

Cuarto.—Una primera valoración de la manera en que en el caso a examen se llevaron a cabo los actos de comunicación con la demandante de amparo conduce a estimar que la decisión judicial se atuvo formalmente a lo ordenado en las previsiones legislativas, pues la citación por edictos sobrevino tras la devolución de la citación postal. Sin embargo, y en la medida en que las notificaciones domiciliarias están dotadas de una superior fuerza garantizadora del derecho a la defensa constitucionalmente consagrado, la tarea de verificar la regularidad constitucional del recurso a modalidades de emplazamiento por edictos no puede concluir con la mera constatación de la observancia de las formalidades prescritas, ya que para dar cumplimiento a ese derecho fundamental es preciso, como manifestó la sentencia 37/1984, de 10 de marzo, que el órgano judicial asegure, en lo posible, su efectividad real. Desde una perspectiva constitucional, que es la que aquí importa, el carácter supletorio y excepcional de las notificaciones por medio de edictos, su consideración como remedio último de comunicación del órgano judicial con las partes no sólo requiere el agotamiento previo de aquellas otras modalidades que, por ofrecer la seguridad de la recepción por el destinatario de la cédula, dotan de una mayor efectividad al derecho a cuya protección las notificaciones sirven. Además de estar formalmente justificada, la declaración judicial de tener a personas interesadas en un proceso en ignorado paradero, presupuesto de hecho para recurrir al sistema de edictos, ha de contar con fundamento material, exigencia esta que se cumple cabalmente y en plenitud cuando, en atención a criterios de razonabilidad, se alcance la certeza de no ser posible la comunicación con ellas por otros medios.

Quinto.—La recurrente en amparo reprocha al órgano judicial no haber obrado con la diligencia necesaria para garantizar su derecho a la defensa, esto es, la oportunidad de haber comparecido en juicio y defender contradictoriamente sus pretensiones. La línea argumental que fundamenta la presunta violación del art. 24 núm. 1 de la CE viene sostenida en una valoración de las circunstancias concurrentes en el caso. Al respecto manifiesta la recurrente que, si la primera citación cursada al domicilio incorrectamente identificado en la demanda laboral, fue recibida con normalidad, la decisión de notificación por edictos no debió estar motivada sin más en la devolución de la segunda citación. Debíó, prosigue la recurrente, intentarse una tercera notificación, bien postal bien por medio de agente judicial. Ocurre, sin embargo, que la valoración de tales circunstancias arroja unas conclusiones exactamente opuestas, revelando, como con razón hace notar el Ministerio Fiscal, que el

desistimiento declarado por las resoluciones recurridas trajo su causa directa e inmediatamente en la falta de diligencia de la propia demandante en la gestión de sus intereses. Si ésta, en efecto, recibió con normalidad la cédula de notificación de la providencia de 30 de diciembre de 1983, a pesar del error cometido en el escrito de demanda en punto a la identificación de su domicilio, ello fue debido a la diligencia tenida por el funcionario del Servicio de Correos, que corrigió no sólo el domicilio inexacto reseñado por la recurrente en su demanda, sino además el código postal que le correspondía. Desde este mismo momento, la recurrente debió observar esos errores y tomar las medidas oportunas para su reparación. Careciendo, sin embargo, el Magistrado de Trabajo de dato alguno sobre el verdadero domicilio, su decisión de acudir a la notificación por edictos tras la devolución por parte del Servicio de Correos de la citación postal domiciliaria y la manifestación de dicho Servicio de Correos de la citación postal domiciliaria y la manifestación de dicho Servicio de no existir en la red viaria de Madrid la calle de referencia fue razonable, una vez valorados los datos deducibles de los autos.

Sexto.—Las consideraciones anteriores ya anticipan una conclusión que aparece como evidente: La providencia de 16 de marzo de 1984, que declaró tener por desistida a la actora por su incomparecencia al acto de juicio y el auto de 25 de junio, que desestimó el recurso interpuesto contra la anterior resolución, a la que confirmó, fueron adoptados sobre la base de una notificación por edictos acorde con el mandato constitucional formulado en el art. 24 núm. 1 de la CE de promover el derecho a la defensa en juicio contradictorio.

FALLO

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

Ha decidido:

Desestimar el presente recurso de amparo.

Publiquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 15 de noviembre de 1985.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez-de Velasco Vallejo.—Gloria Begué Cantón.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Firmados y rubricados.

26301 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 674/1984. Sentencia número 157/1985, de 15 de noviembre.

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el conflicto positivo de competencia número 674/1984, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas, en relación con el artículo 50 y por conexión necesaria con los artículos 51 al 58, ambos inclusive, de la Orden del Ministerio de Cultura de 14 de mayo de 1984, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo de los Reales Decretos 3071/1977, de 11 de noviembre; 1067/1983, de 27 de abril, y 3304/1983, de 28 de diciembre, creando un Registro de Empresas Cinematográficas. Ha sido parte el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, y Ponente el Magistrado don Luis Díez-Picazo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. El 21 de septiembre de 1984, don Manuel María Vicens Matas, Abogado de la Generalidad de Cataluña, promovió conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Nación, por estimar que el artículo 50 y, por conexión necesaria, los artículos 51 a 58, ambos inclusive, de la Orden de 14 de mayo de 1984 del Ministerio de Cultura, vulneran la competencia de la Comunidad

Autónoma actora en virtud de lo dispuesto en la Constitución (arts. 148.1.17 y 19, en relación con el art. 149.3), en el Estatuto de Autonomía (arts. 94, 29 y 31) y en el Real Decreto de transferencias 1010/1981, de 27 de febrero. La Orden con ocasión de cuya adopción el conflicto se suscita, aplica y desarrolla lo dispuesto en los Reales Decretos 3071/1977, de 11 de noviembre, 1067/1983, de 27 de abril, y 3304/1983, de 28 de diciembre, creando, además, el Registro de Empresas Cinematográficas, encuadrado en la Dirección General de Cinematografía del Ministerio de Cultura, cuya regulación y funciones considera la Generalidad de Cataluña lesivas de sus competencias. El conflicto, promovido tras del necesario requerimiento previo al Gobierno del Estado, se centra en el contenido del referido artículo 50 de la Orden de 14 de mayo de 1984, en cuya virtud se crea el Registro de Empresas Cinematográficas, como Registro Público integrado en la Dirección General de Cinematografía del Ministerio de Cultura, y se impone la necesaria inscripción en el mismo de todas las Empresas de producción, exhibición, laboratorios, estudios de rodaje, de doblaje, exportación y auxiliares de la cinematografía, añadiéndose, en el párrafo segundo del mismo precepto, que «las Empresas no inscritas en el Registro no podrán ser titulares de ninguna clase de licencia o autorización, créditos o subvenciones en materia de la competencia de la Dirección General de Cinematografía».

2. La Generalidad de Cataluña funda su pretensión en que los preceptos controvertidos inciden en las competencias de la Comunidad Autónoma, aunque parezcan concretar su eficacia a las competencias estatales al referirse a las «licencias o autorizaciones, créditos o subvenciones en materia de la competencia de la Dirección General de Cinematografía». Aquella incidencia se da porque todas las competencias legislativas y ejecutivas en este sector han sido asumidas por la Generalidad para su propio ámbito territorial, con alguna excepción muy concreta y puntual (calificación de películas «X» y de «arte y ensayo», por ejemplo, de acuerdo con la Sentencia de 5 de abril de 1984), y sin que estas últimas competencias tengan nada que ver con la creación de un «Registro General» como el regulado por la Orden en cuestión. Tampoco, de otro lado, es éste uno de los supuestos en los que resulta de aplicación la advertencia de que las disposiciones estatales no han

de hacer la salvedad, necesariamente, de las competencias autonómicas, porque en el caso actual hay razones más que fundadas para apreciar la extralimitación en sus atribuciones del Gobierno de la Nación, como se comprueba por el silencio del Gobierno ante un requerimiento de incompetencia en el que solicitaba la Generalidad la adición al artículo 50 de la Orden en el párrafo en el que se reconocieran las competencias de la Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta, también, el que, según su exposición de motivos, la Orden de 14 de mayo de 1984 se propone «actualizar» la normativa vigente en la materia, propósito éste, sin embargo, que debía haberse plasmado en una adaptación del preexistente Registro de Empresas Cinematográficas a la nueva configuración territorial del Estado, y no, como se ha hecho, en una nueva realización de ligeros retoques de la Orden de 7 de abril de 1978, dando claramente a entender que el Registro preconstitucional es, con todas sus características y ámbito de funcionamiento, el ahora regulado. Se desprende de ello, a juicio de la parte actora, que el actual Registro pretende ser aplicado, directa e inmediatamente, en todo el territorio español, ignorando el Gobierno de la Nación que la Generalidad ha procedido ya a ejercer su competencia en esta materia, promulgando el Decreto 112/1982, de 5 de mayo, sobre creación del Registro de Empresas Cinematográficas de Cataluña, y dictando, en la misma fecha, una Orden para su desarrollo, disposiciones ambas que han sido pacíficamente admitidas por la Administración Central. Por lo demás, el artículo 1.º del Decreto 112/1982 coincide sustancialmente con el artículo 50 de la Orden controvertida, en tanto que el artículo 6.º de la Orden de 5 de mayo de 1982, dictada en desarrollo de aquél, establece que se notificarán a la Administración Central las altas y las bajas que se produzcan en el Registro catalán, asegurándose, así, la colaboración y cooperación entre autoridades estatales y autonómicas.

En la Sentencia de 5 de abril de 1984 se dijo ya, aunque por referencia a un problema distinto al aquí planteado, que lo en ella declarado no prejuzgaba la solución de futuros conflictos, añadiéndose, en particular, que la cinematografía no quedaba vinculada al genérico concepto de «medios de comunicación social», sino que podía comprenderse, sin objeciones, en el capítulo de los espectáculos, respecto de los cuales la Generalidad ostenta una competencia exclusiva (art. 9.31 EAC). Otros aspectos de la cinematografía pueden hallar su encaje en conceptos tales como «culturas» y «adecuada utilización del ocio», definidores, también, de ámbitos en los que igualmente es titular de competencias la Generalidad, sin descartar las correlativas del Estado en orden al patrimonio cultural común de todos los españoles. Ha de decirse, también, que aquella sentencia reconoció, si, competencias estatales en lo que se refiere a la calificación de películas como «X» o de «arte y ensayo», pero ello se hizo en razón al carácter de tales calificaciones, que incorporaban, respectivamente, medidas de limitación de las libertades reconocidas en el artículo 20 de la Constitución y estímulos de orden fiscal. Nada de esto se suscita ahora, cuando lo que se dilucida sólo es si el poder central puede crear un Registro General de Empresas Cinematográficas —manteniendo, así, el preexistente— en merma de las competencias de la Generalidad.

Dichas competencias, según se dijo, hallan su fundamento en los artículos 148.1 (núms. 17 y 19) y 149.3 de la Constitución, así como en el artículo 9 (núms. 4, 29 y 31) del EAC, y han sido atribuidas, en estas materias de cultura, espectáculos y adecuada utilización del ocio, en régimen de exclusividad, ostentando sobre ellas la Generalidad potestades legislativas, reglamentarias y ejecutivas, incluyendo la de inspección (art. 25.2 EAC). De otra parte, el artículo 25.3 del EAC dispone que la Generalidad integrará en su organización los servicios correspondientes, a fin de llevar a cabo las competencias que le atribuye el Estatuto, siendo por ello clara su potestad para crear y gestionar un Registro de Empresas Cinematográficas para las domiciliadas en Cataluña. Y es de tener en cuenta, también, que el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspasos de funciones y servicios del Estado a esta Comunidad Autónoma en materia de cultura, dispuso que correspondían a la misma todas las funciones y servicios que realizaba la Administración del Estado en materia de cinematografía, sin más excepción que los asuntos relacionados con los ámbitos estatal e internacional y en lo relativo al fondo de protección a la cinematografía, del que sólo se transfirió a Cataluña un porcentaje del destinado a subvencionar películas de especial calidad o especiales para menores. No es necesario volver sobre el significado de los Reales Decretos de transferencias, pero es cierto que, como dijo este Tribunal en su Sentencia de 5 de agosto de 1983, los acuerdos que aquéllos formalizan se refieren a un determinado ámbito material, produciendo en el mismo las mutaciones jurídicas consiguientes, que en el presente caso llevan a la conclusión de que sólo a la Generalidad corresponde, en su territorio, la potestad de crear y llevar el Registro de Empresas Cinematográficas. Si, de acuerdo con el Real Decreto de traspasos, la Generalidad ha de realizar en su territorio la constatación, que antes incumbía al Estado, de la válida constitución y funcionamiento de las Empresas cinematográficas, es claro que ha de estar dotada de los instrumentos

necesarios para ello y de los que antes disponía la Administración Central, pudiendo, por ello, someter a las Empresas a la previa inscripción en un Registro público. Y no cabría alegar, en fin, que se llegaría así a una multiplicación de intervenciones administrativas, ya que no hay razón alguna para que la inscripción de las Empresas en el Registro autonómico no haya de surtir efectos en todo el territorio del Estado, posibilidad para la que sirve de apoyo lo que se declaró en la Sentencia de este Tribunal de 16 de noviembre de 1981. Por último, como el Registro de que aquí se trata queda enteramente al margen de otros (como el de la Propiedad Industrial, el Mercantil, los Fiscales, etc.), su implantación y gestión no puede tener otra cobertura que la proporcionada por las competencias en materia de cinematografía.

Frente a estas competencias de la Generalidad, el artículo 50 de la Orden en conflicto atribuye al Gobierno de la Nación la recepción y constatación de los datos referentes a la legal constitución y funcionamiento de las Empresas cinematográficas en todo el territorio nacional, atribuyendo a la falta de inscripción la consecuencia de privar a las Empresas de la posibilidad de solicitar de la Dirección General de Cinematografía, licencias, autorizaciones, créditos o subvenciones. Estas previsiones desvirtúan y privan de eficacia a los registros autonómicos, quebrantando la competencia, normativa y ejecutiva, de la Generalidad. No cabe decir que uno y otro Registro —estatal y autonómico— son compatibles: En el territorio de Cataluña sólo la Generalidad ostenta plenas competencias sobre la cinematografía, sin que las intervenciones puntuales que le restan al Estado justifiquen la implantación y gestión de un Registro como el que se combate. Lo que provoca la Orden en conflicto es, más bien, la existencia de una dualidad de trámites y de inscripciones, dualidad enteramente innecesaria y contraria al principio de cooperación, y que podría obviarse reconociendo en todo el territorio del Estado validez y efectos jurídicos a las actuaciones legítimamente realizadas por órganos administrativos de una Comunidad Autónoma. La colaboración entre la Administración autonómica y la central ha quedado, como se dijo, suficientemente asegurada en el artículo 6.º de la Orden de 4 de mayo de 1982, mediante la previsión del traslado a la Dirección General de Cinematografía del Ministerio de Cultura de las inscripciones practicadas en el Registro autonómico.

3. Por providencia de 3 de octubre de 1984, la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto promovido en representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, dar traslado del mismo al Gobierno, para la aportación de cuantos documentos y alegaciones considere convenientes, y dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma por si ante ella se hubiera impugnado o se impugnase la Orden en conflicto, habiendo de estarse, en tal caso, a lo prevenido en el artículo 61.2 de la LOTC. Se dispuso, asimismo, la publicación en los diarios oficiales de la formalización del conflicto.

4. Por escrito de 10 de octubre de 1984, el Abogado del Estado se personó en el procedimiento y alegó que la pretensión de la Generalidad de Cataluña no es otra que la de alcanzar la eliminación absoluta del Registro estatal, buscando que los efectos derivados de la inscripción, según la Orden controvertida, se sigan exclusivamente del asiento en el Registro autonómico. Del texto alternativo que se solicitó del Gobierno en el requerimiento formulado, y de las alegaciones expuestas, es manifiesto que se quiere reducir el Registro estatal a puro instrumento de transcripción mecánica de las inscripciones llevadas a cabo por las autoridades autonómicas. Ello no se argumenta jurídicamente, sino en virtud de razones de estricta utilidad práctica en el funcionamiento administrativo de las actividades de fomento de la cinematografía, razones que podrían acaso estar justificadas si todas las Comunidades Autónomas hubieran resuelto organizar un Registro en la materia y si se hubiera logrado un sistema efectivo de cooperación. En el momento actual, cuando sólo Cataluña ha organizado un sistema propio en este campo, la fórmula propuesta por la actora complicaría burocráticamente el mecanismo previsto, sin perjuicio de que, ordenándose para fines distintos los dos registros (estatal y autonómico), las características de la inscripción pueden no responder a presupuestos idénticos. En todo caso, el problema presente ha de resolverse desde una perspectiva estrictamente jurídica. A partir de dicho enfoque, ha de dejarse en claro que el conflicto suscitado pretende recabar una competencia normativa para la ordenación de un registro público. En este punto, el Abogado del Estado señala que no pretende sostener que para todo lo referido a funciones registrales la competencia sea siempre del Estado y no extrae, por lo tanto, una tal conclusión de lo dispuesto en el artículo 149.1.8 de la Constitución. Ahora bien, si se defiende que, reconocida una competencia estatal en el ámbito cinematográfico, se admita, consecuentemente, que, para su recto ejercicio, se disponga de los adecuados medios instrumentales. La Sentencia de 5 de abril de 1984 reconoció la existencia de una competencia estatal en la cinematografía, sobre la base de la concurrencia presente en el ámbito cultural. Tampoco ha negado la Generalidad tales compe-

tencias, como se advierte de su comportamiento en este conflicto, suscitado sólo frente a disposiciones en materia registral y no respecto del resto del contenido de la Orden. Pues bien, el registro presenta, respecto de tales competencias, un carácter accesorio, debiendo tenerse en cuenta que esa misma accesoria entraña ya un título competencial propio (Sentencia 76/1984, de 29 de junio, entre otras).

5. Por providencia de 7 de noviembre del corriente, se señaló para deliberación y votación el día 14 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Para situar correctamente el debate competencial suscitado en este asunto por la acción del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña es necesario, ante todo, identificar con claridad los términos en que se produce el reproche de incompetencia dirigido por dicho órgano frente a los artículos 50 y concordantes de la Orden del Ministerio de Cultura de 14 de mayo de 1984. Esta consideración previa, necesaria siempre, es en el caso actual de todo punto indispensable, porque de los antecedentes del presente conflicto y, sobre todo, de su escrito de formalización no se desprende con la precisión que sería de desear cual sea la lesión competencial sufrida por la Comunidad Autónoma según su propio criterio. En efecto, al algún momento parece darse a entender que lo que la actora teme, y frente a lo que reacciona, es que, creado o reformado por aquella Orden el Registro de Empresas Cinematográficas, quede, por ello, privado de toda función el instrumento análogo organizado, en el ámbito autonómico, por el Decreto de la Generalidad 112/1982, de 5 de mayo, resultado al que se llegaría si la inscripción debida de las Empresas cinematográficas en el Registro estatal se impusiera como condición necesaria no sólo para que éstas pudiesen instar de las autoridades estatales actos de competencia de estas últimas, sino también para recabar de las autoridades autonómicas las autorizaciones, licencias, subvenciones y otros actos en su ámbito propio de atribuciones. Tal interpretación de los preceptos en conflicto —a partir de la cual se solicitó del Gobierno, en el requerimiento previo, la adición de una referencia expresa a las competencias autonómicas— llevaría a ver en los mismos, no sólo una afirmación competencial del Estado, sino también una contradicción con la competencia ejercida por la Generalidad para disponer en su propio ámbito, y en relación a sus atribuciones específicas, la exigencia de inscripción registral sobre las Empresas del sector cinematográfico. Y es igualmente claro que si éste fuera el sentido de las disposiciones en conflicto, sería inequívoca la voluntad de quien las adoptó de otorgar al Registro por ellas creado el carácter de instrumento no sólo general, sino también único en todo el territorio.

Esta tacha de invalidez por incompetencia no es, sin embargo, la única que parece motivar el conflicto, ya que, junto a ella, se expresa una queja con fundamentación distinta, consistente, esta vez, en negar a las instituciones centrales del Estado toda potestad para crear y gestionar un Registro como el que se considera, incluso cuando se trate sólo de articular el ejercicio de las competencias mismas que ostente el Estado en el ámbito cinematográfico, esto es, cuando, como indica el último inciso del segundo párrafo del artículo 50 de la Orden en cuestión, la exigencia de inscripción se imponga so pena de no poder alcanzar las Empresas afectadas licencias, autorizaciones, créditos o subvenciones «en materia de la competencia de la Dirección General de Cinematografía».

Sólo la segunda de las líneas argumentales expuestas puede ser objeto de consideración en el presente proceso, ya que la primera —la que parte de ver en las normas en conflicto una implícita negación de toda potestad registral autonómica en su propio ámbito— queda inequívocamente desmentida por el inciso al que se acaba de hacer referencia en el artículo 50 de la Orden considerada. Si en dicho precepto sólo se introduce la exigencia de inscripción registral como condición para recabar de la Administración del Estado los actos que ésta pueda válidamente adoptar, es claro que la disposición no impide que la Generalidad de Cataluña disponga una exigencia análoga para que las Empresas domiciliadas en Cataluña puedan instar de las autoridades de aquella región, las actuaciones de su competencia, posibilidad que no niega la representación del Gobierno en este conflicto y que, como se dijo, ha sido actualizada mediante el Decreto de la Generalidad 112/1982, de 5 de mayo. No se trata, pues, en lo que concierne a la supuesta negación de la competencia autonómica, de que, como en otras ocasiones ha señalado este Tribunal, la norma estatal no invade las competencias autonómicas sólo por el hecho de que no las mencione expresamente (cfr. Sentencia 95/1984, de 18 de octubre, fundamento jurídico 2.º). Se trata, más claramente, de que, en este caso, existe en el artículo 50 de la Orden en conflicto una explícita alusión al ámbito de aplicación de las normas reguladoras del Registro, que priva de toda consistencia a la interpretación de referencia y que, por ello, ha de llevar a situar el objeto de este proceso en la determinación de cuáles sean las potestades registrales en el ámbito de la cinematografía que pueda ostentar el Estado.

2. Dichas potestades son, como se ha expuesto en los antecedentes, negadas por la Generalidad, que entiende que sus títulos competenciales en materia de cultura, espectáculos y adecuada utilización del ocio (números 17 y 19 del artículo 148.1 de la Constitución y 4.º, 29 y 31 del artículo 9 del EAC) le atribuyen la potestad exclusiva para exigir y practicar la inscripción registral de las Empresas cinematográficas domiciliadas en Cataluña, conclusión a la que aboca también lo dispuesto en el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre transferencia de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de cultura. Como argumentación adicional afirma la parte actora que las disposiciones estatales, que imponen una nueva exigencia de inscripción sobre las Empresas afectadas, crean una duplicación de cargas innecesaria y contraria al principio de cooperación que ha de regir las relaciones entre Entes públicos territoriales en nuestro ordenamiento.

Este último alegato no puede tomarse como criterio para la resolución del conflicto, porque no encierra en sí defensa competencial alguna. Si las disposiciones traídas al proceso están, efectivamente, viciadas de incompetencia ello sólo podrá apreciarse tomando como parámetro las normas constitucionales, estatutarias y legislativas que atribuyen o delimitan competencias, pero no partiendo, como parece pretenderse, de criterios y estimaciones de política legislativa, ajenos, en cuanto tales, al ámbito propio de la jurisdicción constitucional. Esta advertencia —que se hizo ya en la Sentencia 53/1985, de 11 de abril, fundamento jurídico 1.º— sirve para situar la controversia competencial en su ámbito propio, porque la duplicidad registral supuestamente perturbadora, no podría servir de base al conflicto si se constatare la existencia de una concurrencia competencial, estatal y autonómica, para proceder a la creación y gestión de Registros administrativos en el sector que se considera.

3. A fin de llegar a una conclusión cierta sobre la competencia o incompetencia del Estado para adoptar la norma controvertida en su actual contenido, es conveniente considerar, previamente, el sentido que tiene, en los arts. 50 y siguientes de la Orden en conflicto, el instrumento registral mismo. Frente a lo que se apunta en el escrito de interposición del conflicto no es apreciar o supervisar, de modo directo, la válida constitución de las Empresas afectadas, u otros extremos relativos a la regularidad de su tráfico, aspectos éstos que, como la misma actora reconoce (páginas 12 y 13), quedan cubiertos a través de Institutos registrales diferentes. La inscripción registral está al servicio del correcto y eficaz despliegue por las administraciones públicas de sus competencias en el sector, logrando así que su labor de fomento, o sus actos de intervención y control, puedan realizarse con el conocimiento suficiente acerca del objeto sobre el que vierte en unos casos y en otros la acción de los poderes públicos. Ello es claro si se atiende al tenor literal de la norma controvertida en primer lugar (art. 50), en la que la exigencia de la inscripción registral no surge para las Empresas desde su constitución, sino sólo en la medida en que recaben de la Administración, como se viene diciendo, una determinada actuación. Y otro tanto hay que decir de la regulación de las condiciones mismas de la inscripción, que sólo podrá denegarse (art. 55) por carencias o inexactitudes en los datos aportados por las Empresas, sin que proceda, con ocasión de dicho trámite, un control de otro tipo (presente, sin embargo —y la diferencia es, como se apuntará, relevante— en el artículo 4 de la Orden de 5 de mayo de 1982, del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalidad). La carga así impuesta a las Empresas cinematográficas halla su razón de ser en la facilitación de unos datos sin los cuales la Administración no podría desenvolver sus propias tareas, o no lo podría hacer, cuando menos, con la efectividad necesaria.

Si esto es así, es claro que la actividad pública registral se presenta, en este caso, como estrictamente auxiliar o instrumental respecto de la desarrollada por los Entes que ostenten competencias de intervención y fomento sobre la cinematografía, de tal manera que el reconocimiento, ahora, del poder para desarrollar aquella actividad habría de depender de la existencia o inexistencia previa de las señaladas atribuciones en el campo de la actividad empresarial cinematográfica. Con ello queda dicho que la presente controversia no podría solventarse ni acudiendo, sin más, a lo que el artículo 149.1.8 de la Constitución dispone sobre la exclusiva competencia estatal en orden a los Registros públicos —ya que, entre otras limitaciones posibles, esta referencia lo es, fundamentalmente, a los Registros en materia de derecho privado (Sentencia 71/1983, de 29 de julio, fundamento jurídico 2.º)—, ni tampoco limitándose a constatar los títulos competenciales ostentados por la Generalidad en lo relativo a cultura, espectáculos o adecuada utilización del ocio, ya que sobre la cinematografía inciden, también, intervenciones de la Administración del Estado.

4. No ha negado la representación de la Generalidad que correspondan al Estado sobre las Empresas cinematográficas domiciliadas en Cataluña, determinadas intervenciones, aunque si ha argüido que las mismas no justifican la creación y gestión, también

estatal, del Registro que se considera. La existencia de las competencias estatales —único extremo que podría aquí considerarse— es innegable. A la Administración del Estado le corresponden, por lo pronto, como se dijo en la Sentencia 49/1984, de 5 de abril (fundamento jurídico 6.º), y en la de 7 de noviembre de 1985, determinadas funciones de calificación y clasificación de películas y le cumple, asimismo, esta vez con apoyo en el artículo 149.2 de la Constitución, una labor de fomento y apoyo sobre la cinematografía, que podrá articularse de diverso modo y que, recogida hasta hoy en una diversidad de disposiciones (también en los capítulos IV a VII de la Orden en conflicto), no es sino una expresión más de la concurrencia de los distintos poderes públicos en el fomento de la cultura (Sentencia 84/1983, de 24 de octubre, fundamento jurídico 2.º, y Sentencia 49/1984 citada, fundamento jurídico 6.º).

Si el Estado ostenta competencias de administración directa, mediante técnicas de intervención y de fomento, en el orden cinematográfico puede regular su ejercicio disponiendo la necesaria inscripción de las Empresas en un Registro público. Semejante actuación registral no entraña invasión ni menoscabada de la tarea análoga que pueda desempeñar en su ámbito propio —en materia de cinematografía— la Generalidad de Cataluña. La inocuidad sobre las competencias de ésta de la previsión y organización del Registro estatal es patente si se repara en que, disponiendo su creación y gestionándolo, la Administración del Estado no ha actuado, en sentido estricto, una competencia, esto es, una potestad definida *per relationem* a las ostentadas sobre el mismo objeto por otro Ente público. En rigor, el Ministerio de Cultura ha procedido a ordenar sólo el modo de ejercicio —en un plano, por tanto, instrumental— de sus competencias en el sector cinematográfico, disponiendo cuáles sean las condiciones para que las Empresas del ramo puedan recabar de la Dirección General de Cinematografía unas determinadas actuaciones. Al adoptar la Orden en conflicto, la Administración ha realizado una labor de organización y funcionamiento, procediendo —con incidencia directa sobre los particulares, pero no sobre otras Administraciones públicas— a regular el modo de ejercicio de sus competencias propias. Esta potestad resulta inseparable de las competencias sustantivas ostentadas sobre la cinematografía y no implica negación de la correlativa potestad autonómica que sólo podría decirse menoscabada si las disposiciones traídas al conflicto dijese algo distinto a lo que manifiestamente dice, esto es, si afirmasen que el ejercicio por la Generalidad de sus competencias en este ámbito habría de tomar como exclusivo instrumento auxiliar el Registro creado por la Orden que se considera. Si en el ámbito de la cinematografía ostenta el Estado competencias y sus Instituciones centrales exigen, como indudablemente pueden hacer, una previa inscripción registral de las Empresas afectadas por los actos adoptados en virtud de aquellas competencias, es claro que el Estado puede dotarse de sus propios instrumentos registrales, siempre que al hacerlo no lesione las atribuciones de la Comunidad Autónoma.

5. En realidad, lo que parece pretender la Generalidad es condicionar el ejercicio de ciertas competencias estatales a la previa realización de un acto —la inscripción registral— por las autoridades autonómicas, propósito éste que se completa con una propuesta fórmula de «colaboración», según la cual la inscripción correspondería siempre a la Comunidad Autónoma —con efectos en todo el territorio—, comunicándose luego los asientos practicados a la Administración del Estado. Ahora bien, sobre lo ya dicho en los apartados anteriores, no es impertinente señalar que, admitida la legitimidad de la sujeción a inscripción de las Empresas del sector

para los fines señalados, la existencia de un Registro estatal, en las consideraciones actuales, se impone como necesaria. En efecto, si la inscripción registral estuviere siempre y en todo caso a cargo de las autoridades autonómicas —aplicando reglas y condiciones propias— y si, no obstante, las inscripciones registrales siguieran siendo, como indica el artículo 50 de la Orden en conflicto, condición necesaria para instar de la Administración del Estado determinados actos de su competencia, se pondría en riesgo la igualdad de acceso de todas las Empresas a las subvenciones, ayudas, licencias u otros actos de competencia del Estado, porque la diversa regulación de las condiciones de la inscripción en cada uno de los Registros autonómicos no sólo condicionaría la potestad de autoorganización del Estado para el ejercicio de sus competencias, sino que quebraría también la exigencia de igualdad básica (art. 149.1.1 de la Constitución). Tal diversidad en la regulación del acceso al Registro es notoria entre las condiciones dispuestas por la Orden del Ministerio de Cultura de 14 de mayo de 1984 y las requeridas por la Orden del Departamento de Cultura y Medios de Comunicación de la Generalidad de 5 de mayo de 1982. Así, en tanto que el artículo 55 de la primera Orden, como antes se dijo, sólo prevé la denegación de la inscripción para el supuesto de que «no sean facilitados todos los datos que en cada caso hayan de ser objeto de inscripción, o dichos datos no sean exactos», la disposición catalana añade otras dos causas para el rechazo de la inscripción (art. 4.º), como son el incumplimiento de normas o requisitos legales en la constitución de la Empresa (punto a)), y la falta de requisitos legales de capacidad en la persona titular de la Empresa o en cualquiera de los que ejerzan o hayan de ejercer cargos directivos (punto c)).

Parece claro que esta diferenciación normativa, de acogerse ahora las pretensiones de la Generalidad, habría de determinar una desigualdad entre las Empresas, constitucionalmente rechazable, por lo que afecta a sus relaciones con la Administración del Estado. Ello permitiría concluir, pues, no sólo, como antes se ha intentado fundamentar, en la inexistencia de lesión competencial a la Comunidad Autónoma en los preceptos en conflicto, sino en la imposibilidad misma de que, vigente la carga de inscripción que se considera, su eficacia para las Instituciones centrales del Estado pudiera depender de la inscripción, según regímenes distintos en cada territorio, por las autoridades autonómicas.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que la titularidad de la competencia controvertida en este proceso corresponde al Estado.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 15 de noviembre de 1985.—Manuel García-Pelayo y Alonso.—Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begué Cantón.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Antonio Truyol Serra.—Francisco Pera Verdaguera.—Firmados y rubricados.

26302 Sala Primera. Recurso de amparo número 676/1984. Sentencia número 158/1985, de 26 de noviembre.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, don Ángel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Ángel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 676/1984, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Tomás Cuevas Villamañán, en nombre y representación de «Desguaces Mastia, Sociedad Anónima» (DEMASA), bajo la dirección del Letrado don Juan Fernando Casamayor Coloma, contra las Sentencias de 5 y 10 de julio de 1984, dictadas por el Tribunal Central de Trabajo, en los recursos de suplicación números 1.579 y 2.013 de 1984, planteados

frente a las correspondientes Sentencias de la Magistratura de Trabajo núm. 1 de Murcia, recaídas en los procedimientos 1.501 y 1.502 substanciados ante la misma. Han comparecido el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y el Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS), representado por el Procurador de los Tribunales don Carlos de Zulueta Cebrián, bajo la dirección del Letrado don Juan Fernando Casamayor Coloma, y ha sido ponente el Magistrado don Ángel Latorre Segura, quien expresa el parecer de la Sala.

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de septiembre de 1984 tuvo entrada en este Tribunal Constitucional escrito del Procurador de los Tribunales don Tomás Cuevas Villamañán, en nombre y representación de DEMASA, por el que interponía recurso de amparo contra las Sentencias del Tribunal Central de Trabajo de 5 y 10 de julio, también de 1984. De ese escrito y de los documentos que lo acompañan resulta, en síntesis, lo siguiente:

A) A resultas de accidente sufrido por diversos trabajadores al servicio de la recurrente, por la Inspección Provincial de Trabajo