l'Estat, en representació del Govern de la Nació, qui plantejà conflicte positiu de competències davant el Consell Executiu de la Generalitat, el qual aprovà el Decret 194/1982 de 18 de juny, pel qual les regula la qualificació d'espectacles teatrals i artístics segons l'edat dels públics que hi poden tenir accés i determina els espectacles d'aquesta índole que poden ferir la sensibilitat de l'espectador mitjà, als quals cal assignar l'anagrama «S». La sentència 153/1985 de 7 de novembre resolgué aquest conflicte.

Finalment, la sentència 157/1985 de 15 de novembre decideix un altre conflicte positiu de competències promogut pel Consell Executiu de la Generalitat en relació amb el contingut d'alguns preceptes de l'Ordre del Ministeri de Cultura de 14 de maig de 1984, per la qual es dicten normes per a la creació d'un Registre d'Empreses Cinematogràfiques.

La primera d'aquestes resolucions del TC és la que presenta un desenvolupament doctrinal més complet i fixa una sèrie de criteris generals d'interpretació de les previsions constitucionals en matèria de cultura, que seran utilitzats per les altres sentències alludides, les quals contenen remissions a aquesta decisió anterior, de 5 d'abril de 1984. Hi afloren les idees generals exposades. En efecte, el Tribunal entén que la lectura de l'article 148.1.17 i «d'altres textos de la Constitució (sobretot l'article 149.2, però també els que en la llista d'aquest títol es refereixen a matèries culturals) i una reflexió sobre la vida cultural porten a la conclusió que la cultura és quelcom de la competència pròpia i institucional tant de l'Estat com de les Comunitats Autònomes i, podríem afegir encara, d'altres comunitats, ja que allà on viu una comunitat hi ha una manifestació cultural respecte de la qual les estructures públiques representatives poden tenir competències dins d'allò que, entès en un sentit no necessàriament tècnic-administratiu, pot formar part del «foment de la cultura». Aquesta és la raó a què obeeix l'article 149.2 de la Constitució».

El TC reconeix, doncs, el caràcter natural, per dir-ho d'alguna manera, de les competències que ostenten en matèria de cultura l'Estat i les Comunitats Autònomes; competències que, com es dedueix d'aquesta mateixa raó, no necessiten un reconeixement constitucional exprés ja que llur justificació rau en la sola existència d'una comunitat social —i, consegüentment, cultural— so-

bre la qual s'assenta una instància pública representativa d'aquella, en aquest cas Estat i Comunitat Autònoma; però també —d'acord amb aquest plantejament— hem vist com el TC reconeix competència pròpia pel que fa a la cultura a altres comunitats —pel fet mateix de ser-ho— que no són alludides per la Constitució en relació amb aquesta matèria. No es pot, doncs, parlar aquí pròpiament d'un repartiment de competències —idea sobre la qual insistirem més endavant— en el sentit de distribució d'un tot en diverses parcelles, sinó del reconeixement de diversos àmbits cadascun dels quals, considerats aïlladament, constitueix un cosmos cultural diferenciat. «Més que no pas un repartiment vertical de competències —puntualitza en aquest sentit el TC—, el que es produeix és una concurrència de competències ordenada a la preservació i l'estímul dels valors culturals propis del cos social des de la instància pública corresponent.»

Concurrència, doncs, de competències, com es reconeix de forma explícita,¹² i concurrència en el grau més alt —precisió que no fa el TC, tot i que es pot deduir del seu raonament—, de manera que aquestes ens podrien desenvolupar, paral·lelament, les mateixes funcions en llurs respectius àmbits culturals.¹³ Un paral·lisme de competències com aquest podria fins i tot donar pàbul a considerar impensable, en una primera i superficial valoració, l'existència de friccions en aquest àmbit entre Estat i Comunitats Autònomes; l'afirmació de la geometria euclidiana, segons la qual dues línies paral·leles per més que s'allarguin no arribaran mai a un punt de convergència, refermaria aquesta apreciació.

III. LA PLURALITAT DE TÍTOLS COMPETENCIALS DAVANT LA DIVERSITAT DE MANIFESTACIONS CULTURALS

La realitat —reflectida en les sentències del Tribunal Constitucional— no ofereix, això no obstant, un dibuix tan clar com el que hem presentat amb caràcter general i a grans trets. En efecte, hi ha una sèrie de factors que contribueixen a enfosquir, tot complicant-lo, aquest quadre.

Un d'aquests és la contemplació ineludible de les diferents manifestacions culturals. Es pot considerar la cultura com un supraconcepte amb una notable càrrega d'abstracció, cosa que fa difícil el seu maneig a efectes tècnico-jurídics, per la qual cosa cal centrar-se en cada cas en la manifestació concreta, a la qual és més factible d'associar un règim jurídic ben definit que tingui en compte les seves peculiars característiques objectives. Aquesta situació no podia ésser desconeguda per la Constitució en pretendre dissenyar un sistema de distribució de competències entre Estat i Comunitats Autònomes mínimament ajustat a la realitat.

12. Cosa que no desqualifica la caracterització feta per alguns autors que, com acabem de veure, adopten la mateixa idea amb terminologia diferent (vegeu la nota 11).

13. Serien les que la doctrina suïssa (Aubert), de la qual es fa ressò MUÑOZ MACHADO (*Derecho público...*, ob. cit., p. 325), ha denominat competències paral·leles, confirmant que es tracta de concurrència total, ja que es reconeix a tots dos poders exactament les mateixes atribucions en relació amb una mateixa matèria.

És així que, ultra les referències genèriques a la cultura que coneixem, trobem als articles 148 i 149 una sèrie de matèries connectades estretament amb la cultura, si no en són manifestacions inequívokes. És el cas de l'artesanía (article 148.1.14), dels museus, biblioteques i conservatoris de música (article 148.1.15), del patrimoni monumental (apartat 16), de la investigació científica (article 149.1.15), de l'ensenyament (article 149.1.30), dels mitjans de comunicació social (article 149.1.27), de la defensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació (article 149.1.28), dels museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, sens perjudici de llur gestió per part de les Comunitats Autònomes (article 149.1.28); podríem afegir-hi encara altres matèries al·ludides en aquests dos articles —urbanisme, turisme— que presenten algun vessant relacionat amb la cultura.

És possible, a més, una altra ampliació en aquest elenc de matèries i és la que s'ha produït per via estatutària a l'empara de la clàusula residual de l'article 149.3, que estableix, ab initio, que «les matèries no atribuïdes expressament a l'Estat per aquesta Constitució podran correspondre a les Comunitats Autònomes en virtut de llurs respectius Estatuts». És així com, per exemple, bastants normes estatutàries recullen en llur articulat la competència sobre espectacles,¹⁴ matèria no mencionada per la Constitució i molt connectada en alguns aspectes amb la cultura i les seves possibles manifestacions, com es farà palès en les allegacions i en els títols invocats per les parts implicades en conflictes resolts per les sentències de què donem compte aquí.

A la vista d'aquesta especificació de matèries amb la consegüent pluralitat de referències constitucionals i estatutàries, s'observa com la matèria cultura, com a títol competencial, queda notablement reduïda. Ens trobem, en efecte, amb el fet que algunes manifestacions culturals evidents, i altres realitats que tenen un innegable component cultural, constitueixen, tanmateix, matèries amb tractament competencial propi. La matèria cultura queda, en realitat, reduïda a totes aquelles realitats no contemplades de manera expressa per la Constitució i pels Estatuts, per la qual cosa hom podria entendre que les previsions dels articles 148.1.17 i 149.2 tenen una operativitat purament supletòria a falta de títols específics. Més endavant tornarem sobre aquesta darrera apreciació.

Precisament, les matèries controvertides sobre les quals se centren les sentències de referència —cinematografia i teatre— no són contemplades de forma explícita ni constitucionalment ni estatutàriament, cosa per la qual, en principi, ambdues s'haurien d'interpretar englobades sota la rúbrica cultura i sotmeses, en conseqüència, al règim de concurrència total —amb la possibilitat d'exercitar paral·lelament funcions idèntiques—, que —fonamentat en la doctrina més estesa i en la pròpia jurisprudència del TC— ha estat exposat al començament d'aquestes ratlles. La solució donada als conflictes i recursos no és, ni de bon tros, tan clara i contundent.

14. Així, a l'article 9.31 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, al 10.38 del del País Basc, al 13.32 del d'Andalusia, al 31.30 del de València, al 36.2 del d'Aragó o al 29.15 del de Canàries.

Com era previsible, són uns quants els títols invocats per les parts en litigi per tal de fonamentar llur intervenció en matèria de cinematografia i de teatre. Per part de la Generalitat, els articles 148.1.17 —«foment de la cultura»— i 148.1.19 —«utilització adequada del lleure»— del text constitucional i els articles 9.4 —«cultura»— i 9.31 —«espectacles»— de l'Estatut d'Autonomia. L'advocat de l'Estat es basa en els articles 149.1.28 —«normes bàsiques del règim de premsa, ràdio i televisió i, en general, de tots els mitjans de comunicació social»— i 149.2 —«servei a la cultura».

El TC utilitza en totes les sentències la mateixa tècnica per determinar la regla que ha de prevaler. Per a tal fi cal «tenir molt present, juntament amb els àmbits competencials definits, la raó o el fi de la norma atributiva de competència i el contingut del precepte qüestionat» (STC 49/1984). Aquest darrer aspecte és el que de bell antuvi s'intenta d'aclarir. Així, en la sentència —resolutòria d'un recurs d'inconstitucionalitat— que acabem de citar s'estableix que «la qualificació de pel·lícules d'«Art i Assaig» (article 7 de la Llei 1/1982 de cinematografia) és un mitjà que, amb tècniques de foment, va adreçat a la promoció i la tutela d'un bé cultural», mentre que «la qualificació de pel·lícules «X», és a dir, pornogràfiques, o que realitzen l'apologia de la violència, es configura com un fenomen d'intervenció de caràcter negatiu, restrictiu d'unes activitats, que es fa eficaç mitjançant limitacions»¹⁵ adreçades «a la protecció d'un bé constitucionalitzat, com és la protecció de la joventut i de la infància (article 20.4 i, si escau, article 39.4 de la CE)».

En la sentència 143/1985 —conflicte positiu de competències— el Tribunal entén que, en assegurar la projecció de pel·lícules espanyoles en determinats dies per incrementar-ne el nombre i la qualitat —tal com pretén la Llei 3/1980 sobre quotes de pantalla i de distribució cinematogràfica en condicionar l'obtenció de llicències de doblatge de pel·lícules estrangeres a l'adquisició de drets d'explotació i d'estrenes de pel·lícules espanyoles—, s'està tractant la cinematografia «com una manifestació general d'«espectacles» que, per regla general, li és pròpia, en tendir a la distracció, la diversió o l'entreteniment de les persones a través del foment del cinema espanyol».

La tercera resolució del TC (153/1985, de 7 de novembre) considera que la qualificació d'espectacles teatrals i artístics segons l'edat té com a finalitat la protecció de la joventut i de la infància, a la qual es refereix l'article 20.4 de la Constitució. La qualificació «S» dels espectacles la temàtica o contingut dels quals pugui ferir la sensibilitat de l'espectador s'adreça a un objectiu diferent; amb això, segons el TC, es pretén de facilitar una informació a l'espectador —per la qual cosa el títol competencial prevalent serà el d'espectacles— i no «la protecció de la joventut i de la infància, ja que aquesta finalitat és coberta amb la qualificació per raó d'edat». Aquesta apreciació no deixa de ser paradoxal si hom recorda que la primera sentència que hem examinat —de 5 d'abril de 1984— connectava la qualificació «X» —en què es pren igual-

15. Només es podran projectar en sales «X», a les quals no tenen accés els menors (article 1); estan sotmeses a pressions fiscals a través d'una exacció parafiscal (article 3) i a gravació d'un impost (article 4); estan al marge de qualsevol tipus d'ajut, protecció o subvenció de l'Estat.

ment en consideració el contingut (pornogràfic o exaltador de la violència)— a la protecció de la joventut i de la infància, refusant expressament la seva vinculació amb els espectacles com a títol competencial.¹⁶

Finalment, a la sentència 157/1985, de 15 de novembre, el Tribunal considera que la creació del Registre d'Empreses Cinematogràfiques, emmarcat en la Direcció General de Cinematografia del Ministeri de Cultura, «es presenta com a estrictament auxiliar o instrumental respecte de la desenvolupada pels ens que tinguin competències d'intervenció i de foment sobre la cinematografia», funcions que pertoqueuen a l'Administració de l'Estat «ara amb base en l'article 149.2 de la Constitució».

Un cop determinat el vessant peculiar que, d'una mateixa manifestació cultural —cinematografia o teatre—, és contemplat de manera preferent pel precepte qüestionat en cada cas, es procedeix a decidir quin és el títol competencial en què aquest s'ha d'incloure. Així, quan es pren en consideració el cinema o el teatre com a espectacle, la regla competencial pertinent és la que s'estableix a l'article 9.31 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya, que atribueix a la Generalitat competències exclusives en aquesta matèria.¹⁷ Quan allò que es debat és la competència en relació amb mesures que, segons el TC, van adreçades a la protecció de la joventut i de la infància, la decisió s'ha de decantar a favor de l'Estat en virtut de la força atractiva amb què és dotat l'article 20.4 de la Constitució.¹⁸ En altres casos, s'entén que la competència controvertida cau dins l'òrbita del foment de la cultura, fet que, en ésser aquestes les decisions que aquí ens interessien principalment, tractarem de clarificar més endavant.

Abans, sembla oportú de remarcar com en tots els supòsits el TC inverteix, per dir-ho d'aquesta manera, l'ordre traçat en el mètode que inicialment

16. Aquesta sorprenent, per contradictòria, doble caracterització d'una mateixa normativa —la qualificació de «X» o «S» no té una major transcendència perquè es pretén la mateixa finalitat— pot tenir l'explicació, i no justificació, en la transcripció errònia, a la STC 153/1985, de 7 de novembre, del contingut de la sentència inicial —de les que comentem aquí— de 5 d'abril de 1984, a la qual s'imputa el fet d'haver inclòs «dins la rúbrica cultura la normativa relacionada amb les pel·lícules d'art i assaig, mentre que en el cas de les pel·lícules X parteix de la consideració com a espectacles», quan el que és cert és que la sentència que es pren com a referència declara textualment que «tampoc per a les pel·lícules X, l'article 9.31 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (espectacles) no atreu al seu àmbit la qualificació. La regla preferent és aquí la que arrencant del caràcter de limitació com resulta de la protecció a la joventut i a la infància... té la seva justificació constitucional en l'article 20.4 de la CE».

17. Concretament en les sentències es reconeix per aquesta raó competència a la Generalitat per estendre actes d'inspecció d'expedient sancionador en matèria de quotes de pantalla cinematogràfica (STC 25 d'octubre de 1985) i per atorgar, a la vista del contingut, la qualificació «S» a espectacles artístics i teatrals.

18. Així es reconeix la competència estatal per regular els criteris de qualificació de pel·lícules «X» (STC 5 d'abril de 1984) i de qualificació d'espectacles artístics i teatrals segons l'edat (STC 7 de novembre de 1985). A aquesta darrera sentència, el magistrat Francisco Rubio Llorente formula un encertat vot particular, on s'afirma que «ni la protecció de la joventut i de la infància no és una funció reservada en exclusivitat a l'Estat, ja que tots els poders públics —i sens dubte les Comunitats Autònomes ho són— estan sotmesos a la Constitució (article 9.1 de la CE), ni, sobretot, i això és decisiu, no hi ha en el Decret impugnat cap limitació de cap dret fonamental. Si fos així, és clar que la norma en qüestió requeriria rang de Llei orgànica i resultarien invàlides del tot les regulacions estatals (Ordres de 7 d'abril de 1978 i de 3 de

es presenta com a plenament capaç per determinar el títol competencial preferent. En efecte, en la sentència de 5 d'abril de 1984 —el criteri de la qual en aquest punt és recollit per les altres—, s'hi establia que calia determinar, en primer lloc, la raó o el fi de la norma atributiva de competència i, després, realitzar la mateixa operació sobre el contingut del precepte qüestionat. Però, més que no pas la referida inversió de factors, que com a tal no és susceptible d'alterar el producte, el que pot presentar un cert interès és destacar com, en realitat, l'única cosa que fa el TC és indicar la finalitat del precepte o el mitjà d'intervenció controvertit en cada cas sense definir l'altre element —més transcendent—, que és la raó o el fi de la norma atributiva de competència que s'invoca. No es delimita, per tant, el perímetre o àmbit propi de cada matèria o títol competencial —foment de la cultura, espectacles, protecció de la joventut i de la infància¹⁹—, sinó que, des d'una perspectiva decididament casuística, el que es fa és, senzillament, pronunciar-se sobre les actuacions controvertides en el sentit de determinar quin títol competencial té consideració preferent en el vessant de la cinematografia o del teatre sobre el qual incideixen aquelles.²⁰

IV. LES DERIVACIONS DE LA CONCURRÈNCIA PARALELA DE COMPETÈNCIES EN MATÈRIA DE CULTURA

Un cop exposada en les línies d'argumentació més generals la posició del Tribunal Constitucional enfront d'aquests conflictes, convé ara d'intentar una recapitulació per tal de perfilar la virtualitat i l'àmbit real de la cultura com a títol competencial.²¹ En una primera aproximació a la qüestió que ens ocupa, se'ns mostrava clara una inicial i rellevant precisió: l'àmbit competencial de la matèria cultura no s'estén a les manifestacions o realitat que reben un tractament individualitzat en el marc del sistema de distribució de competències entre Estat i Comunitats Autònomes. Sota la rúbrica cultura, tenyida ja d'aquesta manera amb un clar matís cultural, hi encaixarien només les manifestacions culturals no contemplades específicament ni per la Constitució ni pels Estatuts. És el cas de la cinematografia i del teatre.

juny de 1981, aquesta última, és clar, postconstitucional), les quals, preses com el que són efectivament, és a dir, preceptes de la policia d'espectacles, ningú no ha qüestionat».

19. Això es justifica per la indeterminació que presenten aquestes matèries, cosa que es manifesta inequívocament en algun moment, per exemple quan es diu que «l'expressió espectacles, que empra l'esmentat precepte (article 9.31 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya) per acotar per una tal referència material un sector de l'activitat pública, és molt lluny de ser prou precisa, i no només pel que fa a allò que cal comprendre en la rúbrica indicada, sinó principalment quant als àmbits amb rellevància competencial i susceptibles de tractament jurídic, que cal comprendre en tal títol» (STC 5 d'abril de 1984).

20. S'estableix, per exemple, que, pel que fa a la qualificació «S», es contempla el teatre com a espectacle, però en cap moment no es defineix, ni tan sols es prefigura, l'àmbit d'aquesta matèria.

21. Tasca aquesta que, com acabem de comprovar, no realitza el Tribunal Constitucional, ni tampoc en relació amb les altres regles de competència invocades.

Doncs bé, la jurisprudència a què ens hem referit obliga inexcusablement a establir aquí una altra precisió: no s'admet que la cultura sigui el contingut únic d'aquestes manifestacions concebudes com a volums polièdrics on cadascuna de llurs cares ofereix diferents aspectes, que en molts casos es troben sota la força atractiva que el TC sembla reconèixer a títols més definits;²² amb això es restringeix altre cop la matèria cultura, els possibles perfils de la qual queden notòriament esfumats.

És cert que calia una matisació sobre la cultura, tractada en termes tan oberts per la norma constitucional sobre la base del caràcter natural d'aquesta competència, inherent a qualsevol comunitat pel sol fet de ser-ho. Matisació, relativització, en realitat, que no estalvia el TC en titllar de «superficial tot intent de construir sobre la idea de competència en matèria de cultura, concretada a l'article 148.1.17, una competència omnímoda i excloent». Afirmació a què condueix «la lectura d'altres textos de la Constitució (sobretot l'article 149.2, però també els que en la llista d'aquest títol es refereixen a matèries culturals) i una reflexió sobre la vida cultural». Però, en realitat, més que no pas a delimitar —amb el rigor necessari per esmenar declaracions imprecises formulades en fóruns polítics— l'abast de les competències en aquesta matèria, allò a què s'arriba, si se segueix el rumb marcat per les sentències, és a la quasi absoluta volatilització de la matèria cultura com a regla atributiva de competències.

Hi ha, crec, una circumstància que contribueix poderosament a aquest buidatge, i és que, en situar un sector material sota la rúbrica cultura, s'ha d'admetre sense reserves l'aplicació d'un règim de concurrència plena, de competències paral·leles, de manera que, en declarar que correspon a un ens una funció, la que sigui, basant-se en la cultura com a títol competencial, cal reconèixer alhora, ni que sigui implícitament —però sempre de manera inequívoca—, la facultat de l'altre ens per exercitar idèntica funció. Supòsits d'aquest tipus —amb potencialitat conflictiva en principi molt escassa— es donen únicament en el cas de mesures de foment que tinguin incidència només en l'àmbit cultural d'una comunitat, sense repercusió en el d'una altra. Si es produeix una tal repercusió, encara que en realitat es contemplin activitats de foment cultural, s'evitarà el joc d'aquest títol competencial —admetre'l seria admetre la facultat de l'altre ens per actuar sobre la mateixa competència amb un abast idèntic—, bé reconduint l'activitat conflictiva a altres matèries amb tractament específic en la Constitució o els Estatuts, bé considerant que la mesura en qüestió, tot i formar par plenament de l'àmbit de la cultura, respon a necessitats «que demanin tractaments generals o que exigeixin aquesta acció pública quan els béns culturals no es poguessin aconseguir des d'altres instàn-

22. La competència especial preval sobre la general. Aquest és un criteri utilitzat sovint —com observa J. Tornos— pel TC davant la superposició de títols competencials. En trobem un exemple il·lustratiu en la STC de 30 de novembre de 1982, en la qual es debatia la competència sobre disciplina sanitària dels productes alimentaris. «El caràcter específic de la sanitat, respecte del general de la defensa del consumidor, determina que la inclusió de la regla d'abast més ampli ha de cedir davant la regla més especial» (*El sistema jurídic...*, ob. cit., p. 130).

cies» (STC 5 d'abril de 1984); en aquest cas, la competència correspon a l'Estat.²³

L'última sentència del TC de què ens ocupen aquí és l'única que es decanta decididament per la consideració del foment de la cultura —sense cap adherència— com a únic títol competencial a tenir en compte en el conflicte plantejat. En alguns casos, afloren en aquesta resolució de manera evident —en d'altres és molt fàcil de deduir— els plantejaments i les consideracions que acabem d'exposar. El Tribunal declara «que, en adoptar l'Ordre en conflicte (per la qual es creava, en el Ministeri de Cultura, el Registre d'Empreses Cinematogràfiques, obligant-les a la inscripció per a l'obtenció d'autoritzacions, crèdits o subvencions que quedin sota la competència d'aquest Departament), l'Administració ha realitzat una tasca d'organització i de funcionament, procedint —amb incidència sobre els particulars, però no sobre altres Administracions públiques— a regular la manera d'exercitar les seves competències pròpies. Aquesta potestat... no implica negació de la correlativa potestat autonòmica, que tan sols podria sentir-se menyscabada si les disposicions en conflicte diguessin... que l'exercici per part de la Generalitat de les seves competències en aquest àmbit havia de prendre com a exclusiu instrument auxiliar²⁴ el Registre creat per l'Ordre que es considera».

És així com s'arriba a la important afirmació que, en aquest cas, «l'Administració de l'Estat no ha actuat, en sentit estricte, una competència, és a dir, una potestat definida «per relationem» a les ostentades sobre el mateix objecte per un altre ens públic». Aquesta consideració es pot estendre, caracteritzant-la, a tota la matèria cultura, entesa com a títol competencial. No hi ha punt de referència en relació amb altres ens; no es dona aquesta distribució i consegüent correlació de competències: perquè no hi ha tal correlació —cosa per a la qual caldria fixar la línia divisòria en un mateix lloc, tot i que sabem que són dues línies d'actuació paral·leles— i perquè, per aquesta mateixa raó, ens situem en un punt més pròxim a la idea de capacitat que no pas a la competència.

23. Sobre aquest criteri, i altres de similars, vegeu E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, pp. 66 i ss.

24. Funció destacada ja —seguint Giannini i Garrido Falla— per J. Salas, per al qual «l'activitat registral és sempre —i aquesta és potser l'única nota comuna dels anomenats registres administratius— una activitat instrumental o auxiliar, que serveix finalitats i interessos la gestió dels quals és encomanada, precisament, al mateix òrgan de l'Administració —entès en sentit extern— a què s'adscriu el Registre en qüestió» (*Registro de empresas periodísticas y editoriales*, Sevilla, 1975, p. 22).

