

plazo previsto por el artículo 47.2 de la Ley Electoral y resulta también confuso si la definitiva falta de un tercer suplente se debió tanto a la exclusión de don Enrique Jañez Blanco como a la sustitución de uno de los candidatos titulares por otro suplente (don Manuel Rodrigo García García), lo que no debió hacerse por la Junta, si ello era determinante de la exclusión de toda la candidatura, sin dar ocasión al partido afectado de subsanar el defecto resultante.

4. Como se indicó ya en la STC 73/1986, de 3 de junio, y se ha reiterado en la muy reciente de 19 de mayo del presente año (fundamento jurídico 3.º), la Administración electoral viene obligada a poner en conocimiento de las listas presentadas cualquier posible irregularidad al objeto de permitir su subsanación. Ello es debido a que «en este específico procedimiento no ha querido la Ley dejar la suerte de las candidaturas a merced de la sola diligencia, o de la información bastante, de quienes las integran o representan, introduciendo un deber de examen de oficio para la Administración que, al operar como garantía del derecho, no puede ser desconocido sin daño para éste» (STC de 19 de mayo de 1987, fundamento jurídico 3.º), por lo que no puede pesar sobre los ciudadanos una consecuencia grave para sus derechos fundamentales que tiene su origen en la falta de la diligencia debida por parte de los Poderes Públicos en la garantía de la plena efectividad de los mismos (STC 73/1986, de 3 de junio, fundamento jurídico 2.º).

En el caso que nos ocupa, y por las razones que se mencionan en el anterior fundamento jurídico, no resulta acreditado que el comportamiento de la Junta Electoral de Zona respondiera plenamente a ese deber de colaboración con los partidos concurrentes a las elecciones al objeto de que éstos puedan subsanar en el trámite previsto por la Ley los defectos en que pudieran haber incurrido las listas presentadas. Y es claro que estando en juego el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos, que se manifiesta aquí en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, que ha de recibir un trato especialmente respetuoso y favorable en el curso de un proceso electoral en donde se plasma el principio de legitimidad democrática del ordenamiento político (STC de 25 de mayo de 1987, fundamento jurídico 2.º), dicha falta de acreditación ha de operar en beneficio del derecho constitucional cuya vulneración se alega.

14751 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 220/1984. Sentencia número 87/1987, de 2 de junio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia número 220/1984, promovido por el Gobierno, representado por el Letrado del Estado, en relación con el Decreto 495/1983, de 8 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, y la Orden de 21 de noviembre de 1983, de desarrollo del anterior, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual. Ha sido parte el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado don Manuel María Vicens Matas y Ponente el Magistrado don Antonio Truyol Serra, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. En escrito registrado en el Tribunal Constitucional el 29 de marzo de 1984, el Abogado del Estado, en la representación que le es propia, promovió conflicto constitucional positivo de competencia frente al Real Decreto 495/1983, de 8 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña, así como frente a la Orden de 21 de noviembre del mismo año, que desarrolla el Reglamento anterior. El conflicto se planteó frente a la totalidad de los preceptos de ambas disposiciones, por entender que su íntegro contenido infringía lo dispuesto en el artículo 149.1.27 de la Constitución.

2. Las alegaciones de la Abogacía del Estado pueden resumirse del modo siguiente:

a) Las disposiciones objeto de conflicto vienen a reconocer a la Comunidad Autónoma competencia calificadora o clasificadora

En consecuencia, al no constatarse que se haya dado plena aplicación a la garantía que la Ley establece en defensa del derecho de sufragio pasivo, se ha perjudicado indebidamente el derecho fundamental de quienes integran a la candidatura excluida a poder acceder a los cargos públicos en los términos previstos por las Leyes, sin que la Audiencia Territorial de Valladolid haya reparado ese perjuicio. Ello requiere ahora una Sentencia que restablezca al recurrente en la integridad de su derecho, permitiéndole que subsane la irregularidad que motivó la exclusión de su candidatura.

FALLO

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

Ha decidido:

Otorgar el amparo solicitado y, en consecuencia:

1.º Anular la Resolución de la Junta Electoral de Zona de Benavente que denegaba la proclamación de la candidatura del PSOE para las elecciones municipales de Santibáñez de Vidriales y la Sentencia de la Audiencia Territorial de Valladolid de 18 de mayo de 1987, que la confirmó.

2.º Reconocer el derecho de que se le otorgue por la Junta Electoral competente a dicha candidatura el plazo previsto en el art. 47.2 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General, para que su representante pueda subsanar la irregularidad consistente en la falta de tercer suplente de la lista y pueda así ser debidamente proclamada ésta.

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

Dada en Madrid a uno de junio de mil novecientos ochenta y siete.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Luis Díez-Picazo y Ponce de León.—Antonio Truyol Serra.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Firmados y rubricados.

de películas y material audiovisual, contrariando así lo dispuesto en la Ley 1/1982, de 24 de febrero y, ante todo, la exclusiva competencia del Estado reconocida en este campo por el artículo 149.1.27 de la Constitución. Este precepto, al atribuir al Estado la potestad para adoptar las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social», establece una norma de alcance general, común a todos los posibles medios de comunicación social. Se trata de una competencia que no queda reducida a la regulación técnica del «medio» de que se trate, sino que se extiende hasta garantizar el interés nacional en lo que se ha llamado el «proceso de comunicación». Esta disposición desempeña, en el mundo de las ideas, un papel parecido al que en el de los bienes despliega el art. 139.2 de la Constitución.

b) De otra parte, el uso y proyección de estos medios quedan sujetos, en buena medida, al régimen jurídico básico de los derechos fundamentales, régimen que, por su condición necesariamente unitaria, configura a la materia en cuestión como «básica» y de regulación exclusiva por parte del Estado. La comunicación —sobre la que versan las normas en conflicto— asume, así, el significado de un derecho fundamental, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 20.1, d), de la CE. Este mismo art. 20, en su núm. 4, configura los límites dentro de los que habrá de desplegarse el ejercicio de los derechos enunciados en este precepto, límites entre los que se cuenta «la protección de la juventud y de la infancia», comprometida en las normas en conflicto, y que no puede ser regulada sino por normas estatales.

c) Frente a estas consideraciones no pueden válidamente oponerse las competencias autonómicas sobre «cultura» y «espectáculos» (apartados 4 y 31 del art. 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). Los medios de comunicación, ciertamente, tienen que ver con la materia cultural, pero de la lectura de las disposiciones en conflicto se desprende que las mismas suponen una regulación de policía, que fija límites a un derecho de comunicación, límites que no pueden tener otro fundamento que la protección de la juventud y de la infancia antes considerada. Puede reconocerse que en esta regulación hay aspectos que se separan de dicha función limitadora, sobre la base de la fundamentación indicada, como ocurre con lo referente a las películas calificadas de «arte y ensayo» (art. 4.1, b), de la Orden de 21 de noviembre de 1983). Respecto de estas normas, la competencia estatal posee una base distinta, como son las razones de tipo fiscal que demandan un tratamiento

unitario en la definición de los elementos definidores de unos derechos tributarios que han de ser idénticos en todo el territorio, de acuerdo con la Ley 1/1982, de 24 de febrero. En cuanto a las medidas de protección del derecho de propiedad industrial (disposición transitoria segunda, b), de la Orden de 21 de noviembre), la competencia exclusiva sobre la materia por parte del Estado trae su causa de lo dispuesto en el art. 149.1.9 de la Constitución.

Junto a lo dicho, la competencia cultural de la Comunidad Autónoma no podría tampoco amparar las disposiciones en conflicto por otras razones. Porque, en primer lugar, tal competencia es esencialmente de fomento, sin que pueda proyectarse, como en el caso de las normas en cuestión, en el ámbito de las medidas de policía. En segundo lugar, porque la competencia sobre cultura es una falsa competencia exclusiva; en este punto, el art. 149.1.27 de la Constitución ha de ponerse en relación con el art. 149.2 de la misma, reconociendo que el primero preserva un «espacio cultural español» sin perjuicio de la diversidad cultural de España. Por último, porque sería cuando menos precipitado identificar un medio de comunicación con un contenido cultural preciso, ya que no necesariamente ha de ser calificado como «culturab» el objeto de la comunicación a través del cine o de los medios audiovisuales aquí considerados.

d) Aun haciendo abstracción de los fundamentos anteriores, ha de reconocerse que la función calificadora debatida corresponde al Estado porque, de no ser así, se llegaría a la inevitable consecuencia de admitir una diversidad de calificaciones, introduciéndose, de este modo, un límite indirecto a la libre circulación de un bien jurídico. Por ello, se lesionaría el art. 139 de la Constitución si la propiedad cinematográfica o el derecho empresarial a la exhibición de películas no tuvieran igual contenido en todo el territorio.

Cuestión distinta sería la de la calificación de películas como de «arte y ensayo», medida que parece tener una finalidad destacada de fomento y no de policía. Ahora bien, el Estado, para integrar un espacio cultural entre las Regiones, ha de ostentar también en este punto competencias. De contrario, la Comunidad Autónoma no podría otorgar una calificación como ésta que, según prevé la Ley 1/1982, lleva aparejado un beneficio tributario. Si así no fuera, se llegaría a una diversidad de trato fiscal, contradiciendo lo querido por la Constitución. Por todo ello, en materia cinematográfica, las normas aplicables aquí serían sólo las estatales (Ley 1/1982, de 24 de febrero, Real Decreto 1067/1983, de 27 de abril, Orden de 30 de junio de 1983).

En cuanto al material audiovisual, la regulación estatal se halla en el Real Decreto 2332/1983, de 1 de septiembre, y en la Orden ministerial de 14 de enero de 1984. Estas normas no difieren substancialmente de las adoptadas por la Generalidad, si bien la promoción de conflicto sobre estas últimas se justifica en la necesidad de procurar que la comunicación a través de un medio se ajuste a unos mismos criterios de calificación, evitándose una diversidad de calificaciones que perjudicarán la comunicación libre.

Por todo lo expuesto, suplica el Abogado del Estado que se tenga por presentado su escrito de interposición de conflicto de competencia y que se dicte Sentencia en la que se anulen las disposiciones referidas de la Generalidad de Cataluña, declarándose la competencia del Estado para regular las materias objeto de dichas normas y para dictar los actos de calificación de películas y demás medios de reproducción audiovisual.

3. En escrito de fecha 11 de mayo de 1984 formuló alegaciones la representación de la Generalidad de Cataluña en los términos siguientes:

a) Comienza por señalar el Abogado de la Generalidad que el presente debate competencial viene a reproducir, en alguna medida, el conflicto planteado también por el Gobierno respecto del Real Decreto 194/1982, de 18 de junio, por el que reguló la Generalidad la calificación de espectáculos teatrales y artísticos (conflicto núm. 447/1982). Anuncia, así, la representación de la Generalidad que su posición en la presente litis no es sino la expuesta con ocasión de la anterior que se acaba de citar.

b) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de abril de 1984 puso fin al recurso de inconstitucionalidad núm. 182/1982, planteado por la Generalidad de Cataluña contra la disposición adicional segunda y los arts. 1 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero. Esta Sentencia guarda, ciertamente, relación con la temática ahora objeto de conflicto, si bien éste posee una dimensión parcialmente diferente, puesto que lo que ahora se discute es la competencia de la Comunidad Autónoma para dictar las disposiciones impugnadas sobre clasificación, en general, de películas cinematográficas y material audiovisual. Con todo, algunas de las consideraciones hechas en esta Sentencia han de tenerse en cuenta en el presente caso y, especialmente, la doctrina que de la misma puede derivarse, y según la cual, salvo los casos excepcionales que representan las películas de arte y ensayo y las «X» (películas que,

por su propia singularidad, atraen la competencia del Estado), correspondería a la Generalidad de Cataluña la calificación de películas cinematográficas y material similar basada en su competencia exclusiva sobre los espectáculos y la adecuada utilización del ocio (art. 148.1.19 de la CE y núms. 29 y 31 del art. 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

c) Ha de tenerse en cuenta, de otra parte, que el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de cultura, dispuso que corresponderían a ésta todas las funciones y servicios que ostentaba la Administración del Estado en materia de cinematografía, teatro, música y promoción socio-cultural. Esta medida de transferencia ha de ser tenida en cuenta, junto con las normas constitucionales y estatutarias aplicables, para dar razón de la competencia autonómica que ahora se controvierte.

Ha de subrayarse, asimismo, que contra lo argüido por la Abogacía del Estado, la normativa en conflicto no tiene un carácter limitador de las libertades reconocidas en el artículo 20 de la Constitución, en el sentido en el que sí lo tenían las medidas relativas a las películas «X», según la Sentencia de 5 de abril de 1984. Se trata, más bien, de una normativa que posee el menor grado de intensidad imaginable de intervención administrativa, pues no se recorta ningún derecho al disponer una calificación de efectos meramente orientativos y dirigidos a informar al futuro espectador de lo que puede ignorar o le conviene saber desde un punto de vista ético o moral. Por lo demás el deber instrumental de someter tanto películas como material audiovisual a una calificación previa no es sino un presupuesto técnico indispensable para que pueda la norma llevarse a efecto y sin que tal exigencia afecte en lo más mínimo al contenido básico de los derechos y libertades reconocidos en el art. 20 de la Constitución. Incluso aunque tal incidencia pudiera apreciarse, de ello no se seguiría necesariamente la pretendida competencia estatal, pues, como se dijo en las Sentencias de este Tribunal de 16 de noviembre de 1981 y de 13 de febrero y 14 de julio del mismo año, no toda ley que regule el ejercicio de los derechos y libertades a que se refiere el artículo 53.1 de la Constitución habrá de ser Ley del Estado.

Sobre lo dicho, restaría por añadir que, por ser las normas en conflicto anteriores a la Sentencia de 5 de abril de 1984, sus previsiones sobre películas «X» y de «arte y ensayo» no figuran adaptadas a los términos previstos en dicha resolución del Tribunal, no obstante lo cual, la representación de la Generalidad considera a las normas reguladoras de estas materias al margen ya del conflicto.

d) De lo expuesto se desprende la titularidad autonómica de las competencias discutidas, sobre la base de los ya citados números 29 y 31 del art. 9 del Estatuto de Autonomía. Sin embargo, y aun suponiendo la aplicabilidad aquí de los núms. 1.27 y 1.1 del art. 149 de la Constitución, la conclusión no podría ser diferente. Ocorre, en efecto, que las competencias estatales a partir de dichos preceptos constitucionales no suponen negación de las correspondientes atribuciones de desarrollo legislativo y de ejecución de la Generalidad de Cataluña, competencias que se habrían desplegado en el presente caso de modo legítimo.

Por lo demás, difícilmente podría considerarse como «básica» una cuestión —la regulación de la «escala de edades» en la calificación— que el Consejo de Ministros ha dejado a decisión ministerial. Las bases han de tener carácter general y fundamental y estar dotadas de estabilidad, al margen de que su establecimiento no puede llegar a tal grado de desarrollo que deje vacía de contenido la correlativa competencia autonómica. Cabe añadir, incluso, que la señalada «escala de edades» no ha sido objeto de regulación uniforme y estable por las diferentes disposiciones en la materia (Ordenes de 7 de abril de 1978, de 3 de junio de 1981, de 30 de junio de 1983 y de 14 de enero de 1984). Frente a esta diversidad de regulación no puede defenderse la caracterización como básica de la materia, derivando de ella, más bien, la conclusión de que estamos ante una cuestión absolutamente opinable, coyuntural o contingente. No hay, en todo caso, necesidad de que toda la producción audiovisual se ajuste a unos mismos criterios de calificación, sin que las divergencias en este punto afecten a la libre comunicación, como afirma la representación del Gobierno. Como se dijo en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1981, el principio de igualdad no puede entenderse como una rigurosa y monolítica uniformidad del Ordenamiento.

Por lo expuesto, el Abogado de la Generalidad suplica que se tenga por presentado su escrito de alegaciones y que se dicte en su día Sentencia desestimando la demanda y declarando que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

4. Por Providencia del Pleno de 28 de mayo de 1987 se señaló el día 2 de junio del mismo año para deliberación y fallo.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Antes de entrar en el examen de fondo del presente conflicto, es pertinente formular dos observaciones preliminares, referida la primera al contenido dispositivo de los preceptos controvertidos, y la segunda, a la diversidad de títulos competenciales que se han esgrimido por las partes para dar fundamento a sus contrarias posiciones. El contenido de la normativa aquí controvertida por la representación del Estado (Real Decreto 495/1983, de 8 de noviembre, de la Generalidad de Cataluña y Orden -dictada en su aplicación- de 21 de noviembre del mismo año) atañe de modo principal a la clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual, estableciendo estas disposiciones autonómicas, en tal sentido, tanto el procedimiento para obtener dicha clasificación y las modalidades con las que ésta habrá de acordarse como las consecuencias negativas que, para las Empresas del ramo, se seguirán del incumplimiento por las mismas de la carga consistente en instar tal clasificación del Departamento de Cultura de la Generalidad. Otras prescripciones se introducen junto a éstas, sin embargo, en las disposiciones referidas, pues, de una parte, el artículo 4 del Decreto 495/1983 establece determinadas reglas en orden a la exhibición pública de material audiovisual y a la exigencia de inscripción en un Registro administrativo específico de las Empresas titulares de los locales en que dicha exhibición se realice y, de la otra, la Orden de 21 de noviembre de 1983 introduce una determinada regulación sobre la exhibición y publicidad de las películas calificadas como «X» (arts. 5 y 6), además de un régimen temporal específico para la legalización del material audiovisual (disposiciones transitorias segunda y tercera).

Los títulos adelantados para fundamentar su pretensión por la representación del Estado son, según también se ha señalado en los antecedentes, los recogidos en los núms. 27 y 1 del artículo 149.1 de la Constitución. En virtud de la primera de estas reglas -viene así a decirse- la Comunidad Autónoma habría desconocido, al dictar las disposiciones en conflicto, la competencia estatal para adoptar las «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social», competencia que la Constitución reconoce sin perjuicio de las atribuciones de desarrollo y ejecución que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas y que, para el caso de Cataluña, se enuncian, efectivamente, en el art. 16 de su Estatuto de Autonomía. Se aduce también, junto a ello, que por afectar las normas en conflicto al régimen de un derecho fundamental -el «derecho a la comunicación», situado por el Letrado del Estado en el art. 20.1, d), de la Constitución- su establecimiento, teniendo en cuenta lo prevenido en el art. 149.1.1 de la propia Norma fundamental, correspondería sólo al Estado, so pena -se arguye- de resultar desvirtuada esta regla y de crearse, por lo demás, un obstáculo indebido a la libre circulación, en todo el territorio nacional, de bienes de carácter cultural (art. 139.2 de la Constitución).

De contrario, la representación de la Comunidad Autónoma ha basado la defensa de la competencia ejercida en lo establecido en los apartados 29 y 31 del art. 9 de su Estatuto de Autonomía, normas en las que se atribuye competencia a la Generalidad en lo relativo, por lo que aquí importa, al «ocio» y a los «espectáculos». Por lo demás, niega la representación de la Generalidad que, aun hipotéticamente admitida la calificación material dada a sus disposiciones por el Letrado del Estado, la competencia para dictarlas hubiera de ostentarla el Estado, pues -se sostiene- los preceptos autonómicos no se habrían apartado de las determinaciones básicas al efecto contenidas en la normación estatal ni, de otra parte, habrían incidido del modo que se dice por quien promueve el conflicto en el ámbito de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 20 de la Constitución.

2. Con carácter general, y también respecto de problemas muy próximos al que aquí se suscita, ya ha advertido este Tribunal que cuando, como ahora ocurre, se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una recta localización competencial de la materia, tanto el sentido o finalidad propia con que los varios títulos competenciales se han recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía como, junto a ello, el carácter de aquellas disposiciones y actos traídos al conflicto. En el caso actual, es pertinente recordar lo que se dijo en el fundamento jurídico 5.º de la Sentencia 49/1984, de 5 de abril, esto es, que «desde las pautas constitucionales y de los preceptos estatutarios, no puede decirse que cuando el art. 149.1.27 de la Constitución y luego el art. 16.2 del Estatuto de 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», advertencia ésta que -reiterada en el fundamento jurídico 4.º de la Sentencia 149/1985, de 5 de noviembre- debe ser

ahora tenida en cuenta para descartar que pueda ser regla de la resolución que hayamos aquí de adoptar la contenida en el número 27 del art. 149.1 de la Constitución.

Las normas, en efecto, que se contienen en el Real Decreto 495/1983 y en la Orden de 21 de noviembre del mismo año no tienen como objeto la disciplina general de un determinado medio de comunicación y de su empleo, sino, como es bien patente, el señalamiento de exigencias específicas para el desarrollo de una cierta actividad empresarial encaminada a la explotación de bienes de carácter cultural, y ello en atención exclusiva a los contenidos que puedan ser así objeto de expresión o difusión social. Con independencia de que sean necesarias precisiones ulteriores, importa constatar desde ahora que buena parte del contenido dispositivo de estos preceptos se refiere a la clasificación y a la utilización de un material (cinematográfico o audiovisual) destinado a la exhibición pública y que tal objeto de normación entra, con naturalidad, en el ámbito comprendido bajo la rúbrica «espectáculos» (art. 9.31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), sin perjuicio de que las mismas normas -considerando, desde otro punto de vista, la finalidad que ha guiado su adopción- pueden también ubicarse en el sector de actividad pública aludido en el apartado 29 del citado art. 9 («ocio»), pues es bien patente que lo procurado a través de estas disposiciones es, ya la información al público sobre el contenido de unos bienes destinados principalmente (en los circuitos comerciales que aquí se contemplan) al esparcimiento, ya, cuando se reglamenta la exhibición pública del material calificado como «X», la protección de la sensibilidad del potencial espectador. Todo ello no impide, de otra parte, que esta última identificación material del ámbito normado (actividades relacionadas con el «ocio») pase aquí a un primer plano cuando se consideran las normas que requieren la clasificación, previa a la comercialización, del material audiovisual que, no destinado a la exhibición pública, sea «reproducible en la pantalla de un aparato receptor de uso particular» (inciso primero del art. 1.2 del Real Decreto 495/1983). Por lo demás, y en virtud de razones análogas (la prevalencia de la regla competencial específica sobre la más genérica), ha de dejarse ahora de lado cualquier consideración sobre las competencias -concurrentes, como tantas veces hemos dicho- que sobre la «cultura» establece el art. 149.2 de la Constitución.

La determinación, así preliminarmente obtenida, de cuál sea la caracterización sustantiva que, con relevancia competencial, con venga a las disposiciones en conflicto no permite, sin embargo, resolver, sin precisiones adicionales, el presente litigio, pues ha de examinarse -según la representación actora ha propugnado- si en el caso actual concurren conexiones relevantes de otro tipo que hubieran de llevar a matizar o a negar, para algún supuesto, la competencia en estas materias de la Comunidad Autónoma y, con ella, la regularidad constitucional y estatutaria de las disposiciones cuya adopción ha dado origen a este conflicto.

3. Semejante matización debe formularse ahora respecto de la calificación de películas cinematográficas que se contempla en el apartado 1 del art. 4 de la Orden de 21 de noviembre de 1983, previéndose, ya la identificación de aquellas con el signo «X» (cuando tengan «carácter pornográfico o hagan apología de la violencia»), ya su definición como «películas de arte y ensayo» (en el caso de que «revistan interés cultural o signifiquen una experimentación en el lenguaje cinematográfico»); ya, en definitiva, su calificación como «películas para salas comerciales».

En atención al ordenamiento actual de esta materia, las dos primeras calificaciones no pueden ser dispensadas por las autoridades autonómicas. La calificación de una película como de «arte y ensayo» o su identificación con el signo «X» lleva aparejada en la legislación estatal (Ley 1/1982, de 24 de febrero) una serie de efectos de carácter fiscal cuya adjudicación no puede realizarse sino de una manera uniforme en todo el territorio, al corresponder a impuestos y exacciones estatales. Así, las películas «X» quedan sujetas a una exacción parafiscal y a un tipo agravado del impuesto sobre espectáculos públicos (arts. 3 y 4 de la Ley citada) y así, también, la exhibición comercial de las películas de arte y ensayo resulta exenta del deber de tributar por el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (art. 8). Este peculiar régimen fiscal ha de encontrar una aplicación uniforme, pues sería inconciliable con lo prevenido en el art. 149.1.1, en relación con los deberes tributarios en presencia (art. 31.1 de la misma norma fundamental), la existencia de este punto de una potencial diversidad de criterios para la adjudicación de unas calificaciones que así operan como presupuesto de tratamientos específicos respecto de impuestos y exacciones estatales.

En este punto, por ello, hemos de llegar a la misma conclusión que fue obtenida en la STC 49/1984, ya citada, reconociendo ahora la exclusiva competencia estatal para otorgar las calificaciones correspondientes a las películas «X» y de «arte y ensayo» y la consiguiente invalidez, por vicio de incompetencia, de lo prevenido en el núm. 1.º del art. 4 de la Orden de 21 de noviembre de 1983, del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña, en

donde quiso afirmarse la competencia autonómica al efecto. Afirmación competencial que, por lo demás, no ha sido sostenida en este proceso por parte de la representación de la Generalidad, para la cual, teniendo en cuenta lo resuelto en la referida STC 49/1984, las disposiciones que así hemos de declarar nulas habrían de quedar ya «al margen» del conflicto.

4. Las concretas calificaciones cuyo otorgamiento ha de considerarse así de competencia estatal se inscriben, según advertimos, en el más amplio contexto de la ordenación autonómica de la clasificación de las películas cinematográficas y del material audiovisual, regulación cuyo examen, desde la perspectiva competencial que aquí importa, ha de ser ahora emprendido, pues también a ella, en su conjunto, se extiende la controversia planteada. Antes, sin embargo, de proceder a dicho examen, se han de considerar los preceptos que, en las disposiciones en conflicto, disciplinan objetos distintos a las clasificaciones en cuestión. No se ordenan a la regulación de su obtención y efectos, así, las normas que en el Decreto (art. 4) y en la Orden en conflicto (arts. 5 y 6, segundo párrafo) disponen, respectivamente, el régimen de exhibición pública, en determinados locales, del material audiovisual y el tratamiento de las películas «X» en punto a la actividad de fomento de la Generalidad, a la cuota de pantalla y licencias de doblaje y a la publicidad, en fin, del material cinematográfico objeto de dicha calificación.

Unas y otras de estas determinaciones normativas no resultan ajenas a la competencia específica de la Comunidad Autónoma sobre espectáculos (art. 9.31 de su Estatuto de Autonomía), pues en este orden material se sitúan, sin duda, las prescripciones relativas a las condiciones para la exhibición pública del material audiovisual (art. 4 del Real Decreto 495/1983) y aquellas que disponen el modo de exhibir y realizar la publicidad de las películas «X», regulación esta última que procura, en correspondencia en la normativa estatal sobre la materia (arts. 1, 5 y 6 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero), una restricción de la incidencia social de dichas películas en atención a los posibles efectos de sus contenidos (pornográficos o apologistas de la violencia) sobre la sensibilidad que cabe presumir en los espectadores. En contra de lo argüido por la representación del Estado, sin embargo, ningún derecho fundamental —tampoco los declarados en el art. 20 de la Constitución— resulta limitado por esta regulación de policía de espectáculos, disponiendo sólo las normas autonómicas en cuestión una disciplina sobre la actividad empresarial en un ámbito cuya ordenación, en su propio territorio, corresponde a la Comunidad Autónoma y que ni tan siquiera podría decirse que innove, respecto del ordenamiento general del Estado, el marco en el que, para este sector de la actividad económica, ha de desenvolverse la libertad de empresa (art. 38 de la Constitución).

3. La clasificación —ya sólo por edades, en virtud de lo determinado en el fundamento jurídico 3.º de las películas cinematográficas y del material audiovisual es, con todo, el contenido principal de las disposiciones en conflicto, pues tanto en el Real Decreto 495/1983 como en la Orden de 21 de noviembre del mismo año se establecen —de modo pormenorizado en el segundo de estos textos— las condiciones para instar tal clasificación, el contenido de la misma, las consecuencias de la inobservancia de esta carga y, entre otros aspectos directamente relacionados con la misma, la exigencia de que la clasificación obtenida se haga constar cuando se exhiban o comercialicen las películas y el material audiovisual de que aquí se trata.

Los títulos competenciales que son de reconocer para apreciar la conformidad constitucional y estatutaria de estas disposiciones son, según preliminarmente apuntamos en el fundamento jurídico 1.º los establecidos en los apartados 29 y 31 del art. 9 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pues, de conformidad con estas previsiones estatutarias, ostenta la Generalidad competencias en orden a la regulación de las actividades relacionadas con el ocio, de una parte, y a la disciplina, de la otra, de los espectáculos públicos. Tal competencia no debe desconocerse por la sola circunstancia de que, en su ejercicio, se haya establecido, para el ámbito al que la autonomía se extiende, una específica carga sobre las Empresas del ramo, pues ni tal carga es inexistente en el ordenamiento general del Estado ni de su cumplimiento en el ámbito específicamente catalán habrá de seguirse limitación alguna de los derechos fundamentales ni impedimento o traba, constitucionalmente inadmisibles, para la libre circulación de bienes de carácter cultural en todo el territorio nacional.

La exigencia, en primer lugar, de que, con carácter previo a la exhibición de películas cinematográficas o a la venta, distribución y exhibición pública de material audiovisual, se recabe y obtenga por los interesados la correspondiente clasificación por edades del producto que se pretenda exhibir o comercializar, aparece recogida en el ordenamiento general del Estado (Ordenes de 30 de julio de 1983 y de 14 de julio de 1984) y no podría decirse, por lo mismo, que, estableciendo en su ámbito propio dicha carga, haya introducido la Generalidad un límite nuevo y distinto sobre la libertad de

empresa (art. 38 de la Constitución) respecto de los existentes, para esta actividad, en el resto del territorio. De otra parte, las normas autonómicas que disponen tal clasificación y que regulan su procedimiento de obtención y sus efectos no son ajenas a las competencias consideradas por las razones que dice el Letrado del Estado, esto es, por que, estableciéndolas, la Generalidad haya venido a entorpecer la circulación de los bienes de que aquí se trata o bien porque, interesando la clasificación misma a un derecho fundamental (el derecho «a comunicar»), su determinación habría de corresponder, so pena de alterar el régimen unitario que tal derecho reclamaria (art. 149.1.1), a las instituciones centrales del Estado. Estas conexiones, de las que nacería la competencia estatal que así se defiende, no son aquí de apreciar. No lo es, en primer lugar, la presunta quiebra de lo prevenido en el art. 139.2 de la Constitución, pues es claro que nunca podrá considerarse «obstáculo» para la libre circulación de bienes en todo el territorio el efecto que se siga de la aplicación de una norma que resulta, por su objeto y por su contenido, de indiscutible competencia autonómica, llevando la argumentación contraria, más bien, a una inadmisibles constricción de las potestades autonómicas en aras de un entendimiento del principio de unidad del mercado que no se compecede con la forma compleja de nuestro Estado. Todo ello sin perjuicio de que en el segundo párrafo del art. 2 del Decreto en conflicto se excepciona de la carga en cuestión a las Empresas que, con domicilio social fuera de Cataluña, hubieran obtenido la correspondiente clasificación «de otros organismos estatales o autonómicos competentes».

Esta última precisión, como es obvio, ha de completarse con la advertencia de que la calificación así realizada por la Generalidad dentro de su ámbito territorial es compatible con las que puedan realizar el Estado y otras Comunidades Autónomas, con competencia para ello, en sus ámbitos territoriales respectivos. Y teniendo en cuenta, en todo caso, la exclusiva competencia estatal, antes recordada, respecto de la calificación como «X», o con la mención «arte y ensayo», razón por la cual cada una de estas dos calificaciones podrá ser otorgada por los órganos centrales del Estado competentes en la materia y, desde luego, con eficacia en todo el territorio nacional, a cualquier película, incluso en el caso de que ésta haya sido previamente calificada de acuerdo con la Orden del Departamento de Cultura de la Generalidad, aquí considerada, como «película para salas comerciales».

Ciertamente, la admisión de una competencia autonómica como la aquí controvertida puede llevar aparejada la consecuencia de que, en diversas partes del territorio nacional, un idéntico objeto (película cinematográfica o material audiovisual) reciba una diversa clasificación en virtud de la edad del público al que pueda considerarse correctamente destinado, pero tal efecto —conatural a la pluralidad de criterios que, en este extremo, pueden válidamente coexistir en los distintos ordenamientos territoriales— no incide de modo negativo sobre libertad alguna de las consagradas en el artículo 20.1 de la Constitución ni habrá de deparar, por lo mismo, un régimen distinto de éstas en lo que llama el Letrado del Estado el «espacio cultural español». Para llegar a esta conclusión basta con advertir que la clasificación por edades aquí examinada tiene un simple carácter indicativo (art. 4.2 *in fine* de la Orden de 21 de noviembre de 1983), de tal modo que la hipotética diversidad en la clasificación de un mismo material, cinematográfico o audiovisual, no determinará diferencia alguna en sus posibilidades de difusión, por exhibición o por comercialización, o en el acceso al mismo. La razón de nuestra resolución no ha de ser aquí diversa, en definitiva, de la que, respecto de un objeto similar pero con regulación de signo diferente, se expresó en la STC 153/1985, de 7 de noviembre (fundamentos jurídicos 5.º y 6.º), en la que hubo de decidirse sobre la controvertida competencia de la Generalidad de Cataluña en orden a la calificación de espectáculos teatrales y artísticos. Ahora, como entonces, ha de resultar determinante en orden al reconocimiento de la correspondiente competencia autonómica el carácter de las calificaciones en cuestión, carácter «meramente orientador» en el presente caso y, por lo mismo, inocuo respecto de las libertades enunciadas en el art. 20.1 de la Constitución.

6. Las consideraciones anteriores llevan, pues, a rechazar la pretensión formulada por la representación del Estado en todo lo que se refiere a la calificación de películas con el signo «X» o con el distintivo «arte y ensayo», correspondiendo las demás determinaciones presentes en las disposiciones en conflicto a la competencia de la Comunidad Autónoma. Tampoco, en fin, puede contrariar tal competencia lo argüido por el Letrado del Estado, con invocación de la competencia estatal en orden a la legislación sobre propiedad intelectual e industrial (art. 149.1.9 de la Constitución), respecto de la disposición transitoria segunda, b), de la Orden de 21 de noviembre de 1983. Ni esta norma pretende alterar la legislación del Estado en materia de propiedad intelectual ni su objeto es otro, como es patente, que el de exigir la acreditación de la titularidad sobre el material audiovisual que pretenda ser legalizado.

FALLO

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

Ha decidido:

1. Declarar que la competencia para otorgar la calificación «X» o «arte y ensayo» para las películas cinematográficas corresponde al Estado, siendo, en consecuencia, nulas las disposiciones contenidas en los apartados a) y b) del núm. 1 del art. 4 de la Orden de 21 de noviembre de 1983, del Departamento de Cultura de la Generalidad de Cataluña.

2. Declarar que la competencia ejercida por la Generalidad de Cataluña en el art. 2 del Real Decreto 495/1983 no invade la

14752 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 496/1984. Sentencia núm. 88/1987, de 2 de junio.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; doña Gloria Begué Cantón, don Angel Latorre Segura, don Francisco Rubio Llorente, don Luis Díez Picazo, don Antonio Truyol Serra, don Fernando García-Mon González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Miguel Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer y don Luis López Guerra, Magistrados, ha pronunciado,

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 496/1984, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado y defendido por el Abogado don Ramón Gorbs i Turbany, frente al Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, en relación con la Orden de 28 de febrero de 1984 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, sobre concesión de ayudas y subvenciones en materia de turismo, siendo Ponente el Magistrado don Francisco Rubio Llorente, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito que quedó registrado en este Tribunal el 4 de julio de 1984, el Abogado don Ramón Gorbs i Turbany, en nombre del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, plantea conflicto positivo de competencia respecto de la Orden de 28 de febrero de 1984, del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, que regula el procedimiento sobre concesiones de ayudas y subvenciones del Estado en materia de turismo, tras haber sido inatendido el correspondiente requerimiento de incompetencia dirigido al Consejo de Ministros, por acuerdo adoptado en su reunión de 30 de mayo anterior.

2. Considera el Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que la mencionada Orden vulnera la competencia de dicha Comunidad Autónoma, por lo que solicita de este Tribunal que declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña, y ello en base a los siguientes fundamentos jurídicos.

A) El art. 148.1.12 de la Constitución prevé que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias respecto de la promoción y ordenación del turismo dentro de su ámbito territorial. En el período preautonómico el Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, transfirió ya determinadas competencias en materia de turismo a la Generalidad de Cataluña, que quedaron consolidadas en virtud de la Disposición adicional sexta de su Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre. Por su parte, el art. 9.12 del propio Estatuto atribuye a la Generalidad, con carácter exclusivo, la competencia en materia de turismo, correspondiéndole, en mérito a lo establecido en el art. 25.2 del mismo texto las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, incluida la inspección, en relación con dicha materia. Aprobado el Estatuto, se dictó el Real Decreto 3168/1982, de 15 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad en materia de turismo, señalándose en el primer párrafo del apartado A) de su anexo que la competencia exclusiva de la Generalidad se ejercerá sin otras limitaciones que las facultades reservadas al Estado por la Constitución.

B) Uno de los aspectos esenciales de la función ejecutiva es la actividad administrativa de fomento, competencia ésta de la Generalidad de Cataluña en materia de turismo, que a través de la Orden ahora impugnada pretende arrogarse la Administración

competencia estatal, entendido el precepto con arreglo a lo que se dice en el fundamento jurídico 5.º de esta Sentencia.

3. Declarar que las demás competencias ejercidas o reguladas mediante las disposiciones en conflicto corresponden a la Generalidad de Cataluña.

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

Dada en Madrid a dos de junio de mil novecientos ochenta y siete.—Firmado: Francisco Tomás y Valiente, Gloria Begué Cantón, Angel Latorre Segura, Francisco Rubio Llorente, Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Antonio Truyol Serra, Fernando García-Mon y González Regueral, Carlos de la Vega Benayas, Eugenio Díaz Eimil, Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, y Luis López Guerra.—Rubricado.

Central, bajo la cobertura formal de la Disposición adicional decimosexta de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984 y del punto 5 del apartado B) del anexo del Real Decreto 3168/1982 de traspaso de servicios antes citado. Aquella Disposición adicional faculta a los correspondientes Ministerios para establecer las normas reguladoras de la concesión de ayudas y subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado que no tengan en los mismos asignación nominativa. El Real Decreto 3168/1982 dispone, en el punto mencionado, que las subvenciones que la Administración del Estado puede conceder a instituciones, entidades, empresas o agrupaciones de las mismas radicadas en Cataluña se tramitarán a través de la Generalidad, cuyo informe, caso de ser negativo, tendrá carácter vinculante.

Pero, arrancando de estas premisas, la Orden impugnada intenta retener competencias en favor de la Administración del Estado que ya no le corresponden, en cuanto que: 1) en el procedimiento establecido en aquella para otorgar subvenciones o ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado carentes de asignación nominativa, la única intervención que se reconoce a la Comunidad Autónoma es la de emitir un informe que, caso de ser negativo, será vinculante; 2) en el caso de que las subvenciones y ayudas hayan sido asignadas nominativamente en los Presupuestos Generales del Estado, la única intervención de la Comunidad Autónoma es el pago de las sumas correspondientes.

No niega con ello el Abogado de la Generalidad que la Administración del Estado pueda conceder subvenciones o ayudas económicas en materia de turismo a entidades, instituciones o empresas radicadas en Cataluña, posibilidad admitida por el Real Decreto 3168/1982, sino la pretensión monopolizadora de la actividad de fomento del sector turístico por parte del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, cuando la competencia ha sido asumida por Cataluña con carácter exclusivo.

En este sentido, la Orden de 28 de febrero de 1984 olvida que la norma 10.ª del anexo III de la propia Ley 44/1983 obliga a la Administración a situar a disposición de las Comunidades Autónomas que deban administrar subvenciones o transferencias a favor de terceros los fondos correspondientes a su financiación. Por otra parte, esta obligación deriva del carácter exclusivo con que la Generalidad de Cataluña ha asumido la competencia en materia de turismo, pues, en caso contrario, resultaría vulnerado el art. 4 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas que, entre los principios rectores de la administración financiera de las mismas, consagra el de la suficiencia de recursos para el ejercicio de las competencias propias.

Por ello resulta ineludible, salvo que la autonomía financiera de la Comunidad quiera ser reducida a un enunciado carente de trascendencia, que las asignaciones en materia de turismo contenidas en los Presupuestos Generales del Estado sean transferidas a la Generalidad, para ser administradas y gestionadas por el Ejecutivo autonómico, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 15.5 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas.

3. Por providencia de 5 de julio de 1984, la Sección Tercera del Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el conflicto positivo de competencia formulada por el Abogado de la Generalidad de Cataluña y dar traslado al Gobierno de la Nación para que, en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones considerase convenientes, así como dirigir comunicación al Presidente de la Audiencia Nacional para conocimiento del planteamiento del conflicto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la misma, y publicar su formalización en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña».

4. Por escrito fechado el 13 de septiembre de 1984, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno, se opuso a las pretensiones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, solicitando que se declare la titularidad estatal de la competencia controvertida, en base a las alegaciones que a continuación se exponen resumidamente.