

Sentencia 153/1989, de 5 de octubre, del Pleno del Tribunal Constitucional

Conflicto positivo de competencia núm. 94/1985.

Ponente: D. Carlos de la Vega Benayas

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 94/85, promovido por la Generalidad de Cataluña, representada por el Letrado don Manuel María Vicens Matas, frente al Gobierno de la Nación, en relación con la Orden de 26 de septiembre de 1984 del Ministerio de la Presidencia, que regula la realización de películas cinematográficas en coproducción. Ha comparecido representando y defendiendo al Gobierno de la Nación el Abogado del Estado. Y ha sido Ponente el Magistrado don Carlos de la Vega Benayas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

(...)

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La Generalidad de Cataluña plantea el presente conflicto de competencia frente al Gobierno por entender que los arts. 2, 3 y 4 b), última proposición, y c), última proposición, de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 26 de septiembre de 1984 («BOE» de 29 de septiembre), invaden las competencias propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña, atinentes a la cinematografía, que resultan de los arts. 148.1.17.^a y 19.^a, y 149.3 de la C. E., así como de los arts. 9.4, 9.29 y 9.31 del Estatuto de Autonomía (EAC), que le confieren competencia exclusiva en materia de cultura, espectáculos y adecuada utilización del ocio. Se funda, asimismo, en que la materia de cinematografía le fue transferida por Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, y en definitiva la cuestión que plantea en si la Administración Central ha de retener todas las competencias ejecutivas que supone la aplicación de la Orden de 26 de septiembre de 1984, sobre coproducción hispano-extranjera de películas cinematográficas.

El citado Real Decreto 1010/1981, cumpliendo el acuerdo de la Comisión mixta de transferencias de 12 de noviembre de 1980 (apartado B.1), puntualizó, en efecto, que incumbían a la Generalidad todas las funciones y servicios que ostentaba la Administración del Estado en materia de cinematografía, teatro, música y promoción socio-cultural, sin otras excepciones que las relacionadas con los ámbitos estatal e internacional y el Fondo de Protección a la Cinematografía, de lo que sólo se transfirió a la Comunidad el porcentaje, determinable por convenio, de la parte del Fondo para subvenciones de películas de especial calidad o para menores.

La Orden tachada de invasora de la competencia autonómica establece en sus arts. 2 y 3 que el productor español que desee obtener la nacionalidad española para una película que realice en coproducción, deberá solicitar de la Dirección General de Cinematografía de la Administración del Estado la previa aprobación del proyecto, llevando implícita la resolución aprobatoria de éste la concesión del permiso de rodaje.

Por su parte, el art. 4.b) y c) atribuye a la Dirección General determinadas funciones ejecutivas, concretamente las de poder admitir excepciones a las reglas generales de que las coproducciones han de realizarse por elementos técnicos y artísticos y por servicios que posean la nacionalidad de alguno de los países a que pertenecen los coproductores (apartado b), o de que las películas sean dirigidas por un solo Director (apartado c).

2. Considera la Generalidad que la Cinematografía no se vincula al concepto genérico de medios de comunicación social, sino que puede comprenderse, sin objeciones, en el capítulo específico de los espectáculos, respecto del que la Generalidad dispone de competencia exclusiva (art. 9.31 del EAC); si bien algunos aspectos de la actividad cinematográfica pueden

también encontrar su encaje en otros títulos competenciales como la «cultura» y «la adecuada utilización del ocio», que responden a materias sobre las que la Generalidad goza asimismo de plenas competencias, sin excluir las correlativas del Estado en lo que se refiere al patrimonio cultural común a todos los españoles.

Asimismo estima la Generalidad, en cuanto a la potestad ejecutiva, que ésta comprende toda la acción administrativa que haya de llevarse a cabo para el cumplimiento de las disposiciones normativas relativas a la cinematografía; y que, incluso, cuando aquellas disposiciones provengan de la incorporación al Ordenamiento interno de las estipulaciones de los tratados internacionales válidamente celebrados (art. 96 de la C. E.), la Generalidad de Cataluña seguirá ostentando la competencia para adoptar las medidas necesarias para la ejecución de lo convenido, según preceptúa el art. 27.3 del Estatuto. En este sentido, las funciones del Estado relacionadas con el ámbito internacional a que alude el Real Decreto de traspasos, no tienen nada que ver con los actos de aprobación concreta de los proyectos de películas realizados en régimen de coproducción, toda vez que aquellas funciones, en el caso de la coproducción cinematográfica, se han de entender necesariamente referidas al poder de hacer tratados o acuerdos con otros países, y no a la intervención administrativa que dimana de la normativa sobre coproducciones aunque uno de los productores sea extranjero.

Para la Generalidad es evidente que las actuaciones previstas en los arts. 2 y 3 son una típica expresión de poderes ejecutivos que en Cataluña ha de desplegar la Generalidad con arreglo a los preceptos constitucionales y estatutarios antes mencionados y al Real Decreto de traspasos 1010/1981, también citado, y asimismo que en cuanto al órgano que designa el art. 4, b) y c) de la Orden, son funciones que en la Comunidad Autónoma de Cataluña corresponden a la Dirección General de Actividades Artísticas y Literarias del Departamento de Cultura, de acuerdo con los preceptos antes referidos de la C. E. y del EAC, en relación con lo previsto en el art. 3, *in fine*, del Decreto 163/1982, de 10 de junio, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, respecto del cual no se ha planteado conflicto ni controversia alguna.

3. Por su parte, el Gobierno, como ya se ha expuesto con detalle en los antecedentes, más que el de «espectáculos» o «adecuada utilización del ocio», considera que el título competencial predominante es el de «cultura» o «servicio de la cultura» (art. 149.2 C. E.), atribución fundamental del Estado, de la que no puede privársele, pese a la competencia reconocida a la Comunidad (art. 148.1.17 C. E.), que en modo alguno es exclusiva, como aquélla pretende. El «cine», para el Abogado del Estado, es un producto cultural, manifestación creativa de los que en él intervienen, que, al igual que la pintura o la música, forma parte del patrimonio cultural de un pueblo. De ahí la norma competencial del núm. 2 del art. 149 de la Constitución, ya que, en su opinión, sus vertientes de espectáculo o de ocio son aspectos añadidos, explicables como arte de nuestro tiempo, con sus notas de masificación y explotación comercial. Por tanto, las reglas alegadas por la Comunidad -espectáculos y ocio- con carácter de exclusividad, no pueden privar al Estado de su competencia en materia de cultura, ni aun a la vista del Real Decreto de traspaso aludido. Se trataría, según el tenor de la STC 49/1984, más que de un reparto competencial, de una concurrencia de competencias, y por ello, como desde esa perspectiva no puede hablarse de funciones normativas y ejecutivas para discriminar la competencia recíproca, habrá que acudir a otros criterios que permitan reconducir las funciones administrativas (normativas o ejecutivas) en la materia a la órbita estatal o a la autonómica. Para el representante del Gobierno el criterio prevalente no es otro que el de «relaciones internacionales», que es materia de competencia exclusiva del Estado, según el núm. 3.º, art. 149 C. E., criterio que aplica a la vista de las implicaciones de aquel orden -internacional- que se derivan de los preceptos de la Orden impugnada como invasora de las competencias autonómicas, amén de otros datos significativos, de lo que después se hablará.

4. De las posiciones contrapuestas de las partes se advierte, pues, que ambas intentan la aplicación a la materia «cinematografía», y en este caso concreto, de reglas diversas y dispares para fundar su respectiva competencia, sea la de cultura (149.2 C. E.), fomento de la cultura (148.1.17), adecuada utilización del ocio (148.1.19), o bien espectáculos y ocio (9.4, 29 y 31 Estatuto, cuando no la de relaciones internacionales (149.1.3) que es en la que más insiste el

Gobierno, relacionándola, para afirmar su tesis, con otras reglas, tales como la de la ejecución y cumplimiento de tratados (27.3 Estatuto), régimen aduanero y arancelario (149.1.10 C. E.), de divisas y control de cambios (149.1.11) y, en fin, sistema fiscal y tributario general (149.1.14).

Constituye la cinematografía, en efecto, una actividad que puede subsumirse en diversas reglas competenciales, constitucionales y estatutarias, lo que no es sino consecuencia de su complejo carácter como fenómeno cultural, social, económico e industrial, pues de todos estos matices o aspectos participa. Será después el sentido y finalidad de las diversas normas objeto de conflicto lo que marque el aspecto predominante, según incidan más o menos en el factor artístico o creador, en el internacional, en el comercial o en el industrial, cuando no en el mero o simple entretenimiento, desembocando con el reconocimiento del predominio de uno u otro aspecto en el del título competencial de aplicación preferente.

Prueba de ello son las distintas resoluciones recaídas en materias cinematográficas sometidas a este Tribunal, determinando en cada una de ellas el título competencial preferente. Se ha tenido en cuenta, por ejemplo, la aplicación de medidas de carácter fiscal -SSTC 49/1984 y 87/1987 -, o las restrictivas que implican limitaciones de derechos reconocidos en el art. 20 C. E. -SSTC 49/1984 y 153/1985 -, o bien la actividad registral dirigida al control del ejercicio de las competencias estatales, para atribuir en unos casos la competencia al Estado -STC 157/1985 -. En otros se ha considerado la «cultura» como la regla más fuerte para atribuir la competencia al Estado, como medida de fomento, en los supuestos de cine de arte y ensayo, como actividad de estímulo de bienes culturales (STC 49/1984), o bien estableciendo que la «cultura» es competencia compartida, para declarar la de la Comunidad catalana en cuanto a las películas de especial interés o más adecuadas para la infancia que se exhiban en su territorio, y competencia exclusiva de esa Comunidad para la concesión de licencias de doblaje a las Empresas distribuidoras domiciliadas en Cataluña -STC 106/1987 -.

En otros casos, sin embargo, se ha aplicado como predominante la regla relativa a espectáculos, es decir, en los que el cine es visto como medio de diversión o distracción, que es la mayor parte de los supuestos. Sucedió así en materia de cuotas de pantalla y distribución, como medidas dirigidas al entretenimiento o distracción del público -SSTC 143/1985, y 87/1987 -, en relación con las normas competenciales autonómicas (9.29 y 31 del EAC) relativas a «espectáculos» y «ocio» en su propio territorio; así también en lo relativo al Fondo de Protección a la cinematografía, contemplada ésta en el caso como espectáculo -STC 149/1985 - y, en fin, en lo que respecta al signo «S», en tanto que información al espectador y encuadrable en aquel rótulo -STC 153/1985 -. Casos todos estos en los que la titularidad de la competencia se reconoció a favor de la Generalidad, en tanto que titular de la competencia plena en materia de espectáculos.

5. Como se dijo en varias de las Sentencias antes citadas, cuando 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 calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso. -Así, últimamente, en SSTC 252/1988 y 13/1989 -.

Se han citado ya los títulos competenciales. En cuanto a la disposición en conflicto, Orden de 26 de septiembre de 1984, tiene como objeto regular el procedimiento de atribución de la nacionalidad española a las películas producidas en régimen de coproducción hispano-extranjera, para lo cual establece una serie de requisitos documentales e informes, otorgando al Organismo de la Administración Central -Dirección General de Cinematografía- la competencia para resolver sobre la aprobación del proyecto de coproducción, que en caso afirmativo llevará implícita la concesión del permiso de rodaje, y más tarde el reconocimiento de la nacionalidad española si la película se adecua al proyecto.

Como es lógico, los efectos de esa concesión de nacionalidad -expresión que hay que entender en sentido analógico o como una licencia del lenguaje que no produce ninguna aproximación,

hablando con rigor jurídico, entre la materia aquí debatida y la que se delimita en el art. 149.1.2 de la Constitución-, consistirán básicamente en un tratamiento más favorable para las películas coproducidas, en particular la posibilidad de acceder a diversas subvenciones previstas en la normativa en vigor y al régimen de cuotas de pantalla y distribución, medidas estas, como es sabido, de fomento al cine español. Se trata, por tanto, de unas medidas de protección económica directa o indirecta al productor o a los coproductores, previo cumplimiento de unos requisitos determinados, todo ello con el objeto de un favorecimiento al coproductor y al distribuidor de películas coproducidas, facilitando la actividad de un sector económico de gran trascendencia en la sociedad actual como es el cine.

En efecto, un examen del contenido de la Orden muestra que la misma se limita a regular los requisitos que se han de cumplir en la coproducción de películas, y su sentido y trascendencia es, por tanto, de índole económica e industrial, al hacer accesibles, mediante el cumplimiento de dichos requisitos y la consiguiente obtención de la nacionalidad española, determinadas ayudas económicas a las películas realizadas en régimen de coproducción. En definitiva, la finalidad de la norma no es otra que el favorecimiento de la industria cinematográfica española, permitiendo que las películas realizadas en régimen de coproducción reciban la consideración de películas españolas y, con ello, acceder a iguales ayudas que las de producción íntegramente nacional.

No contiene la Orden más datos relevantes. Y no parece que los títulos esgrimidos por las partes se adecuen plenamente a la mencionada finalidad de la misma. Ahora bien, la búsqueda del título competencial más adecuado al sentido y disposición de una norma no se limita necesariamente a los que las partes consideran más pertinentes. Aunque no sea ello frecuente, puede ser necesario recurrir a títulos no indicados por las partes cuando ello resulte, en opinión de este Tribunal, más acorde con el objeto de la disposición controvertida.

Y en el presente supuesto, el título más pertinente, por encima de los señalados por las partes, es el recogido por el art. 12.1.2 del EAC, según el cual la Generalidad de Cataluña posee competencia «exclusiva» sobre industria «de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, en los términos de lo dispuesto en los arts. 38, 131 y en los núms. 11 y 13 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución» (art. 12.1 EAC) y sin perjuicio de un amplio abanico de limitaciones derivadas de competencias estatales que poco o nada tienen que ver con la industria cinematográfica («sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear» -art. 12.1.2 EAC-). Lo cual no significa desconocer la estrecha conexión que la competencia sobre industria en materia de cinematografía posee con los títulos alegados por la Generalidad, ocio (art. 148.19 C. E.) y espectáculos (arts. 9, 29 y 31 EAC) -rúbricas en las que la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña es plena-, y sin perjuicio del título compartido de cultura.

Del marco en el que se atribuye a la Generalidad la competencia de industria, tan sólo es relevante la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la economía (art. 149.1.13 de la Constitución), expresamente recogida en el primer inciso del art. 12 del Estatuto catalán. Es claro, sin embargo, que en nada afecta a dicha competencia de ordenación económica general la asunción por parte de la Generalidad de competencias ejecutivas regladas y previstas por la propia normativa estatal.

Esta conclusión, sin embargo, no debe excusar el estudio tanto del alcance de esa competencia como de las tesis expuestas por las partes.

6. Por lo que se refiere a la competencia normativa en cinematografía, por supuesto en relación con la Orden cuestionada, y con referencia a la observación del Abogado del Estado, relativa a que la Generalidad admite la competencia normativa del Estado -pese a su alegada competencia plena en espectáculos- sobre las condiciones precisas para obtener la nacionalidad española de las películas en coproducción, conviene a su vez advertir que, no obstante la ausencia de su explicación por la Comunidad Autónoma, la objeción carece de interés o relevancia, dada la

naturaleza del título competencial que aquí se declara aplicable. Por lo demás, dado el significado de aquellas reglas, no sería razonable una diversidad de regulaciones autonómicas que variaran los requisitos para obtener la nacionalidad española con la quiebra del principio de igualdad para las Empresas de distinta domiciliación, que repercutiría discriminadamente en la obtención de los importantes beneficios, es decir, haciéndolo más o menos difícil en función de las reglas que aprobaran las diversas Comunidades. No es, por tanto, una incongruencia, como sostiene el Abogado del Estado, que la Generalidad reconozca la normativa vigente al respecto y que a la vez reclame competencias en su ejecución, ya que en cuanto a éstas no es aplicable la anterior consideración -generalidad, igualdad- relativa a las competencias normativas. No discute la Generalidad éstas. En esencia su impugnación se refiere a la determinación del órgano decisor sobre el cumplimiento o no de las reglas. Eso, por tanto, habrá de tener su reflejo en el fallo de esta Sentencia.

7. Entrando, pues, en el estudio de las competencias ejecutivas habrá que reafirmar lo expuesto antes y añadir que la competencia de ejecución indicada por la Comunidad está a su vez implícita, pero inequívocamente, reconocida por el Real Decreto 1010/1981, citado, que traspasó todas las funciones y servicios de la Administración del Estado en relación con la cinematografía a la Generalidad, con las excepciones también transcritas. Ciertamente es que las competencias derivan de la Constitución, de los Estatutos y, eventualmente, de otras normas integrantes del llamado bloque de la constitucionalidad, pero también lo es que a los Decretos de transferencias se les considera como un válido criterio interpretativo útil para determinar el alcance de la competencia. El Real Decreto 1010/1981 constituye, en ese sentido, una norma dotada de gran amplitud y generalidad -salvadas las excepciones, que no vienen al caso- respecto a la atribución competencial sobre cinematografía. En segunda conclusión, y ya más en concreto, habrá que precisar, por consiguiente, que la atribución que el art. 3 de la Orden en conflicto hace a la Dirección General de Cinematografía, así como las facultades que a este órgano se confieren en los párrafos impugnados del art. 4 b) y c), son o constituyen potestades o funciones de ejecución, relativamente a los presupuestos fijados en el art. 2 para la concesión de la nacionalidad española a las películas coproducidas con empresas extranjeras. Son facultades ejecutivas en una materia calificable como de «industria», según se ha expuesto, rúbrica en la que es competente la Comunidad. Queda sólo por ver, frente a esta conclusión, si los títulos competenciales alegados por el Gobierno pueden predominar o prevalecer sobre el indicado.

8. En cuanto al título de «cultura» ya se ha visto que, pese a constituir un título que puede ser compartido, no es prevalente en el caso, a la vista del contenido de la Orden, que hace referencia al cine en su aspecto económico e industrial y no como promoción cultural. Más insistencia hace el Abogado del Estado en su apelación a las «relaciones internacionales» como título competencial excluyente de la competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña conforme al art. 149.1.3 C. E.

Pero tampoco es aceptable esta tesis. No hay nada en la Orden cuestionada que permita, en efecto, considerar que su contenido tenga relación, ni siquiera lejana, con lo que comúnmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimiento de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.), ni tampoco, por otra parte podría llegar a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla «relaciones internacionales». Cuestión distinta sería la de la ejecución de los tratados (art. 93 C. E.), responsabilidad del Estado, pero que tampoco excluiría en la medida precisa la participación ejecutiva de la Comunidad Autónoma de Cataluña como prevé el art. 27.3 de su Estatuto, en lo que dichos tratados «afecten a las materias atribuidas a su competencia, según el presente Estatuto».

Por tanto, la interpretación que en este punto hace el Abogado del Estado, de que por implicar eventualmente la aplicación de tratados internacionales, la competencia corresponde necesariamente al Estado y que el mencionado art. 27.3 del Estatuto de Cataluña únicamente obliga a la Comunidad a eliminar obstáculos para que el Estado, único competente, pueda ejecutar los tratados, es incompatible tanto con la letra del propio artículo, como con el sentido

general de la distribución competencial diseñada por la C. E. y los Estatutos de Autonomía. De tal forma que el hecho de que pueda haber tratados -posibilidad que expresamente contempla la Orden en su art. 4, *in initio*- es irrelevante en principio -y sin perjuicio de la responsabilidad internacional del Estado-, como criterio competencial en un sentido o en otro: ni atrae la competencia hacia el Estado en virtud de la regla del 149.1.3 C. E., ni el art. 27.3 del Estatuto de Cataluña la atrae para la Comunidad Autónoma, puesto que, como se deduce del tenor del mencionado artículo, se aplica a lo que ya sea competencia autonómica en virtud de las reglas competenciales materiales incluidas en el propio Estatuto.

9. Eliminada la relación nuclear de la Orden con la materia «relaciones internacionales», conviene examinar los otros aspectos a los que alude el Abogado del Estado, todos ellos, por lo demás, tangenciales y no decisivos para aceptar su postura. En efecto, que el tema afecte a sujetos y medios extranjeros (no internacionales como se indica), no es significativo, pues no impide que se trate de un acto interno de aplicación de una normativa de carácter interno. Estando muy alejada toda la materia del núcleo del art. 149.1.3 C. E., no se adivinan ni por el contenido ni por las implicaciones de los actos de ejecución qué rasgos internacionales operan y son suficientes para atraer la materia hacia dicha regla competencial. El Abogado del Estado, por su parte, tampoco proporciona argumentos que lleven a variar dicha opinión.

La representación del Estado alega que el ámbito de discrecionalidad de las facultades ejecutivas impugnadas impide considerarlas como una simple aplicación-ejecución de una norma y recaba en consecuencia la competencia para el Estado, teniendo en cuenta que dicha discrecionalidad tiene aspectos de carácter internacional. El ámbito de discrecionalidad se presenta en la petición de informes y en la posibilidad de excepcionar alguno de los requisitos necesarios para otorgar la nacionalidad española a las películas coproducidas. En ambos supuestos puede afirmarse que los actos discrecionales comprendidos por tales facultades son de una escasa entidad y, en cualquier caso, de irrelevancia internacional manifiesta. En efecto, la importancia o trascendencia es prácticamente nula en los informes que eventualmente puedan pedirse a organismos extranjeros competentes, teniendo en cuenta que serán organismos del campo de la cinematografía y carecen de la trascendencia política que pudiera afectar a las relaciones internacionales. Tampoco puede considerarse de excesiva relevancia la capacidad de excepcionar determinados requisitos como son, en concreto, que determinados elementos personales puedan no pertenecer a algunas de las nacionalidades intervinientes en la coproducción o bien que la película sea dirigida por más de un director.

La relevancia internacional es también inexistente en el caso de los informes, dado el carácter técnico cinematográfico de los mismos. En particular, interesa advertir que estos informes no parecen incluíbles dentro de lo que el Decreto de transferencias denomina «relaciones en el ámbito internacional» que ha de entenderse en el sentido de representación de España en el campo cinematográfico, esto es, en certámenes, organismos internacionales, etc. Aquí sí se estaría ante una actividad catalogable como de relaciones internacionales, atraída por el art. 149.1.3 C. E. y de ahí su exclusión por el mencionado Decreto. Nada tiene que ver en cambio el que un organismo administrativo (estatal o autonómico) pida un informe potestativo a un organismo extranjero, no en representación del Estado, sino a los efectos de aplicar una normativa interna que así lo prevé, informe de orden técnico o artístico.

10. El Abogado del Estado alude también a la trascendencia de las competencias cuestionadas. Pero ya es afirmación reiterada de este Tribunal que, en sí misma, la mayor o menor trascendencia de unas competencias no constituye, como es obvio, ningún título competencial esgrimible. Se indica por aquella representación que el otorgar la nacionalidad a la película coproducida trae como consecuencia generar diversas subvenciones estatales con cargo al Fondo de Protección a la Cinematografía, reguladas en el Real Decreto 3304/1983 y generar cuotas de distribución y de pantalla según lo previsto en la Ley 3/1980, de 10 de enero, y en el propio Decreto citado. Sin embargo, hay que precisar, respecto a las subvenciones, que son las comunes a todas las películas españolas, por el procedimiento previsto en la normativa estatal aplicable y con la resolución que corresponda a cargo de los organismos competentes. El supuesto es por tanto sustancialmente distinto al enjuiciado en la STC 49/1984, en que la

calificación de arte y ensayo constituía una actividad ejecutiva que en sí misma originaba unos beneficios fiscales estatales, por la que la competencia calificadora correspondía al Estado.

Nada altera estos hechos el que, como consecuencia de la nacionalidad española, tengan derecho las películas a cuota de pantalla y cuota de distribución. Tales consecuencias no evidencian por sí mismas alguna razón por la que deba reconducirse la actividad administrativa en disputa al Estado, pues no hay que olvidar que la Generalidad de Cataluña es ya competente y viene ejerciendo, de acuerdo con lo previsto en su Decreto 163/1982, de 10 de junio, el control del cumplimiento por parte de las empresas radicadas en Cataluña, de lo dispuesto en la Ley 3/1980, de 10 de enero, en lo que respecta a ambas cuotas.

La representación del Estado alega también al final de su escrito diversos títulos competenciales adicionales: régimen aduanero y arancelario (art. 149.1.10 C. E.), régimen de divisas y control de cambios (art. 149.1.11 C. E.) y sistema fiscal y tributario general (art. 149.1.14 C. E.). El carácter ritual de la alegación y su falta de fundamentación excusa la necesidad de justificar su improcedencia. Puede decirse sin embargo que son títulos manifiestamente colaterales al tema controvertido y, como se indicó en la STC 143/1985, «los títulos asumidos y alegados por el Estado que pudieran tener una eventual incidencia lateral en la actividad cinematográfica, no pueden llegar a desvirtuar la competencia perteneciente a dicha Comunidad Autónoma».

Finalmente, el Abogado del Estado observa incongruencia en la no impugnación de la competencia del art. 5 de la Orden y se pregunta por qué se impugnan unas competencias ejecutivas y no todas. Ya se ha hecho alusión a este tema en otro aspecto. La posible contradicción no afectaría a la solución del conflicto planteado, que puede limitarse a resolver sobre las competencias impugnadas sin que ello afecte a la competencia de las facultades del art. 5. Dado el carácter indisponible de las competencias, con o sin impugnación, la competencia no se traslada, por mucho que pueda estar indebidamente ejercida por una de las partes por un período más o menos prolongado, como en definitiva es ya doctrina reiterada de este Tribunal.

Por lo demás, en este caso concreto, no puede calificarse, en puridad, de ejecutiva, la facultad atribuida por el art. 5 a la Dirección General de Cinematografía. En efecto, dicha facultad supone proporcionar a la Orden impugnada un contenido de carácter general que integra su contenido normativo: «La Dirección General de Cinematografía fijará con carácter general las aportaciones mínimas del productor español en personal y servicios». La Orden, por tanto, en vez de fijar en su propio texto dicho porcentaje, prefiere dejarlo al arbitrio de la D. G. C. para que, con carácter general, como es evidente, pueda rectificarlo según las circunstancias y las necesidades de la cinematografía. Es lógico que dicho requisito sea común a todo el territorio nacional, puesto que lo contrario sería atentatorio a la igualdad de las empresas de cine que, según donde estuviesen domiciliadas, tendrían mayores o menores dificultades de obtención de la nacionalidad española en las películas coproducidas, según dicho porcentaje fuese más o menos alto. Por tanto, no sólo no resulta contradictorio, sino congruente y sumamente razonable por parte de la Comunidad Autónoma recurrente, no haber impugnado el mentado art. 5.

Establecido que la competencia en materia de cinematografía, como incluida en la regla de industria del art. 12.1.2 del EAC, pertenece a la Comunidad Autónoma de Cataluña, no puede aceptarse que una Orden del Ministerio de la Presidencia pueda asumir para el Estado una facultad puramente ejecutiva. En este sentido la Orden impugnada no puede alterar la competencia que posee la Comunidad Autónoma, ni atribuyendo directamente al Estado competencias en aquella materia, ni mediante referencias colaterales a otras reglas competenciales favorables al Estado. Corresponde por ello, a la Comunidad Autónoma recurrente, en su territorio, el ejercicio de las competencias que la Orden atribuye a la Dirección General de Cinematografía en los artículos impugnados y que la Generalidad de Cataluña reclama para sus Organismos competentes en materia de cine.

11. Hay que hacer, por último, una observación en cuanto al contenido del fallo que subsigue. En el suplico del escrito de interposición del conflicto se expresa una doble pretensión: que se

declare que las competencias controvertidas corresponden a la Generalidad de Cataluña y que se anulen los arts. 2, 3 y 4, letra b, última proposición, y letra c, última proposición.

No es procedente, sin embargo, acceder a la pretensión de anular dichos artículos, según doctrina reiterada del Tribunal en conflictos de competencia análogos. En efecto, la Orden tiene validez en cuanto que el Estado posee competencias sobre la materia en todo el territorio nacional y no tienen por qué ser de la misma amplitud las competencias de otras Comunidades Autónomas que aquellas que posee la Comunidad Autónoma de Cataluña en esta materia. Por otro lado, como se ha visto, la Comunidad reclama sólo competencias de ejecución, aceptando la normativa de la Orden impugnada. En consecuencia, el fallo se ha de limitar a la competencia del órgano administrativo.

En conclusión y al margen de las anteriores precisiones, el fallo deberá contener exclusivamente el reconocimiento de que la titularidad de las competencias de ejecución controvertidas corresponde en su propio territorio a la Comunidad Autónoma de Cataluña, ejercidas por su órgano administrativo correspondiente.FALLO

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

Ha decidido:

Declarar que la titularidad de las competencias de ejecución controvertidas corresponde en su territorio a la Comunidad Autónoma de Cataluña, ejercidas a través de su órgano administrativo correspondiente.