

COMPETENCIA EN MATERIA DE CULTURA. COMENTARIO A LA SENTENCIA 31/2010

Enric Fossas Espadaler*

La STC 31/2010 se pronuncia en el fundamento jurídico 73 sobre la competencia en materia de cultura asumida en el artículo 127 EAC. El nuevo Estatuto no se limita a atribuir a la Generalitat la competencia exclusiva sobre «cultura», como hacía el Estatuto de 1979 (art. 9.4), sino que, siguiendo la nueva técnica empleada para la asunción competencial, el artículo 127 EAC recoge numerosas submaterias que, «en todo caso», comprende dicha competencia. Entre tales submaterias se hallan algunas que el Estatuto de 1979 contemplaba como materias: el patrimonio cultural o los centros de depósito cultural (bibliotecas, museos y archivos), con un régimen competencial específico y distinto de la materia «cultura» o fomento de la cultura. Así aparecen también en la Constitución, que distingue las materias culturales sobre las que el Estado dispone de competencias exclusivas enumeradas en el artículo 149.1 CE del «servicio de la cultura» que, «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas», el Estado considerará «como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas» (artículo 149.2 CE). Esta atribución al Estado del «servicio a la cultura» y la asunción de la «cultura» como competencia exclusiva de la Generalitat fue interpretada por el Tribunal Constitucional, en una consolidada jurisprudencia (por todas, STC 49/1984), en el sentido de que sobre dicha materia operaba un régimen de concurrencia total, paralelismo o indistinción puesto que «la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas».

Precisamente con base en dicha jurisprudencia, los recurrentes impugnan la exclusividad de la competencia sobre cultura predicada por el artículo 127 EAC, que a su juicio «habría de corregirse en atención a lo dispuesto en el art. 149.2 CE y a la reiterada jurisprudencia en la línea de que las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura se ordenan en régimen de concurrencia» (antecedente 66). Derivado de este reproche genérico, en la demanda

* Enric Fossas Espadaler, catedrático de derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona.

se impugnan aspectos concretos contenidos en los tres apartados del art. 127 EAC: las medidas de protección de la industria cinematográfica [apartado 1, letra *a*, segundo], por excluir la competencia estatal del art. 149.1.13 CE; la calificación de las películas y los materiales audiovisuales en función de la edad y de los valores culturales [letra *a*, tercero], por ignorar la competencia estatal para clasificar películas como X o de arte y ensayo; la proyección internacional de la cultura catalana [letra *d*, tercero], por afectar al *ius contrahendi* en el ámbito internacional (art. 149.1.3 CE); la regulación del funcionamiento, organización y régimen de personal de los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal [apartado 2], por exceder del concepto de «gestión» (art. 149.1.28 CE); y la exigencia de acuerdo previo con la Generalitat en las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversiones en bienes y equipamientos culturales, así como la previsión de fórmulas de colaboración para actividades estatales de proyección internacional de la cultura [apartado 3], por condicionar el ejercicio de competencias estatales atribuidas por los art. 149.2 CE y 149.1.28 CE, que incluyen la actividad genérica de fomento.

El Tribunal desestima todas las impugnaciones, empezando por la denunciada exclusividad de la competencia sobre cultura enunciada por el art. 127.1 EAC, con el argumento de que aquella «no enerva las competencias concurrentes del Estado en el seno de la *propia materia cultura*» *ex art. 149.2 CE*, ni «cuestiona la incidencia que pueden presentar otras competencias estatales previstas en el art. 149.1 CE», de acuerdo con lo declarado en los FFJJ 59 y 64 de la Sentencia. Dichos fundamentos, analizados en otras contribuciones de la *Revista*, enjuician los preceptos estatutarios definitorios de las competencias (art. 110, 111 y 112 EAC), declarando el último de ellos que «la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia [...] no puede afectar a las competencias [...] sobre las materias o submaterias reservadas al Estado [...] que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración». El primer pronunciamiento del FJ 73 se dirige pues a salvar la calificación estatutaria de exclusividad de la competencia, siempre que se entienda que sobre la *misma materia* cultura existe una competencia concurrente del Estado (art. 149.2 CE), siguiendo la mencionada jurisprudencia, y que sobre tal materia se pueden proyectar otras competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1 CE.

Esta declaración permite al Tribunal salvar los concretos apartados del art. 127 impugnados en el recurso: la competencia sobre medidas de protección de la industria cinematográfica no impide el ejercicio de las competencias del Estado que puedan concurrir y la competencia autonómica sobre calificación de pelícu-

las debe interpretarse sistemáticamente con las competencias estatales. La competencia sobre proyección internacional de la cultura catalana no contraviene la del Estado ex 149.1.3 CE, siempre que las actividades exteriores no perturben o condicionen la competencia estatal. Tampoco la atribución de las competencias ejecutivas a la Generalitat sobre centros de depósito cultural de titularidad estatal situados en Cataluña es contraria a la Constitución si se interpreta el carácter ejecutivo de acuerdo con el FJ 61 de la Sentencia, que fija el alcance de la competencia ejecutiva autonómica. Las impugnaciones de estos apartados del art. 127 EAC se desestiman sin más, con las *ratio* que contiene el fundamento jurídico 73.

Por el contrario, la impugnación del art. 127.3 EAC es rechazada mediante una interpretación conforme que se lleva al fallo. El Tribunal entiende que cuando aquel precepto estatutario exige un «acuerdo previo» con la Generalitat en las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales, «no puede entenderse que el acuerdo [...] sea una condición necesaria e inexcusable para el ejercicio de la competencia estatal en el ámbito de la cultura, de suerte que en su defecto le fuera imposible al Estado la inversión en bienes y equipamientos culturales». Dicha interpretación sería inconstitucional, pero cabría una interpretación del precepto compatible con el mandato del art. 149.2 CE, que impone al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades en el ámbito de la cultura «de acuerdo con» las Comunidades Autónomas, «lo que implica una invocación genérica y de principio a la colaboración entre Administraciones». El precepto, en consecuencia, no es contrario a la Constitución sólo si se entiende que «la inexistencia de dicho acuerdo [de la Generalitat] no puede impedir el cumplimiento por el Estado del deber que aquel precepto [art. 149.2 CE] le impone».

En conexión con la competencia en materia de cultura, la Disposición adicional decimotercera del Estatuto de 2006 establece que los fondos propios de Cataluña situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona se integran en el sistema de archivos de Cataluña. Asimismo dispone que para la gestión de los fondos comunes con otros territorios de la Corona de Aragón, la Generalitat debe colaborar con el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, con las demás Comunidades y con el Estado a través de los mecanismos que se establezcan de mutuo acuerdo. Los recurrentes impugnaron también esta disposición por entender que establece una competencia autonómica que desconoce la del Estado referida a esos centros y por cuanto la integración de una parte de los fondos del Archivo de la Corona de Aragón en el sistema de archivos de Cataluña rompería la unidad de aquel (antecedente 66). El Tribunal también desestima esta impugnación (FJ 74) declarando que la inte-

gración en el sistema de archivos de Cataluña de sus fondos situados en el Archivo de la Corona de Aragón y en el Archivo Real de Barcelona no supone alteración del régimen unitario de estos, ni conlleva afectación alguna de la competencia estatal. Por otra parte, la previsión de colaboración de la Generalitat prevista en el segundo apartado no contravendría la Constitución en cuanto manifestación del principio de colaboración.

En apretada síntesis, estos son los pronunciamientos de la STC 31/2010 sobre la competencia en materia de cultura asumida en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006. Una primera valoración de los mismos lleva a constatar que el Tribunal ha desactivado las nuevas técnicas de asunción de competencias incorporadas mediante la reforma estatutaria y dirigidas a garantizar ámbitos materiales (submaterias) exclusivos de la Generalitat para «blindarlos» frente a las competencias estatales. En este sentido, el ejemplo de la materia cultura resulta bien ilustrativo. El Estatuto de 1979 asumió como competencia «exclusiva» de la Generalitat la materia «cultura» (art. 9.4), lo cual no impidió que la jurisprudencia constitucional la convirtiera en una competencia en la que se produce una concurrencia total o un paralelismo competencial que permite idénticas funciones sobre la misma materia por parte del Estado y las Comunidades Autónomas. El Estatuto de 2006 ha asumido también con carácter exclusivo la materia cultura, estableciendo que comprendía «en todo caso» numerosas submaterias (art. 127 EAC). Pues bien, ello no ha impedido que el Tribunal, sin declarar la inconstitucionalidad del precepto, haya reafirmado el carácter concurrente de la competencia, consecuencia del art. 149.2 CE, y haya admitido la proyección de otras competencias estatales (art. 149.1 CE) sobre la competencia autonómica «exclusiva» en materia de cultura. A la vista de los efectos de la concurrencia competencial en una materia que se ejerce mayormente a través de la actividad de fomento, y con la experiencia de casi treinta años de desarrollo autonómico, la reforma estatutaria pretendía supeditar la inversión cultural del Estado en Cataluña al previo acuerdo de la Generalitat (art. 127.3 EAC) con el fin de someterla a la política cultural propia de la Comunidad Autónoma y reservar a aquél un papel subsidiario. Pero ello ha sido rechazado por el Tribunal, que en este punto ha dictado una Sentencia interpretativa al señalar que tal disposición no es contraria a la Constitución sólo si se interpreta que el acuerdo exigido no es necesario ni inexcusable pues si no existiera nada impediría al Estado invertir en bienes y equipamientos culturales en Cataluña.

Esta primera y breve valoración permite pues intuir, a reserva de un futuro análisis más exhaustivo, que la STC 31/2010 ha desactivado los cambios que el Estatuto de Cataluña de 2006 pretendía introducir en el régimen competencial de la materia cultura.