

Unidad y pluralismo cultural en el Estado autonómico ¹

SUMARIO: 1. DIVERSIDAD CULTURAL TERRITORIAL Y CONSTITUCION ESPAÑOLA.
2. VERTEBRACION DEL PLURALISMO CULTURAL. 2.1. La cuestión de la unidad estatal y la cultura. 2.2. El principio de solidaridad. 3. CONCLUSION.

1. DIVERSIDAD CULTURAL TERRITORIAL Y CONSTITUCION ESPAÑOLA

La Constitución española contiene una profusa *Constitución cultural*, que es una muestra avanzada del grado de desarrollo alcanzado por esta materia en los textos superiores ². Y una parte fundamental de esa Constitución cultural es el sistema relacionado con el reconocimiento y garantía, como pluralismo cultural, de la multiplicidad cultural de la sociedad española. De este aspecto es del que vamos a hablar a continuación, centrándonos en la descripción de los planos de dicha diversidad y en las reglas de su articulación.

La Constitución española no se ocupa de todos los planos de interés para España por medio de los que se manifiesta la cultura en sentido colectivo. No es frecuente que así se haga, pero tampoco faltan

¹ Las presentes páginas son adaptación de determinadas partes del libro, principalmente el capítulo V.3, publicado por el autor, *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales-Congreso de los Diputados, Madrid, 1993.

² Para una visión general sobre el régimen constitucional de la cultura, cfr. J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, cit.

ejemplos en este sentido; así, el Preámbulo de la Constitución francesa de 1958 («la Unión Francesa se compone de naciones y de pueblos que ponen en común y coordinan sus recursos o esfuerzos para desarrollar sus respectivas *civilizaciones...*») o nuestra Constitución republicana de 1931 (cuyo art. 50 contenía una precisa referencia a los países hispanoamericanos: «El Estado atenderá a la expansión cultural de España, estableciendo delegaciones y centros de estudio y enseñanza en el extranjero y preferentemente en los *países hispanoamericanos*»). El caso es que la Constitución actual se limita a seleccionar dos de ellos de carácter interno. Uno, que desarrolla ampliamente, el de lo que llama, con una expresión tomada del lenguaje antropológico, «pueblos de España». Y otro, en cuyo reconocimiento pone gran énfasis, que es el de la cultura española de carácter nacional.

El primero de ellos aparece ya nombrado en el propio apartado que contiene la quintaesencia de las decisiones constitucionales, el Preámbulo, en el que la Constitución declara la voluntad de proteger a los «pueblos de España» en el ejercicio de sus «culturas y tradiciones, lenguas e instituciones». El carácter tanto posesivo como plural de esta oración deja ver con claridad el sentido antropológico y colectivo con que ha sido realizada la alusión a la cultura. Esas palabras —debidas a la pluma del profesor TIERNO GALVÁN— bien podrían parecer tomadas de la definición de un manual de antropología; en ellas se explica, a modo de aposición, cuáles son los contenidos principales de una cultura en sentido colectivo: lenguas, tradiciones e instituciones. Contenidos que, desde la perspectiva diacrónica, completa el artículo 46 al referir, asimismo, a esos pueblos de España la posesión de patrimonio cultural propio («... del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España»). Esa protección de los pueblos de España como entes de cultura prosigue, en el plano de las formaciones histórico-sociales, con el reconocimiento del derecho a la autonomía en favor de las «nacionalidades y regiones» que realiza el artículo 2 CE («La Constitución... reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»). Y finalmente cristaliza en una garantía de autonomía territorial superior, en tanto el artículo 143.1 CE reconoce a dichas entidades socio-históricas el derecho a acceder a un régimen de autogobierno y constituirse en Comunidad Autónoma («En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas...»). Como puede verse, la cultura es, en este precepto, una de las características principales que la Constitución ha seleccionado para delimitar el concepto de Comu-

nidad Autónoma. Si la referencia a lo económico tiene el sentido, al modo como lo hace el artículo 29 de la Ley Fundamental de Bonn³, de requisito de viabilidad material, de capacidad para desenvolverse como ente territorial dotado de autonomía, y lo histórico apela a una posible experiencia pasada político-administrativa propia, lo cultural designa los valores, en el orden simbólico y comunicativo, compartidos por dicho grupo humano y que se han generado a través de su experiencia de vida en común. Por otra parte, en ese régimen de autonomía, la cultura es uno de los ámbitos competenciales más plenos de que pueden disfrutar las Comunidades Autónomas, pues, aparte de todas las facultades singulares que se deducen de diversos apartados del artículo 148.1 (15, 16, 17...) y, *a sensu contrario*, del artículo 149.1 (27, 28...), el artículo 148.1.17 CE les garantiza, en todo caso, una competencia global sobre el «fomento de la cultura».

Este es, a grandes rasgos, el proceso de construcción constitucional de la garantía del pluralismo cultural de España, proceso que revela algo muy importante: que si bien la utilización constitucional del concepto de cultura tiene un claro sentido antropológico no está adoptado, empero, en el sentido objetivo de las «áreas culturales» diferenciadas que también estudia la antropología⁴. Las culturas de los pueblos de España son otra cosa, son el flanco cultural de unas comunidades estructurales, de unos entes histórico-sociales —nacionalidades y regiones— a los que el texto —sin definirlos *nominatim*, pero creando un procedimiento para su determinación— reconoce el derecho a autogobernarse. Por otro lado, debe advertirse el proceso de transformación que el texto constitucional lleva a cabo desde un pueblo de España hasta llegar a la Comunidad Autónoma que pretende garantizarlo, en tanto ente portador de una expresión cultural diferenciada. Tras la metamorfosis como nacionalidad o región que exige el artículo 2, éstas han de ahormarse, por último, a la geometría de la provincia para poder aparecer como sujetos legítimos de la iniciativa autonómica («En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las *provincias limítrofes* con características...»).

El otro plano cultural «identitario» que ocupa el interés de la Constitución es la cultura española común. Aunque implícita en el tratamiento que hace el artículo 2 de la nación española como nación cultural preexistente a la propia Constitución (en efecto, el precepto dice

³ El artículo 29.1 de la Ley Fundamental de Bonn, tras decir que el territorio de la Federación podrá reorganizarse por Ley federal, que deberá tener en cuenta los factores históricos, los culturales y la estructura social, configura el requisito económico como un factor de eficiencia y viabilidad material: «la reorganización tenderá a crear Estados que por su extensión y capacidad económica puedan cumplir eficazmente las funciones que les incumben».

⁴ En este sentido, cfr. el trabajo de C. LISÓN TOLOSANA, «Sobre áreas culturales en España», incluido en *Ensayos de Antropología Social*, Editorial Ayuso, Madrid, 1973, pp. 40 y ss.

que la Constitución se fundamenta en la nación española), donde se revela meridianamente es en el artículo 149.2 CE. En efecto, ésa es la realidad cultural aludida en la sanción del «servicio de la cultura» como deber y atribución esencial del Estado («Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución especial, y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas»). El marcado énfasis de estas palabras, por su fuerte imperatividad —«considerará» y «facilitará»— y por el hecho de valorar la cultura como «deber» y atribución «esencial», dejan ver una clara inflexión constitucional. De hecho, es la única vez que el texto establece un compromiso de los poderes públicos en términos de «deber»⁵, y el único, asimismo, en el que valora como «esencial» la atribución de una facultad al poder público. Estamos ante un proyecto que, sin duda, busca decir algo más, no ante un precepto meramente técnico que contiene una regla de reparto competencial, aun sin por ello dejarlo de ser también, como revela la presencia del término «atribución». En realidad, según muestran los antecedentes parlamentarios⁶ y su precedente histórico en la Constitución de 1931⁷, ese precepto lo que busca es valorizar la cultura española común y fijar un garante primario de ella, el Estado, en orden a su preservación y desarrollo.

Pero el precepto no se queda ahí, pues también se adentra en la difícil cuestión de la concepción de esa cultura común y en la articulación de ambos planos culturales. Las claves en este caso están guar-

⁵ En efecto, ningún otro precepto constitucional predica con tanta rotundidad, respecto de los poderes públicos, la titularidad de posiciones subjetivas, ya sean de gravamen —deberes— o de ventaja —derechos—, que únicamente se refieren a los individuos y a los grupos. De hecho, cuando se trata de establecer compromisos de los poderes públicos en relación con las diversas materias reguladas en la Constitución, el lenguaje de ésta se sirve de expresiones como *garantizan* (arts. 27.5, 38, 40.2, 46, 50 y 51), *aseguran* (art. 39.2), *promoverán* (arts. 40.2, 44.1, 48 y 51.2), *velarán* (arts. 40.2 y 45.2), *mantendrán* (art. 41), *fomentarán* (arts. 40.2 y 43.2) y *tutelarán* (arts. 43.2 y 45.2).

⁶ En efecto, en su primera redacción el texto del precepto hablaba de «cultura común». El precepto tiene su origen en una enmienda presentada durante el trámite de debate del proyecto de Constitución en la Comisión Constitucional del Senado y formulada por el Senador señor De la Cierva y Hocés, y que decía así: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 141, compete al Estado, por sí o conjuntamente con ellas, la protección y el fomento de la *cultura común* y de la comunicación cultural entre todas ellas, por lo cual el Estado podrá, en todo caso, establecer en todo el territorio las instituciones educativas y culturales pertinentes».

⁷ El artículo 48 de la Constitución republicana de 1931 rezaba así: «El servicio de la cultura es atribución esencial del Estado, y lo prestará mediante instituciones educativas enlazadas por el sistema de escuela unificada».

También los antecedentes de este precepto redundan en esa idea de cultura común o nacional, pues el primer párrafo del artículo 46 del proyecto de Constitución estaba redactado así: «El servicio de la *cultura nacional* es atribución esencial del Estado» (*Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española*, Apéndices núms. 4 al 22, p. 5).

dadas en el último párrafo del artículo 149.2 CE («... y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas»), en tanto esta frase, más allá de su significado literal, que es claro, induce la idea de que la cultura española común debe ser también resultado de la aportación de las culturas de las partes. Pero no es una idea yuxtapuesta o una concepción sumativa de esa cultura común, entendida como un «cesto de culturas», la que contiene este precepto. Sin perjuicio de su realidad histórica anterior como cultura diferenciada con que llega a la Constitución, el artículo 149.2 CE es portador, hacia el futuro, de la idea más articulada de una expresión cultural cualitativa de segundo nivel que sedimenta el encuentro y el diálogo entre las diferentes culturas de España, en tanto, a través de su comunicación cultural, van contribuyendo de esa manera a sedimentar un fondo cultural común. He aquí, en consecuencia, el sentido último de esa misión, encomendada al Estado, de «facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas». El Tribunal Constitucional, que en alguna declaración incidental inicialmente se había mostrado más cercano a una concepción meramente sumativa acerca del contenido de esa cultura común (así, la sentencia 154/1985), en la sentencia 17/1991, relativa a la Ley del Patrimonio Histórico Español, parece aproximarse a esa otra concepción compleja y cualitativa, pues, con el fin de justificar la existencia de ciertos instrumentos estatales de coordinación, conocimiento y publicidad de los bienes culturales, interpreta así la declaración final del artículo 149.2 CE: «Es de ese modo como su contribución a la cultura general se muestra organizadamente y con carácter general, justificando así la competencia de aquél para “facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas” (art. 149.2 CE)».

2. VERTEBRACION DEL PLURALISMO CULTURAL

2.1. LA CUESTIÓN DE LA UNIDAD ESTATAL Y LA CULTURA

a) La unidad es una cualidad inherente a toda organización estatal, ya responda ésta al modelo «centralista» —mal llamado unitario— de Estado o al de «Estado compuesto»; no nos extrañe, por ello, que en este segundo supuesto se utilice la expresión paradójica «Estado unitario federal»⁸. La diferencia estriba, en uno y otro caso, en los distintos procedimientos de decisión y asuntos a los que atañe la unidad: mientras que el primer modelo de Estado se caracteriza por el predominio del monocratismo decisorio y la tendencia a la homogeneiza-

⁸ Así, J. J. GONZÁLEZ-ENCINAR, *El Estado unitario federal*, Tecnos, Madrid, 1985.

ción, en el segundo prima, por el contrario, la coordinación horizontal de diversos centros de decisión y la búsqueda de una amplia variedad de opciones y resultados.

A diferencia del énfasis puesto, en el artículo 2, en relación con la unidad de la nación española, la Constitución sólo se refiere de forma adyacente a la unidad del Estado⁹; pero es indudable que ésta impregna el sistema de su texto entero.

¿*Quid* de la cultura como posible ámbito de la unidad del Estado?

Formular esta pregunta en términos de duda está justificado, cuando menos, por los dos hechos siguientes:

Primero. La unidad cultural no suele ser mencionada entre los ámbitos operativos en los que se manifiesta el principio de unidad del Estado. En la literatura jurídica se acostumbra a hablar de unidad constituyente, territorial, fiscal, jurisdiccional, jurídica, económica, política...¹⁰, y, por su parte, el Tribunal Constitucional se ha referido a la unidad política, jurídica, social, económica, o a ciertas subespecies de ésta, como la unidad fiscal o de mercado, etc.¹¹; pero muy raramente se habla de unidad cultural en estos contextos.

Segundo. La «cultura» entera (ya como «fomento», ya como «servicio») es a la vez competencia del Estado (149.2 CE) y de las Comunidades Autónomas (148.1.17 CE), e incluso de los entes locales. Es decir, ni es atribución exclusiva del ente central o de los entes autónomos ni tampoco una materia repartible entre ambos (en compartición o en concurrencia ordinaria), sino un asunto confiado de forma paralela y simultánea al Estado y a las Comunidades Autónomas. Nos hallamos, pues, ante una fórmula excepcional sin parangón en ninguna otra materia objeto de regulación constitucional.

b) Una y otra circunstancia han de tener un porqué.

De lo que no hay duda es de que ese pudoroso silencio que muestran los intérpretes sobre la unidad cultural no es fruto del olvido. De hecho, hay autores que advierten que la unidad del Estado es «básicamente» política y económica¹², y hay quien, en términos más claros, afirma que «la unidad territorial es el soporte de una comunidad

⁹ La única referencia expresa a la unidad del Estado en la Constitución es la contenida en el artículo 56.1 con motivo de la regulación de la Corona: «El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y su permanencia...».

¹⁰ *Vide*, por ejemplo, SÁNCHEZ AGESTA, «Artículo 2. Las autonomías», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo I, O. ALZAGA VILLAMIL (dir.), Edersa, Madrid, 1983, pp. 140 y ss.

¹¹ Así, «unidad del ordenamiento» (STC 50/1984), «unidad jurídica del Estado» (STC 71/1982), «unidad económica» (SSTC 1/1982, 71/1982 y 29/1986), «unidad fiscal» (STC 19/1987), «unidad de mercado» (SSTC 88/1986 y 64/1990), «unidad política, jurídica, económica y social de España» (STC de 16 de febrero de 1981)...

¹² E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, p. 84.

(no unidad) de culturas»¹³. Y también, más allá de nuestras fronteras, en otros «Estados compuestos» se comparten las mismas cautelas, como cuando se observa que la cultura es, desde la perspectiva de la unidad estatal, una materia más *douce* que las demás¹⁴ o que la multiplicidad cultural es el contrapunto de la unidad jurídica y económica (HABERLE)¹⁵.

Tampoco puede dudarse que la dualidad competencial consagrada por los artículos 148 y 149 CE no fuera una fórmula expresamente buscada por la Constitución. Uno de los senadores intervinientes en el debate del apartado 2 del artículo 149 CE lo expresó así de claro: «La cultura es una realidad profunda y trascendente cuyo fomento no puede atribuirse en exclusividad al Estado ni a las Comunidades Autónomas...»¹⁶.

Pues bien, esta convicción unánime en torno a la naturaleza *sui generis* de la cultura, en tanto tarea de los poderes públicos, no encierra otros misterios «profundos y trascendentes» que induzcan al legislador y al intérprete a adoptar esa solución singular que el de su característico «holismo» y el peso latente de su dimensión colectiva. Ambos factores abundan en la consideración de la cultura como un fenómeno total e indivisible, y esto es lo que, a nuestro juicio, subyace a la resistencia del legislador constitucional a su troceamiento competencial entre los diferentes entes territoriales. Esta naturaleza indivisible de la cultura también se ha justificado desde su consideración como un valor: «la cultura» (y, por reflejo, la tutela y la promoción de la cultura) no es una materia, sino un valor que todo el Estado comunidad ha de proteger y perseguir»¹⁷.

c) He aquí por qué la cultura es, en los diferentes tipos de Estado compuesto (Alemania, Austria, Bélgica, Suiza, Italia...), un núcleo competencial privilegiado de los entes territoriales (*Länder*, cantones, regiones...) ¹⁸.

Fijémonos, por su valor paradigmático, en el caso alemán, en el que la soberanía nacional (*Kulturhoheit*) es considerada como el «nú-

¹³ A. TORRES DEL MORAL, *Principios de Derecho Constitucional Español*, tomo II, Atomo, Madrid, 1986, p. 315.

¹⁴ B. DE WITTE, «La pluralité ethnique et l'autonomie culturelle. Etude comparative», en la obra *Centres et Peripheries: le partage du pouvoir*, Económica, París, 1983, p. 119.

¹⁵ P. HABERLE, *Kulturverfassungsrecht in Bundesstaat*, Whilhem Braumüller, Viena, 1980, p. 48.

¹⁶ DSS, 13 de septiembre de 1978, p. 2624.

¹⁷ G. MORBIDELLI, «L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia», *Le Regioni*, núm. 5, 1987, p. 946.

¹⁸ Un completo estudio comparado sobre las competencias culturales de los entes territoriales y regionales en Europa (los países estudiados son Bélgica, Francia, Italia y España) se encuentra en E. FOSSAS, *Regions i sector cultural a Europa. Estudi comparat: Bélgica, Franca, Itàlia i Espanya*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1990.

cleo duro» de las atribuciones de los *Länder*¹⁹. Resulta en todo caso sintomático que el sustantivo «soberanía» sea utilizado para calificar una posición competencial privilegiada de los *Länder* en relación con la materia cultura o con algún contenido básico de ésta (pues también se habla de «soberanía escolar», *Schulhoheit*), aun sin tener sanción expresa en la Ley Fundamental de Bonn. Pero dicho silencio no ha impedido que la doctrina halle el fundamento de este concepto en la interpretación sistemática de los artículos 7, 30, 70 y 83 y ss. de la Ley Fundamental²⁰. La Corte Constitucional Federal se ha hecho valedora de esta tesis en una constante jurisprudencia²¹. En la sentencia de 26 de marzo de 1957, que resuelve un recurso de la Federación contra una ley de enseñanza pública de la Baja Sajonia por posible violación del Concordato de 20 de julio de 1933, el Tribunal declaró que «es un principio fundamental del Derecho constitucional federal que, en su dominio legislativo, los *Länder* no están sujetos a ninguna otra limitación que la Ley Fundamental (...). La Ley Fundamental atribuye el derecho escolar al dominio exclusivo de los *Länder*». Esta doctrina es aplicada a una materia cultural no escolar en la sentencia de 28 de febrero de 1961, la llamada sentencia *Fernsehenurteil*, que se pronuncia sobre la pretensión del Gobierno Federal de Adenauer de crear una segunda cadena de televisión explotada por una sociedad participada exclusivamente por el *Bund*; en ella el Tribunal declara que «en la medida en que los asuntos culturales puedan ser administrados y regulados estatalmente, de acuerdo con las disposiciones básicas de la Ley Fundamental (arts. 30, 70 y ss. y 83) estarán sujetos a los *Länder*,

¹⁹ T. OPPERMAN, *Kulturverwaltungsrecht*, Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1969, pp. 552 y ss.

Otros autores que han tratado en la literatura jurídica alemana la cuestión de la soberanía cultural de los *Länder*: P. HÄBERLE, *Kulturverfassungsrecht in Bundesstaat*, cit., pp. 55 a 61; Hans SCHNEIDER, *Rundfunk und «Kulturhoheit»*, *Der öffentliche Haushalt*, 1960; Th. MAUNZ, «Die kulturhoheit der Länder», en *Kulturpolitik und Föderalismus*, KMK, Bonn, 1961, pp. 83 y ss.

Entre los comentarios realizados fuera de Alemania sobre dicho principio destacan los trabajos de Christian AUTEXIER, *L'Administration de l'enseignement en la République Fédérale d'Allemagne*, LGDJ, París, 1975, pp. 27 a 45, y E. FOSSAS, *Regions i sector cultural...*, cit., pp. 64-65 y 92 a 97.

²⁰ El artículo 7.1 de la Ley Fundamental de Bonn encomienda la enseñanza escolar (*Schulwesen*) a los *Länder*: «El sistema escolar, en su totalidad, está bajo la vigilancia del Estado».

El artículo 30 sanciona la competencia general de Derecho común de los *Länder* en el ejercicio y el cumplimiento de las prerrogativas públicas: «El ejercicio de los poderes públicos y el cumplimiento de las funciones públicas competen a los Estados en tanto la presente Ley no establezca o admita una disposición en contrario».

Los artículos 70 y siguientes y los artículos 83 y siguientes determinan dicha competencia de Derecho común de los *Länder* en relación con la función legislativa y en relación con la ejecución de las leyes federales, respectivamente.

Una explicación de mayor detalle cfr. T. OPPERMAN, cit., p. 596; AUTEXIER, cit., pp. 34 y ss.; E. FOSSAS, cit., pp. 92-93.

²¹ Decisiones de la segunda Cámara de 26 de marzo de 1957 (*Bundesverwaltungsgericht* 6.309) y de 28 de febrero de 1961 (*B Verf GE* 12-205), y de la primera Cámara de 14 de noviembre de 1969 (*B Verf GE*, pp. 195 y ss.).

en tanto no existan disposiciones especiales o excepciones a favor de la Federación».

La soberanía cultural de los *Länder* no es tan omnímoda como en principio sugiere la presencia de la palabra soberanía, ya que la Ley Fundamental de Bonn contiene excepciones a dicho principio. En efecto, según dicha norma superior, la Federación disfruta de competencia legislativa exclusiva sobre los derechos de autor y de edición (art. 73 LFB) y sobre la acción cultural exterior (art. 73.1 en conexión con el art. 32.1 LFB); y además posee competencia legislativa concurrente (lo que, según los casos, le permite adoptar leyes federales, prevalentes sobre las de los *Länder*, y leyes marco ²²) en relación con la protección del patrimonio cultural alemán contra la exportación al extranjero (art. 75.4 LFB), el régimen general de la prensa y de la industria cinematográfica (art. 75.2 LFB) y la protección de los parajes naturales y el paisaje (art. 75.3 LFB).

Mas la Ley Fundamental de Bonn sola no informa bien acerca de la realidad actual de la acción cultural de los poderes públicos en Alemania, ya que durante su vigencia se ha producido la ampliación del campo de actuación de la Federación más allá de las previsiones constitucionales. Esta progresión del papel cultural del *Bund*, según expone FOSSAS, se concreta: *a*) en el reconocimiento, realizado por la jurisprudencia constitucional, de algunas competencias tácitas (a través de títulos no escritos, como el de «naturaleza de las cosas» —*aus Natur der Sache*— y el de suprarregionalidad, entre otros); *b*) en la aparición de una Administración cultural federal al margen de la legislación y en la competencia de promoción (*Förderungskompetenz*) en la que la subvención se ha convertido en el principal instrumento de penetración de la Federación, y *c*) en una realidad ineludible en Alemania: que la mayoría de las asociaciones en el sector cultural se organizan a nivel federal y consideran, por ello, a la Federación su interlocutor natural ²³.

Dichos cambios no impiden, sin embargo, que la *Kulturhoheit* siga siendo considerada aún un principio fundamental del ordenamiento cultural alemán, pues los *Länder* conservan su hegemonía competencial legislativa y ejecutiva sobre la cultura, que, además, se viene mos-

²² Artículo 72 LFB: «En el plano de la legislación concurrente, los *Länder* tienen facultad de legislar en tanto en cuanto la Federación no haga uso de su facultad legislativa. En este plano, la Federación tiene la facultad de legislar cuando exista la necesidad de reglamentación por ley federal en los siguientes casos: primero, cuando un asunto no pudiese ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los *Länder*; segundo, cuando la regulación de un asunto por ley del *Land* pudiese afectar los intereses de otros *Länder* y los intereses generales; tercero, cuando requiera el mantenimiento de la unidad jurídica y económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio del *Land*».

²³ E. FOSSAS, cit., p. 140. Para una información de detalle sobre la evolución jurisprudencial de dichas competencias tácitas o no escritas, *vide* pp. 96 y 97.

trando como una de las materias más resistentes a las actuales tendencias del federalismo cooperativo ²⁴.

d) Son de gran interés las enseñanzas que se desprenden de esta fórmula, sobre todo por su valor paradigmático respecto de lo que puede ser un modelo ideal de reparto de tareas en materia de cultura en un Estado compuesto, enseñanzas que se podrían sintetizar en las siguientes: *primero*, el de la cultura es el dominio autónomo por excelencia, incluso en la ausencia de diversidad étnica ²⁵ (como prueba el carácter artificial, frecuentemente señalado por los críticos de la *Kulturhoheit*, de la división territorial del Estado federal alemán actual, pues, con la excepción de Baviera y de las ciudades hanseáticas de Bremen y Hamburgo, los demás *Länder* de la posguerra no son verdaderos estados históricos, como sí lo eran los de 1871 ²⁶), sin que padezca la viabilidad del Estado por la ausencia de poderes en mano de las instancias centrales, si bien existe un *minimum* de facultades unitarias sin marcadas tendencias expansivas ²⁷, y *segundo*, en lo que toca a la actividad promocional de la cultura, existe una tendencia natural de todos los entes territoriales —y, por ende, de los entes centrales— a afirmar su presencia en la vida cultural, que se justificaría más como un título de capacidad que de competencia ²⁸, es decir, como un campo global de actuación concurrente con los demás entes territoriales.

e) Volvamos a la Constitución española, en cuya fórmula encontramos coincidencias con este modelo, pero también diferencias.

De entrada coincide con él en que, a reserva de lo que en seguida diremos, atribuye una competencia global de «fomento de la cultura» a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.17 CE), mas difiere en que no por esto deja de encomendar a la vez al Estado una competencia global sobre el «servicio de la cultura» (art. 149.2 CE).

²⁴ B. DE WITTE, cit., p. 102.

²⁵ B. DE WITTE, cit., p. 102.

²⁶ C. AUTEXIER, cit., p. 31.

²⁷ Es de notar que si bien la Federación, como se ha explicado más arriba, ha pugnado por ampliar *extra Constitutionem* sus competencias legislativas a algunos aspectos y materias culturales singulares, no obstante no ha mostrado prisas ni voluntad de agotar las facultades legislativas exclusivas y concurrentes en materia de cultura que expresamente le confieren los artículos 72 y 73 LFB: ha dictado leyes para la protección de los bienes culturales contra la exportación (Ley federal para la protección de los bienes culturales alemanes contra la emigración, de 6 de agosto de 1955), para la protección de la naturaleza y del paisaje (Ley federal sobre la protección de la naturaleza y del paisaje, de 12 de marzo de 1987) y sobre la industria cinematográfica (Ley federal sobre medidas de promoción del cine alemán, del año 1967, revisada posteriormente por las leyes de 25 de junio de 1979 y de 16 de octubre de 1979); pero, hasta el momento, no ha hecho uso de su competencia para dictar disposiciones marco en materia del régimen general de prensa que también le otorga el artículo 75.2 LFB.

Sobre estos extremos, *vid.* E. FOSSAS, cit., pp. 133 y 134.

²⁸ Sobre el concepto de capacidad y su distinción del de competencia, *vide* J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1143 a 1145.

Haber puesto a disposición de las Comunidades Autónomas una competencia sobre la cultura entera era una decisión ineludible en un Estado compuesto cuya estructura territorial está estrechamente determinada, como hemos visto, por la voluntad de proteger y garantizar el libre desenvolvimiento de su diversidad cultural étnica y, en particular, de las culturas de los pueblos de España.

Y haber encomendado simultáneamente al Estado una competencia de iguales características sobre el «servicio de la cultura» ha de verse como una decisión consecuente con la existencia de una cultura común en el seno de la diversidad cultural de España. Reconocida esta realidad histórica, la consecuencia lógica era el encargo, a la instancia territorial correspondiente —el Estado—, de las funciones de su protección y promoción.

El Tribunal Constitucional ha expuesto de manera brillante esta concurrencia competencial en materia de cultura; en vez de limitarse a una justificación *ad hoc*, ha elevado la altura de su doctrina enunciando una regla general para la ordenación territorial de la complejidad cultural del mundo actual, que donde existe una comunidad diferenciada los poderes públicos correspondientes deben disponer de una competencia global para la preservación y el estímulo de los valores culturales propios de esa comunidad. La clave de esta doctrina, repetidamente invocada después, se encuentra en su sentencia 49/1984:

«... una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aun podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de las que las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que, entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo, puede comprenderse dentro de “fomento de la cultura”. Esta es la razón a que obedece el artículo 149.2 CE, en el que, después de reconocer la competencia autonómica, afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que, más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente».

f) Si el sistema competencial en materia de cultura se hubiera reducido a esta fórmula de dualidad competencial y la Constitución no hubiera incorporado ninguna regla específica de reparto en relación

con las materias culturales determinadas, nos hallaríamos ante una fórmula de interpretación clara, aunque de funcionamiento complejo: armonizar diecisiete órdenes legislativos, de ejecución y administrativos paralelos (el del Estado con los de cada una de las Comunidades Autónomas) habría exigido, sin duda, un esfuerzo excepcional, creemos que imposible, de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Mas el hecho es que la Constitución contiene varias excepciones a ese sistema dual, que, si bien alivian su armonización, también agudizan sus dificultades de interpretación. En efecto, hay ciertas materias culturales singulares: la educación (149.1.27), la investigación (149.1.15 y 148.1.17), el patrimonio cultural (149.1.28 y 148.1.15), los medios de comunicación social (149.1.30) y la propiedad intelectual (149.1.9), que en la Constitución se encuentran sujetas a un sistema ordinario de reparto competencial, *inclusius unius, exclusius alterius*, por el que lo que es del Estado no lo es a la vez de una Comunidad Autónoma y viceversa.

¿Cómo compaginar esta doble visión de la cultura como bloque indiviso de competencia dual (o paralela, indistinta, concurrente, plena..., todas estas palabras han sido empleadas por la doctrina y por la jurisprudencia²⁹) con que sea a la vez, en las instituciones a través de las que se manifiesta, una materia sujeta a las técnicas usuales de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas?

²⁹ *Competencia paralela*: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Consideraciones sobre la nueva legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural», *REDA*, núm. 39, p. 586; R. ALONSO IBÁÑEZ, *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Universidad de Oviedo, Madrid, 1992, p. 6, y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *REVL*, núm. 201, p. 24.

Concurrencia competencial o paralelismo pleno: MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, tomo I, Civitas, Madrid, 1982, p. 584.

Competencia indistinta: R. ENTRENA, *Comentarios a la Constitución*, AAVV, Civitas, Madrid, 1989, p. 1625; J. TORNOS, en E. AJA y otros, cit., p. 123, y Avelino BLASCO, «Sobre el concepto de competencias exclusivas», *REDA*, núm. 29, pp. 313-314.

Competencia concurrente: José ESTEVE PARDO, «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura. Comentario a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional», *Autonomías*, núm. 4, p. 101; J. GARCÍA FERNÁNDEZ, «Presupuestos jurídico-constitucionales de la legislación sobre Patrimonio Histórico», *Revista de Derecho Político*, núms. 27-28, UNED, p. 202; José Antonio ALONSO DE ANTONIO, «Comentario al artículo 149.2», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, tomo XI, Madrid, 1988, p. 258, y Francisco TOMÁS Y VALIENTE, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 83.

Competencia alternativa condicionada: Bartomeu COLOM I PASTOR, «Las competencias de la Comunidad Autónoma de Baleares en materia de cultura», *Autonomías*, núm. 10, p. 117.

Competencia compartida: Fernando GARRIDO FALLA, «El desarrollo de las normas básicas y leyes marco estatales por las Comunidades Autónomas», *RAP*, núm. 94, p. 19.

Compartición de competencias exclusivas: Javier SALAS, «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», *RAP*, núms. 100-102, vol. I, p. 447.

Plena concurrencia: E. FOSSAS, cit., p. 79.

Justificar la reserva, a favor de los entes centrales, de facultades unitarias sobre materias culturales específicas es fácil si se acude al argumento comparado, pues se da en todos los Estados compuestos, regionales o federales³⁰. Hemos visto en el caso alemán cómo su radical concepción autónoma de las competencias culturales, la *Kulturhoheit*, no impide la existencia de determinadas competencias legislativas de la Federación fijadas en la propia Ley Fundamental de Bonn. Se podrá polemizar sobre la extensión de dichas facultades unitarias, y esa discusión la hace legítima, sin ir más lejos, la diferente amplitud que presentan en los distintos Estados compuestos, pero no cuestionar su existencia.

Sin embargo, el argumento comparado no deja de ser sin más un argumento estadístico. Parece, por ello, necesario profundizar en la justificación de un asunto conceptualmente tan sutil y complejo como el presente, es decir, plantearse si hay una explicación de fondo que dote de sentido a esas competencias unitarias, sin desvirtuar la atribución global sobre la cultura que la Constitución ha encomendado prioritariamente al Estado y a las Comunidades Autónomas para velar por sus respectivas expresiones culturales. Pues bien, no hace falta forzar mucho la reflexión acerca del sentido de esas facultades unitarias puestas por la Constitución en manos del Estado en relación con ciertas materias para percibir en ellas una dominante común, la de estar referidas no a la cultura en sentido estricto, sino a sus instrumentos institucionales de expresión. Lo cual nos hace de inmediato pensar que ese significado por el que nos estamos preguntando no es sino el hacer posible un *plano instrumental común* para la vida cultural en todo el territorio; unidad cultural instrumental, pues se circunscribe a las principales *instituciones o instrumentos de creación* (investigación), *difusión* (medios de comunicación social), *conservación* (patrimonio cultural) y *transmisión* (educación) de la cultura (notemos que la competencia estatal sobre la propiedad intelectual estaría justificada por otro orden de razones por tratarse de un derecho fundamental). Descendamos un peldaño más; si nos fijamos en los términos empleados para la delimitación de dichas facultades del Estado vemos que domina el perfil, presente en dos de ellas, de una tarea de *configuración jurídica básica de instituciones culturales*: «normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia» (149.1.30); «normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social...» (149.1.27 CE).

Terminemos de aclarar la cuestión: lo que subyace a la explicación anterior es que el constituyente español, a la hora de convertir el

³⁰ Vide E. FOSSAS, *Regions i sector cultural...*, cit., pp. 75 y ss.

«tema» cultura en «materia» competencial (entendemos por «materia» el «tema» cultura medido y puesto en disposición de ser objeto de competencias, atribuciones y facultades por los poderes públicos³¹), ha optado por una concepción integral, pero también esencial, de aquélla. *Integral*, pues la alusión a la cultura en las expresiones «fomento de la cultura» y «servicio de la cultura» en los artículos 148.1.17 y 149.2 CE, respectivamente, cubre los contenidos de las dos nociones, étnica y general, que emplea la Constitución³². Y *esencial* porque, no obstante, restringe, con la excepción del patrimonio cultural, pues queda fuera, como venimos viendo, el ámbito del concepto al núcleo básico de ambas nociones (esto es: tradiciones, lenguas e instituciones; y arte, literatura, ciencia y técnica), no comprendiendo, por ello, las demás materias culturales situables en el «círculo de encuadramiento institucional» de la cultura ni, una vez situados en esa lógica, con mayor motivo, en el siguiente «círculo de proyección»^{32 bis}.

Así pues, concebido, como decimos, dicho haz de facultades unitarias del Estado, no puede ser obstáculo para el fluido desenvolvimiento por los poderes públicos —entre los que el Estado está también llamado a ello por el art. 149.2, pero como uno más— de la actividad promocional concurrente sobre la cultura entera. Lo contrario supondría transformar el carácter instrumental de este nivel de la unidad en una unidad esencial impulsora de una cultura uniforme y negadora de la diversidad cultural. Su finalidad reside en que el Estado configure un *minimum* de igualdad jurídico-institucional para los medios e instrumentos de creación, conservación y transmisión de la cultura, que son los cauces a través de los cuales, en una medida muy importante, los ciudadanos acceden a la cultura y realizan su derecho a ella (art. 44 CE). Dichas facultades no serían, en definitiva, sino una manifestación del «principio de uniformidad de las condiciones de vida» de la Ley Fundamental de Bonn, estudiado en relación con la Constitución española por BAÑO LEÓN³³, y cuya apli-

³¹ El término «materia» es profusamente utilizado por la Constitución española de 1978 y con sentidos diversos [arts. 82.1, 87.3.j), 120.2, 123.1...]; sin embargo, el uso de esta palabra en los artículos que contienen las reglas del sistema de reparto de competencias (arts. 148, 149 y 150, principalmente) es más unívoco.

Al concepto de «materia», aunque no en el mismo sentido que proponemos, se ha referido S. MUÑOZ MACHADO, cit., p. 371, y, críticamente, J. A. SANTAMARÍA PASTOR, cit., p. 1103.

³² El desarrollo del juego de ambas nociones en la Constitución puede verse en J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, cit., principalmente en los capítulos III y IV.

^{32 bis} J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas...*, pp. 206-211.

³³ José María BAÑO LEÓN, *Las Autonomías Territoriales y el principio de uniformidad de las condiciones de vida*, INAP, Madrid, 1988. A este principio se había referido también antes J. PEMÁN GAVIN, «Acerca de la uniformidad de las condiciones de vida como principio constitucional del Estado de las Autonomías», *RAP*, núm. 119, 1984.

cación a algunas materias culturales ha sido ya preconizada por la doctrina ³⁴.

Haremos, por último, una referencia a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión competencial. Lo insólito de una fórmula como ésta, sin parangón en otras materias, sume con facilidad en la perplejidad a los intérpretes, y esta sensación es la que refleja, en parte, la jurisprudencia producida por el Tribunal Constitucional en esta materia ³⁵. Hemos señalado la clarividencia con que ha explicado la concurrencia competencial. Pero, sin embargo, al descender a la palestra en la que se desarrolla la pugna real entre los títulos competenciales dicha doctrina se está viendo enredada en una maraña de títulos singulares (culturales y no culturales) que el Tribunal suele preferir frente al concurrente de cultura, como ha ocurrido en el caso de la cinematografía ³⁶. Estas soluciones —que no benefician ni al Estado

³⁴ R. ALONSO IBÁÑEZ, cit., pp. 94 y 95, ha explicado que la tutela estatal del patrimonio cultural es una «condición básica» que garantiza la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales.

³⁵ Carles VIVER I PI-SUÑER, *Materias competenciales y Tribunal Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1989, p. 219.

En sentido crítico se manifiestan también J. ESTEVE PARDO, «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas», cit., y E. FOSSAS, «Cultura: competencias y colaboración», *Autonomías*, núm. 9.

³⁶ Así, en el caso de la *cinematografía* —título no recogido literalmente en la Constitución—, en el que han sido muy abundantes los conflictos de competencias entre el Estado y la Generalidad de Cataluña, el Tribunal Constitucional, siguiendo la técnica de hacer prevalecer la «regla competencial específica sobre la más genérica», ha venido aplicando los más diversos títulos competenciales, culturales y no culturales, que producen la impresión de encontrarnos ante una auténtica babel competencial: «fomento de la cultura» (SSTC 49/1984, 87/1987 y 106/1987), «ocio» y «espectáculos» (STC 87/1987), «regulación de las condiciones básicas en el ejercicio de los derechos fundamentales» (STC 49/1984), «industria» (SSTC 106/1987 y 159/1989)...

La relación de sentencias del Tribunal Constitucional sobre materias culturales es la siguiente:

— STC 42/1981, de 22 de diciembre, sobre la Ley de la Generalidad de Cataluña 3/1981, de 22 de abril, de Bibliotecas.

— STC 84/1983, de 24 de octubre, en relación con el Real Decreto 988/1982, de 30 de abril, sobre concesión de subvenciones del Estado para fines culturales.

— STC 49/1984, de 5 de abril, en relación con la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la filмотeca española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje.

— STC 143/1985, de 24 de octubre, relativa a un acta de inspección en materia cinematográfica.

— STC 149/1985, de 5 de noviembre, en relación con el Decreto de la Generalidad de Cataluña 264/1982, de 26 de julio, sobre regulación de los billetes de entrada a las salas de exhibición cinematográfica.

— STC 153/1985, de 7 de noviembre, en relación con el Decreto de la Generalidad de Cataluña 194/1982, de 18 de junio, por el que se regula la calificación de los espectáculos teatrales y artísticos.

— STC 157/1985, de 15 de noviembre, relativa a la Orden del Ministerio de Cultura de 14 de mayo de 1984, por la que se dictan normas de aplicación y desarrollo de los Reales Decretos 3071/1977, de 11 de noviembre; 1067/1983, de 27 de abril, y 3304/1983, de 28 de diciembre, que crea un Registro de empresas cinematográficas.

ni a las Comunidades Autónomas, pues los pronunciamientos suelen caer de un lado y del otro— encierran el peligro de volatilar³⁷, al postergar al título cultura a una función residual³⁸, el carácter concurrente de que la Constitución ha querido dotarlo, que es la regla mayor y la decisión principal de ese sistema.

g) No hay, pues, otro sentido posible para el asunto de la «unidad cultural», para lo que los constituyentes de la República de 1931 vivieron con gran ansiedad durante el debate de la Constitución como «unidad espiritual de España»³⁹; en la Constitución de 1978 este asunto tiene un planteamiento más descargado de presupuestos mistifica-

— STC 87/1987, de 2 de junio, relativa al Decreto de la Generalidad de Cataluña 495/1983, de 8 de noviembre, y la Orden de 21 de noviembre de 1983, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual.

— STC 106/1987, de 25 de junio, en relación con el Real Decreto 3304/1983, de 28 de diciembre, sobre protección de la cinematografía española.

— STC 103/1988, de 8 de junio, relativa a la Ley de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, de Archivos.

— STC 153/1989, de 5 de octubre, relativa a la Orden Ministerial de 26 de septiembre de 1984, del Ministerio de la Presidencia, que regula la realización de películas cinematográficas en coproducción.

— STC 17/1991, de 31 de enero, relativa a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

³⁷ J. ESTEVE PARDO, «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas...», cit., p. 106.

³⁸ E. FOSSAS, «Cultura: competencia y colaboración», *Autonomías*, núm. 9, p. 131.

³⁹ En efecto, a diferencia del debate de la cuestión de la «cultura común» en el artículo 149.2 de la Constitución de 1978 (que se desarrolló de forma serena, como prueban las intervenciones y el tono del lenguaje empleado), la cuestión de la «unidad cultural de España» en el debate de la Constitución de 1931 estuvo revestido de gran ansiedad y conflictividad, como prueban las reiteradas apelaciones que los Diputados hicieron a esta cuestión y el grave lenguaje utilizado: «si se entrega la enseñanza a las regiones se romperá la unidad espiritual del país» (Diputado Sr. Jaén, *Cortes Constituyentes*, núm. 59, 20 de octubre de 1931, p. 6); «... queda suficientemente garantizada la unidad espiritual de España y la permanencia del idioma castellano en todas las regiones como idioma nacional» (Diputado Sr. Valera, CC, núm. 59, p. 7); «unidad espiritual de la patria española» (Diputado Sr. Valera, CC, núm. 59, p. 11); «me parece más alta traición entregar sin garantías todo el patrimonio espiritual de nuestra historia en los pasillos del Parlamento» (Diputado Sr. Iglesias, CC, núm. 60, 21 de octubre de 1931, p. 19); «sin que pueda haber un rincón de España donde no haya una escuela nacional de España...» (Diputado Sr. Royo Villanova, CC, núm. 60, p. 25); «fue el genio de Castilla, movido entonces por los cerebros más fuertes de la raza, el que determinó la adopción libérrima de nuestra cultura y de nuestras letras por las regiones gallega y catalana», «la unidad espiritual de España se mantendrá, como se mantuvo en otros tiempos, sin imposición legal de ningún género» (Diputado Sr. Sánchez Albornoz, CC, núm. 60, pp. 8 y 9); «no hay más que dos formas de concebir las grandes colectividades humanas a sus destinos históricos: o el imperio o la unidad; y estamos frente a este dilema...», «cultura general de España, el porvenir espiritual de la nación...» (Diputado Sr. Pittaluga, CC, núm. 61, p. 19); «porque yo creo que la República es la unidad espiritual, la unidad moral de España...» (Diputado Sr. Ortega y Gasset, CC, núm. 61, p. 21); «lo que yo deseo es ver si este problema, de una gravedad tal que lo considero el más grave de todos dentro del problema constitucional...» (Diputado Sr. Maura, CC, núm. 61, p. 14).

Deseamos advertir que el sentido auténtico de estas frases únicamente puede ser comprendido en el contexto completo de la intervención en que se produjeron. Sin embargo, al margen de ese significado último, hemos querido resaltar con esta selección el tono retórico en el que se desarrolló el debate, en la Constitución de 1931, sobre el tema de la cultura común.

dores y acorde con una visión profundamente democrática de la cuestión «unidad-diversidad cultural». En todo caso, la unidad deja de ser un punto de partida, un *prius* (el *prius* es, por el contrario, la pluralidad), y es un proyecto abierto en el que están llamadas a participar voluntaria y democráticamente todas las comunidades culturales de España, y como cauce de expresión político-institucional de éstas todos los poderes democráticos territoriales con competencia en materia de cultura. Las bases de ese proyecto abierto presentan en la Constitución dos planos, uno conceptual y otro procesual:

— *Conceptual*. Como hemos expuesto en otro momento⁴⁰, el uso de términos como «español» y «España» tiene, en numerosos preceptos de la Constitución, una innegable función semántica de integración de la pluralidad cultural, en tanto también significan a la culturas particulares y no sólo a la cultura común (así, en «lenguas españolas», en «pueblos de España»...). Nótese que frente a la monosemia anterior, en su acepción cultural, de la familia de voces derivadas de «España», fruto de una concepción excluyente, la Constitución hace posible la recuperación de una idea abierta y plural de esa realidad histórica que designa; no es ocioso, por ello, recordar el primigenio uso plural de esta voz —«las Españas», «Hispaniae»— estudiado por MARAVALL⁴¹, y que pervive en las Constituciones del siglo XIX, aunque con un ámbito de significación diferente⁴², que permite aún hoy a algunos autores hablar retóricamente de las «Españas de España»⁴³ o, simplemente, de las «Españas»⁴⁴.

— *Procesual*. Pero la Constitución no sólo se interesa en garantizar el desenvolvimiento libre de la pluralidad de culturas recibidas del pasado, y de la común entre ellas; también se preocupa, en lo que atañe a la actuación de los poderes públicos, por la evolución futura

⁴⁰ J. PRIETO DE PEDRO, *Cultura, culturas y Constitución*, cit., pp. 143 y ss.

⁴¹ Este autor, aunque no encuentra en él una especial fuerza demostrativa de una idea de pluralismo interior (pp. 63 y ss.), señala, en su documentadísima monografía, cómo en la Edad Media fue muy frecuente el uso plural de la voz «Hispaniae», del corónimo «las Españas», de «regnum Hispaniae», de «hispaniarum Rex»...; José Antonio MARAVALL, *El concepto de España en la Edad Media*, Centro de Estudios Constitucionales, 3.ª ed., Madrid, 1981.

⁴² Así, por ejemplo, encontramos la voz «Españas» (aunque en el sentido de España peninsular y de ultramar) en los artículos 5 y 20 de la Constitución de 1812, en el Preámbulo («Reina de las Españas») y en el artículo 49 de la Constitución de 1845, en el artículo 30 del proyecto de Constitución de Bravo Murillo (que reproduce DE SEVILLA ANDRÉS, *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*, tomo I, Ed. Nacional, Madrid, 1969, p. 401) y en el artículo 55 de la Constitución de 1869.

⁴³ Así, F. SAVATER, *Contra las patrias*, Tusquets, Madrid, 1984.

⁴⁴ La voz en plural «Españas» es muy frecuente en la obra de Anselmo CARRETERO, *La personalidad de Castilla en el conjunto de los pueblos hispánicos*, Fomento de Cultura Ediciones, Valencia, 1968, y *Los pueblos de España (Introducción al estudio de la Nación Española)*, Universidad Autónoma de México, México, 1980; asimismo, Mariano GRANADOS, *España y las Españas*, y, más recientemente, Constantino ALVAREZ, *La integración de las Españas*, Editorial Trivium, Madrid, 1988.

de ese agregado de culturas como un sistema armónico y convergente. Ante la posible entropía de ese fondo común que pudiera derivarse de un desarrollo aislado de las culturas particulares, el artículo 149.2 CE toma postura advirtiendo la necesidad del diálogo e intercambio cultural entre las culturas que forman parte de ese sistema complejo y llamando conjuntamente al Estado y a las Comunidades Autónomas a su promoción («El Estado... facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas»).

En esta, que denominábamos más atrás, «cláusula de interculturalidad» encontramos el auténtico *factor de nucleación democrática hacia el futuro de la cultura común* en lo que atañe a la acción de los poderes públicos (son el «Estado» y las «Comunidades Autónomas» los sujetos llamados a esta tarea, como instituciones que expresan la voluntad de las respectivas comunidades culturales) que la Constitución ha querido recoger explícitamente. Dicha cláusula contiene un preciso programa para la convergencia de los elementos de ese sistema, significado por los dos rasgos siguientes: 1) La base de la unidad es el encuentro interactivo («comunicación» es la palabra que emplea el precepto) de ese conjunto de culturas de España que, antes que a la divergencia y la separación, la Constitución concibe vocadas a la colaboración y la coexistencia. De esa influencia recíproca habrán de nacer tanto nuevas posibilidades de enriquecimiento y desarrollo para cada una de las culturas como nuevos elementos comunes para ese fondo interétnico que se precipita en la cultura española común. Recientemente, el Tribunal Constitucional (STC 17/1991, relativa a la Ley del Patrimonio Histórico), amparándose en la cláusula competencial del artículo 149.2 CE, ha hablado de «modo de contribución a la cultura común». Véase cómo, desde esta perspectiva, la integración semántica a que nos referíamos hace un momento deja de ser un mero recurso retórico, ya que trata de expresar un proyecto real de futuro: las culturas de los «pueblos de España» son «españolas» y de «España» porque son partícipes de la cultura común. 2) La comunicación cultural y la contribución a la unidad cultural no es una tarea coactiva y exclusiva del Estado, sino un asunto que también atañe libre y democráticamente a todas las culturas y, en su mediación, a las Comunidades Autónomas. De ello que el artículo 149.2 CE diga que esa tarea habrá de cumplirse «*de acuerdo con ellas*». Aunque pueda parecer una exigencia obvia, por lo que acabamos de ver en modo alguno lo es.

2.2. EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD

Pero la vertebración, desde la actuación de los poderes públicos, del sistema de pluralismo cultural como un sistema armónico se atiende también en una medida muy importante a reglas que no se imponen desde los entes unitarios o los órganos centrales, sino que apelan a la convergencia de voluntades y al comportamiento leal y de colaboración de las partes en juego, del Estado y de las Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí.

Estamos hablando del principio de solidaridad, cuya función es sancionar un deber jurídico de corresponsabilidad de todas sus unidades integrantes en la suerte del sistema como un conjunto plural, pero armónico y justo ⁴⁵. En efecto, como se ha señalado, el principio de solidaridad es el eslabón que enlaza la unidad necesaria de todo conjunto diverso con la autonomía de sus partes integrantes ⁴⁶.

La Constitución española de 1978 recoge este principio, como uno de los principios nucleares del Estado, en el artículo 2: «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española..., y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y las regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas»; y aunque sólo lo desarrolla en relación con el ámbito económico (arts. 138.1, 156.1 y 158.2), no hay duda, dado el carácter general con que aparece formulado en el artículo 2, de que se trata de un principio general aplicable también a otros ámbitos, y entre ellos el de lo cultural.

⁴⁵ Una bibliografía básica sobre el principio de solidaridad, y relativa a los principios de lealtad y colaboración, derivados del primero según exponemos aquí, es la siguiente: S. MUNOZ MACHADO, *Derecho público...*, cit., tomo I, pp. 218 y ss.; Enoch ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986, y, de este mismo autor, «La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*, Universidad de Cantabria, Asamblea Regional de Cantabria, Santander, 1991; Pablo SANTOLAYA MACHETTI, *Descentralización y cooperación*, Madrid, 1984; Antonio JIMÉNEZ BLANCO, *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales (supervisión, solidaridad y coordinación)*, Madrid, 1985; Germán FERNÁNDEZ FARRERES, «El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 6, 1983; J. A. ALONSO DE ANTONIO, «El principio de solidaridad en el Estado Autonómico: sus manifestaciones jurídicas», *Revista de Derecho Público*, núm. 21, 1984, y *El Estado autonómico y el principio de solidaridad como colaboración legislativa*, Madrid, 1986; C. GREYWE-LEYMARIE, *Le fédéralisme coopératif en République Fédéral D'Allemagne*, Económica, París, 1981; A. SERRANO DE TRIANA, «Los aspectos jurídicos de la solidaridad como principio», en *Actualidad Administrativa*, núms. 34 y 35, 1987; A. PÉREZ MORENO y otros, *Comunidades Autónomas, Solidaridad, Estatutos, Organización y Convenios*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1980; I. MÉNDEZ VIGO y MONTOJO, «El principio de lealtad federal en el derecho constitucional alemán y en la jurisprudencia del "Tribunal de Karlsruhe"», en *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984; SÁNCHEZ AGESTA, cit., pp. 172 y ss.; M. J. MONTORO CHINER, *Convenios entre Federación y Estados miembros en la República Federal Alemana. Solidaridad y lealtad constitucional en los sistemas alemán y español*, Tecnos, Madrid, 1987.

⁴⁶ SÁNCHEZ AGESTA, *Comentarios a las leyes...*, cit., tomo I, p. 173.

Ideas afines, y no fácilmente deslindables de la de solidaridad, son también la de lealtad y la de colaboración. De hecho, es común invocar como antecedente comparado del principio de solidaridad en nuestra Constitución el principio de lealtad federal (*Bundestreue*) proclamado por el Tribunal Constitucional Federal como un principio constitucional no escrito del Estado alemán ⁴⁷.

No obstante, por razones de consistencia hermenéutica, nos parece preferible evitar —sobre todo, porque ello es posible en este caso— la teoría de los principios no escritos y considerar el principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la CE como un principio marco del que derivan a su vez los deberes de lealtad y de colaboración ⁴⁸.

En su vertiente fundamentalmente axiológica, el principio de solidaridad presenta un contenido mínimo general como *lealtad cultural*, que se concreta en un deber de buena fe, de conducta noble frente a las reglas del sistema, en el desarrollo de sus respectivas competencias en materia de cultura, a fin de no obstaculizar su funcionamiento normal como un conjunto armónico ⁴⁹. La sentencia 11/1986 del Tribunal Constitucional recoge con suma nitidez esa idea de solidaridad puramente axiológica que es la lealtad: «Lo único exigible al Estado es que la no ratificación la lleve a cabo en forma diligente, expresa y motivada, pues de otro modo (...) dificultaría la posible impugnación, por parte de la Comunidad, de la no ratificación y, sobre todo, iría en contra de esa colaboración, que, como concreción de un deber general de fidelidad a la Constitución y como precepto específico de una norma estatutaria, integrada en el bloque constitucional, es exigible, tanto al

⁴⁷ Sobre el principio de lealtad federal, aparte de los trabajos de E. ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación...*, cit., y de I. MÉNDEZ VIGO, citados en la nota precedente, dos trabajos que proporcionan una visión general sobre el principio son los de H. A. SCHWARZ-LIEBERMANN VON WAHLENDORF, «Une notion capitale du droit constitutionnel allemand: la Bundestreue (fidélité fédérale)», *Revue de Droit Politique et de Sciences Politiques*, 1979, pp. 769 y ss., y H. J. FALLER, «El principio de lealtad federal en el orden federativo en la República Federal de Alemania», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 16, pp. 197 y ss.

⁴⁸ En sentido análogo al que proponemos aquí, J. A. SANTAMARÍA, *Fundamentos...*, cit., pp. 274 y ss., considera el principio de solidaridad como un principio marco con tres manifestaciones: el equilibrio económico interterritorial, la lealtad autonómica y la cooperación.

⁴⁹ Aunque aplicable a las relaciones de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas con las corporaciones locales, el artículo 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, contiene un preciso desarrollo positivo del principio de lealtad: «Para la efectividad de la coordinación y eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias. b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones. c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos. d) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas». Con una redacción casi literal, también el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Estado como a la Comunidad, como medio para hacer viable y facilitar el ejercicio o el mejor fin de las competencias ajenas». En el ámbito del Derecho internacional, este principio tuvo una temprana consagración en relación con las minorías culturales durante la vigencia de la Sociedad de las Naciones⁵⁰. La efectividad del principio de lealtad obliga a concebirlo como un principio sin excepciones que no decae ni en el supuesto de discrepancia radical de alguna de las partes respecto de las reglas fundamentales de funcionamiento del sistema de pluralismo cultural, ni tampoco en el de una total ausencia de voluntad de seguir participando en él; en estos casos, la lealtad conlleva la obligación de respetar los procedimientos democráticos de reforma constitucional, pues éstos son también elementos, y elementos esenciales, del sistema de equilibrio.

En su vertiente operativa, el principio de solidaridad se manifiesta como un *deber de colaboración* entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que técnicamente se concreta en actuaciones de auxilio, cooperación y coordinación⁵¹. El Tribunal Constitucional se ha referido en numerosas ocasiones a este deber de colaboración como un deber estructural del Estado compuesto (SSTC 18/1982, 80/1985 y 96/1986).

Mas si el auxilio, la coordinación y la cooperación son, en general, exigencias para el buen funcionamiento del Estado, lo son de forma aún más acusada en el caso del ejercicio de sus competencias en materia de cultura por los poderes públicos. La complejidad inherente al sistema de distribución competencial, la dificultad de delimitación de las materias culturales singulares y el principio de concurrencia competencial plena que, como regla mayor, preside el sistema reclaman, en aras de la eficacia, una actitud de franca colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y de éstas entre sí. El Tribunal Constitucional se ha referido ya a algunos supuestos de aplicación de este principio en relación con materias culturales⁵².

⁵⁰ DE MIGUEL ZARAGOZA, «Regionalización y minorías en el área del Consejo de Europa», *Documentación Administrativa*, núm. 169, pp. 136, 151 y ss.

⁵¹ Una pormenorizada y excelente explicación de las manifestaciones técnicas de la colaboración, que este autor ha preferido ordenar como supuestos de «cooperación orgánica» y de «cooperación funcional», puede consultarse en S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público...*, cit., tomo I, pp. 218 a 244.

No obstante, por su mayor concreción semántica, nos parece más adecuado, como hace Enoch ALBERTI ROVIRA («Las relaciones de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas», en E. AJA y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas...*, cit., pp. 393 a 428), considerar el de colaboración el concepto más amplio, que comprende a su vez tres grandes tipos de manifestaciones: las relaciones de auxilio, de coordinación y de cooperación.

⁵² Así, la STC 106/1987, relativa a un conflicto de competencia en materia de cinematografía: «... la existencia de competencias de ejecución autonómica supone la necesidad de establecer instrumentos de coordinación y de colaboración de las Administraciones públicas implicadas, en este caso del Ministerio de Cultura y el órgano correspondiente de la Generalidad de Cataluña».

Pero no hemos de olvidar, aunque nos hemos referido reiteradamente a ello, que la colaboración en el caso de la cultura es, a diferencia de otras materias, una exigencia constitucional expresa y singularmente enfatizada, por cuanto el artículo 149.2 CE encomienda al Estado, desde esa concepción democrática e integradora de la cultura común cuya singular finalidad hemos explicado más atrás, la tarea de promover la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas «de acuerdo con ellas»; «acuerdo» que, como es obvio, implica, entre otras medidas, la necesidad de adoptar técnicas de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Recientemente, la STC 17/1991, aunque escuetamente, ha advertido que en el caso de la cultura el deber de colaboración «se ve reforzado por mandato del artículo 149.2». No obstante, a pesar de su énfasis constitucional, las relaciones de colaboración presentan hasta el momento un balance muy pobre en lo que se refiere a la llamada colaboración orgánica de primer nivel, el de las Conferencias Sectoriales⁵³; hecho que, por otra parte, está favoreciendo un desarrollo desordenado de las demás actuaciones de colaboración, cuantitativamente importantes en este sector de la cultura⁵⁴.

3. CONCLUSION

El Estado autonómico sería un artefacto desorbitado para resolver únicamente un problema de autonomía cultural de las comunidades culturales que integran España. Pero la cuestión que pretende resolver no es, como decimos y deja ver el propio texto constitucional, estrictamente cultural, sino de integración de unas realidades más complejas, las nacionalidades y las regiones. Ahora bien, paradójicamente, sólo de un correcto funcionamiento del orden de lo cultural en el Estado de las Autonomías puede surgir un Estado compuesto espiritualmente trabado, un Estado cohesionado por un orden simbólico propio. En definitiva, del éxito de lo cultural depende en una medida muy importante la viabilidad del Estado de las Autonomías.

⁵³ Ese escaso nivel de colaboración ha sido advertido por E. FOSSAS, «Cultura: competencia y colaboración», *cit.*, p. 136.

⁵⁴ Como decimos, la actividad de colaboración en el primer nivel orgánico es muy pobre, pues, según la información de que disponemos, la Conferencia Sectorial del Ministerio de Cultura y de los Consejeros de las Comunidades Autónomas responsables de los asuntos culturales ha celebrado una reunión, aunque sin dicho carácter formal, en el año 1989 en Santiago de Compostela y otra, ya con el carácter de Conferencia Sectorial, en el mes de noviembre de 1992.

La ausencia de colaboración en ese primer nivel «político» provoca que las actuaciones de colaboración orgánica y funcional de segundo nivel, que han conocido un incremento importante en los últimos años, se encuentren carentes de un marco global de inserción.

El hecho es que la Constitución ha adoptado una fórmula compleja e idealista.

En este caso, la complejidad no deberíamos apuntarla en el «debe» del texto constitucional. Probablemente no podría ser de otra manera, pues forma parte de la «naturaleza de las cosas» en el mundo actual que la cultura como expresión colectiva no es una realidad uniforme, sino múltiple, a la que están llamados a concurrir todos los poderes públicos territoriales; nuestro Tribunal Constitucional ha sido clarividente en este punto al recordar que allí donde existe una comunidad los poderes públicos representativos correspondientes han de disponer de competencias culturales. Y basta echar una mirada al Derecho comparado para comprobar la verdad de esta afirmación; o pensar en la articulación de la concurrencia cultural en la Unión Europea, que aboca también a un sistema competencial complejo, como se desprende del artículo 128 del Tratado de Maastricht, de 2 de febrero de 1992: «La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común». Adviértase que esa diversidad de niveles de actuación cultural no tiene visos de reducirse ni aun en el caso del debilitamiento de los Estados nacionales actuales en virtud del posible éxito del proceso de construcción política de Europa, pues esos Estados nacionales tendrían, lo que no deja de ser una nueva paradoja, una de sus principales razones de subsistencia en ser instrumentos de preservación del patrimonio cultural generado por ellos mismos a lo largo de su historia.

Si menos complejo difícilmente podría ser, ello no significa que no sea técnicamente mejorable. El edificio técnico-jurídico del reparto constitucional en la materia es, sin duda, superable. No se debe olvidar que la fórmula constitucional finalmente aprobada no fue ideada desde el primer momento, sino que la regla de la dualidad competencial se introdujo cuando el texto se debatía ya en el Senado. Inclusión que, en buena lógica, hubiera aconsejado un reajuste de todas las reglas particulares de reparto competencial aprobadas hasta entonces, pero no se hizo así. Este hecho, junto a los «olvidos» competenciales (que afectan a temas tan importantes como el teatro, la música, la cinematografía...) y las dificultades de deslinde que presentan los asuntos culturales, han producido una jurisprudencia que, aun sin negar su lucidez al descubrir las reglas principales del sistema, hoy empieza a resultar caótica. El Tribunal Constitucional debería retomar, en su interpretación del sistema, la afirmación de la regla mayor, la dualidad competencial, y, además, dejar de primar, salvo justificación clara, los títulos de las materias no culturales sobre los títulos específicos relativos a la cultura.

Pero es una fórmula también, decíamos, con una alta dosis de utopía y de idealismo en lo que subyace en ella de órdenes paralelos llamados a contribuir a una cultura común. Y decimos idealismo constitucional porque la CE alienta un proyecto de diálogo y encuentro cultural cuyo cumplimiento tiene escasa y difícil sanción jurídica. Es decir, que en una buena medida depende de la buena disposición de las partes en juego. Y, como factores de racionalización de la vida social, deben ser los poderes públicos los primeros en dar ejemplo de contribución generosa a esa comunicación cultural.