

COMENTARIOS Y NOTAS

CULTURA: COMPETENCIA Y COLABORACIÓN*

Enric Fossas

Profesor asociado de Derecho constitucional
del Estudio General de Lérida

I. Las competencias culturales en el bloque de la constitucionalidad y el modelo autonómico de descentralización cultural

El principio según el cual la política cultural,¹ por su naturaleza, exige un considerable grado de descentralización,² ha tenido una traducción jurídica más o menos clara en las «constituciones culturales»³ de algunos Estados compuestos. En ellas se tiende a otorgar los poderes de acción en los asuntos culturales a las organizaciones culturales autónomas, las cuales pueden asumir buena parte de las competencias en este campo. Sin embargo, como ha puesto de relieve un sector de la doctrina italiana,⁴ la cultura —al menos cuando así se señala, como macroconcepto— no constituye una materia susceptible de ser distribuida en régimen de exclusividad o compartición entre los diferentes poderes públicos. Sería una competencia que se correspondería «con la esencia institucional de cualquier poder público» y no sólo admitiría sino que requeriría una intervención paralela y concurrente de las diferentes instancias.

La doctrina española es casi unánime en señalar que la Constitución española (CE) de 1978 ha incorporado a nuestro sistema de distribución de competencias

*Este trabajo es un resumen de la licenciatura «El marco jurídico de la política cultural de la Generalitat de Catalunya», realizada en el Departamento de Derecho constitucional y Ciencia política de la Universidad de Barcelona, con una ayuda a la investigación de la CIRIT.

1. La UNESCO define la política cultural como «el conjunto de principios operacionales, de prácticas y procedimientos administrativos y presupuestarios que suministran una base para la acción cultural del Estado» en *Reflexions préalables sur les politiques culturelles*, UNESCO, París, 1969. (Politiques culturelles: études et documents, 1.) También en el prólogo de *Les droits culturels en tant que droits de l'homme*, UNESCO, 1970 (versión española: *Los derechos culturales como derechos humanos*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1978).

2. Esta es una de las conclusiones de la primera reunión de Ministros de Asuntos Culturales de los Estados firmantes del Convenio Cultural Europeo (Oslo, 1976), recogida en el documento del Consejo de Europa Cultural *Policies in Europe*, Estrasburgo, 1978 (versión española: *Políticas culturales en Europa*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1980).

3. La evolución del tratamiento constitucional de la cultura (véase Prieto de Pedro, J.: «Consideraciones sobre la enseñanza de la Constitución» en *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, UNED, 1978. Vol. II, p. 505) ha llevado a hablar de la «constitución cultural» con la misma legitimización con que se habla de la «constitución política» o la «constitución económica». Así lo hace cierta doctrina italiana (Spagna Musso) y entre nosotros Torres del Moral, A.: *Principios de Derecho Constitucional*, Madrid, Atomo Ediciones, 1985, pp. 319 y ss., o en su artículo «Derecho de la cultura y fomento de la ciencia» en *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, dir. Oscar Alzaga, Madrid, Ed. de Derecho Reunidas, 1983, pp. 201-203.

4. Autores como R. Zaccaria y M. Cammelli recogidos por Muñoz Machado, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Civitas, 1982. Vol. I, pp. 576 y 577.

las anteriores formulaciones: el juego de los artículos 148.1.17 (las Comunidades pueden asumir competencias en materia de «fomento de la cultura») y 149.2 («sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades autónomas», el Estado considerará el servicio de la cultura como un deber y una atribución esencial...) constituiría el caso más claro de un régimen de concurrencia total, paralelismo o indistinción, en el sentido de que la misma función sobre la misma materia se puede ejercer simultáneamente por el Estado y por las Comunidades autónomas.⁵

El constituyente habría evitado que toda manifestación o expresión cultural quedase sometida a este régimen introduciendo en las listas de los artículos 148.1 CE y 149.2 CE una serie de «materias culturales» con régimen competencial propio,⁶ de tal forma que la materia «cultura», como título competencial, quedaría limitada a aquellas realidades culturales no contempladas expresamente en la Constitución ni —dado el sistema diseñado en el título VIII CE, la delimitación competencial no se efectúa directamente a nivel constitucional—⁷ en los Estatutos de autonomía.

En las materias culturales, el Estatuto de Autonomía de Cataluña (aquí EAC) sigue casi a la perfección la técnica jurídica que, como se ha puesto de relieve, utilizaron los redactores de Sau: sacar el negativo de la Constitución.⁸ Así, el artículo 9 EAC contempla como materias sobre las que la Generalidad tiene competencia exclusiva, las materias culturales del artículo 148.1 CE: «archivos, museos, bibliotecas y conservatorios de interés para la Comunidad Autónoma» (148.1.15 CE-9.6 EAC); «patrimonio monumental» (148.1.16 CE-9.5 EAC); «la investigación» (148.1.17 CE-9.7 EAC), sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 149.1.15 CE. También se incluye la «cultura» (9.4 EAC), que ha de entenderse que corresponde al artículo 148.1.17 CE («fomento de la cultura»), aunque aquí no se designa de forma finalista.

Dado que Cataluña se constituyó en Comunidad autónoma de primer grado,⁹ el Estatuto va más allá del artículo 148.1 CE y asume como de competencia exclusiva (9 EAC) «el patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico

5. Véase Tornos Mas, J. en *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, p. 123; Muñoz Machado, S.: *Ob. cit.* Vol I, p. 584; Fernández, T.R.: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» en *REV L*, núm. 201, 1979, p. 24; Entrena Cuesta, R.: «Comentario al artículo 149.2» en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 2265-2268; Salas, J.: «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización» en *RAP*, núms. 100-102. Vol. I, p. 447.

6. Si tomamos las manifestaciones culturales que han constituido los tradicionales sectores de intervención de las políticas culturales europeas, encontramos en el artículo 148.1: museos, bibliotecas y los conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma (15); patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma (16); el fomento (de la cultura) de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma. En el artículo 149.1: legislación sobre propiedad intelectual (9); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (15); normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión... (27); defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas ejerzan la gestión (28).

7. Opinión adoptada doctrinalmente; valga para todos Vandelli, L.: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, p. 251.

8. Solé Tura, J.: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las autonomías» en *Anuario de Derecho Político*, Universidad de Barcelona, 1983, p. 14.

9. La vía de acceso a la autonomía para Cataluña fue la prevista en la disposición transitoria segunda CE, y el Estatuto se elaboró según el procedimiento del artículo 151.2 CE. Por tanto, no opera la previsión del 148.2 CE.

y científico» (9.5 EAC), «sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28 CE»; «las academias» (9.7 EAC), «las fundaciones y asociaciones culturales» (9.24 EAC) y «los espectáculos» (9.31 EAC). Ninguna otra materia cultural figura como de competencia exclusiva de la Generalidad en el Estatuto ni ha sido transferida por ley orgánica (9.34 EAC).

Siguiendo la citada técnica, la norma estatutaria catalana incorpora al artículo 11 las dos únicas materias en que el artículo 149.1 CE permitía ejercer la función ejecutiva de la Comunidad autónoma: la propiedad intelectual (149.1.19 CE-11.3 EAC), y los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve al Estado (149.1.28 CE-11.7 EAC), salvo el archivo de la Corona de Aragón (disposición adicional segunda EAC).

Finalmente, como única materia sobre la cual la Generalidad tendría competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, queda la prensa, radio y televisión (149.1.27 CE-16 EAC). Todas estas son materias culturales que figuran en el Estatuto, al margen de las posibilidades que su artículo 28 abre para solicitar del Estado la transferencia o delegación de competencias no asumidas por el Estado y las otras posibilidades de distribución extraestatutaria (150 CE).

Una primera consideración global de las anteriores previsiones constitucionales y estatutarias por lo que respecta a la distribución de competencias en materias culturales, deja ver lo que sería el «modelo autonómico» de descentralización de la acción cultural de los poderes públicos, concretado en este caso en la Comunidad autónoma (CA) de Cataluña. En este modelo, CA y Estado actuarían de forma totalmente concurrente en el «fomento de la cultura»,¹⁰ que comprendería todas las acciones necesarias para la expansión, protección y desarrollo de un sector o actividad. Y, dado que la concurrencia exige acuerdo entre las instancias, se establece que Estado y Generalidad «colaborarán en sus acciones para el fomento y desarrollo del patrimonio cultural común» (disposición adicional quinta EAC).

Habría todavía más puntos de concurrencia: en materia de patrimonio histórico-artístico¹¹ y de centros de depósito cultural.¹² Pero una observación atenta muestra que el constituyente ha querido otorgar un determinado «papel» al Estado y otro a la CA. Reserva al primero unas materias culturales propias de una instancia central en la mayoría de Estados compuestos (relaciones culturales exteriores,¹³

10. Algunos Estatutos reconocen explícitamente el efecto del artículo 149.2 CE. Así, el artículo 10 del Estatuto del País Vasco atribuye como competencia exclusiva de la CEA «la cultura, sin perjuicio de lo que se dispone en el artículo 149, párrafo 2, de la Constitución». El Estatuto de Autonomía de Cataluña omite esta referencia en el artículo concreto (9.4), pero no así en la disposición adicional quinta: «... de acuerdo con lo que prevé el apartado 2 del artículo 149 de la Constitución».

11. Así lo ve Tornos Mas, J.: «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya» en *Comentaris jurídics a l'Estatut d'Autonomia*, Barcelona, Ed. 62, 1982, p. 27.

12. Los mismos servicios culturales (los centros de depósito cultural) constituyen dos materias diferentes (148.1.15 CE y 149.1.27 CE) en función de la titularidad. Sobre la primera tiene plena competencia la Generalidad (9.6 EAC); sobre la segunda, el Estado, aunque puede transferir la gestión, como se ha hecho en Cataluña.

13. Lo cual no excluye la colaboración con las Comunidades Autónomas. Así, el RD 10/10/81, de 27 de febrero, sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de cultural (DOG 132) establece en su apartado A)1 que las relaciones en los ámbitos estatal e internacional de las materias citadas corresponden a la Administración del Estado, pero que «la Generalidad y la Administración del Estado colaborarán entre ellas para asegurar la debida representación de la cultura catalana en las actividades que desarrolla la Administración del Estado para promover la presencia de la cultura de España en el extranjero».

legislación sobre propiedad intelectual y defensa del patrimonio), además de una serie de funciones, que podríamos considerar de segunda línea, más de complementariedad y coordinación de las Comunidades autónomas que de acción cultural directa: «comunicación cultural» entre las Comunidades autónomas de acuerdo con ellas (149.2 CE) y «coordinación general» de la investigación científica y técnica (149.1.15 CE). Incluso en los casos de concurrencia que hemos citado, ésta no es total sino que también comporta diferentes funciones para cada instancia.¹⁴

Por contra, la atribución de competencias plenas a la Generalidad en el fomento de la cultura, así como las posibilidades de intervención (aunque funcionalmente diversas) en gran número de materias culturales (centros de depósito cultural, patrimonio, investigación, academias, fundaciones, espectáculos, propiedad intelectual, medios de comunicación) indica, a nuestro entender, que el «modelo» concentra en la instancia autonómica la mayoría de acciones culturales públicas. Todo ello, sin olvidar que la nueva organización territorial del Estado contempla un tercer nivel, el local (137, 140-142 CE), y que, según el principio que exponíamos al comienzo del artículo, son precisamente las entidades territoriales más próximas al ciudadano (distritos, municipios, comarcas) las que ejercen el principal papel en el conjunto de la acción cultural de los poderes públicos,¹⁵ los cuales «promoverán y tutelarán el acceso a la cultura» (44 CE) facilitando «la participación de todos los ciudadanos en la vida (...) cultural» (9.2 CE).

A continuación, haremos algunas consideraciones sobre el despliegue de este «modelo» a la luz del desarrollo del sistema autonómico, concretamente en Cataluña.

II. La interpretación jurisprudencial

Parece generalizada la afirmación de que las previsiones constitucionales y estatutarias se han visto condicionadas, en buena medida, por las decisiones del

14. En materia de patrimonio (149.1.28 CE), la doctrina ha visto un supuesto en que, aunque no hace referencia a la legislación estatal, ésta tendría una función delimitadora de competencias estatales y autonómicas. Efectivamente, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (BOE 29-VI-85) ha ejercido tal función. Sin embargo, a la hora de redactar este artículo aún no se han resuelto los recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra ella. Véase el Dictamen núm. 100 del Consejo Consultivo de la Generalidad *Dictámenes 1985*, Barcelona, Generalidad de Cataluña, 1987, pp. 323-350.

Por lo que respecta a los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal (149.1.28 CE), entendemos que han de incluirse las grandes instituciones culturales del Estado (por ejemplo el Museo del Prado), más que las bibliotecas y archivos provinciales, cuya gestión no tiene por qué reservarse al Estado.

15. La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (BOE 80), da competencias a los municipios —como asuntos propios y en los términos de la legislación del Estado y las Comunidades Autónomas— en materia de patrimonio histórico-artístico, actividades o instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre. Los municipios con población superior a 5.000 habitantes deben prestar servicio de biblioteca pública. La Ley todavía da un amplio margen de acción a los municipios, a los que permite realizar «actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas» en cultura. Sobre las funciones que desarrollan los municipios en este campo, véase AA. VV, *Manual de Formació Municipal*, Barcelona, Generalidad de Cataluña-CEUMT, 1984, pp. 304-313.

Tribunal Constitucional.¹⁶ El hecho de que las relaciones entre la instancia estatal y la autonómica en asuntos culturales hayan sido a menudo relaciones de conflicto,¹⁷ ha dado lugar a una importante actuación del alto Tribunal, que en sus resoluciones ha establecido la mayor parte de la doctrina sobre los regímenes competenciales de la materia cultura y las restantes materias culturales. La jurisprudencia relativa a estas últimas se ha sentado en la resolución de conflictos en que los preceptos o actos impugnados hacían referencia a bibliotecas,¹⁸ televisión,¹⁹ radio²⁰ y prensa.²¹

16. La doctrina es unánime en este punto, véase para todos Salas, J.: «El desarrollo estatuario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» en *RVAR*, núm. 5, 1982.

17. Desde 1981 hasta 1986, el Presidente del Gobierno ha interpuesto recursos de inconstitucionalidad contra dos leyes del Parlamento de Cataluña: la Ley de Bibliotecas y la Ley que crea el Consejo asesor de RTVE en Cataluña, (habría que añadir el recurso contra la Ley de Normalización Lingüística en Cataluña). El Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha interpuesto dos: contra la Ley que regula las salas especiales de exhibición cinematográfica y contra la Ley del Patrimonio Histórico Español, contra la que también interpuso recurso el Parlamento de Cataluña.

Por otro lado, el Gobierno (art. 62 de la LOTC) ha promovido seis conflictos de competencia contra disposiciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad referentes a concesiones de emisoras de radio, depósito previo a la difusión de impresos, regulación de calificaciones de espectáculos teatrales, regulación de billetes de entrada a las salas de teatro, clasificación y regulación de billetes de entrada a las salas cinematográficas.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha promovido ocho conflictos de competencia referidos a concesiones de subvenciones culturales, cine (cuatro), empresas periodísticas, ayudas al teatro y patrimonio histórico.

De las sentencias emitidas resulta que:

— Los tres recursos presentados por el Presidente de Gobierno fueron estimados total o parcialmente.

— El recurso de inconstitucionalidad presentado por el Consejo Ejecutivo fue desestimado.

— De los siete conflictos de competencia resueltos (cuatro del Estado y tres de la Generalidad), tres lo habían sido a favor de la Generalidad y tres a favor del Estado, mientras que en uno desapareció el conflicto.

En el momento de redactar este artículo quedan por resolver los recursos de inconstitucionalidad contra la Ley del Patrimonio Histórico Español y siete conflictos de competencia.

18. De hecho, la STC de 22 de diciembre de 1981 (que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra el artículo 13.2 y la disposición transitoria 2ª ap. 1 de la Ley 3/81, de 22 de abril, de Bibliotecas) no establece ninguna doctrina sobre el régimen competencial de la materia del artículo 9.6 EAC, porque el TC entiende que el artículo impugnado se incluye dentro del «contenido inherente» a la competencia sobre función pública (149.1.30 CE) y no en la competencia sobre bibliotecas. A nuestro entender, es mucho más acertado el razonamiento que se expresa en el voto particular formulado por los magistrados Manuel Díez Velasco y Luis Díez Picazo.

19. La STC 10/82, de 23 de marzo, que resuelve de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la Ley 6/81, de 19 de junio, reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Cataluña, aborda la naturaleza y funciones de este órgano a la luz del Estatuto de Radio y Televisión, que es, según el TC, «la norma atributiva [de competencias] para el desarrollo normativo y la ejecución del régimen de radio y televisión por parte de la Comunidad Autónoma».

20. La STC 26/82, de 24 de mayo, que otorga concesiones de instalación y funcionamiento de emisoras de radiodifusión en FM, aborda las competencias de la Generalidad en materia de radiodifusión. El TC sigue el mismo razonamiento que en la anterior, pero, dado que el Estatuto de Radio y Televisión no dice prácticamente nada sobre esto (sólo la disposición adicional primera), el TC llega casi a construir un régimen competencia adoptando una solución que podríamos modificar de salomónica. En estos dos casos, sí que aparece doctrina sobre el régimen de la materia del artículo 149.1.27 CE y 16 EAC.

21. La STC 52/83, de 17 de junio, sobre depósito previo a su difusión de impresos y publicaciones unitarias, constituye un caso de lo que se ha llamado «conflicto aparente» porque, como expresa la sentencia, «el conflicto ha perdido su objeto dado que nadie podría pretender que se le reconozca la titularidad de una competencia cuyo ejercicio es inconstitucional».

La doctrina sobre el régimen de la materia cultura se ha fijado en las sentencias relativas a cine o teatro,²² dos manifestaciones culturales que no disponen de título competencial propio en el bloque de la constitucionalidad. Parte de esta jurisprudencia ya ha sido objeto de comentario en esta misma publicación,²³ pero conviene que la recordemos y añadamos alguna cosa.

Ya en la primera sentencia que abordó la cuestión,²⁴ el Tribunal Constitucional (TC) advirtió de la «imprecisa delimitación competencial en la materia cultura, en la que la terminología utilizada en el bloque de constitucionalidad está impregnada de la amplitud y generalidad propia del término, derivada de las conigüientes imprecisiones conceptuales y dificultades prácticas para establecer ámbitos competenciales excluyentes». En la sentencia sólo se establece que «el fomento de la cultura» (148.1.17 CE) es una «amplia expresión» que para el TC comprende «una acción de estímulo y promoción cultural, incluso directa».

Es sin embargo en la ST 49/84, de 5 de abril, donde se halla el desarrollo doctrinal más completo y donde el TC fija los criterios de interpretación que repetirá en las ulteriores sentencias sobre la materia cultura. El alto Tribunal adopta las posiciones doctrinales sobre la cultura que exponíamos al comienzo del artículo. En primer lugar, considera que sería «superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada en el artículo 148.1.17 CE, una competencia omnimoda y excluyente». En segundo lugar, que el juego de los artículos 148.1.17 CE y 149.1 CE y «una reflexión sobre la vida cultural», llevan a concluir que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y, podríamos añadir, de otras comunidades». Por tanto, según el TC, más que un reparto de competencias vertical, 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». Notemos que el TC llega a esta conclusión mediante una constatación sociológica: una «reflexión sobre la vida cultural» demuestra que «donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden tener competencia». No parte, pues, de una concepción jurídica de la materia, como hace normalmente nuestra jurisprudencia constitucional.²⁵

22. STC 49/84, de 5 de abril; STC 143/85, de 24 de octubre; STC 149/85, de 5 de noviembre; STC 153/85, de 7 de noviembre; STC 157/85, de 15 de noviembre.

23. Esteve Pardo, J.: «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura. Comentario a la jurisprudencia reciente del Tribunal Constitucional» en *Autonomías* núm 4, junio 1986.

24. STC 84/83, de 24 de octubre, que pone fin al conflicto positivo de competencias planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad en relación con el artículo 5 del RD 988/1982, de 30 de abril, sobre concesión de subvenciones del Estado para fines culturales en relación con la celebración del V Centenario de la Unidad de España.

25. Expresamente en la STC 153/85, de 7 de noviembre, se establece que «la cinematografía y el teatro —y lo mismo se podría decir de otros espectáculos artísticos— pueden ser considerados desde una perspectiva estrictamente sociológica como medios de comunicación social [...], pero esto no implica necesariamente su equiparación, a efectos jurídico-constitucionales, con aquellos otros medios como la prensa, la radio y la televisión...». También en la misma STC 49/84, de 5 de abril, se advierte que «el significado de comunicación social que importa no es el que puede ser común al área de la sociología de la comunicación» y que el encuadramiento del cine en el concepto genérico de medio de comunicación «no es decisivo desde una perspectiva ordenada a la inclusión de la cinematografía en una determinada definición competencial».

En el proceso interpretativo del TC y en la fase de calificación jurídica de los actos, a la hora de encuadrarlos en uno de los títulos invocados por las partes, la citada sentencia instaura una técnica: tener muy presente «la razón o fin de la norma atributiva de competencias y el contenido del precepto cuestionado». Pero el TC no la sigue exactamente, sino que, en primer lugar, determina qué vertiente concreta de la manifestación cultural contempla preferentemente el precepto cuestionado y, a continuación, determina —sin explicar el razonamiento— el título competencial que tiene consideración preferente. Por lo que respecta a la primera operación, el TC tiende a interpretar que la vertiente contemplada preferentemente por el precepto cuestionado no es casi nunca la de protección y estímulo de los bienes culturales, sino la diversión, la protección de la juventud, la libertad de expresión, la información del público u otras. Por lo que respecta a la segunda operación, para el TC el título competencial preferente no es casi nunca el de «fomento de la cultura», y en las pocas ocasiones en que lo es (salas de arte y ensayo y registro de empresas cinematográficas) no llega a ninguna distribución competencial. De hecho, con su metodología casuística, el TC no llega a definir de manera general el ámbito material del título competencial «cultura», como tampoco lo hace de las demás materias. En este caso, sin embargo, no llega ni a determinar cuál es su régimen competencial, dado que según él —el TC— no existe tal régimen en sentido de reparto vertical de competencias.

Por la forma de proceder que hemos descrito, el título «cultura» adquiere un carácter residual. Este carácter lo atribuye el TC a las materias designadas de forma finalista (aquí «fomento de la cultura»/«servicio a la cultura»), que no atraen actividades encuadrables en otros títulos competenciales (se incluyen en él las actividades que no pueden incluirse en ningún otro).²⁶

III. La interpretación administrativa

Los Reales Decretos de Traspasos han concretado la transferencia de los servicios, bienes, personal y recursos financieros que han de permitir a la Administración autonómica catalana el ejercicio de las competencias culturales asumidas estatutariamente.²⁷ Los servicios traspasados relativos a la competencia asumida por la Generalidad en el artículo 11 EAC son la gestión (que no la titularidad, que continúa siendo estatal) de las cuatro bibliotecas provinciales (en Barcelona es

26. De las decisiones del TC resulta que el Estado puede calificar películas de arte y ensayo en Cataluña, pero ello no cierra el camino a que la Generalidad fomente también películas de interés cultural. La Generalidad no puede otorgar la calificación X, pero sí el Estado. La Generalidad puede realizar el control de taquilla para sus finalidades, pero el Estado también (en Cataluña) para las suyas. El Estado califica los espectáculos según la edad, y no puede hacerlo la Generalidad; ésta sí puede hacerlo según la materia o contenido. La Generalidad puede crear un Registro de Empresas Cinematográficas, pero el Estado (en Cataluña) también.

27. Los traspasos relativos a materias culturales se iniciaron ya en época pre-estatutaria con el RD 2210/79, de 7 de septiembre, cap. I, secc. II (DOG 29), derogado posteriormente. El conjunto de traspasos culturales se llevó a cabo con rapidez mediante dos acuerdos de la Comisión Mixta de 30 de julio y 12 de noviembre de 1980. Los traspasos relativos a medios de comunicación no se acordaron hasta el 4 de mayo de 1982.

la Universitaria) y la biblioteca de la delegación del INLE;²⁸ la gestión de los Archivos Históricos provinciales de Tarragona, Lérida y Gerona; y la gestión del Museo Nacional de Tarragona.²⁹ En los tres casos, las características de la gestión no se concretan en los Reales Decretos, sino que se trasladan a ulteriores convenios.³⁰

Los servicios traspasados en relación con la competencia asumida en el artículo 11.3 EAC se concretan en las funciones que tenían atribuidas las oficinas provinciales del Registro de la Propiedad Intelectual, si bien la inscripción definitiva continúa siendo competencia del Registro General de la Propiedad Intelectual.³¹

Las funciones relacionadas con la materia del artículo 9.5 EAC se concretan en la tramitación por parte de la Generalidad de las exportaciones de bienes muebles (históricos, artísticos, arqueológicos, etnológicos, paleontológicos y tesoro documental). Si se deniega la exportación, se concluye el expediente; pero, en caso contrario, se da parte al Ministerio de Cultura y al Ministerio de Economía y Comercio. El derecho de expropiación forzosa y de preferente adquisición también corresponde a la Generalidad (obviamente en los casos establecidos por la ley), pero el Estado puede ejercer este derecho si la Generalidad renuncia a él. Por lo que respecta al patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico, la Generalidad debe comunicar a la Administración del Estado las actuaciones administrativas que realice para su protección y defensa.³²

Finalmente, dado que el cine y el libro son manifestaciones sin título competencial propio, entendemos que los servicios administrativos que se transfieren son los relativos a la competencia asumida por la Generalidad en el artículo 9.4 EAC. Por lo que respecta al cine, se transfiere a la Generalidad un porcentaje (también a determinar por convenio) de la parte del Fondo de Protección a la Cinematografía destinada a subvencionar películas de especial calidad y especiales para menores. También se traspan los servicios de la Filmoteca Nacional de Barcelona, si bien por convenio ha de regularse la relación con los servicios de la Filmoteca de Madrid.³³

En cuanto al libro, la Generalidad asume las funciones ejercidas por las Oficinas de Depósito Legal, si bien también la asignación definitiva del número continúa en manos del Instituto Bibliográfico Hispano.

Si a los servicios y funciones descritos añadimos la relación de los bienes, personal y dotación presupuestaria, se comprueba que se han traspasado prácticamente todos los servicios culturales de la Administración periférica del Estado en Cataluña. Pero se constata también la poca importancia que tienen. Como ha señalado J.M. Castellet, las transferencias son «irrisorias» por la razón de que «la política de la cultura a desarrollar en Cataluña ultrapasa las posibilidades de unas funciones y competencias que tienen como origen un desafortunado Ministerio de Cultura de creación reciente...».³⁴

28. RD 1676/80, de 31 de julio (DOG 82).

29. RD 1010/81, de 27 de febrero (DOG 132).

30. Convenios hechos públicos por la Orden de 15 de marzo de 1982 (DOG 220).

31. Idem nota 29.

32. Idem nota 29.

33. Convenio publicado por Orden de 20 de octubre de 1983 (DOG 385).

34. Castellet, J.M.: *Per un debat sobre la cultura a Catalunya*, Barcelona, Ed. 62, Barcelona, 1983, p. 112.

IV. La Administración autonómica y su relación con las otras administraciones en Cataluña en el sector cultural

Sobre la ínfima Dirección General de Cultura de la Generalidad Provisional, el primer Consejo Ejecutivo estatutario desarrolló el Departamento de Cultura y Medios de Comunicación,³⁵ reorganizado en diversas ocasiones hasta adquirir cierta estructura definitiva.³⁶ Dado que la Administración catalana ha adoptado un modelo de carácter jerarquizado y departamentalizado,³⁷ ha incorporado una organización de los servicios culturales similar a la del Ministerio de Cultura español y, en algún aspecto, del francés.

Es opinión generalizada que el sector cultural, por su naturaleza, resulta siempre difícil de delimitar y se presta —mucho más que los otros— a nuevas experimentaciones. Sin embargo, y a pesar de no estar condicionada organizativamente por los traspasos, la Generalidad optó por una organización absolutamente convencional de la administración cultural. A nuestro entender, además de perder la ocasión de crear una administración más moderna y adecuada a las nuevas realidades socioculturales, la Generalidad desaprovechó, en cierta medida, las posibilidades que se reconocen al nivel territorial medio (llámesele regional, federal o autonómico) en la política cultural.³⁸

La naturaleza compuesta del Estado autonómico hace que en Cataluña coexistan una pluralidad de administraciones. Si tenemos en cuenta que el fomento de la cultura es una competencia propia de cualquier ente territorial, el resultado es que diferentes administraciones pueden realizar sobre un mismo territorio actuaciones paralelas, indistintas y acumulables en ese campo.

La Administración del Estado tiene una triple vía de presencia en Cataluña en el sector cultural. En primer lugar, participa aún en muchos servicios traspasados, a través de una serie de técnicas de articulación de funciones con la Administración autonómica que han establecido los Reales Decretos de Traspasos o los convenios firmados posteriormente: órganos de composición mixta, procedimientos mixtos, utilización por parte de la Generalidad de servicios estatales, coordinación.³⁹ Estas técnicas se pueden considerar manifestaciones orgánicas y funcionales del principio de colaboración.⁴⁰

35. Decreto 115/80, de 23 de junio (DOG 75).

36. Decreto 32/81, de 28 de julio, que reorganiza el Departamento de Cultura y Medios de Comunicación (DOG 154), y Decreto 218/82, de 5 de julio, de reestructuración del Departamento de Cultura (DOG 242).

37. Este modelo, calcado del modelo institucional-burocrático estatal, se instauró ya en la Generalidad Provisional con el Reglamento de Régimen Interior de la Generalidad (DOG 3) y el Decreto de 18 de septiembre de 1978 sobre organización y competencias de los órganos de los Departamentos (DOG 7). El modelo continúa en la Ley 3/82, de 23 de marzo, del Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, título III (DOG 216).

38. Véase en este sentido dos documentos Bassand, Michel: «La dynamique culturelle dans le développement régional», y Rizzardo, René: «Projet n° 10: culture et région», ambos presentados en la conferencia *Culture et régions: action culturelle et espace régional*, convocada por el Consejo de Europa (Florencia, 14-16 mayo 1987).

39. Véase el exhaustivo estudio de J. Tornos y T. Font: *Las relaciones entre la Administración del Estado y la de la Generalidad de Cataluña en los Reales Decretos de Transferencias*. ESADE, Barcelona, 1984 (a máquina).

40. La doctrina es casi unánime al considerar la colaboración como un principio implícito del sistema autonómico, pero existen diferencias a la hora de las denominaciones, contenidos y manifestaciones. Para Muñoz

En segundo lugar, el Estado aún conserva algunos servicios culturales que se inscriben dentro de la Administración periférica de Cataluña.⁴¹

Y, en tercer lugar, el Estado realiza actividades de fomento mediante las subvenciones directas o a través de otras administraciones. No hay que olvidar que, a pesar de haber transferido buena parte de sus servicios periféricos a las Comunidades Autónomas, se ha mantenido la estructura ministerial en los servicios culturales centrales, que, además, disponen de una fuerte dotación presupuestaria.⁴²

A pesar de todo lo que acabamos de decir, los servicios culturales de la Administración del Estado en Cataluña son de escaso volumen. Por razones históricas, buena parte de los servicios públicos en cultura son de titularidad local. Por un lado, los Ayuntamientos continúan siendo los responsables de muchos equipamientos y centros de depósito cultural, además de ser la instancia que más gasto cultural realiza en Cataluña.⁴³ En este punto, sin embargo, no se puede ignorar que el Ayuntamiento de Barcelona ha sido tradicionalmente la institución públi-

Machado, S., la cooperación «es hoy día más una necesidad o una práctica que un principio teórico», *op. cit.*, vol. I, p. 223. Para Tornos-Font la coordinación es un concepto de «contenido indefinido», pero de significado lo bastante amplio para incluir diversas técnicas de lo que se ha llamado federalismo cooperativo, *op. cit.*, vol. II, p. 357. Para Fernández Farreras, G., el principio de colaboración es consecuencia de la «complementariedad de los principios constitucionales de unidad y autonomía». «El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas y su incidencia orgánica» en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, pp. 999 y ss. Para Montoro Chiner, M.J., el principio de «fidelidad constitucional» (STC de 28 de enero de 1986) goza de la naturaleza de la *Bundestreue*; ésta se entiende como fundamento jurídico de la cooperación y la cooperación como justificación de la necesidad de lealtad en *Els convenis entre federació i Estats membres de la RFA*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1986, pp. 19 y ss. Santolaya Machetti, P., realiza un intento de distinción entre solidaridad y cooperación, y entre ésta última y la coordinación en *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pp. 299 y ss. Jiménez Blanco, A., en su análisis comparativo del sistema federal y el autonómico, habla indistintamente de coordinación y cooperación en *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 183 y ss. Finalmente, en *El sistema... op. cit.*, se parte de la existencia del principio de colaboración dando constancia de las divergencias doctrinales sobre su contenido. El principio de colaboración «afecta al ejercicio de las competencia básicamente a través de tres mecanismos que dan lugar a tres tipos distintos de relación: el auxilio o colaboración en sentido estricto, la coordinación y la cooperación». Se advierte sin embargo que, aun siendo diferenciables conceptualmente con cierta facilidad, los tres mecanismos «se presentan íntimamente entrecruzados en la praxis estatal», pp. 394 y ss.

41. Sobre las actividades culturales de la Administración del Estado en Cataluña, vid. *Llibre Blanc de la Cultura*, C. *Anàlisi del Finançament de les Activitats Culturals l'any 1985*, Carles Camps, Francesc Carulla, Antoni Lledó, Enric Calzada. Fundació Bofill. Barcelona, 1987, pp. 101-102.

42. El presupuesto del Ministerio de Cultura para 1985 fue de 38.144.121.000 pesetas. Por contraste, el presupuesto de la Generalidad pasó de 950.915.572 pesetas en 1981 a 5.605.867.082 pesetas en 1986. A efectos comparativos aportamos los presupuestos de cultura de algunas Comunidades Autónomas el mismo año 1985: CA del País Vasco (Cultura y Turismo): 6.190.869.475 pesetas; CA de Cantabria: 1.190.246.000 pesetas; CA de Canarias (Cultura y Deportes): 1.183.208.965 pesetas; CA de Andalucía: 7.881.830.000 pesetas; CA de Madrid (Cultura, Deportes y Turismo): 3.559.304.000 pesetas; CA de Castilla-León (Cultura, Deportes y Juventud): 4.663.237.000 pesetas.

43. Según el *Libro Blanco de la Cultura*. *Ob. cit.*

ca cultural más potente de Cataluña y es titular de numerosos servicios de ámbito no estrictamente local.⁴⁴

Las relaciones de los Ayuntamientos con la Generalidad en el ámbito de la cultura se han conducido básicamente mediante la técnica cooperativa del convenio en materia de bibliotecas, museos, archivos y normalización lingüística. Por lo que respecta a la Corporación municipal de Barcelona, su relación con la Administración autonómica ha dado lugar a unos pocos convenios puntuales —sobre todo en teatro—, pero lo que ha dominado ha sido —al menos hasta 1984— la incomunicación cuando no el enfrentamiento.

Por otro lado, en Cataluña, como consecuencia de las importantes actuaciones de la Mancomunidad y la Generalidad republicanas en política cultural, las Diputaciones disponen de numerosas instituciones y organismos culturales, buena parte de los cuales no son de carácter propiamente provincial, sino que su ámbito territorial es Cataluña.⁴⁵ La no resolución de la cuestión de las Diputaciones⁴⁶ hace que estos servicios sean aún de su titularidad. Durante estos años, las relaciones interadministrativas Generalidad-Diputaciones en el terreno cultural también se han articulado mediante la colaboración contractual.⁴⁷

Finalmente, dentro de este apartado hemos de hacer referencia al «pacto cultural»,⁴⁸ macroconvenio entre la Administración local y la autonómica para coordinar el ejercicio de funciones ejecutivas relativas a las materias culturales.

V. La colaboración en el modelo desplegado. Del «modelo autonómico» al «modelo federal»

De lo que hemos dicho en el apartado anterior, queremos destacar el importante papel que han desempeñado las relaciones de colaboración entre las administraciones en el despliegue en Cataluña del modelo autonómico de descentralización cultural. Sin embargo, en este punto hay que hacer algunas matizaciones. Por lo que respecta a las relaciones Administración autonómica-Administración central, hemos dicho que éstas se han articulado a través de técnicas cooperativas, pero sólo en el ejercicio de funciones relativas a los —insistimos, poco importantes— servicios traspasados. A nuestro entender, el fuerte despliegue de técnicas relacio-

44. Véase Capmany, M.A.: «L'Ajuntament de Barcelona i el seu protagonisme cultural» en *Revista de Catalunya*, núm. 2, 1986, pp. 76-79.

45. La mayoría están en manos de la Diputación de Barcelona. Véanse los servicios culturales de las Diputaciones catalanas que se asignan al Departamento de Cultura de la Generalitat en el Decreto 51/1980, de 27 de mayo, art. 1, ap. d (DOG 65).

46. Por lo menos hasta hoy, y, por tanto, al margen de cómo se desarrolle la Ley 5/87, de 4 de abril, de Régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales (DOG 826).

47. Se han formado convenios con las Diputaciones de Gerona, Lérida y Tarragona, generalmente en los ámbitos del patrimonio, museos, bibliotecas y arqueología. Algunos de ellos se han publicado en el DOG: Decreto 190/81, de 9 de julio (DOG 148), Orden de 18 de mayo de 1983 (DOG 337), Orden de 15 de junio de 1983 (DOG 343), Decreto 30/83, de 20 de enero (DOG 306).

48. El periodísticamente conocido como «pacto de cultura» se titula «Acuerdo-marco entre las instituciones catalanas para la coordinación de su política en relación con las entidades culturales básicas». Texto definitivo publicado en el diario *Avui*, 2-X-85. Reproducido en el libro de Rigol, J.: *Poble i consciència nacional*, Barcelona, Ed. 62, 1986, pp. 161-173.

nales responde, más que a un principio de colaboración, a una resistencia del Estado a desprenderse de su aparato territorial, «aprovechando cualquier título para retener facultades gestoras».⁴⁹ Pero, al margen de los servicios traspasados, prácticamente no ha existido la colaboración. No ha habido colaboración vertical porque Estado y Generalidad no han colaborado en sus acciones para el fomento y el desarrollo del patrimonio cultural común (disposición adicional quinta EAC). Tampoco ha habido cooperación horizontal, en buena parte porque el Estado no ha facilitado la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas (149.1 CE).

Por lo que respecta a las relaciones Administración autonómica-Administración local, la colaboración ha existido, pero ha actuado como sucedáneo. En primer lugar, porque no se ha desplegado una auténtica Administración cultural indirecta por parte de la Generalidad y, en segundo lugar, porque la Generalidad no ha absorbido los servicios culturales de las Diputaciones, al menos de los de alcance territorial de toda Cataluña. Finalmente, el macroconvenio («pacto cultural») no ha podido desarrollarse eficazmente, en parte, por algunos de sus defectos intrínsecos⁵⁰ y, en parte, porque en definitiva su cumplimiento —hoy por hoy— depende exclusivamente del grado de coincidencia política de las partes firmantes.

Hagamos todavía algunas consideraciones sobre la colaboración. Si se acepta: a) que buena parte de la acción cultural de los poderes públicos es de fomento; b) que el fomento de la cultura es una competencia propia e institucional de cualquier ente público territorial y permite una acción concurrente (paralela) de todos ellos; y c) que la concurrencia requiere un entendimiento entre los entes para poder ejercer eficazmente las respectivas competencias, entonces puede admitirse que el principio de colaboración ha de desplegarse de forma especialmente intensa en el sector cultural para que la intervención cultural de los poderes públicos sea realmente eficaz. Pero conviene matizar la anterior afirmación precisamente porque algunas experiencias han demostrado que un despliegue excesivamente intenso de técnicas cooperativas puede conducir a una confusión de responsabilidades y a una falta de transparencia y eficacia, elementos todos ellos que no van precisamente a favor de la descentralización.⁵¹ Por contra, se ha comprobado que algunas de estas técnicas responden tanto a la necesidad de colaboración en la política cultural como al principio de eficacia y descentralización. En este sentido, opinamos que la adopción de algunos de los mecanismos que el federalismo alemán ha establecido en este campo, podría resolver positivamente las deficiencias y/o las incoherencias que pueden detectarse en el despliegue del «modelo autonómico» de descentralización cultural. En definitiva, como muy bien se ha afirmado, «las fórmulas técnicas hay que ir a buscarlas a donde están, en los Estados

49. Jiménez Blanco, A.: *Ob. Cit.*, p. 199.

50. Creemos que la laxitud y el tono genérico del «pacto cultural» obligan a remitir no ya a posteriores relaciones (lo cual es propio del carácter instrumental del convenio), sino a posteriores acuerdos, cosa que requiere un intenso, constante y complejo despliegue.

51. En este sentido, tanto en Alemania (*Informe Schäffer*, 1976) como en Italia (*Informe Giannini*, 1976) se han puesto de manifiesto algunas evoluciones negativas de la cooperación.

que han consagrado las autonomías territoriales y que viven instalados sobre su funcionamiento efectivo desde hace mucho tiempo».⁵²

En el terreno legislativo, está el ya clásico tema del Senado. No entraremos ahora en la discusión del grado de territorialidad que tiene nuestro Senado en relación con otras cámaras de Estados federales. Pero sí queremos apuntar que el nivel de cooperación legislativa que permite la composición y funciones (en el proceso legislativo) del Bundesrat alemán⁵³ habría impedido casi con seguridad la aprobación de una ley como la del Patrimonio Histórico Español, contra la que las Comunidades Autónomas han tenido que interponer posteriormente recursos de inconstitucionalidad. A pesar de las competencias legislativas⁵⁴ y el progresivo protagonismo y expansión a nivel legislativo de la Federación, los asuntos culturales constituyen uno de los sectores que han quedado dentro del cada vez más reducido marco de facultades legisladoras que aún tienen los Länder.

En el aspecto administrativo, en razón de lo que se conoce como federalismo de ejecución, se atribuye a los Länder en general la ejecución de las leyes federales (art. 83 de la Ley Fundamental de Bonn); son prácticamente inexistentes los servicios administrativos desplazados de la Federación; y la burocracia federal es reducida.⁵⁵ Nuestro modelo, en cambio, tiene unos potentes servicios culturales centrales de la Administración del Estado (el Ministerio de Cultura), con servicios culturales desplazados (la Administración cultural periférica, después de diversas reformas, que depende del Delegado del Gobierno), e interviene aún en muchas funciones ejecutivas de los servicios traspasados (retención de facultades gestoras). No es nada extraño, pues, que muchos de los conflictos de competencias lo hayan sido en relación a las competencias ejecutivas.

En cuanto a la cooperación horizontal —contemplada constitucional y estatutariamente en nuestro modelo, pero inexistente en la práctica—, se canaliza en la RFA mediante la Conferencia de Ministros de Cultura de los Länder, que funciona desde 1948, concretamente a través de la Comisión de las Artes, creada en 1949 y que es el órgano de cooperación de los departamentos especializados de los Ministerios de Cultura de los Länder.

En el plano vertical existe, además, la Comisión Mixta para las actividades culturales, creada en 1971 y formada por un representante de cada Länd, ocho repre-

52. García de Enterría, E.: «Estudio preliminar» en *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1980, p. 18.

53. Descritos brillantemente por Dittus, R.: «El marco constitucional de los Länder» en *Seminario sobre el federalismo alemán*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 1986, pp. 91-99.

54. La Ley Fundamental de Bonn de 1949 reserva como competencia legislativa exclusiva de la Federación «los derechos de autor y los derechos de edición» (art. 73.9). Como competencias legislativas concurrentes (teniendo en cuenta que se trata de dos tipos diferentes de concurrencia): la «defensa del patrimonio cultural alemán contra la emigración en el extranjero» (art. 74.5) y el «régimen jurídico general del cine» (art. 75, párrafo 1.2). De acuerdo con el artículo 30 («El ejercicio de competencias estatales y la realización de cometidos estatales es asunto de los Länder, siempre que la Constitución no lo disponga o regule de otra forma»), el resto de materias correspondería a los Länder.

55. Las responsabilidades de los asuntos culturales interiores del Estado incumben a algunos servicios del Ministerio del Interior; para cuestiones relacionadas con ésta, el Ministerio Federal para las relaciones Interalemanas. La política cultural exterior corresponde al Ministerio Federal de Asuntos Exteriores.

sentantes de organizaciones municipales a nivel federal (Deutscher Städtetag, Deutscher Städtebund) y cuatro representantes del gobierno federal. Su misión es la observación conjunta y permanente de la acción en favor de la cultura en la RFA y la elaboración de recomendaciones destinadas a promover la cultura.

En el plano financiero, un examen de la distribución del gasto público cultural de las diferentes administraciones da también cuenta del grado de descentralización de la política cultural. Así, en la RFA en 1974, este gasto se repartía del modo siguiente: 58 % los entes locales, 39 % los Länder y 2,5 % la Federación. Los datos recientes que sobre esta cuestión y referidos a Cataluña ha dado el *Libro Blanco de la Cultura*, responderían en principio a un esquema descentralizado de gasto cultural. Según este trabajo, el volumen total de recursos comprometidos en la financiación pública de la actividad cultural en Cataluña en 1985 se distribuiría de la forma siguiente: Ayuntamientos 42,3 %, Diputaciones 15,3 %, Generalidad 39,8 % y Administración Central 2,8 %.⁵⁶ Sin embargo, los datos anteriores deberían matizarse en dos sentidos. En primer lugar, a nivel estatal el presupuesto de la Administración Central (el Ministerio de Cultura) es prácticamente superior a la suma de los presupuestos destinados a actividades culturales del conjunto de las diecisiete Comunidades Autónomas. En segundo lugar, a nivel de Comunidad Autónoma hay que tener en cuenta que más de la mitad del volumen total de gasto público cultural está concentrado en la ciudad de Barcelona. Todo ello lleva a la cuestión clave del papel de los diferentes niveles de la Administración en la política cultural. Más allá de las declaraciones constitucionales, la Federación de la RFA ha sabido asumir las funciones que corresponden a la instancia central dentro de un modelo descentralizado de política cultural.⁵⁷ A nuestro entender, el despliegue del «modelo autonómico» pone de manifiesto que no hay aún una adaptación correcta de las instituciones a las exigencias de la nueva organización territorial del Estado. La concurrencia total en la cultura, confirmada por la jurisprudencia constitucional, ha sido mal entendida. En la misma sentencia en que el TC interpreta el régimen competencial en cultura como una «concurrencia de competencias» (la ya conocida STC 49/84, de 5 de abril) se establece: «Que, en materia de cultura, es destacada la acción autonómica, que es inherente a la Comunidad (art. 2). Que, a su vez, al Estado le corresponde también una competencia que tendrá, sobre todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que requiera tratamientos generales, o que se haga necesaria esta acción pública cuando los bienes culturales pudiesen no ser alcanzados desde otras instancias es algo que está en la línea de la proclamación del 149.2» [el subrayado es nuestro]. El párrafo contiene la interpretación del «modelo autonómico» que nosotros hemos hecho más arriba: el nivel autonómico es el que concentra la mayor parte de acciones culturales públicas y el nivel estatal actúa en una segunda línea de complementariedad y coordinación.

Finalmente, habría que hablar de las deficiencias de la colaboración en el marco de Cataluña. Aquí es igualmente clave la cuestión de las funciones del nivel

56. *Libro Blanco*, ob. cit.

57. Véase Varios: *La politique culturelle en République Fédérale d'Allemagne*, UNESCO, París, 1973, pp. 11-22.

regional en la política cultural⁵⁸ y su relación con la Administración local, que, no lo olvidemos, ocupa el lugar principal dentro del conjunto de la acción pública cultural. Esta cuestión no debe regirse exclusivamente por convenios y acuerdos puntuales. La definitiva configuración territorial y administrativa de Cataluña habrá de permitir, por un lado, que la Generalidad disponga de las instituciones culturales de ámbito territorial catalán, y, por otro, que se despliegue una fuerte administración cultural indirecta mediante, sobre todo, las redes de servicios y equipamientos culturales (teatros, museos, bibliotecas, salas de exposiciones, casas de cultura). Sin embargo, todo esto depende en buena medida del despliegue que la Ley de Ordenación Territorial tenga en los próximos años.

En definitiva, el despliegue de las previsiones constitucionales y estatutarias respecto a la intervención cultural de los poderes públicos en nuestro país puede dar lugar a un «modelo» más descentralizado y eficaz mediante la adopción de una serie de medidas técnico-jurídicas que articulen funcionalmente las competencias culturales de las administraciones, de tal manera que cada nivel desarrolle el papel que le corresponde dentro del conjunto de la acción pública cultural.

58. Véase el punto 7 de la *Déclaration de Florence* (adoptada en la conferencia «Culture et régions: action culturelle et espace régional», mayo de 1987), Consejo de Europa, Estrasburgo, 1987.

