

Popular de Seguros, S. A.» no defiende su interés en el concreto caso, partiendo del enjuiciamiento que los Tribunales han realizado, sino estrictamente la presencia de las compañías de seguros en un juicio de faltas.

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA,

9337 Pleno. Recurso de inconstitucionalidad número 182/1982.—Sentencia número 49/1984, de 5 de abril.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente; don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, don Francisco Rubio Llorente, doña Gloria Be-gué Cantón, don Luis Díez Picazo, don Francisco Tomás y Valiente, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don Angel Escudero del Corral, don Antonio Truyol Serra y don Francisco Pera Verdaguier, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de inconstitucionalidad número 182/1982, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicéns i Matas, contra la disposición adicional segunda y artículos 1.º y 7.º 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 de doblaje. Ha sido parte el Abogado del Estado en representación del Gobierno, y ha sido ponente el Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

Primero.—El 26 de mayo de 1982 la Generalidad de Cataluña, representada por el Abogado-Jefe de su servicio contencioso, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional segunda y, por conexión o consecuencia, los artículos 1.º y 7.º 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 por licencia de doblaje. Los fundamentos jurídicos del recurso son:

A) Competencia de la Generalidad en materia cinematográfica:

a) En concordancia con el artículo 148, 1, 17 y 19, y artículo 149, 3, de la Constitución (en lo sucesivo CE), el artículo 9.31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en lo sucesivo EAC), otorga a la Generalidad competencias exclusivas en materia de espectáculos, y el apartado cuarto de este artículo le atribuye competencia con idéntica amplitud por lo que hace a la cultura.

b) La cinematografía se vincula a estos dos campos de acción, más al de los espectáculos que al de la cultura.

c) El Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de servicios, precisa que la transferencia abarca las funciones y servicios relativos a la cinematografía, sin otras excepciones que las relaciones con los ámbitos estatal e internacional y el Fondo de Protección a la Cinematografía que, en tanto se mantenga su actual normativa, sólo se transfiere el porcentaje, a determinar por convenio, de la parte del fondo destinado a subvencionar películas de especial calidad y especial para menores, excepción que es temporal y se sitúa en el campo de la atribución de medios.

d) En definitiva, la Generalidad dispone de competencias exclusivas en materia de cinematografía, sin otras excepciones que las relaciones de ámbito estatal o internacional y las matizaciones que, temporalmente, se deriven de la aplicación del Fondo de Protección a la Cinematografía.

B) Ordenamiento general y ordenamiento autonómico: Antes de proceder al examen de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, y, en especial, de su disposición adicional segunda, comienza por hacer una referencia a algunos de los aspectos del sistema de conexiones entre el ordenamiento general y el ordenamiento autonómico. Por lo tanto, dice que el traspaso de servicios del Estado a las Comunidades Autónomas puede ser contemplado desde una doble perspectiva: de una parte, atribuye a aquéllas los medios e instrumentos inherentes a las competencias que hayan asumido y, de otra, desapodera a la Administración estatal de suerte que ésta, desde el momento mismo del traspaso, encuentra vetada su intervención en los ámbitos correspondientes a las materias traspasadas. Esta consecuencia supone una solución de continuidad en la acción administrativa estatal y además el explícito reconocimiento de que en el futuro determinados sectores de la realidad quedarán al margen de su posible intervención. Y ello de manera permanente, toda vez que traspasados unos servicios a una Comunidad Autónoma ya no le resulta factible al Estado crear otros similares o aná-

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo y dejar sin efecto la suspensión acordada por auto de 20 de julio de 1983.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dado en Madrid, a 4 de abril de 1984.— Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Francisco Tomás y Valiente.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguier.—Rubricados.

logos en la propia Comunidad. Por otra parte, si bien es verdad que mientras el Parlamento de Cataluña no legisle o el Gobierno de la Generalidad no ejerza la potestad reglamentaria en el campo de la cinematografía, las leyes y reglamentos estatales habrán de aplicarse en la Comunidad Autónoma con carácter supletorio, debiendo, por lo tanto, adecuarse a aquella legalidad los actos y resoluciones de la Administración Autónoma, también es igualmente cierto que el principio de supletoriedad del derecho estatal no se extiende al terreno de la organización administrativa o al ejercicio de la función ejecutiva que se atribuyen con la vigencia del Estatuto, exclusivamente a la Generalidad. Los servicios traspasados se integran en la organización de la Comunidad Autónoma. Por consiguiente, una eventual afectación de las competencias de la Generalidad por una ley o disposición estatal no pueden derivarse de una falta de cláusulas de salvaguarda o reserva de las potestades autonómicas, sino del hecho de que su contenido limite indebidamente el ejercicio de esas potestades, y esto es, a juicio del Abogado de la Generalidad, lo que ha ocurrido en el caso presente.

C) Inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda y por conexión o relación de los artículos 1.º y 7.º de la Ley 1/1982, de 24 de febrero: La Ley citada otorga al Ministro de Cultura la facultad de resolver en orden a la calificación de las películas: «X» y de arte y ensayo, así como la clasificación de las salas especiales en que hayan de ser exhibidas: Ha de entenderse que dicha atribución competencial al Ministerio de Cultura no implica ninguna alteración en orden a las competencias de la Generalidad, ya que en Cataluña aquella facultad de resolución será ejercida por la Administración autonómica en méritos de su exclusiva competencia en materia de cinematografía, que incluye la función ejecutiva, traducida en este supuesto en la intervención de la actividad de los particulares que se resumen en la exhibición de películas, previa calificación. La citada disposición adicional supone, cuando menos, que el informe preceptivo no vinculante para la clasificación de películas prevista en los artículos 1.º y 7.º de la Ley no podrá ser emitido por un órgano de la Administración Autónoma, sino únicamente por la Comisión de Calificación de Películas Cinematográficas que se establece en el seno de la Dirección General de Promoción del Libro y Cinematografía del Ministerio de Cultura. Tal situación incurre de lleno en vicio de inconstitucionalidad por vulnerar la delimitación de competencias prevista por el artículo 9.º, apartados 31 y 4, del EAC, dentro del marco de los artículos 148, apartado 1, números 17 y 19, y 149, apartado 3, de la CE. Tal encargo de emitir informes ha de encuadrarse dentro de las coordinadas que tipifican la llamada función ejecutiva. Entre los actos que se producen en el seno del procedimiento administrativo destacan los actos trámite que comprenden, además de los actos de ordenación, los actos materiales distintos a los de mera ordenación, pero que preparan la resolución final, tales como los informes, propuestas, etc., y como a la Comisión se le ha atribuido la emisión de informes, es claro que estamos en presencia de unos actos que pertenecen a la fase ejecutiva. La Ley cuestionada afecta gravemente a las competencias ejecutivas de Cataluña en materia cinematográfica, al disponer que sólo un órgano de la Administración central es el que debe llevar a cabo la función ejecutiva de emitir los informes que en la propia ley se establece, cuando esa función corresponde a la Generalidad, pues ni se la ha reservado el Estado ni existe ningún fundamento constitucional ni estatutario para atribuírsela ni hay razón alguna para privar de ella a la Generalidad. En definitiva, la disposición adicional segunda y, por conexión o vinculación, los artículos 1.º y 7.º de la misma, en cuanto confieren carácter preceptivo a los informes de la Comisión de calificación, han de ser reputados inconstitucionales al desconocer e invadir las competencias atribuidas a la Generalidad por el artículo 9.º, apartados 31 y 4, del Estatuto de Cataluña.

D) Consideraciones complementarias en torno a las competencias de la Generalidad en orden a la calificación de películas y clasificación de salas de exhibición: Cuando los artículos 1, 2 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, se refieren al Ministerio de Cultura hay que entenderlos referidos en Cataluña al Departamento de Cultura de la Generalidad. Con arreglo a los artículos 3 y 8 de la Ley citada tanto la exhibición de películas «X» como las de «Arte y ensayo» en las salas de su propio nombre produce consecuencias, entre otras, de carácter fiscal, circunstancia de la que se podría pretender derivar efectos en orden al régimen competencial sobre la cinematografía. Ahora bien, cualquier incertidumbre al efecto desaparece si se tiene en cuenta que la finalidad esencial de la Ley es la misma clasificación de los filmes como núcleo central de un espectáculo, cual es el cine, pero no articulación de medidas económicas de naturaleza complementaria e indirecta tendentes a favorecer o dificultar la exhibición de ciertas películas. La ley parte del

desdoblamiento en dos fases del proceso de intervención en la actividad cinematográfica, debiendo primero producirse los actos de clasificación y calificación de las salas y de los filmes y después los tributarios. Y es que la presencia de connotaciones fiscales no deja sin efecto la competencia principal. Por último, dice el Abogado de la Generalidad que el fomento de la cultura, si ése es el objeto a que se dirige la Ley 1/1982, también es competencia exclusiva de la Generalidad de acuerdo con el artículo 148, apartado 1, número 17, de la CE, y el artículo 9, 4), del EAC, por lo que en el ejercicio de dicha competencia la Administración autonómica puede y debe llevar a cabo las funciones ejecutivas que se contemplan en la mencionada Ley. Con fundamento en las anteriores consideraciones solicitan que se declaren inconstitucionales la disposición adicional segunda de la Ley citada y los artículos 1 y 7 de la propia Ley.

Segundo.—La Sección Tercera del Tribunal Constitucional dispuso por providencia de 2 de junio de 1982 admitir a trámite el indicado recurso de inconstitucionalidad y dar traslado al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, por conducto del Ministerio de Justicia, para que en el plazo de quince días puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimen oportunas. En tiempo y forma únicamente ha formulado alegaciones el Gobierno, representado por el Abogado del Estado:

A) El Abogado del Estado comienza por delimitar el ámbito de este proceso y después de algunas consideraciones dice que la apreciación de la Generalidad se basa en un supuesto desconocimiento de competencias atribuidas a la misma, en cuanto al informe atribuido a la Comisión prevista de la disposición adicional segunda se le confiere carácter preceptivo. La identificación de la causa «petendi» como una pura reivindicación de competencia dentro del mismo esquema normativo de la Ley cuya anulación se pide, evidencia una visible contradicción que pone en tela de juicio la idoneidad del proceso entablado y la propia legitimación para recurrir. Cuando sin cuestionarse la dimensión material o funcional de la Ley se pretende una competencia prevista en la misma, debe seguirse el trámite de los conflictos y especificar en ellos con toda claridad la competencia que se recaba; si, por el contrario, es la misma dimensión material de la Ley lo que menoscaba el ámbito competencial propio de autonomía, entonces será procedente el recurso de inconstitucionalidad. Después de estas consideraciones pasa el Abogado del Estado a formular las consideraciones que estima procedentes respecto a las alegaciones que se contienen en la demanda.

B) La demanda impugna por conexión los artículos 1 y 7 de la Ley. En principio, la conexión, es el reflejo de una especial vinculación entre preceptos, que permite al Tribunal Constitucional anular determinadas normas aunque no hayan sido impugnadas. Esto no impide que en una demanda de inconstitucionalidad se pida la declaración de nulidad de una norma en causa a su conexión con otros preceptos que también se estiman inconstitucionales. Para la demanda, la competencia instituida en los artículos 1 y 7 de la Ley en favor del Ministerio de Cultura para la calificación de películas «X» o de «arte y ensayo» no es disconforme con el ordenamiento constitucional, si bien entiende que la referida competencia corresponde en Cataluña a la Administración Autónoma. Añade el Abogado del Estado que la impugnación, por conexión, de los artículos 1 y 7 no es una impugnación plena; no responde al propósito de eliminar la competencia del Ministerio de Cultura, sino que se propugna eliminar la competencia informadora o asesora de la Comisión a que hace referencia la disposición adicional segunda. Aun admitiendo en términos de hipótesis que la competencia ministerial fuera una competencia residual, válida en virtud de la vigencia supletoria del derecho estatal, no se explica cómo admitiéndose la competencia principal, que es la resolutoria, se rechaza una competencia instrumental o accesoria, que es la asesora. De acuerdo con este planteamiento hipotético, lo que habría podido perturbar el entendimiento correcto del precepto son las notas de exclusividad y ámbito nacional que emplea la disposición adicional segunda para definir la función asesora de la Comisión. La alusión al ámbito nacional tampoco sería una caracterización contradictoria frente a eventuales competencias territoriales autonómicas. La competencia del Estado es por esencia una competencia territorial ilimitada. El derecho del Estado puede operar como derecho supletorio y anteponerse a los ordenamientos territoriales autónomos, pero ni aún ello le priva de su significación de derecho vigente, y eventualmente aplicable, a toda la nación española. Estas reflexiones ponen de manifiesto, dice el Abogado del Estado, la improcedencia de la demanda, incluso en su propio plano argumental. Para la hipótesis de partida del escrito de la Generalidad, que reconoce una competencia calificadoras estatal, siquiera sea a título supletorio, el recurso carece de todo sentido y sólo puede reconocerse en su planteamiento un propósito puramente interpretativo, por cuanto el Tribunal Constitucional no anularía los preceptos impugnados, pero aclararía una competencia que la demanda pretende justificar, cual es que las competencias de clasificación de películas corresponderían a la Generalidad.

C) Aceptando que el motivo de pedir en este proceso es la obtención de una declaración interpretativa sobre el alcance territorial de la Ley, la cuestión que se plantea se centra en determinar si tal pretensión tiene cabida en el proceso consti-

tucional. Cita el Abogado del Estado la sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981, que según dice rechaza las sentencias interpretativas como contenido potencial de las pretensiones de las partes, sin perjuicio de constituir un medio para el Tribunal al objeto de evitar lagunas en el ordenamiento jurídico. La intención de la Ley no consiste en circunscribirse a un valor normativo supletorio de los preceptos que en este punto puedan dictar las Comunidades Autónomas, sino que aspira a ofrecer una regulación directa y preferente para todo el territorio nacional. La competencia resolutoria instituida en los artículos 1 y 7 a favor del Ministerio de Cultura se encuentra establecida para toda clase de películas con abstracción del territorio en que se produzca, realicen o proyecten y la función asesora de la Comisión tiene el mismo ámbito material que la atribuida al órgano resolutorio.

D) Las funciones del Estado sobre el cine derivan de ser éste un medio de comunicación social, y en cuanto tal incluido en el artículo 149.1.27 de la CE. Es incuestionable, dice el Abogado del Estado, que la expresión medios de comunicación social no se circunscribe a los medios de información. El cine como medio de comunicación social constituye o puede constituir una forma de expresión cultural y, por tanto, la materia en cierta medida puede imputarse al campo de la cultura, que es, como recuerda el escrito de la Generalidad, una competencia estatutaria; y el cine es ordinariamente un espectáculo, y por tanto también aquí debe ser considerada la competencia establecida en el artículo 9.31 del EAC. Si la competencia en materia de cultura hubiera de atraer a favor de la competencia autonómica todas aquellas materias sobre las que es concebible una acción política de matiz cultural, un gran número de competencias estatales podrían quedar vaciadas de contenido. La competencia cultural y de espectáculos, con el signo de competencia de fomento, refleja una forma de acción compatible con el esquema normativo básico que adopte el Estado en relación con los medios de comunicación social. La supraterritorialidad y generalidad de la Ley impugnada constituye una exigencia ineludible de la propia CE. Examinada la Ley impugnada en su finalidad esencial se descubre un propósito de favorecer la producción de determinadas películas y de obstaculizar el desarrollo de otras. Una diversidad en los centros de decisión calificadoras no impediría juicios diversos y consecuencias legales también diversas. La calificación podría representar en muchos casos una medida indirecta de obstaculización en la circulación de un bien jurídico, cual es la propiedad cinematográfica, entre diversas partes del territorio nacional. La pretensión de la Generalidad conduciría, según el Abogado del Estado, a un resultado en flagrante contradicción con las normas establecidas en el artículo 139 de la CE.

E) Finalmente se refiere el Abogado del Estado al significado fiscal de la Ley impugnada. La calificación no es la finalidad esencial de la Ley; la calificación es una técnica instrumental, utilizada como punto de partida entre otros efectos, entre ellos los tributarios, pero que carece de toda finalidad en sí misma y menos aún de una finalidad esencial. La finalidad tributaria no deja de asumir un significado instrumental. La calificación de las películas en todas sus modalidades refleja un juicio de valor que se erige en un elemento esencial del hecho imponible del tributo regulado en el artículo 3.º de la Ley o en la exención contemplada en el artículo 8.º de la misma. Una diversa valoración reflejada en el acto de calificación conduciría a resultados inaceptables: una misma película determinada podría gozar en un territorio de una exención tributaria total, mientras que en otro se hallaría sometida a dura imposición. El principio de igualdad en general y del sistema tributario en particular exige que exista una igualdad absoluta en los elementos esenciales de los tributos, excluyéndose la concesión de beneficios fiscales respecto de tributos del Estado, salvo por Ley naturalmente emanada del Estado mismo. Jamás debe prevalecer una interpretación que propicie o simplemente haga posible un efecto de desigualdad en los derechos de los ciudadanos. Se comprende que la razón y la reserva de competencias estatales se relacionan aquí con la igualdad de los ciudadanos ante la Ley.

Tercero.—Para la deliberación y votación de este recurso de inconstitucionalidad se señaló el día 15 de marzo actual y fue prorrogada por providencia de 22 de marzo del mismo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

Primero.—La demanda de la Generalidad de Cataluña se basa para postular que declaremos la inconstitucionalidad de la disposición adicional segunda y de los artículos 1.º y 7.º de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, en que estos preceptos son contrarios a las reglas 1, 17 (fomento de la cultura), y 1, 19 (adecuada utilización del ocio), del artículo 148 de la CE, y dentro de este marco constitucional, a las competencias asumidas en los apartados 4.º (cultura) y 31 (espectáculos) del artículo 9.º de su Estatuto. Es esta configuración de la «causa petendi» una defensa de competencias que la que da lugar a que en el conjunto de la oposición al recurso desarrollada por el Abogado del Estado se sitúe en primer lugar el problema de si la pretensión hecha valer por la Generalidad tiene encaje en un proceso de inconstitucionalidad en la modalidad de control abstracto. En el diseño de tipos procesales que hace nuestra CE (artículo 161) y que desarrolla la LOTC, hay uno específico para los conflictos positivos, que cuando se promueven por las Comunidades Autónomas se prepara mediante un requerimiento

que desatendido deja abierto el acceso al proceso constitucional. Es éste el camino—dice el Abogado del Estado— que debió seguir la Generalidad y no el del recurso de inconstitucionalidad. Planteadas así las cosas, la excepción del Abogado del Estado no puede ser acogida, y es que sin apoyarnos sólo en lo que dicen algunos preceptos de la LOTC respecto al carácter de los actos que motivan los conflictos, constreñidas en la literalidad de tales preceptos a «disposiciones» o a «actos» o «resoluciones» (artículos 62, 63 y 66) en lo que se define también en la LOTC, como bloque de constitucionalidad a los efectos del juicio de conformidad o disconformidad con la CE (artículo 28.1), es concluyente lo que dispone el artículo 87 respecto al punto que ahora importa de que si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley el conflicto de competencia se tramitará desde un inicio en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad. Las reglas contenidas en el artículo 63 y en el número primero del artículo siguiente son otro apoyo importante para que no se lleven al proceso de conflicto las pretensiones que, aun teniendo una fundamentación competencial, recaen sobre Leyes, pues el requerimiento—y luego el conflicto—se traba entre órganos ejecutivos, esto es, cuando el destinatario del requerimiento es el Gobierno, el requerimiento y, en su caso el conflicto, se dirige a éste, sin que en la LOTC esté prevista la presencia del Congreso y el Senado, partes necesarias cuando se trata de una Ley. Ni el Gobierno podría atender el requerimiento frente a una acusación de violación competencial, porque traspasaría el ámbito de las funciones definidas constitucionalmente, ni es imaginable en la estructura que la LOTC ha querido dar al proceso de conflicto, que éste se desenvuelva en un conflicto sobre Leyes entre los sujetos que dicen aquellos preceptos.

Segundo.—En alguna de nuestras sentencias (puede citarse la de 28 de julio de 1981, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» de 13 de agosto) se ha dicho que el recurso de inconstitucionalidad es un medio de impugnación de una Ley, disposición normativa o acto con fuerza de Ley, que tiene por objeto inmediato la determinación de su inconstitucionalidad, sin que queden excluidas de su ámbito las normas que afectan a la delimitación de competencias (artículos 161, 1, a), de la CE, y 31 de la LOTC), mientras que la finalidad del conflicto positivo de competencias es determinar el titular de éstas cuando con motivo de una disposición, resolución o acto se entiende que uno de sus titulares invade el ámbito competencial de otro. Podrá decirse que esta declaración y otras en la misma línea de pensamiento se recoge en sentencias que han puesto fin a recurso de inconstitucionalidad contra Leyes autonómicas y que respecto de ellas por la misma realidad de tratarse de ordenamientos particulares, o en otros términos vigentes tan sólo en una parte del territorio, el supuesto no es equiparable al caso de Leyes del Estado, emanadas, por tanto, de una competencia legislativa que es de carácter general, en la que propiamente no opera el límite territorial, y respecto de la cual, en el caso de competencias autonómicas, la norma estatal actuará como norma supletoria, y fuera de las competencias legislativas autonómicas, en aquellos territorios en los que no se hayan previsto tales competencias o no se hayan asumido como norma directa. Puede decirse que los supuestos son distintos, mas esto no puede llevar al proceso de conflicto las discrepancias con fondo competencial dirigidas contra Leyes estatales y al recurso de inconstitucionalidad las pretensiones que incorporando como fundamento sustancial un problema de competencias se promueven contra Leyes autonómicas. La distinción operará en el tratamiento de unas y otras Leyes; unas (las estatales), sin ámbitos limitados materialmente; las otras (las autonómicas), limitadas a determinadas materias, con lo que esto supone en orden a la validez en caso de excesos competenciales y comportará, respecto de aquéllas, particularidades con reflejo en las pretensiones a hacer valer y acaso en el contenido de la sentencia, mas no en el cauce procesal. No será legítimo la utilización del recurso de inconstitucionalidad con la finalidad de obtener declaraciones preventivas o previsoras ante eventuales agravios competenciales o interpretativas que pongan a cubierto de aplicaciones contrarias al orden de competencias establecido en la CE y dentro del marco constitucional, en los Estatutos de Autonomía. Si la Ley estatal, por modo directo, entraña una violación de norma definidora de competencia, y esto ocurrirá junto a otros imaginables supuestos cuando se crea en la Ley órganos a los que se asigna una competencia exclusiva y de ámbito estatal que desconoce de modo inmediato y directo competencias autonómicas, no podrá decirse que se utiliza indebidamente el instrumento procesal puesto a disposición de los legitimados para ello, con la pretensión de eliminar de la fórmula legal las proposiciones normativas vulneradoras de las reglas que integran también el bloque de constitucionalidad. Esto es lo que denuncia la Generalidad en el presente proceso, pues alega que la creación de un órgano colegiado encargado con carácter exclusivo y ámbito nacional de emitir informes acerca de las películas consideradas «X» o de «arte y ensayo» (disposición adicional segunda de la Ley 1/1982) es contrario a las reglas definidoras de la competencia estatal y de la competencia autonómica. El proceso se contrae a esta disposición, y en lo que la Generalidad enlaza a través de las ideas de conexión o consecuencia, a los artículos 1.º y 7.º sólo en este extremo de calificación de películas, esto es, en el competencial de ejecución. Las reglas materiales de la Ley y otras que teniendo un carácter organizativo

no se comprenden en el concreto ámbito de la calificación de películas, no son objeto de impugnación.

Tercero.—Como decíamos anteriormente, los preceptos que invoca la Generalidad son los del artículo 149, 1, 17 (fomento de la cultura), y 1, 19 (adecuada utilización del ocio), y dentro de este marco constitucional, los del artículo 9.º, 4 (cultura), y 31 (espectáculos) del EA de Cataluña, aunque con el limitado alcance de que se estime la inconstitucionalidad de la aludida disposición adicional y, en su caso, de los artículos 1.º y 7.º, en cuanto atribuye a órganos de la Administración del Estado, en exclusividad y ámbito nacional, la calificación de películas. No son, sin embargo, aquellos los únicos preceptos que se invocan respecto de la constitucionalidad de la disposición adicional segunda y, en definitiva, de la atribución de la competencia calificadora de películas a la Administración del Estado, pues el Abogado del Estado funda la competencia estatal también en el artículo 149, 1, 27 (medios de comunicación social), y aun en los preceptos definidores de competencias en materia tributaria. Concurren así varias reglas, respecto de las cuales deberá examinarse si todas las traídas, desde una y otra parte, para defender sus opuestas tesis puede entenderse en principio concurrentes, y en este caso, esto es, si la norma cuestionada pudiera entenderse comprendida en más de una regla definidora de competencias, deberá resolverse cuál de todas ellas es prevalente y, por tanto, aplicable al caso. De todos modos antes de entrar en este análisis conviene recordar que la competencia invocada por la Generalidad para cuestionar la constitucionalidad de los preceptos que hemos dicho no es una competencia normativa; de aquí que pierda interés cuanto se argumenta, por ejemplo, respecto a la competencia que define el artículo 149, 1, 27, de la CE (y dentro del marco constitucional, asume la Generalidad en el artículo 16, 2, de su EA), pues también en esta materia la Comunidad Autónoma tiene la competencia de ejecución, dentro de las normas básicas, cuya emisión corresponde al Estado. Como el Abogado del Estado vincula la cinematografía a los medios de comunicación social y la Generalidad a la «cultura» y a los «espectáculos», y aquél, además, destaca los aspectos tributarios que se anudan a la calificación de las películas, todos estos aspectos tendrán que examinarse. Como las técnicas a utilizar para indagar cuál es la regla que debe prevalecer—cuando no puedan aplicarse conjuntamente, si todas ellas llamarán a la materia de que se trata—tienen 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, es obligado que antes de avanzar en la consideración de las indicadas reglas competenciales fijemos la atención en lo que es la calificación de películas y en los objetivos a que sirve.

Cuarto.—Un estudio de la Ley 1/1982 pone de manifiesto que la función calificadora que establecen los preceptos de esta Ley en los artículos 1.º (películas de carácter pornográfico o que realicen la apología de la violencia) y 7.º (películas que revistan interés cultural o signifiquen una experimentación en el lenguaje cinematográfico), es un medio dirigido a la consecución de fines opuestos, aunque obviamente, todos guiados por el logro de un interés que se estima digno de protección. La calificación de películas de «Arte y ensayo» (artículo 7.º) es un medio que con técnicas de fomento se orienta a la promoción y tutela de un bien cultural y que en definitiva se sitúa dentro de uno de los principios proclamados por la CE (artículo 44.1). En el caso del artículo 7.º, la protección se dirige a películas de nacionalidad española o extranjera, estas últimas en versión original, subtituladas o no, de interés cultural, y se dota mediante estímulos fiscales (artículo 8.º) cuando la exhibición de la película calificada se hace en salas también calificadas. Se trata, en este caso, de una actividad de fomento de bienes culturales, a la que se sirve mediante estímulos positivos desgravatorios, esto es mediante exenciones tributarias de carácter objetivo. 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 (sólo podrán proyectarse en salas «X», a las que no tienen acceso los menores (artículo 1.º), presiones fiscales, a través de una exacción parafiscal (artículo 3.º) y agravación de un impuesto (artículo 4.º) y exclusión de todo tipo de ayuda, protección o subvención del Estado). Todo este conjunto, ligado a la calificación, se orienta a la protección de un bien constitucionalizado, como es la protección de «la juventud y de la infancia» (artículo 20.4 y, en su caso, artículo 39.4 de la CE), en relación con la sensibilidad moral del espectador medio. Se trata en este caso de una intervención coactiva de signo policial y de medidas negativas desestimuladoras de una actividad. Con estas consideraciones podemos analizar los preceptos constitucionales y estatutarios esgrimidos en este proceso para defender la conformidad o disconformidad con la CE de la disposición adicional segunda y, en su caso, los artículos 1.º y 7.º de la Ley impugnada.

Quinto.—Como el Abogado del Estado vincula la cinematografía a los medios de comunicación social y respecto de éstos el artículo 149, 1, 27.º, de la CE atribuye al Estado la competencia para dictar las normas básicas y a las Comunidades Autónomas que las haya asumido la competencia normativa de desarrollo y la de ejecución (en el caso de Cataluña, artículo 16, 2, de su EA), tenemos que estudiar, primero, si tales preceptos comprenden la cinematografía y atraen a su campo esta materia en el sentido de someterla a un

conjunto normativo básico integrado en el común denominador de normas básicas de los medios de comunicación social. Cuando se trata de este concepto, el significado de comunicación social que importa, no es el que pueda ser común en el área de la sociología de la comunicación, de modo que cuanto desde este punto de vista se diga acerca de si la cinematografía (u otras actividades, como la teatral) es o no una actividad comunicativa y si, desde consideraciones sociológicas, se encuadra o no la cinematografía en el genérico concepto de medios de comunicación social, no es decisivo desde la perspectiva ordenada a la inclusión de la cinematografía en una determinada definición competencial. Desde las pautas constitucionales, y de los preceptos estatutarios, no puede decirse que cuando el artículo 149, 1, 27.ª, de la CE y luego el artículo 16, 2, del EA Cataluña ha enunciado unos medios de comunicación social completando la fórmula con la expresión «y en general, de todos los medios de comunicación social», atrae a su campo las manifestaciones culturales que tienen en otros preceptos sus propias y prevalentes reglas competenciales. El problema, respecto de las películas de «arte y ensayo», se sitúa más en el marco del fomento de la cultura, porque la finalidad de las normas (las hemos recordado en el fundamento anterior) se orienta a la protección y estímulo de unos bienes culturales, mediante técnicas de fomento referidas a películas de nacionalidad española o extranjeras que revistan interés cultural. Por el contrario, el conjunto de medidas, coactivas unas, y desestimuladoras otras, dependientes de la calificación de películas «X», se configuran, en un aspecto relevante, como un límite a las libertades que proclama el artículo 20 de la CE. Aparece así que es relevante, tratándose de las películas de «arte y ensayo», el aspecto cultural; en las películas «X» el aspecto protector en el sentido indicado al final del fundamento cuarto. Con estas consideraciones pasamos a estudiar los preceptos constitucionales y estatutarios invocados por la Generalidad.

Sexto.—Como adelantábamos, estos preceptos son los del artículo 148, 1, 17.ª (fomento de la cultura) y artículo 148, 1, 19.ª (adecuada utilización del ocio) en cuanto atribuyen competencia exclusiva asumida en el artículo 9, 4.º (cultura), y 31.º (espectáculos) del EA Cataluña. Que el cine (y con él otras manifestaciones, como el teatro) resulten incluidos también en estas dos rúbricas, pues el cine es desde estimaciones diversas una actividad cultural y un espectáculo, no debe llevarnos necesariamente a proclamar que la competencia sobre la que aquí se debate corresponde a la Generalidad. Por de pronto, pecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al artículo 148, 1, 17.ª, una competencia omnimoda y excluyente. La lectura de otros textos de la CE (sobre todo el artículo 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 aún 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 artículo 149, 2, de la CE en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial 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. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (artículo 2.º CE). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero

también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional. Tratándose de las películas que dice el artículo 7.º de la Ley 1/1982, cuya calificación comporta a través de la exhibición unas desgravaciones fiscales estatales, la competencia de calificación no puede negarse a la Administración del Estado, lo que, obviamente, no cierra el camino al fomento por la Generalidad, de películas que tengan interés cultural, sin que esto prejuzgue ni el alcance del ejercicio de las competencias de esta naturaleza que puedan tener determinadas Comunidades Autónomas, dado el carácter concurrente de las competencias estatales y comunitarias en el ámbito cultural, ni la solución de futuros conflictos de competencia planteados al respecto.

Séptimo.—Llegamos ahora a la otra regla. La Generalidad invoca para sustentar su pretensión, referida tanto a las películas «X» como a las películas de «arte y ensayo», la que situándola en el artículo 148, 1, 19.ª, de la CE se asume (en el sentido del artículo 147, 2, d)l), por el artículo 9.º, 31, del EA de Cataluña, a cuyo tenor la Generalidad tiene competencia exclusiva en materia de espectáculos. La expresión espectáculos, que emplea el citado precepto 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. No hay objeciones para comprender el cine en el capítulo de los «espectáculos». Que en la regla del artículo 148, 1, 19.ª (adecuada utilización del ocio), y en la del artículo 9.º, 31 (espectáculos), deba comprenderse, con preferencia a toda otra regla competencial, la calificación de películas objeto de la Ley 1/1982, no resulta, sin más, de la consideración del «cine» como espectáculo. Por de pronto, esto no es así para el régimen de las películas de «arte y ensayo», como antecedente para dotarlas del estímulo fiscal que establece el artículo 8.º de la mencionada Ley, como hemos dicho anteriormente. Tampoco para las películas «X», el artículo 9.º, 31, del EA 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 (fundamento quinto), actuando mediante la técnica de prohibición (artículo 1.º de la Ley 1/1982) y la de presión económica, a través de medidas negativas (artículo 5.º), sujeción a una exacción parafiscal (artículo 3.º) y agravación de una modalidad impositiva (artículo 4.º) requiere un tratamiento básico uniforme. Tratándose de una limitación que tiene su justificación constitucional en el artículo 20, 4, de la CE, debe garantizarse un mismo contenido básico a esta vertiente negativa de la libertad que proclama el indicado precepto, contenido que atrae a la competencia estatal en el marco del artículo 148, 1, 1.ª, la calificación de las películas «X».

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 1/1982, de 24 de febrero.

Publíquese en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a 5 de abril de 1984.—Firmado: Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Angel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Angel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguier.—Rubricados.

9338

Sala Segunda. Recurso de amparo número 493/1983. Sentencia número 50/1984, de 5 de abril.

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Jerónimo Arozamena Sierra, Presidente, y don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Francisco Tomás y Valiente y don Antonio Truyol Serra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el recurso de amparo número 493/1983, promovido por don Fernando Chueca Goitia y don Rafael Manzano Martos contra la inactividad de la Audiencia Nacional para hacer efectiva la sentencia dictada por la misma el 21 de junio de 1980. En dicho asunto han sido parte don Fernando Chueca Goitia y don Rafael Manzano Martos, representados por el Procurador don Julián Zapata Díaz y asistidos por el Abogado don Eduardo García

de Enterría, el Fiscal general del Estado y el Abogado del Estado.

Ha sido ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

Primero.—Por escrito presentado el 15 de julio de 1983, el Procurador don Julián Zapata Díaz, en nombre y representación de don Fernando Chueca Goitia y don Rafael Manzano Martos, formula demanda de amparo constitucional, por violación del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24, 1, de la CE, producida por la Administración y la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el incidente de ejecución de la sentencia número 20.076; solicitando la declaración de su derecho a que los órganos judiciales adopten las medidas eficaces para asegurar el cumplimiento íntegro por el Ministerio de Cultura de la referida sentencia de 21 de junio de 1980 (confirmada por la del Tribunal Supremo de 7 de julio de 1982), con el abono de las siguientes cantidades: importe principal de las minutas de honorarios de los recurrentes a que se refiere el fallo, correspondiente a los proyectos entregados en julio de 1972 y diciembre de 1973, respectivamente;