

24641 Pleno. Conflicto positivo de competencia número 508/1982. Sentencia número 149/1985, de 5 de noviembre.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Jerónimo Arozamena Sierra, don Angel 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 Angel Escudero del Corral y don Francisco Pera Verdaguer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

en el conflicto positivo de competencia número 508/1982, promovido por el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, frente a la Generalidad de Cataluña, y en relación con el Decreto número 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma indicada, sobre regulación de los billetes de entradas en las salas de exhibición cinematográfica. Ha sido parte en el mismo la Generalidad de Cataluña representada y defendida por el Abogado don Manuel María Vicens i Matas. Y ha sido ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 23 de diciembre de 1982, el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, planteó conflicto positivo de competencia frente a la Generalidad de Cataluña en relación con el Decreto 264/1982, de 26 de julio, aprobado por el Consejo Ejecutivo de la indicada Comunidad Autónoma, sobre la regulación de los billetes de entrada a las salas de exhibición cinematográfica, publicado en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya», número 253, de 25 de agosto de 1982, en solicitud de que se dicte Sentencia por la que declarando que corresponde al Estado la gestión del control de taquillas cinematográficas anule el citado Decreto.

Por «otrosí» se solicitó, igualmente, la suspensión de la vigencia de la disposición objeto del conflicto por haberse invocado por el Gobierno el art. 161.2 de la Constitución (C.E.).

2. Por acuerdo de 15 de octubre de 1982 el Gobierno requirió al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que derogase íntegramente el Decreto 264/1982, requerimiento que fue rechazado por dicho Consejo Ejecutivo con fecha 18 de noviembre siguiente.

3. Los motivos en los que se basa la pretensión del Abogado del Estado se resumen así:

A) El Decreto 264/1982 viene a reducir sustancialmente la regulación contenida en el Real Decreto 1419/1978, de 26 de junio, por el que se establecen normas de control de taquilla en salas de exhibición cinematográfica. Dicha reiteración no es sólo reprochable desde una perspectiva de corrección técnico-jurídica (según ha señalado este Tribunal en las Sentencias números 40/1981 y 10/1982), sino que además explícitamente comporta en este caso:

a) La atribución a los órganos del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de las competencias de gestión o ejecución de la indicada regulación.

b) La afirmación por el Consejo Ejecutivo de una competencia normativa, consecuencia de la cual es no sólo la emanación del impugnado Decreto 264/1982 (incluyendo las habilitaciones a ulteriores desarrollos normativos que aparecen en sus arts. 3 y 9 y en la disposición final primera) sino, además, sobre todo, el sustento de una titularidad que en cualquier momento permitía al Consejo Ejecutivo alterar aquella regulación.

B) Se trata, por tanto, de discutir estrictamente una cuestión de titularidades competenciales, lo que, conforme al art. 62 de la LOTC, debe hacerse atendiendo al orden de competencias establecido en la C.E. y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El control de taquilla en las salas de exhibición cinematográfica, como objeto de unas específicas competencias normativas y de gestión, aparece por primera vez en el art. 4.2 de la Ley de 17 de julio de 1958, de creación del crédito cinematográfico, que preveía «la ordenación progresiva del sistema de billeteaje de entrada en los locales cinematográficos».

Desde entonces la regulación del control de taquilla aparece conectada con el Fondo de Protección a la Cinematografía Nacional (disposición transitoria de la Ley de 17 de julio de 1958), ya que trata de articular un mecanismo instrumental que permita compro-

bar la exacción de las diferentes figuras tributarias a cuya recaudación vincula el art. 1 del Decreto 2959/1967, de 17 de diciembre, la dotación del Fondo.

Las sucesivas regulaciones contenidas en el Decreto 3224/1965, de 28 de octubre, las Ordenes de 29 de diciembre de 1965, de 26 de julio de 1968, que modifica y refunde las de 22 de diciembre de 1964 y 9 de mayo de 1967 y 30 de septiembre de 1971, así como el Decreto 1419/1978, de 26 de junio, confirman que las medidas relativas al taquillaje cinematográfico no sólo nacieron para posibilitar el adecuado control de los tributos vinculados al Fondo de Protección a la Cinematografía —extendiéndose más tarde su eficacia al control de otra figura tributaria de perfiles singulares como es el impuesto del 5 por 100 sobre las entradas y localidades de los espectáculos públicos, creados por la Ley de 29 de diciembre de 1910 y Reglamentado por Decreto de 23 de julio de 1953, cuyos arts. 24, 31 y 36, concernientes al control de taquillas, fueron modificados, para el caso de espectáculos públicos de carácter cinematográfico, por el antes citado Decreto 3224/1965, de 28 de octubre— sino que, además, sólo para servir a estas finalidades continúan concebidas. En este mismo sentido, los arts. 3, C) y F) y 22 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero (preceptos no impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 182/1982, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña) corroboran el significado del control de taquillaje como medio de comprobación de unas exacciones obtenidas por la venta de billetes al precio oficialmente establecido y cuyos resultados se encuentran afectos al Fondo de Protección a la Cinematografía.

Correspondiendo al Ministro de Cultura actual la gestión de las tasas por licencia de doblaje de películas extranjeras (art. 1 del Decreto 4292/1964, de 17 de diciembre), se explica que los partes-declaración previstos en el art. 11 del Real Decreto 1419/1978, según el art. 12 del mismo, se efectúen en ejemplar triplicado, destinándose a la Delegación de Hacienda (a efectos de la tributación general del exhibidor cinematográfico, singularmente del Impuesto General sobre el Tráfico de las Empresas), a la Junta de Protección de Menores (beneficiaria del impuesto del 5 por 100) y a la Dirección General de Cinematografía, explicándose la competencia de dicha Dirección General sólo por el carácter de gestora de las tasas reguladas en el Decreto 4292/1964, por la afección de esas tasas al Fondo de Protección a la Cinematografía, sino también por razón de las propias reglas de aplicación del Fondo.

Conforme al art. 13 de la Orden de 12 de marzo de 1971, según la redacción dada por Orden de 21 de septiembre de 1973, las subvenciones concedidas con cargo a disponibilidades del Fondo equivaldrán al 15 por 100 de la recaudación bruta en taquilla. El control de ésta resulta, pues, imprescindible para el correcto desenvolvimiento del Fondo de Protección a la Cinematografía, tanto en orden a su dotación como en cuanto a su aplicación.

Resulta, pues, que tanto en su origen y desenvolvimiento histórico como en su regulación actual, la específica intervención administrativa de los billetes de entrada a las salas de exhibición cinematográfica evidencia una conexión instrumental con la actuación de fomento y coordinación de la industria cinematográfica articulada a través del Fondo, concluyéndose que la materia del presente conflicto, el control de taquillaje cinematográfico, se integra de manera inescindible en el conjunto o grupo normativo que la regulación de las transferencias a la Generalidad de Cataluña identifica como el que rige al Fondo de Protección a la Cinematografía.

C) Ya en las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado en el conflicto de competencia número 447/1982, se justificaba como el concepto de medios de comunicación social empleado en el art. 149.1.27, C.E., tiene un alcance superior al agregado «prensa, radio y televisión», expresa y singularmente mencionado en dicho precepto, lo que obliga a pensar que éste quiere incluir en su ámbito cualquier soporte o vehículo para cualquier mensaje que pretenda una difusión social, comprendiendo así el libro, el cine y los espectáculos artísticos, en todos los cuales existe una difusión social de determinado mensaje o contenido expresivo. El mencionado precepto constitucional sirve así a un objetivo de preservación de un mínimo cultural compartido, de un «espacio cultural español», sin perjuicio de la diversidad cultural de España; y la competencia estatal resultante del repetido art. encuentra congruente correspondencia en los arts. 9.2, 44 y 149.2 del texto constitucional.

Por otro lado, y según se expuso en el recurso de inconstitucionalidad núm. 182/1982 «dado que un mismo objeto es susceptible —generalmente— de ser situado en diversos campos» (Sentencia núm. 42/1981), si la invocación del título de competencia exclusiva en materia de cultura hubiera de atraer a favor de las Comunidades Autónomas todas aquellas materias en las que es concebible una acción política o administrativa de matiz cultural, el resultado sería vaciar de contenido una gran parte de las competencias estatales.

Resulta, además, que si bien en relación a la cinematografía puede darse un entrecruzamiento de muy diversos títulos compe-

tenciales, la precitada Sentencia núm. 42/1981, antes de dar por producida esa concurrencia múltiple de distintos criterios de distribución de competencia y de entrar en difíciles juicios de prevalencia, obliga a depurar el análisis del contenido inherente a cada competencia, y ello, naturalmente, respecto no a toda la materia en su conjunto, sino en cuanto al punto concreto objeto de la controversia.

Desde este punto de vista, la intervención administrativa en el taquillaje cinematográfico no parece corresponder al contenido inherente a competencias culturales, siendo, sin duda, mucho más congruente su incardinación en el título competencial concerniente a la regulación de los medios de comunicación social, o, probablemente, en el relativo a la ordenación del sector industrial (como se señaló por el Gobierno en el requerimiento de incompetencia).

D) En todo caso, ya porque la exclusividad de las competencias autonómicas en materia de cultura viene utilizada por la generalidad de los antes citados arts. 9.2 y 44 de la C.E., y específicamente por el art. 149.2 de la misma, ya porque a tenor de los arts. 149.1.27 del texto constitucional y los arts. 16.2 ó 12.1.2 del Estatuto de Cataluña, la competencia de la Generalidad se delimita por el respeto a la ordenación básica que es competencia estatal, la conclusión será la indicada intervención administrativa sobre el billeteaje de entrada en las salas de exhibición cinematográfica, en cuanto que instrumento para la dotación y aplicación del Fondo de Protección a cuyo través se articulan las actuaciones de coordinación y fomento, alcanza un carácter de ordenación básica en sentido material y a su respecto quedan sujetas las competencias autonómicas.

E) Podría argüirse que siendo cierto el carácter básico de la existencia de unas medidas para el control del taquillaje cinematográfico y de los arts. esenciales que hayan inspirado tales medidas, en cambio, la concreción de cuáles sean esas medidas y la gestión y aplicación de las mismas no alcanzarán naturaleza básica, quedando por ello comprendidas en el ámbito de las competencias autonómicas.

Pero el Real Decreto 1010/1981 (cuya relevancia para la resolución del conflicto resulta de los arts. 147.2, d), de la C.E. y disposición transitoria 6.1 del Estatuto de Cataluña) atendiendo a la finalidad del Fondo de Protección a la Cinematografía y a la ordenación actual del mismo —en la que se incluye el Decreto 1419/1978, sobre control de taquillas— ha estimado preferente las exigencias de gestión unitaria de dicho Fondo, compatibilizando ese criterio: a) de un lado, con la participación de la Generalidad en la aplicación del Fondo, transfiriendo a aquélla una parte para que la propia Generalidad resuelva sobre el otorgamiento de subvenciones; y b) de otro lado, con la posibilidad, que se mantiene abierta, de una futura nueva regulación con la que resulte viable la asunción de competencias ejecutivas o de gestión de la Generalidad.

F) El anexo B, número 2, del Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña, entre otras en materia de cinematografía, contempla expresamente la materia objeto de este conflicto señalando: «En cuanto al Fondo de Protección a la Cinematografía, en tanto se mantenga la actual normativa que la rige, se transfiere a la Generalidad el porcentaje que se determine por convenio, de la parte del Fondo destinada a subvencionar películas de especial calidad y especiales para menores».

El precepto transcrito singulariza el tratamiento de esta materia frente al que, con carácter genérico, se asigna a la cinematografía. En cuanto al Fondo de Protección, se articula un mecanismo de cesión conforme al cual —en tanto se mantenga la actual normativa que lo rige— las competencias de gestión de la Generalidad quedan concretadas al otorgamiento de subvenciones con cargo a la parte cedida, manteniéndose los servicios estatales en la gestión de las restantes actividades concernientes a la dotación y aplicación del Fondo.

G) Las razones de esta singularidad pudieran encontrarse en la directa transcendencia fiscal del control de taquillas cinematográficas (es significativo en este sentido el Decreto impugnado, que en lo demás reitera el contenido del Real Decreto 1419/1978, omite en cambio un precepto semejante al art. 12 de este último, en donde se contempla la presentación de partes —declaración por el exhibidor, destinados, entre otros, a la Delegación de Hacienda del domicilio fiscal) y en las dificultades de fragmentar entre los diversos territorios autonómicos los resultados obtenidos por la explotación de una película cinematográfica. En todo caso, ya el propio Consejo Ejecutivo de la Generalidad (en las alegaciones formuladas tanto en el recurso de inconstitucionalidad núm. 182/1982, como en el conflicto de competencia 344/1982) ha tenido que referirse a esta excepcionalidad respecto al Fondo de Protección a la cinematografía.

H) Aunque es cierto que el tenor de un Decreto de transferencias no puede vincular la interpretación de las competencias que constitucional y estatutariamente, resulten de titularidad estatal o

autonómica, lo es también que la norma de transferencia no es un título por el que se atribuye la competencia a una Comunidad Autónoma y, en consecuencia, que de ninguna manera la regla de transferencia puede impedir a la Comunidad ostentar las titularidades que constitucional y estatutariamente le vengan atribuidas, y, en cuando se trate de competencias normativas, procede al ejercicio de las mismas.

Pero en el caso presente, y a tenor de la expresa y específica regulación del apartado B, 2, del anexo del Real Decreto 1010/1981, lo que en realidad se cuestiona no es la competencia normativa, sino la gestión, y ello además en relación más que a la titularidad, respecto a las posibilidades de efectivo ejercicio de tal titularidad.

I) Conforme al art. 147.2.d) de la C.E. y disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña, el criterio de transferencia de medios personales y materiales impide la organización o puesta en funcionamiento de un servicio por la Comunidad Autónoma hasta tanto no se verifique el traspaso ateniéndose al procedimiento contenido en la citada disposición transitoria. Ocurrirá así que, viniendo atribuido el título por el precepto estatutario, la asunción de la competencia de gestión sólo queda perfeccionada cuando tiene lugar el modo que implica la transferencia.

Desde esta perspectiva, la normativa de transferencias, con el respaldo constitucional y estatutario que le ofrecen los preceptos citados, sí condiciona, ya que no la titularidad de las competencias, las posibilidades de ejercicio de las mismas.

J) Cuando, como aquí ocurre, la regla de transferencia elaborada con arreglo al art. 147.2.d) de la C.E. y disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña, singulariza el traspaso respecto a la materia, difiriendo así en el tiempo la posibilidad de efectivo ejercicio de una competencia de gestión, resulta claramente inadmisibles que la Comunidad Autónoma, procediendo a ejercitar su competencia normativa —ejercicio de competencias normativas en principio perfectamente legítimo desde la entrada en vigor del Estatuto— venga a articular el ejercicio de competencias de gestión por los órganos de la Comunidad, al margen del órgano y procedimiento previstos para las transferencias en los repetidos preceptos de la C.E. y del Estatuto de Cataluña.

Dar por buena esta técnica implicaría privar de sentido a la noción de transferencia y desvalorizar la regulación que, por mandato expreso del art. 147.2.d) de la C.E., se contiene en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña. De la misma forma que el ejercicio por el Estado de una competencia normativa que le corresponda (ya a salvo la singularidad que comporta la técnica del art. 150.3 de la C.E.), difícilmente podría determinar que una competencia de gestión ya traspasada a una Comunidad Autónoma y, por tanto, plenamente asumida por ésta, revistiera al Estado, debe también sostenerse que el ejercicio por la Comunidad Autónoma de las competencias normativas cuya titularidad le corresponda, entre otros límites constitucionales y estatutarios, debe respetar el condicionamiento temporal a la asunción de facultades de gestión que pueda venir impuesto por una norma de transferencia. Y es que, en definitiva, según el art. 147.2.d), de la C.E. y disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña, no entra dentro del ámbito de las competencias normativas autonómicas el regular unilateralmente la transferencia de servicios, de forma que el intento de soslayar esta regulación a través del ejercicio de aquéllas implica defraudar los preceptos constitucional y estatutario tantas veces citados mediante una extralimitación respecto de los que amparen el ejercicio de las competencias normativas invocadas por la Comunidad.

K) Como conclusión, cabe afirmar que el Decreto impugnado, aunque resultado del ejercicio de una competencia normativa propia de la Generalidad de Cataluña, en la medida que sin hacer reserva alguna asigna el ejercicio de la totalidad de las competencias ejecutivas o de gestión a los órganos de dicha Comunidad Autónoma, está, de un lado, vulnerando uno de los principios esenciales que actualmente constituyen ordenación básica de la materia (la gestión unitaria, a salvo el otorgamiento de las subvenciones previstas en el anexo B, 2 del Real Decreto 1010/1981), y, en todo caso, infringiendo la competencia estatal que respecto a la transferencia de servicios resulta del art. 147.2.d) de la C.E. y disposición transitoria sexta del Estatuto de Cataluña.

4. Por providencia de 28 de diciembre de 1982, la Sección Segunda del Pleno de este Tribunal acordó: tener por planteado el conflicto de competencia frente al Decreto 264/1982, de 26 de julio, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y dar traslado a dicho Consejo de la demanda y documentos, para que en el plazo de veinte días aportase cuantos documentos y alegaciones estimare conveniente, comunicándole al mismo la suspensión de la vigencia y aplicación del referido Decreto, desde la fecha de formalización del conflicto; y dirigiendo comunicación al Presidente de la Audiencia Territorial de Barcelona, para conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, por si ante ella estuviere impugnada, o se impugnare, el Decreto mencionado a los efectos del art.

62.2 de la LOTC; y mandando publicar en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña» la formalización del conflicto y la suspensión acordada, mediante edictos, conforme previene el art. 64.4 de la LOTC.

5. Por escrito presentado el día 19 de enero de 1983, el Abogado de la Generalidad, en su representación y defensa, se personó y compareció en el conflicto, solicitando la concesión de prórroga del plazo para efectuar las alegaciones.

6. Por providencia del día siguiente la Sección acordó: tener por comparecido al Abogado don Manuel Vicens i Matas, en nombre y representación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y concederle prórroga de diez días, a contar desde el siguiente de la expiración del plazo señalado en la providencia de 28 de diciembre de 1982, para formular alegaciones.

7. Por escrito presentado el 8 de febrero de 1983, el Abogado de la Generalidad, en representación y defensa de la misma, formuló alegaciones en el conflicto, con súplica de que se dictara Sentencia desestimando la petición adversa y declarando que la Generalidad de Cataluña era competente para dictar el Decreto motivo del conflicto.

Los argumentos en los que fundamenta su pretensión se sintetizan de la siguiente manera:

A) Al igual que en las alegaciones formuladas en el conflicto de competencia número 447/1982, planteado por el Gobierno en relación con el Decreto de la Generalidad núm. 194/1982, debe reiterarse que se trata de vaciar de contenido las competencias autonómicas por el sencillo procedimiento de ampliar el campo de lo «básico» y permitir que en él pueda moverse a sus anchas el Gobierno, no sólo por medio de normas reglamentarias, sino incluso a través de actos concretos de ejecución.

B) La invocación que de adverso se hace de las Sentencias del Tribunal Constitucional de 18 de diciembre de 1981 y 23 de febrero de 1982 es, además de errónea —la Sentencia de 23 de febrero de 1982, es en realidad de marzo del mismo año—, improcedente, toda vez que si bien los supuestos que en las mismas se contemplan podrían guardar, a primera vista, cierto parecido con el caso que aquí se debatía, en realidad existe una notable diferencia entre ambos que exige un tratamiento distinto.

La Sentencia de 18 de diciembre de 1981, en su fundamento 1.º, se refiere textualmente a «la reiteración en normas de rango inferior, de lo que se establece por norma de carácter superior», por lo que la correspondiente doctrina jurisprudencial no puede trasladarse como se hace en la demanda al supuesto que ahora se discute, pues teniendo en cuenta que las normas son del mismo rango, es más que palmario que cualquier posible modificación del Real Decreto 1419/1978, no tiene porque afectar al contenido del Decreto 264/1982, no habiendo lugar, por consiguiente, al margen de inseguridad y de error a que se refiere la citada Sentencia.

C) Igualmente, la utilización de la técnica criticada por parte del Consejo Ejecutivo es una manifestación de competencias y titularidad que en materia de cinematografía tiene la Generalidad, que no viene obligada a moverse dentro de otras coordenadas que las resultantes de la C.E. y del Estatuto de Autonomía. Así, de la misma manera que se ha reproducido en materia de control de billeteo de las salas de exhibición cinematográfica la normativa estatal podría haberse introducido una regulación totalmente «ex novo» sobre la materia, sin que por ello el Consejo Ejecutivo se hubiera excedido en lo más mínimo de las competencias que le vienen atribuidas constitucional y estatutariamente.

La similitud del Decreto impugnado con el Real Decreto 1419/1978, no obedece a otra razón que la que deriva de su propio contenido. La actividad interventora que en el mismo se regula es de carácter puramente instrumental, y por ello no se ha creído necesario introducir innovaciones, limitándose a atribuir al Departamento Cultura de la Generalidad aquellas funciones que según la normativa estatal corresponden al Ministerio de Cultura. La reproducción de normas, en este caso, debe considerarse más como expresión de un propósito de uniformar los procedimientos en una misma materia partiendo de una visión solidaria del Estado de las Autonomías, que fruto de la incapacidad de innovar o de un mal entendido mimetismo.

D) Aunque no fuera equivocado —como lo es— sostener, que los espectáculos cinematográficos quedan sujetos al mismo régimen que los llamados «medios de comunicación social» en orden a la posibilidad que se atribuye al Estado de dictar normas básicas sobre estos últimos con arreglo a lo dispuesto en el art. 149.1.27 de la C.E., no se comprende cómo de esta premisa puede concluirse que «la intervención administrativa sobre los billetes de entrada a las salas de exhibición cinematográficas alcanzan un carácter de ordenación básica».

Esa afirmación es totalmente gratuita, no sólo porque en la demanda no se contiene ni la más mínima referencia a lo que haya de entenderse como «básico» o «legislación básica» en materia de «medios de comunicación social», sino también porque en materia de protección y fomento, e incluso la coordinación, en el marco en

que se desarrolla el conflicto (los espectáculos y la cultura) vienen atribuidos a todas las poderes públicos y en especial a los autonómicos (arts. 148.1.17 y 18 de la C.E., 9.4 y 31 del Estatuto de Cataluña, y núm. 2, de la letra B, del anexo del Real Decreto 1010/1981).

E) La representación del Gobierno admite sin ambages, que por su origen, desenvolvimiento histórico, así como por su regulación actual «la específica intervención administrativa de los billetes de entrada a las salas de exhibición cinematográfica evidencia una conexión instrumental con la actuación de fomento...».

Si ello fuera así, el conflicto podría quedar zanjado, no sólo teniendo en cuenta que la Generalidad de Cataluña dispone de competencias exclusivas en materia de cultura y espectáculos públicos, que incluyen la actividad de fomento en todos sus niveles (arts. 9.4 y 31 del Estatuto), sino también señalando que el número segundo del apartado B del anexo al Real Decreto 1010/1981, transfiere a la Generalidad el porcentaje, a determinar por convenio, de la parte del Fondo destinada a subvencionar películas de especial calidad y especial para menores.

A no ser por medio del control sobre el taquillaje de los espectáculos cinematográficos, la Generalidad de Cataluña no podría negociar con el Estado el porcentaje que le corresponde sobre el Fondo de Protección Cinematográfica y ulteriormente subvencionar con criterios rigurosos y datos precisos las películas antes mencionadas. Así, el art. 12, párrafo primero, de la Orden ministerial de 12 de marzo de 1971, dispone que: «A los productores de películas españolas de largometraje se les concede una subvención en metálico en proporción a los ingresos en taquilla producidos por la exhibición de cada película en España».

Y es que, como dice el Abogado del Estado, hay una conexión instrumental —es decir, de medio a fin— entre el control de taquilla y la actuación de fomento. Todo lo demás son paralogismos.

F) En otro orden de cosas, las participaciones en el Fondo de Protección a la Cinematografía reservada a la Generalidad pone de manifiesto que dicho Fondo no constituye ya un elemento reservado en exclusiva al Estado y del que éste pueda disponer unilateralmente, sino todo lo contrario, y además, aquella participación legítima a su vez la intervención de dicha Comunidad Autónoma en el control del taquillaje, la cual pasa a formar parte del conjunto normativo regulador del Fondo de Protección de que se trata. Conjunto que desde el advenimiento del Estado de las Autonomías, y por obra de la distribución territorial del poder público y político que el mismo comporta, ya no se nutre de una única y monolítica fuente de producción de normas sino de la diversidad de centros de producción que suponen las distintas Comunidades Autónomas dotadas de competencias en la materia.

En definitiva, la normativa sobre el Fondo de Protección a la Cinematografía y el carácter de este Fondo lejos de poner en entredicho las competencias de la Generalidad de Cataluña, las confirma y afianza.

G) El Decreto impugnado no puede estudiarse a la luz de la competencia estatal en materia de «normas básicas» de la radio, prensa... y demás medios de comunicación social (art. 149.1.27 de la C.E.), ya que los espectáculos cinematográficos y artísticos no son, en estrictos términos jurídico-constitucionales «medios de comunicación social», siquiera pudieran serlo en términos doctrinales e incluso sociológicos, dada la amplitud del concepto.

En efecto, mientras en materia de medios de comunicación social lo primordial es la nota de la «objetividad», en materia de espectáculos y en general de «cultura», lo esencial es la «libertad», ya que salvados los valores esenciales y el debido respeto a los demás en estas últimas materias ha de rechazarse todo dirigismo público y cualquier autor tiene derecho a exponer «sus peculiares puntos de vista», es decir, su «verdad», siquiera ésta sea muy parcial.

Esta distinción la recogen plenamente la C.E. y el Estatuto de Autonomía de Cataluña. La primera distingue claramente las cuestiones relativas al fomento de la cultura y promoción de la adecuada utilización del ocio (art. 148.1.17 y 18), de los medios de comunicación social (art. 149.1.27), y el segundo regula en arts. separados lo concerniente a la cultura y espectáculos (arts. 9.4 y 31), configurando tales materias como competencias exclusivas en sentido estricto, y el desarrollo legislativo y la ejecución en el marco de las normas básicas del Estado del régimen de radiodifusión, televisión, prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social (art. 16.1 y 2).

Por tanto, siendo el control del billeteo en los cinematógrafos —sobre el que versa el Decreto impugnado— una cuestión instrumental, directa e inmediatamente relacionada con la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de «cultura» y «espectáculos», es obvio que el encaje del Decreto en cuestión ha de efectuarse en el art. 9.4 y 31 del Estatuto de Cataluña y no en los art. 16.1 y 2 del propio Estatuto en relación con el art. 149.1.27 de la C.E.

H) Además, atendidos los términos claros del Estatuto de Autonomía y la distinta índole y tratamiento constitucional de los

«medios de comunicación social» y los «espectáculos teatrales o artísticos» el contenido del Decreto impugnado es más inherente a la competencia exclusiva de la Generalidad contemplada en el art. 9.4 y 31 del Estatuto que a la competencia de desarrollo legislativo (y, por lo tanto, también reglamentaria y de ejecución) del art. 16.1 y 2 del citado Estatuto en relación con el art. 149.1.27 de la C.E.

Asimismo, y en último término, el control del billeteaje en ninguno de sus aspectos es una materia que pueda merecer el carácter de básica, por ser precisamente de naturaleza instrumental o medial y al servicio del fomento y control de los espectáculos públicos.

I) Reconocida que ha sido la transferencia a la Generalidad de Cataluña una parte del Fondo para la proyección de la cinematografía al objeto de que pueda otorgar subvenciones a películas de especial calidad y especial para menores, es patente que aunque fueran ciertos todos los razonamientos que se exponen por el Abogado del Estado respecto a la peculiaridad del proceso de transferencias, la Generalidad estaría plenamente legitimada, sin vulnerar ninguno de los principios esenciales que se invocan, para regular y ejecutar el control del billeteaje en los espectáculos cinematográficos que tengan lugar en el territorio de su jurisdicción, por ser éste el único instrumento racional para resolver la adecuada distribución de las subvenciones a otorgar con cargo a los recursos transferidos del expresado Fondo.

J) Por otra parte, consagrada por la Constitución y el Estatuto de Cataluña la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de «espectáculos públicos y cultura» que, obviamente, abarcan la cinematografía (art. 148.1.17 y 18 de la C.E. y art. 9.4 y 31 del Estatuto), no hay duda de que aquélla puede arbitrar al margen del Fondo de Protección, otras medidas de fomento para las cuales, cualquiera que fuera su índole, se requeriría siempre el previo conocimiento de la situación de la cinematografía en Cataluña. Y para este previo e indispensable conocimiento, el control de taquilla en los términos que efectúa el Decreto discutido resulta fundamental. Desde este punto de vista, todas las proposiciones que se hacen en la demanda en torno al Fondo de Protección a la Cinematografía y su posible incidencia en la cuestión aquí debatida decaen de manera absoluta y radical.

K) Finalmente, la posible transcendencia fiscal del control del billeteaje, aparte de que se deja en todo caso a salvo por el Decreto en causa (arts. 6 y 8), jamás podría ser aducida como motivo válido para vaciar de contenido las claras competencias de la Generalidad en la materia, pues en mayor o menor medida todas las actividades de los particulares tienen un reflejo fiscal sin que por ello hayan de ceder las competencias de las Comunidades Autónomas sobre los aspectos no estrictamente fiscales y, de igual manera, las pretendidas dificultades de fragmentar entre los diversos territorios autonómicos los resultados obtenidos por la explotación de una película cinematográfica, no son tales sino una consecuencia derivada de la nueva configuración del Estado de las Autonomías ajena al centralismo que caracterizó épocas pasadas, lo que no significa que las Comunidades Autónomas, y naturalmente la Generalidad de Cataluña, en cumplimiento del deber de colaboración con los poderes centrales —que es recíproco— y que en el caso de la Generalidad tiene una clara expresión en la disposición adicional quinta del Estatuto, no hayan de facilitar todos los datos e informaciones que se deriven del control de billeteaje cinematográfico y que dichos poderes centrales estimen precisos para el adecuado ejercicio de sus propias competencias.

8. Por Auto de 23 de junio de 1983, el Pleno del Tribunal acordó, oídas las partes, mantener la suspensión del Decreto impugnado hasta que se resolviese definitivamente el presente conflicto de competencia.

9. El Pleno, por providencia de 24 de octubre de 1985 acordó señalar para deliberación y fallo del presente conflicto el día 31 siguiente en el que se llevó a efecto.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. La controversia que enfrenta en el presente conflicto positivo de competencia al Estado y a la Generalidad de Cataluña, en relación con el Decreto 264/1982, de 26 de julio, del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, sobre regulación de los billetes de entrada en las salas de exhibición cinematográfica, procede sintetizarla de acuerdo con las posiciones adoptadas por las partes, de la siguiente manera:

El representante del Gobierno de la Nación sostiene, en defensa de su pretensión, que por corresponder al Estado la gestión de las taquillas cinematográficas en Cataluña dicho Decreto es nulo, al reproducir sustancialmente la regulación del Real Decreto 1419/1978, de 26 de junio, y que la competencia discutida corresponde al Estado de acuerdo, fundamentalmente, con lo establecido en el art. 149.1.27 de la Constitución (C.E.), en la medida en que, es un título relativo a los medios de comunicación

social y no al de cultura, donde se encuadra la intervención administrativa en el taquillaje de películas cinematográficas, añadiendo que «probablemente» también podía encuadrarse dicha intervención en la ordenación de un sector industrial; entendiéndose la propia parte que tal intervención administrativa entra dentro de la ordenación básica de los mencionados medios de comunicación, en cuanto que constituye el instrumento para la dotación y aplicación del Fondo de Protección a la Cinematografía a cuyo través se articulan las actuaciones de coordinación y fomento, siendo a tal efecto preferentes las exigencias de gestión unitaria del citado Fondo.

Sin negar que en la materia objeto de regulación por el Decreto impugnado la Generalidad carezca de competencia, pues le reconoce la de desarrollo legislativo y ejecución, lo que el representante del Gobierno de la Nación no admite, es que, en el presente momento, la Generalidad pueda asumir dicha competencia normativa, en la medida en que al no haberse producido, en cuanto al Fondo en cuestión, el traspaso de servicios, la Comunidad Autónoma no puede organizarlo ni ponerlo en funcionamiento, pues si bien la transferencia no condiciona la titularidad de la competencia, si lo hace respecto de las posibilidades de ejercicio efectivo de la misma; de ahí que, según dicha parte, mientras dure tal situación, las competencias de la Generalidad se limitan al otorgamiento de subvenciones con cargo a la parte del Fondo cedida, manteniéndose los servicios estatales en la gestión de las restantes actividades, concernientes a la dotación y aplicación del referido Fondo.

En la posición del representante del Gobierno se halla la afirmación, de que la regulación del control de la taquilla de los cinematógrafos, está conectada desde sus orígenes al Fondo, y que ello constituye un medio de comprobación de las exacciones, cuya base imponible viene constituida por la recaudación obtenida por la venta de billetes y cuyos resultados se hallan afectos al referido Fondo, con lo que existe una directa transcendencia fiscal del control de las taquillas cinematográficas.

Por su parte el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña mantiene la competencia de ésta sobre la base de la atribución exclusiva por el Estatuto de Autonomía de las materias de cultura y espectáculos —arts. 148.1.17 y 19 de la C.E. y 3.4 y 31 del Estatuto de Autonomía catalán, y anexo B del Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero—, que son competencias de dicha Comunidad Autónoma, ya que el referido control es el único instrumento racional, no sólo para resolver la adecuada distribución de las subvenciones a otorgar con cargo a los recursos que se le transfieren del Fondo, sino también para que la propia Generalidad pueda arbitrar otros medios de fomento, al margen del mencionado Fondo, para la adopción de las cuales es indispensable el previo conocimiento que de la situación de la exhibición de películas en Cataluña se obtiene a través del aludido control de taquilla.

Por último, el representante del Consejo Ejecutivo de la Generalidad señala, en relación con la posible transcendencia Fiscal del control del billeteaje, que aparte de que se deja a salvo por el Decreto impugnado, jamás podría ser aducido como motivo válido para vaciar de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma en la materia.

2. El núcleo de la discrepancia de las partes del presente conflicto, puede, pues, establecerse en estos tres puntos esenciales:

- Si la competencia controvertida se halla encuadrada en la ordenación básica de los medios de comunicación, o en la materia de cultura o espectáculos.
- Si existe o no conexión inescindible entre la gestión del Fondo de Protección Cinematográfica y el control de la taquilla en las salas de exhibición cinematográfica.
- Si, en cualquier caso, el control de dicho taquillaje por parte de la Generalidad, debe esperar o no, a que se produzca el correspondiente traspaso de servicios en los términos previstos en el Real Decreto 1010/1981.

3. Las partes han presentado una cuestión previa, de menor transcendencia, que debe examinarse, sobre la relevancia o irrelevancia desde la perspectiva constitucional, de la reproducción más o menos literal en buena parte del contenido del Decreto 264/1982, de 26 de julio, de la Generalidad, impugnado en el conflicto, de lo dispuesto en el Real Decreto 1419/1978, de 26 de junio, del Estado.

El Abogado del Estado no sólo reprocha la incorrección técnica de dicha reiteración normativa, apelando a la doctrina establecida al respecto por este Tribunal en sus dos Sentencias núms. 40/1981, de 18 de diciembre y 10/1982, de 23 de marzo, sino que afirma, que ello comporta además unas consecuencias que atentan al orden de distribución de competencias en la materia. Por el contrario el Abogado de la Generalidad de Cataluña, niega exista tal incorrección en la técnica jurídica empleada y que sea aplicable a este caso la aludida doctrina jurisprudencial, dado que no se trata de normas de distinto rango, como en los supuestos a que se referían las Sentencias dichas, sino de normas de igual rango.

Aunque no sea admisible, contra lo que sostiene el representante de la Generalidad, que la doctrina de este Tribunal sobre el punto indicado se haya proyectado exclusivamente en relación con la reproducción de normas superiores por otras de rango inferior -Sentencias 40/1981 y 76/1983-, porque también estimó presente el defecto en supuestos de tratarse de normas del mismo rango -Sentencias núms. 10, 35 y 38 de 1982-, es lo cierto, que lo realmente relevante en dicha jurisprudencia a efectos de la eventual declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad, se encuentra en conocer, si el ente autor de la norma que reproduce otra dictada por ente distinto, posee o no competencia en la materia a que la primera norma se refiere; y en el supuesto de examen, e independientemente de que el Decreto impugnado haya reproducido -como, en efecto lo ha hecho- sustancial y hasta casi literalmente buena parte de los preceptos del Real Decreto 1419/1978 -con la notoria excepción, entre otros, de los arts. 11 y 12 de éste, a los que luego se aludirá-, lo verdaderamente prevalente es conocer, si la Generalidad de Cataluña tenía o no competencia para dictar dicho Decreto, pues si la posee, como seguidamente se examinará, el tema carece de contenido.

4. Para resolver el primer punto a esclarecer, sobre el título competencial que atribuye la competencia a los entes en conflicto, debe partirse y tener aquí en consideración, de las alegaciones de sus representantes expuestas en el fundamento primero, y en especial, las estimaciones que el Abogado del Estado efectúa, de que en el conflicto no se cuestiona la competencia en su titularidad, sino exclusivamente la gestión del ejercicio de la misma -competencia ejecutiva-, por atribuirle la Generalidad al regular normativamente su propia competencia en el Decreto impugnado, a los órganos de la Comunidad Autónoma, vulnerando así, de un lado la gestión unitaria, que es un principio básico en la materia, y en todo caso, infringiendo la competencia del Estado, que respecto a la transferencia de servicios resulta del art. 147.2.d) de la C.E. y de la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía, sustituyendo el órgano y procedimiento previsto en tales normas, y no teniendo en cuenta que según el anexo B del Real Decreto 1010/1981, se imponía un condicionamiento temporal a la asunción por la Generalidad de las competencias de gestión debatidas. Por otro lado, la Generalidad, como antes quedó indicado, recabando para sí la competencia exclusiva en materia de cultura y espectáculos, que comprende la materia cinematográfica, fija su posición esencialmente, en que el control de taquilla que su Decreto determina, no interfiere el que posee el Estado por conexión con el Fondo de Protección Cinematográfica, porque éste subsiste en favor de aquél, y sólo se dirige su control a tener información para la mejor distribución de las subvenciones transferidas por el Estado desde el Fondo a Cataluña, y al desarrollo del propio fomento de la cinematografía impulsada presupuestariamente por la Generalidad.

De lo expuesto deriva claramente, la escasa importancia que posee en el caso de examen la determinación del título atributivo de competencias -si es el propio de medios de comunicación social, o el de los referentes a cultura o espectáculos-, porque en realidad ninguna de las partes cuestiona otra competencia que la de mera gestión del control de taquilla para los propios fines, que el Estado entiende pertenecerle, por no haberse traspasado los servicios en relación al Fondo de Protección Cinematográfica, que tiene reservados según el anexo B del Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, que en realidad la Generalidad respeta y no discute; reserva que durará en tanto se mantenga la actual normativa que rige al Fondo, si bien con la obligación por su parte de convenir con la Comunidad Autónoma catalana las subvenciones que transfiera a esta última para el fomento de películas de especial calidad y especial para menores.

Como se expondrá a continuación en los fundamentos jurídicos 5 y 6, son diferentes los planos de actuación en que se desenvuelven los Decretos 264/1982 del Consejo Ejecutivo de la Generalidad y el 1419/1978, del Gobierno de la Nación, por las distintas finalidades que persiguen con el control de las taquillas en Cataluña, y que pueden coexistir prácticamente, pues mientras que para el estado se refieren al desarrollo del Fondo y a la imposición fiscal, para la Comunidad Autónoma se dirigen al conocimiento de los datos precisos para la distribución de las subvenciones que el Fondo le otorga, y para el fomento por medios presupuestarios propios de la cinematografía en Cataluña. Sin que por lo demás padezca la gestión unitaria del Estado sobre el Fondo porque el control también lo realice la Generalidad a otros efectos distintos; ni se quebrante el condicionamiento temporal impuesto en el referido Anexo B porque la asunción de competencias por la Generalidad sobre el Fondo no se realiza a través del Decreto 264/1982, anulando las que posea el Estado, sino que utiliza las que le corresponden para actividades diferentes.

No obstante y a todos los efectos debe precisarse, que en la determinación de las competencias sobre la cinematografía se produce un entrecruzamiento de diversos títulos, sometidos en

cada supuesto concreto de controversia a complicadas valoraciones sobre cuál es el prevalente, atendiendo al objeto y finalidad de la materia debatida. Y en el caso de examen, resulta evidente, que debe desecharse la estimación de la cinematografía como incluida en los medios de comunicación social -art. 149.1.27 de la C.E.- por las razones ampliamente expuestas en la Sentencia de este Tribunal núm. 49/1984, de 5 de abril, así como su inclusión en el título de cultura -art. 149.2 de la C.E. y art. 9.4 del Estatuto de Cataluña-, porque la finalidad del fondo no se dirige singular y exclusivamente a su fomento, sino a la Cinematografía con carácter general, en su amplio espectro de entretenimiento o diversión, por lo que igual que estimó la Sentencia del propio Tribunal de 24 de octubre de 1985, el título que en este supuesto actúa es el de espectáculos, sobre el que posee competencia exclusiva la Comunidad Autónoma catalana según el art. 9.31 de su Estatuto, si bien con la limitación temporal ya indicada, que establece el Anexo B del citado Real Decreto de transferencias 1010/1981, de 21 de febrero, y que las partes coinciden en aceptar en su eficacia.

5. El segundo punto a esclarecer y decidir para la adecuada decisión del conflicto es, como se indicó, si existe o no una conexión inescindible entre la gestión del Fondo de Protección a la Cinematografía y el control de taquilla en las salas de exhibición cinematográfica.

De la posición de las partes se desprende, que el Abogado del Estado defiende una solución afirmativa de la cuestión que él mismo plantea, mientras que el representante de la Generalidad ofrece al problema una solución matizada, de modo que, sin desconocer tal conexión, la sitúa estrictamente en el plano de las competencias que ostenta el Estado en materia de fomento y ayuda a la producción cinematográfica española, pero afirmando al mismo tiempo; que el control de taquilla ejercido por la Generalidad en el Decreto impugnado sirve también a otras finalidades, concretamente, la de medio de información sobre la exhibición de las películas en el ámbito territorial de Cataluña, y, en consecuencia el único instrumento racional, para resolver la adecuada distribución de las subvenciones procedentes tanto de los recursos del Fondo transferidos a la Generalidad, como de las partidas destinadas a tal fin en su propio presupuesto para fomentar la industria cinematográfica.

Leyendo el Real Decreto 1419/1978 y a su vez el Decreto impugnado se percibe claramente, que ni el control de la taquilla por parte de la Generalidad impide el que corresponde realizar al Estado según el primero de los Decretos citados, ni se rompe, a los efectos que persigue el Estado, con la existencia del Fondo de Protección a la Cinematografía y el control de taquilla por parte del propio Estado.

Y es que, como antes se indicó, el Decreto de la Generalidad ha dejado en vigor, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por no haber regulado nada que contradiga en este punto, entre otros preceptos que no hacen al caso, los arts. 11 y 12 del Real Decreto 1419/1978, que en esencia disponen: En dicho art. 11, la obligación de los exhibidores que posean salas de exhibición de películas cinematográficas, de cumplimentar semanalmente una parte-declaración, según el modelo establecido conjuntamente por los Ministerios de Justicia y de Cultura, conteniendo los estrictos datos comprendidos en sus diez apartados, sobre venta de billetes, número de sesiones y espectadores, licencias de exhibición, distribuidores de películas y precio de las localidades, entre otros menos esenciales; y en el art. 12, se precisa el número de ejemplares de cada parte-declaración y su destino, que ha de entregar dicho exhibidor: uno a la Junta Provincial de Protección de Menores; y tres a la Sociedad General de Autores Españoles, que está obligada a hacer llegar, uno a la Delegación de Hacienda del domicilio fiscal del exhibidor, y otro a la Delegación del Ministerio de Cultura con destino a la Dirección General de Cinematografía.

Dichos ejemplares del parte-declaración a que se refieren las normas transcritas que deben cumplimentar los exhibidores de películas, deben ser también confeccionados y cursados en el territorio de la Comunidad Autónoma catalana por los exhibidores en ella asentados, ya que el Decreto de la Generalidad 264/1982 impugnado en el conflicto, no interfiere en nada el cumplimiento de tal obligación, que en todo caso debe entenderse vigente y aplicable en el aludido ámbito territorial.

El parte-declaración destinado a la Dirección General de Cinematografía es el que permite a la Administración del Estado mantener la conexión, al efecto del otorgamiento de las correspondientes ayudas a la producción cinematográfica nacional, entre el Fondo de Protección a la Cinematografía y el control de taquillas en las salas de exhibición cinematográfica.

Si se tiene en cuenta, además, que el propio Decreto impugnado establece que el libro de registro de localidades, aunque ajustado al modelo oficial aprobado por el Departamento de Cultura de la Generalidad (art.8.1), debe también ajustarse al «modelo aprobado por el Ministerio de Justicia» y diligenciarse y sellarse «por las Juntas Provinciales de Protección de Menores, de acuerdo con l

que dispone el Real Decreto 1419/1978, de 26 de junio» (disposición adicional del Decreto de la Generalidad 264/1982), debe llegarse a la conclusión, de que la norma objeto de la presente contienda no solamente no interfiere en el ejercicio de las competencias que corresponde al Estado, sino que tampoco afecta las condiciones a que están sometidos los exhibidores cinematográficos que ejerzan su actividad en Cataluña, respecto a los que lo hacen fuera del ámbito territorial de esta Comunidad Autónoma, respetando, por tanto, lo dispuesto en el art. 139.2 de la Constitución.

En definitiva y resumiendo, el Decreto impugnado ni invade ni altera el ejercicio de las competencias que corresponden al Estado, según el art. 149.2 de la C.E. y la legislación sobre el Fondo de Protección a la Cinematografía y el control de taquilla, sino que es expresión de las competencias que en materia de espectáculos corresponde a la Generalidad de Cataluña, de acuerdo con el art. 9.4 y 31 de su Estatuto de Autonomía.

En tal sentido, el control de taquilla que prevé el Decreto 264/1982, permite a dicha Comunidad Autónoma alcanzar las finalidades inherentes a tal competencia, como la de obtener la oportuna información sobre la exhibición de películas en el ámbito del territorio catalán, a efecto de distribuir adecuadamente las subvenciones procedentes tanto del Fondo y que está obligado a transferirle, como del presupuesto de la Generalidad en función de fomento cinematográfico, tal y como sostiene acertadamente el Abogado de dicha Comunidad Autónoma. O dicho en otras palabras, el control de taquilla ejercido por el Estado, a efectos de la gestión unitaria del Fondo de Protección a la Cinematografía, no empece ni perjudica el que pueda ejercer, también en su propio ámbito territorial, la Generalidad de Cataluña a otros efectos.

Finalmente, no debe olvidarse, que como ha señalado este Tribunal en su Sentencia 39/1982, de 30 de junio, la subvención no es un concepto que delimite competencias, atrayendo toda la regulación que, desde uno o otro aspecto, tenga conexión con aquélla, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda la competencia sobre los varios aspectos a que pueda dar lugar la misma (Fundamentos jurídicos 5 y 10).

6. La última cuestión indicada y que debe examinarse, es la relativa a si el control de taquilla por parte de la Generalidad debe esperarse y dilatarse o no, hasta que se produzca el correspondiente traspaso de servicios, en los términos previstos en el Real Decreto 1010/1981.

Partiendo de la tesis de la inescindibilidad entre la gestión del Fondo de Protección a la Cinematografía y el control de la taquilla de las salas de exhibición cinematográfica, el Abogado del Estado que reconoce que la Generalidad de Cataluña ha asumido competencias, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, en materia de cinematografía, niega, sin embargo, que puedan ejercerse en relación con el tema regulado en el Decreto impugnado mientras no se produzca el traspaso efectivo del servicio, traspaso que según la misma representación procesal, no se ha producido aun por estar pendiente de la suscripción del convenio entre el Estado y la Generalidad a que se hace referencia en el Anexo B núm. 2 del propio Real Decreto 1010/1981.

El representante de la Generalidad, por su parte, tras negar la conexión entre dicho Fondo y el control de taquilla en los términos sostenidos por su oponente, no encuentra impedimento alguno para que la Generalidad regule dicho control con anterioridad a la suscripción del convenio aludido, habida cuenta que el repetido control persigue finalidades que no son incompatibles con la gestión del mencionado Fondo.

Para resolver este tema así planteado, es necesario precisar, en lo esencial, el contenido del Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, de transferencias de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña, entre otras, en materia de cinematografía: que en su art. 1 dispone la aprobación del Acuerdo de la Comisión Mixta de 12 de noviembre de 1980, concretando los servicios e instituciones y los medios materiales y personales que deben ser objeto de traspaso en materia de cinematografía; en el art. 2, estima traspasados a la Generalidad de Cataluña las funciones y servicios relacionados con el mencionado Acuerdo, en los términos y con las condiciones en él establecidas, y los bienes, personal y créditos presupuestarios que también en él figuran; en el apartado A del Anexo, al fijar las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma, proclama que el traspaso de funciones y servicios que el Estado presta a aquélla en materia de cinematografía se ampara en el art. 9 del Estatuto de Autonomía, y no tiene otras limitaciones que las establecidas en dicho Estatuto en relación con la Constitución; y en el apartado B del mismo Anexo, referido a servicios e instituciones que se traspasan, determina, que la Generalidad asumirá desde el momento de la entrada en vigor del Acuerdo

todas las funciones y servicios que ostentaba la Administración del Estado en materia de cinematografía, con las siguientes peculiaridades: de corresponder a la Administración del Estado las relaciones en los ámbitos estatal e internacional en tal materia; y en cuanto al Fondo de Protección a la Cinematografía, «en tanto se mantenga la actual normativa que lo rige, se transfiere a la Generalidad el porcentaje que se determine por convenio de la parte del Fondo destinado a subvencionar películas de especial calidad y especial para menores»; traspasando por último a la Generalidad, el servicio de Filmoteca Nacional en Barcelona, regulándose por convenio su relación y comunicación constante con los servicios de la Filmoteca Nacional de Madrid.

Pues bien, sin necesidad de insistir en la ya consolidada jurisprudencia de este Tribunal, en la que se afirma que la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas viene establecida por la Constitución y en los respectivos Estatutos de Autonomía, de modo que los Decretos de traspasos de servicios se limitan a transferir éstos, y no transfieren competencias en este sentido, y así lo estableció últimamente la Sentencia 48/1985 reiterando doctrina anterior, es de notar —siguiendo esa misma jurisprudencia que ha aludido al valor interpretativo de tales Decretos, que, naturalmente no puede prevalecer sobre las previsiones constitucionales ni estatutarias, ni vincular al Tribunal Constitucional— que la referencia que en el Anexo B del Real Decreto 1010/1981, se hace al Fondo de Protección a la Cinematografía, en modo alguno permite inferir las consecuencias que pretende el representante del Gobierno de la Nación respecto del Decreto impugnado, es decir, la incompetencia *ratione temporis* de la Generalidad de Cataluña para dictarlo, y ello, porque, el Decreto 264/1982 no interfiere en la previsión que en el mismo se hace sobre el Fondo en cuestión, ni por tanto, la Generalidad tiene por qué esperar para emanarlo a que se suscriba el convenio a que se hace mención en el número 2.º del apartado B del Anexo del referido Decreto 1010/1981.

La «particularidad» relativa del Fondo —como reserva en la asunción de los servicios e instituciones que se traspasan, según el citado apartado B— no entraña que el control de la taquilla de las salas de exhibición cinematográfica haya de monopolizarse por el Estado a todos los efectos, mientras no se suscriba el susodicho convenio. O formulado de otra manera, la subsistencia del citado control estatal, a efectos de la gestión del Fondo de Protección a la Cinematografía, no perjudica el establecimiento de un control paralelo, a otros efectos, por parte de la Generalidad de Cataluña. Ni del Estatuto de Autonomía ni tampoco del propio Real Decreto 1010/1981 se deduce en absoluto que la Generalidad sea incompetente para dictar el Decreto impugnado, sino, precisamente lo contrario. Bien entendido, además, que la materia regulada en el cuestionado Decreto no puede tampoco subsumirse, dado el alcance del mismo, en «las relaciones en los ámbitos estatal e internacional en materia de cinematografía», que corresponde, según el núm. 1.º del apartado B del propio Decreto, a la Administración del Estado.

Las exigencias de unidad en la normación y en la gestión relativas a tales relaciones no tienen por qué llegar a extremos como el que es objeto de regulación en el Decreto impugnado, que para nada lesiona ni menoscaba, pues deja, como se ha precisado, en manos del Estado—con la vigencia en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña de los arts. 11 y 12 del Real Decreto 1419/1978— las competencias que entran propiamente en el concepto a que remiten tales relaciones y en concreto las de «ámbito estatal».

FALLO

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

Ha decidido:

Se declara que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña.

Se levanta la suspensión del Decreto 264/1982, de 26 de junio, acordado por este Tribunal.

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

Madrid a 5 de noviembre de 1985.—Firmado: Jerónimo Arozamena Sierra.—Ángel Latorre Segura.—Manuel Díez de Velasco Vallejo.—Francisco Rubio Llorente.—Gloria Begoña Cantón.—Luis Díez-Picazo.—Francisco Tomás y Valiente.—Rafael Gómez-Ferrer Morant.—Ángel Escudero del Corral.—Francisco Pera Verdaguer.