

COMPETENCIAS DEL ESTADO
Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
EN MATERIA DE CULTURA
(COMENTARIO A LA RECIENTE JURISPRUDENCIA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL)

JOSÉ ESTEVE PARDO

I. INTRODUCCIÓN. LAS BASES CONSTITUCIONALES Y SU
INTERPRETACIÓN DOCTRINAL

En el sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que la Constitución establece, la cultura tiene un tratamiento singular. Concurren en esta materia una serie de factores que hacen especialmente complejo, aventurado incluso, cualquier intento de repartición. De una parte la propia delimitación del concepto —teniendo en cuenta, además, la diversidad de manifestaciones culturales—, de otra la necesaria relativización con que habría de admitirse cualquier regla reguladora de un reparto competencial en el ámbito de la cultura entre sujetos públicos asentados sobre comunidades con entidad política propia y que por ello tienen la capacidad para desarrollar su propia vida y manifestaciones culturales.¹

A este ineludible orden de problemas hay que añadir las dificultades derivadas de un régimen constitucional que ofrece unos criterios nada fáciles de aplicar de manera inequívoca. Como se sabe, la Constitución hace una referencia a la cultura en cada uno de los dos artículos dedicados a la distribución de competencias por materias entre Estado y Comunidades Autónomas: en el artículo 148.1.17, en virtud del cual pueden estas últimas asumir competencias en lo relativo al fomento de la cultura; y en uno de los tres apartados —el segundo— del artículo 149, en el que se establece que «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». Semejante régimen tuvo su origen —fácil de determinar en el proceso de gestación del texto constitucional— en una enmienda defendida por el señor De la Cierva ante la Comisión del Senado, en la que se proponía precisamente la adición al artículo 143 —149 en la redacción fi-

1. Es más, la propia existencia de una cultura autónoma vendría a ser un requisito o señal de identidad que no puede faltar en ninguna comunidad política y menos aún en una nacionalidad. Así viene a entenderlo J. Solé Tura al afirmar que «no puede formarse una nacionalidad sin una cultura específica». El elemento más importante es, desde luego, la existencia y la continuidad de una lengua propia. Pero no es el elemento exclusivo. Es muy importante la existencia y el cultivo de unos valores particulares —por ejemplo, una determinada visión y una determinada memoria del propio pasado histórico—. *Nacionalidades y nacionalismos en España*, Madrid, 1985, p. 24.

nal— de un texto² que, matizado por otra enmienda posteriormente formulada por el señor Benet,³ conforma el actual párrafo segundo anteriormente transcrito.

La primera y más determinante de estas enmiendas se fundamenta en la convicción —a la que inicialmente aludíamos— de que la materia objeto aquí de tratamiento constitucional, la cultura, no resulta por sus características intrínsecas divisible —con la fragmentación que ello conllevaría— entre dos o más comunidades políticas por generar necesariamente cada una de ellas su propia dinámica cultural, idea ésta que también —aunque este dato no se destaca en la citada enmienda— tiene apoyatura muy clara en el art. 143 de la Constitución, en el que se prefiguran las señas de identidad más determinantes que deben darse en ciertos territorios —tomando, como se sabe, la Provincia como módulo— para que puedan acceder a la autonomía y que son «las características históricas, culturales y económicas comunes». Mermar por ello, con arreglo a un determinado sistema de distribución de competencias, las posibilidades de desarrollo cultural de las Comunidades Autónomas, o del Estado, sería algo tan absurdamente pretencioso como cualquier intento de encasillar o programar su destino en la historia.

La Constitución ha intentado, pues, establecer un régimen de distribución de competencias en esta materia que sea cumplida expresión del planteamiento anteriormente expuesto y que, como veremos, sustentará también plenamente el propio Tribunal Constitucional. Estas previsiones constitucionales convierten, según el parecer de Tomás Ramón Fernández, el campo de la cultura (inicialmente comunitario: art. 148.1.17) en zona común para ambos órdenes de poderes, si bien «en términos no fáciles de definir con carácter general».⁴ Para Muñoz Machado, ésta de la cultura sería una materia especialmente singularizada por el carácter concurrente de las competencias del Estado y Comunidades Autónomas; para este autor «el grado máximo de concurrencia es aquel en el que se reconocen a los poderes centrales y autonómicos exactamente las mismas atribuciones en relación con una misma materia», distinguiendo entre supuestos, más normales, de concurrencia parcial que se produce en un punto o varios, pero no en toda la regulación, y de competencias concurrentes paralelas en los casos —la cultura sería uno de ellos— en que pueden ejercitarse las mismas funciones válidamente sobre una misma materia.⁵ Alguna ligera variante —de carácter básicamente terminológico— se da en la opinión de Entrena, para quien «el servicio de cultura, en general, no pertenece a la competencia exclusiva del Estado ni de las Comunidades Autónomas, sino que es una competencia indistinta y

2. Tan clara génesis parlamentaria tenía necesariamente que ser significada por la doctrina; así lo hace Tomás Ramón Fernández en *El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*, R.E.V.L., n.º 201, 1979, p. 24; y posteriormente —recogiendo el texto de la defensa de la enmienda del *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 54, de 13-IX-1978— Rafael Entrena, en la obra dirigida por Garrido Falla, *Comentario a la Constitución*, 2.ª edición, Madrid, 1985, p. 2266.

3. *Diario de Sesiones del Senado*, n.º 65, 3-X-1978.

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

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

podrá ser ejercitada por cualquiera de ambos sujetos»; ⁶ de Joaquín Tornos —que admite, «de forma excepcional, la existencia de una competencia indistinta en materia de cultura (art. 149.2). En este caso, la misma función sobre la misma materia podrá ejecutarse simultáneamente por el Estado o las Comunidades Autónomas» ⁷— o de A. Blasco, al precisar que «hay casos en que la materia o un sector de la misma se atribuyen de modo indistinto tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas. Es el caso, por ejemplo, de la cultura (artículos 148.1.17 y 149.2)». ⁸ Por su parte, Garrido Falla entiende que se trata de un supuesto de competencias compartidas; ⁹ mientras que J. Salas considera que el caso de la cultura se caracteriza por tratarse de una «compartición de competencias exclusivas» que se proyectan «sobre aspectos o parcelas distintas con base en el criterio del interés nacional general o comunitario». ¹⁰

En cualquier caso, esta diversidad terminológica no parece en modo alguno que sea expresiva de una diferente valoración del criterio de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en esta materia: se aprecia, en efecto, una general coincidencia en la idea de que ambos entes pueden ejercitar, en sus ámbitos respectivos, las mismas funciones de forma simultánea. ¹¹

II. EL ORIGEN DE LOS CONFLICTOS PLANTEADOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Valoraciones generales como las anteriores —a la vista, fundamentalmente, de las previsiones constitucionales— conviene que sean contrastadas y precisadas, en su real aplicación y alcance, por estar referidas a una reali-

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

7. *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, obra dirigida por Eliseo Aja, Madrid, 1985, p. 123.

8. *Sobre el concepto de competencias exclusivas*, R.E.D.A., n.º 29, 1981, pp. 313-314.

9. *El desarrollo legislativo de las normas básicas y leyes marco por las Comunidades Autónomas*, R.A.P., n.º 94, p. 19 por nota.

10. *Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización*, R.A.P., n.º 100-102, vol. I, p. 447.

11. La variedad terminológica aludida tiene por ello su origen, en este caso, en los distintos criterios que se han adoptado para calificar tipos de competencias que pueden percibirse en las materias contempladas por los arts. 148 y 149 de la Constitución. Así, por poner un ejemplo, Joaquín Tornos no considera que la cultura sea un supuesto de competencia concurrente —como hace, lo hemos visto, Muñoz Machado—, puesto que para él esta última se da en «el ejercicio de competencias distintas, que dan lugar a dos resoluciones interdependientes, pero que deben actuarse sobre un mismo espacio físico y con cierto grado de interdependencia que puede llegar hasta la identidad procedimental...» (*El sistema jurídico...*, cit., p. 124), mientras que la cultura sería un caso de competencia indistinta, categoría no manejada por Muñoz Machado pero con la que coincide, en este caso, bajo el rótulo de competencia concurrente. Ilustrativa a este respecto resulta también la posición de A. Blasco, que, tras reconocer la atribución indistinta de competencias en materia de cultura, hace referencia —en base a la terminología del art. 72 de la Ley Fundamental de Bonn— al carácter concurrente de éstas. (*Sobre el concepto...*, cit., p. 314.)

dad, la cultura, muy difícil de acotar y que se manifiesta a través de muy diversos medios y con arreglo a formas también diferentes.

Últimamente el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de manera reiterada —en cuatro sentencias, que podría decirse son las primeras en esta materia— sobre algunos problemas relativos a la distribución de competencias con relación a la cultura entre Estado y Comunidades Autónomas; Cataluña, en este caso, por ser esta Comunidad la que interviene como parte en los tres conflictos de competencia y el recurso de inconstitucionalidad que dieron lugar a las sentencias sobre las que se centra nuestra atención. La de 5 de abril de 1984 resuelve, precisamente, el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat contra la disposición adicional segunda y artículos 1 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las Salas Especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia y doblaje —se debatía en particular la competencia para otorgar la calificación de películas «X» y de películas de «Arte y Ensayo».

La Sentencia 143/1985, de 24 de octubre, pone fin a un conflicto positivo de competencias, a instancia también del Consejo Ejecutivo de la Generalitat, que se oponía a que fuesen funcionarios del Ministerio de Cultura los encargados de inspeccionar las salas de exhibición cinematográfica en Cataluña, y levantar la correspondiente acta.

Fue el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, quien planteó conflicto positivo de competencias frente al Consejo Ejecutivo de la Generalitat, que aprobó el Decreto 194/1982, de 18 de junio, por el que se regula la calificación de espectáculos teatrales y artísticos según la edad de los públicos que puedan tener acceso, y para determinar los espectáculos de esta índole que puedan herir la sensibilidad del espectador medio y a los que por ello deberá asignarse el anagrama «S». La Sentencia 153/1985, de 7 de noviembre, fue la que resolvió este conflicto.

Finalmente, la sentencia 157/1985, de 15 de noviembre, viene a decidir otro conflicto positivo de competencias promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat en relación con el contenido de algunos preceptos de la Orden del Ministerio de Cultura de 14 de mayo de 1984, por la que se dictan normas para la creación de un Registro de Empresas Cinematográficas.

La primera de estas resoluciones del TC es la que presenta un desarrollo doctrinal más completo y en la que se fijan una serie de criterios generales de interpretación de las previsiones constitucionales en materia de cultura que serán utilizados por las otras sentencias aludidas, con remisiones en todas ellas a esta decisión anterior de 5 de abril de 1984. Afloran en ella las ideas generales expuestas. Entiende, en efecto, el Tribunal que de la lectura del art. 148.1.17 y «de otros textos de la Constitución (sobre todo el art. 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aun podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una Comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar

competencias, dentro de lo que, entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo, puede comprenderse dentro de "fomento de la cultura". Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la Constitución».

Viene, pues, el TC a reconocer el carácter natural, por así decirlo, de las competencias que en materia de cultura ostentan el Estado y las Comunidades Autónomas. Competencias que por ello, cabe deducir, no estarían necesitadas de un reconocimiento expreso, puesto que su justificación está en la sola existencia de una comunidad social —y, por ende, cultural— sobre la que se asienta una instancia pública representativa de aquélla; en este caso Estado y Comunidad Autónoma, pero también —de acuerdo con este planteamiento— hemos visto cómo el TC reconoce competencia propia en lo relativo a cultura a otras comunidades —por el hecho de serlo, simplemente— que no son aludidas por la Constitución con relación a esta materia. No cabe por ello hablar aquí propiamente de un reparto competencial —idea ésta sobre la que volveremos más adelante— en el sentido de distribución de un todo en diversas parcelas, sino del reconocimiento de diversos ámbitos que constituyen cada uno de ellos, aisladamente considerados, un cosmos cultural diferenciado. «Más que un reparto competencial vertical —puntualiza en este mismo sentido el TC—, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.»

Concurrencia, pues, de competencias, como de forma explícita se reconoce,¹² y concurrencia en su grado máximo —precisión ésta que no hace el TC aunque no es difícil deducir de su razonamiento— de suerte que estos entes podrían desarrollar, paralelamente, las mismas funciones en sus respectivos ámbitos culturales.¹³ Semejante paralelismo de competencias podría incluso dar pábulo a considerar impensable, en una primera y superficial valoración, la existencia de fricciones en este ámbito entre Estado y Comunidades Autónomas; la afirmación de la geometría euclidiana según la cual dos líneas paralelas por mucho que se prolongan no llegan nunca a un punto de convergencia, vendría a prestar su apoyo a esta apreciación.

III. LA PLURALIDAD DE TÍTULOS COMPETENCIALES ANTE LA DIVERSIDAD DE MANIFESTACIONES CULTURALES

La realidad —reflejada en las sentencias del Tribunal Constitucional— no ofrece, sin embargo, tan claro dibujo como el que ha sido presentado con carácter general y trazos gruesos. Existen, en efecto, una serie de factores que contribuyen a ensombrecer, complicándolo, este cuadro.

12. Lo que no descalifica la caracterización hecha por algunos autores que, como acabamos de ver, bajo distinta terminología acogen la misma idea, vid. nota 11.

13. Serían las que la doctrina suiza (Aubert) —de la que se hace eco Muñoz Machado (*Derecho público...*, cit., p. 325)— ha denominado competencias paralelas, confirmando que se trata de concurrencia total por reconocerse a los dos poderes exactamente las mismas atribuciones en relación con una misma materia.

Uno de ellos es la ineludible contemplación de las diferentes manifestaciones culturales. La cultura puede considerarse como un supraconcepto con una notable carga de abstracción que hace difícil su manejo a efectos técnico-jurídicos, por lo que hay que centrarse en cada caso en la concreta manifestación, a la que es más factible asociar un régimen jurídico bien definido que tenga en cuenta sus peculiares características objetivas. Esta situación no podía ser desconocida por la Constitución al pretender diseñar un sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas mínimamente ajustado a la realidad.

Es así como, además de las genéricas referencias a la cultura que conocemos, se sitúan en los artículos 148 y 149 una serie de materias estrechamente conectadas con la cultura cuando no son inequívocas manifestaciones de ella. Es el caso de la artesanía (art. 148.1.14), museos, bibliotecas y conservatorios de música (art. 148.1.15), patrimonio monumental (apartado 16), investigación científica (149.1.15), enseñanza (149.1.30), medios de comunicación social (art. 149.1.27), defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y expoliación (art. 149.1.28), museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.28); pudiendo añadirse otras materias aludidas en estos dos artículos —urbanismo, turismo— que presentan alguna vertiente relacionada con la cultura.

Cabe, además, otra ampliación en este elenco de materias y es la que se ha producido por vía estatutaria al amparo de la cláusula residual del art. 149.3 que establece, *ab initio*, que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos Estatutos». Así es como, por ejemplo, bastantes normas estatutarias recogen en su articulado la competencia sobre espectáculos,¹⁴ materia ésta no mencionada por la Constitución y muy conectada en algunos aspectos con la cultura y sus posibles manifestaciones, como se pondrá de manifiesto en las alegaciones y títulos invocados por las partes en conflictos resueltos por las sentencias de las que aquí se da cuenta.

A la vista de esta especificación de materias con la consiguiente pluralidad de referencias constitucionales y estatutarias se observa cómo la materia cultura, en cuanto título competencial, queda notablemente reducida. Nos encontramos, en efecto, con que algunas manifestaciones culturales evidentes, y otras realidades que tienen un innegable componente cultural, constituyen, sin embargo, materias con tratamiento competencial propio. La materia cultura queda, en realidad, contraída a todas aquellas realidades no contempladas de forma expresa por la Constitución y los Estatutos, por lo que podría entenderse que las previsiones de los artículos 148.1.17 y 149.2 tienen una operatividad meramente supletoria a falta de títulos específicos. Más adelante volveremos sobre esta última apreciación.

14. Así, en el art. 9.31 del Estatuto de Cataluña; en el 10.38 del País Vasco; en el 13.32 del de Andalucía; en el 31.30 del de Valencia; en el 36.2 del de Aragón; o en el 29.15 del de Canarias.

Precisamente, las materias controvertidas en torno a las que se centran las sentencias de referencia —cinematografía y teatro— no son ni constitucional ni estatutariamente contempladas de forma explícita, por lo que, en principio, ambas deberían entenderse albergadas bajo la rúbrica cultura y sometidas por ende al régimen de concurrencia total —con la posibilidad de ejercitar paralelamente idénticas funciones— que —con apoyo en la más extendida doctrina y en la propia jurisprudencia del TC— ha quedado expuesto al inicio de estas líneas. La solución dada a los conflictos y recursos no es, ni mucho menos, tan clara y contundente.

Como era de esperar, son varios los títulos invocados por las partes en litigio para fundamentar su intervención en materia de cinematografía y teatro. Por parte de la Generalitat: el art. 148.1.17 —«fomento de la cultura»—, 148.1.19 —«adecuada utilización del ocio»— del texto constitucional; también, artículo 9.4 —«cultura»— y 9.31 —«espectáculos»— del Estatuto de Autonomía. El Abogado del Estado busca cobertura en el artículo 149.1.27 —«normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión, y, en general, de todos los medios de comunicación social»— y 149.2 —servicio a la cultura.

El TC utiliza en todas las sentencias la misma técnica para determinar la regla que debe prevalecer. Hay para ello «que tener muy presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencia, y el contenido del precepto cuestionado» (St. 49/1984). Este último aspecto es el que primeramente se intenta despejar. Así, en la Sentencia —resolutoria de un recurso de inconstitucionalidad— que se acaba de citar se establece que «la calificación de películas de «Arte y Ensayo» (art. 7 de la Ley 1/1982, de cinematografía) es un medio, que con técnicas de fomento, se orienta a la promoción y tutela de un bien cultural»; mientras que «la calificación de películas «X», esto es, pornográficas, o que realicen la apología de la violencia, se configura como un fenómeno de intervención de carácter negativo, restrictivo de unas actividades, que se hace eficaz mediante limitaciones»¹⁵ orientadas «a la protección de un bien constitucionalizado, como es la protección de la juventud y de la infancia (art. 20.4 y, en su caso, art. 39.4 de la CE)».

En la Sentencia 143/1985 —conflicto positivo de competencias— entiende el Tribunal que al asegurar la proyección de películas españolas en determinados días para incrementar su número y calidad —como pretende la Ley 3/1980, sobre cuotas de pantalla y distribución cinematográfica, al condicionar la obtención de licencias de doblaje de películas extranjeras a la adquisición de derechos de explotación y estrenos de películas españolas— se está contemplando la cinematografía «como una manifestación general de «espectáculos», que, por regla general, le resulta propia, al tender a la distracción, diversión o entretenimiento de las personas a través del fomento del cine español».

15. Sólo podrán proyectarse en salas «X», a las que no tienen acceso los menores (art. 1); están sometidas a presiones fiscales, a través de una exacción parafiscal (art. 3) y agravación de un impuesto (art. 4); y al margen de todo tipo de ayuda, protección o subvención del Estado.

La tercera resolución del TC (153/1985, de 7 de noviembre) considera que la calificación de espectáculos teatrales y artísticos según la edad tiene como finalidad la protección de la juventud y de la infancia a la que se refiere el art. 20.4 de la Constitución. Hacia distinto objetivo se dirige la calificación «S» de los espectáculos cuya temática o contenido pueda herir la sensibilidad del espectador; con ello, según el TC, se pretende facilitar una información al espectador —por lo que el título competencial prevalente será el de espectáculos— y no «la protección de la juventud y de la infancia, pues esta finalidad aparece cubierta con la calificación por razón de la edad». Apreciación ésta que no deja de resultar paradójica si se recuerda que la calificación «X» —en la que se toma igualmente en consideración el contenido (pornográfico o exaltador de la violencia)— la conectaba, la primera sentencia que hemos examinado —de 5 de abril 1984—, a la protección de la juventud y de la infancia rechazando expresamente su vinculación con los espectáculos como título competencial.¹⁶

Finalmente, en la Sentencia 157/1985, de 15 de noviembre, considera el Tribunal que la creación del Registro de Empresas Cinematográficas, encuadrado en la Dirección General de Cinematografía del Ministerio de Cultura, «se presenta como estrictamente auxiliar o instrumental respecto de la desarrollada por los Entes que ostenten competencias de intervención y fomento sobre la cinematografía», funciones que le cumple ejercer a la Administración del Estado, «esta vez con apoyo en el art. 149.2 de la Constitución».

Una vez determinada la peculiar vertiente que, de una misma manifestación cultural —cinematográfica o teatro—, es contemplada de forma preferente por el precepto en cada caso cuestionado, se procede ya a decidir cuál es el título competencial en el que éste haya de entenderse comprendido. Así, cuando se toma en consideración el cine o teatro como espectáculo, la regla competencial pertinente es la establecida en el art. 9.31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que atribuye a la Generalitat competencias exclusivas en esta materia.¹⁷ Cuando lo que se debate es la competencia en relación a

16. Esta sorprendente, por contradictoria, doble caracterización de una misma normativa —la calificación de «X» o «S» no tiene mayor trascendencia al pretenderse con ellas la misma finalidad— puede tener su explicación, y no justificación, en la errónea transcripción, en la St. 153/85, de 7 noviembre, del contenido de la sentencia inicial —entre las que aquí contemplamos— de 5-IV-1984, a la que se imputa el haber incluido «dentro de la rúbrica cultura la normativa relacionada con películas de arte y ensayo, mientras que en el caso de las películas X parte de su consideración como espectáculos», cuando lo cierto es que la sentencia que se toma como referencia declara textualmente que «tampoco para las películas X, el artículo 9.31 del Estatuto de Autonomía para Cataluña (espectáculos) atrae a su ámbito la calificación. La regla preferente es aquí la que arrancando del carácter de limitación tal como resulta de la protección a la juventud y a la infancia... tiene su justificación constitucional en el art. 20.4 de la CE».

17. Concretamente, en las sentencias se reconoce por esta razón competencia a la Generalitat para extender actas de inspección de expediente sancionador en materia de cuotas de pantalla cinematográfica (St. 25-X-1985) y para otorgar, a la vista de su contenido, la calificación «S» a espectáculos artísticos y teatrales.

medidas que, según el TC, se orientan a la protección de la juventud y a la infancia, la decisión ha de decantarse en favor del Estado en virtud de la fuerza atractiva con que está dotado el art. 20.4 de la Constitución.¹⁸ En otros casos, se entiende que la competencia controvertida cae bajo la órbita del fomento de la cultura y que, por ser éstas las decisiones que aquí mayormente nos interesan, trataremos más adelante de clarificar.

Antes, parece oportuno notar cómo en todos los supuestos el TC invierte, por así decirlo, el orden trazado en el método que inicialmente se presenta como plenamente capaz para determinar el título competencial preferente. Se establecía, en efecto, en la sentencia de 5 de abril de 1984 —cuyo criterio en este punto es recogido por las restantes— que había en primer término que determinar la razón o fin de la norma atributiva de competencia, para luego realizar la misma operación sobre el contenido del precepto cuestionado. Pero más que la referida inversión de factores, que como tal no es susceptible de alterar el producto, lo que puede presentar algún interés es destacar cómo, en realidad, lo único que hace el TC es señalar la finalidad del precepto o medio de intervención controvertido en cada caso sin definir el otro y más trascendente elemento que es la razón o fin de la norma atributiva de competencia que se invoca. No se delimita, por tanto, el perímetro o ámbito propio de cada materia o título competencial —fomento de la cultura, espectáculos, protección de la juventud y la infancia¹⁹— sino que desde una perspectiva decididamente casuística lo que se hace es, simplemente, pronunciarse sobre las actuaciones controvertidas en el sentido de determinar qué título competencial tiene preferente consideración en la vertiente de la cinematografía o teatro sobre la que aquéllas inciden.²⁰

18. Así es como se reconoce la competencia estatal para regular los criterios de calificación de películas «X» (St. 5 abril 1984) y para la calificación de espectáculos artísticos y teatrales según la edad (St. 7-XI-1985). A esta última sentencia formula un atinado voto particular el magistrado don Francisco Rubio Llorente en el que se afirma que «ni la protección de la juventud y de la infancia es una función reservada en exclusividad al Estado, pues todos los poderes públicos —y las Comunidades Autónomas sin duda lo son— están sujetos a la Constitución (art. 9.1 CE) ni, sobre todo, y esto es lo decisivo, hay en el Decreto impugnado limitación alguna de ningún derecho fundamental. Si así fuera, es claro que la norma en cuestión requeriría rango de Ley orgánica y resultarían perfectamente inválidas las regulaciones estatales (Órdenes de 7 de abril de 1978 y 3 de junio de 1981, esta última, claro está, posconstitucional) que, tomadas por lo que efectivamente son, esto es preceptos de la policía de espectáculos, nadie ha cuestionado».

19. Se justifica ello por la indeterminación que estas materias presentan; lo que se manifiesta inequívocamente en algún momento, como cuando se significa que «la expresión espectáculos, que emplea el citado precepto (art. 9.31 del Estatuto de Autonomía para Cataluña) para acotar por tal referencia material, un sector de la actividad pública, dista mucho de ser suficientemente precisa, y no sólo en cuanto a lo que debe comprenderse en indicada rúbrica, sino principalmente en cuanto a los ámbitos con relevancia competencial y susceptible de tratamiento jurídico, que debe comprenderse en tal título» (St. 5-IV-1984).

20. Se establece, por ejemplo, que en lo relativo a la calificación «S» se contempla el teatro como espectáculo, pero en ningún momento se define, ni tan siquiera se prefigura, el alcance de esta materia.

IV. LAS DERIVACIONES DE LA CONCURRENCIA PARALELA DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE CULTURA

Expuesta en sus líneas de argumentación más generales la posición del TC ante estos conflictos, cabe ahora ensayar una recapitulación para perfilar la virtualidad y alcance real de la cultura como título competencial.²¹ En una primera aproximación a la cuestión que nos ocupa se nos mostraba clara una primera y relevante precisión: el ámbito competencial de la materia cultura no se extiende a aquellas manifestaciones o realidades que reciben un tratamiento individualizado en el marco del sistema de distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. Bajo la rúbrica cultura, teñida ya de este modo de un claro matiz cultural, tendrían tan sólo correcto encaje las manifestaciones culturales no contempladas específicamente ni por la Constitución ni por los Estatutos. Es el caso de la cinematografía y teatro.

Pues bien, la jurisprudencia a la que nos hemos referido fuerza inexorablemente a establecer aquí otra precisión: No se admite que la cultura sea el contenido único de estas manifestaciones que se conciben como volúmenes poliédricos que en cada una de sus caras ofrecen diferentes aspectos que en muchos casos caen bajo la vis atractiva que el TC parece reconocer a títulos más definidos,²² con lo que se adelgaza nuevamente la materia cultura, cuyos posibles perfiles quedan notoriamente difuminados.

Cierto que resultaba necesaria una matización sobre la cultura, tratada en tan abiertos términos por la norma constitucional sobre la base del carácter natural de esta competencia, inherente a cualquier comunidad por el mero hecho de serlo. Matización, relativización en realidad, que no se ahorra el TC al tildar de «superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al art. 148.1.17, una competencia omnimoda y excluyente». Afirmación a la que conduce «la lectura de otros textos de la CE (sobre todo el art. 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural». Pero, en realidad, más que delimitar —con el necesario rigor para corregir declaraciones imprecisas formuladas en foros políticos— el alcance de las competencias en esta materia a lo que se llega, si se sigue el rumbo marcado por las sentencias, es a la casi absoluta volatilización de la materia cultura como regla atributiva de competencias.

Hay, pienso, una circunstancia que contribuye poderosamente a ese va-

21. Labor esta que, como acabamos de comprobar, no realiza el Tribunal Constitucional, ni con relación tampoco a las otras reglas de competencia invocadas.

22. La competencia especial prevalece sobre la general. Es éste un criterio utilizado con frecuencia —como observa J. Tornos— por el TC ante la superposición de títulos competenciales. Un ejemplo muy ilustrativo lo encontramos en la STC de 30-XI-1982, en la que se debatía la competencia sobre disciplina sanitaria de los productos alimenticios. «El carácter específico de la sanidad, respecto del general de la defensa del consumidor, determina que la inclusión de la regla de más amplio alcance debe ceder ante la regla más especial.» *El sistema jurídico...*, cit., p. 130.

23. En torno a este criterio, y otros similares, vid. E. García de Enterría: *La ejecución autonómica de la legislación del Estado*, Madrid, 1983, pp. 66 y ss.

ciado; y es que al situar un sector material bajo la rúbrica cultura se ha de admitir sin reservas la aplicación de un régimen de concurrencia plena, de competencias paralelas, de suerte que al declarar que corresponde a un ente una función, la que sea, apoyándose en la cultura como título competencial, se debe al mismo tiempo reconocer, aunque sea implícitamente —pero siempre de forma inequívoca—, la facultad del otro ente para ejercitar idéntica función. Supuestos de este tipo —con potencialidad conflictiva en principio muy escasa— se dan únicamente en el caso de medidas de fomento que tengan incidencia únicamente en el ámbito cultural de una comunidad, sin repercusión en el de otra. Si tal repercusión se produce, aun cuando en realidad se contemplen actividades de fomento cultural, se evitará el juego de este título competencial —admitirlo sería admitir la facultad del otro ente para actuar la misma competencia con idéntico alcance—, bien reconduciendo la actividad conflictiva a otras materias con tratamiento específico en la Constitución o Estatutos, o bien considerando que la medida en cuestión, aunque inserta de lleno en el ámbito de la cultura, responde a necesidades «que precisen de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias» (STC 5 de abril 1984), correspondiendo en este caso la competencia al Estado.²³

La última de las sentencias del TC que aquí contemplamos es la única que resultantemente se decanta por considerar el fomento a la cultura —sin adherencia alguna— como único título competencial a tener en cuenta en el conflicto planteado. Afloran en esta resolución, de manera evidente en algunos casos —muy fácil de deducir en otros—, los planteamientos y consideraciones que se acaban de exponer. Declara el Tribunal «que al adoptar la Orden en conflicto (por la que se creaba, en el Ministerio de Cultura, el Registro de Empresas Cinematográficas, siendo necesaria la inscripción para la obtención de autorizaciones, créditos o subvenciones que quedaren bajo la competencia de este Departamento) la Administración ha realizado una labor de organización y funcionamiento procediendo —con incidencia sobre los particulares, pero no sobre otras Administraciones públicas— a regular el modo de ejercicio de sus competencias propias. Esta potestad... no implica negación de la correlativa potestad autonómica, que sólo podría decirse menoscabada si las disposiciones traídas al conflicto dijese... que el ejercicio por la Generalidad de sus competencias en este ámbito habría de tomar como exclusivo instrumento auxiliar²⁴ el Registro creado por la Orden que se considera».

Es así como se llega a la importante afirmación de que, en este caso, «la Administración del Estado no ha actuado, en sentido estricto, una competencia, esto es, una potestad definida por *relationem* a las ostentadas sobre el mismo objeto por otro ente público». Consideración ésta que puede extender-

24. Función destacada ya —siguiendo a Giannini y Garrido Falla— por J. Salas para quien «la actividad registral es siempre —y ésta es, quizá, la única nota común de los llamados registros administrativos— una actividad instrumental o auxiliar, que sirve finalidades e intereses cuya gestión se encomienda, precisamente, al mismo órgano de la Administración —entendido en sentido externo— al que se adscribe el Registro en cuestión», *Registro de empresas periodísticas y editoriales*, Sevilla, 1975, p. 22.

se, caracterizándola, a toda la materia cultural entendida como título competencial. No hay punto de referencia con relación a otros entes, no se da esa distribución y consiguiente correlación de competencias: porque no hay tal correlación —para lo que sería necesario fijar la divisoria en una misma línea, cuando sabemos que son dos líneas de actuación paralelas— y porque, por ello mismo, nos situamos en un punto más próximo a la idea de capacidad que a la de competencia.