



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

**D I C T A M E N 12/2015, de 22 de juliol,
sobre la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del
patrimoni cultural immaterial**

El Consell de Garanties Estatutàries, amb l'assistència del president Joan Egea Fernández, del vicepresident Pere Jover Presa, dels consellers Eliseo Aja, Marc Carrillo i Jaume Vernet Llobet, del conseller secretari Àlex Bas Vilafranca, i dels consellers Francesc de Paula Caminal Badia, Joan Ridao Martín i Carles Jaume Fernández, ha acordat emetre el següent

D I C T A M E N

Sol·licitat pel Govern de la Generalitat, sobre la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial (BOE núm. 126, de 27 de maig de 2015).

ANTECEDENTS

1. El dia 23 de juny de 2015 va tenir entrada en el Registre del Consell de Garanties Estatutàries un escrit de la vicepresidenta del Govern, del mateix dia (Reg. núm. 4834), pel qual, en compliment del que preveuen els articles 16.2.a i 31.1 de la Llei 2/2009, de 12 de febrer, del Consell de Garanties Estatutàries, es comunicava al Consell l'Acord del Govern de la Generalitat, de 23 de juny de 2015, de sol·licitud d'emissió de dictamen sobre l'adequació a la Constitució espanyola i a l'Estatut d'autonomia de Catalunya dels articles 3; 11.1 i .2; 12; 13, i, per connexió amb aquest, les referències al «*Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*»; 14.6, i la disposició final tercera de la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial.

L'òrgan sol·licitant demana d'aquest Consell el dictamen, que té caràcter preceptiu segons l'article 76.3 EAC, per al cas que s'acordés interposar un recurs d'inconstitucionalitat.

2. El Consell de Garanties Estatutàries, en la sessió del dia 26 de juny de 2015, després d'examinar la legitimació i el contingut de la sol·licitud, la va admetre a tràmit i es va declarar competent per emetre el dictamen corresponent, d'acord amb els articles 23 a 25 de la seva Llei reguladora. Se'n va designar ponent el conseller senyor Eliseo Aja.

3. En la mateixa sessió, d'acord amb l'article 25, apartat 5, de la Llei 2/2009, el Consell va acordar adreçar-se al Govern a fi de sol·licitar-li la informació i la documentació complementàries de què disposés amb relació a la matèria sotmesa a dictamen.

4. Finalment, després de les corresponents sessions de deliberació, es va fixar com a data per a la votació i per a l'aprovació del Dictamen el dia 22 de juliol de 2015.

FONAMENTS JURÍDICS

Primer. L'objecte del Dictamen

D'acord amb el que s'ha indicat en els antecedents, el Govern ha sol·licitat dictamen al Consell, amb caràcter preceptiu i prèviament a la interposició, davant del Tribunal, si escau, de recurs d'inconstitucionalitat sobre la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial (en endavant Llei 10/2015). En concret, com més endavant es detallarà, es demana el nostre parer consultiu respecte dels articles 3; 11.1 i .2; 12; 13 i, per connexió amb aquest, les referències al Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial; 14.6, i la disposició final tercera, de l'esmentada Llei.

Per tal de delimitar l'objecte del Dictamen, en aquest fonament jurídic exposarem primerament el contingut i la finalitat principals de la Llei 10/2015, per a la qual cosa partirem del context normatiu en el qual s'insereix, incloent-hi el marc internacional que la precedeix i els antecedents legislatius més immediats. A continuació, assenyalarem quins són els dubtes principals que susciten al peticionari els preceptes denunciats, juntament amb els arguments en els quals es fonamenten i, finalment, descriurem l'estructura que adoptarà aquest pronunciament per tal de donar complida resposta a totes les qüestions anteriors.

1. La Llei 10/2015, com el seu nom indica i recull l'article primer, té com a objecte «regular l'acció general de salvaguarda que han d'exercir els poders

públics sobre els béns que integren el patrimoni cultural immaterial, en els seus àmbits de competències respectius». Com a avantsala i per justificar la regulació que conté, la norma presenta un inusualment extens i prolix preàmbul, dividit en cinc apartats, relatius a: «Els béns culturals immaterials» (apt. I); «La legislació espanyola» (apt. II); «Els compromisos internacionals» (apt. III); «La competència de l'Estat» (apt. IV) que, alhora, es divideix en quatre apartats referits a «La llei com a norma de "tractament general" del patrimoni cultural immaterial» (apt. A), «L'activitat de significació per part de l'Estat dels valors i béns comuns del patrimoni immaterial» (apt. B), «La facilitació de la comunicació cultural» (apt. C) i «La defensa del patrimoni immaterial contra l'espoliació i l'exportació» (apt. D), i «Audiència i consulta» (apt. V).

Tot i que aquesta extensió del proemi dificulta la precisa i concreta delimitació de l'objectiu i la finalitat de la norma, hom pot dir que la regulació del patrimoni immaterial per part del legislador estatal obeeix a dues circumstàncies principals: d'una banda, la nova concepció que ha experimentat la cultura, evolucionant d'una noció artística, històrica i monumental («béns cosa») a una noció ampliada («béns activitat»), «derivada de la teorització científica de l'etnologia i l'antropologia, a la qual s'associa un increment de la consciència social sobre aquestes altres expressions i manifestacions de la cultura», cosa que requereix l'adaptació del règim jurídic vigent a la situació actual (apt. I). I, de l'altra, el procés d'impuls a escala internacional en els darrers anys sobre la necessitat de salvaguardar aquest tipus de patrimoni, «vinculat a la identitat dels pobles i a la seva autenticitat», que culmina amb l'aprovació, en la 32a reunió de la UNESCO a París, el 17 d'octubre de 2003, de la Convenció per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, ratificada per Espanya el 25 d'octubre de 2006 (apt. III).

Quant a la primera circumstància, cal destacar que la regulació del patrimoni immaterial està estretament vinculada a l'actual legislació sobre el patrimoni històric espanyol, ja que la imbricació entre allò material i allò immaterial és profunda i, en molts casos, difícil d'escindir, com demostra el fet que la Llei mateixa hagi de fer referència en ocasions als béns mobles i immobles associats a la manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial (art. 4, 5 i 12.4.b). Per aquesta raó, la disposició final primera de la Llei 10/2015 afegeix el patrimoni cultural immaterial a la llista dels tipus de béns que formen part del patrimoni històric espanyol, la qual està recollida a l'article 1.2 de la Llei 16/1985, de 25 de juny i, així mateix, la disposició final cinquena autoritza el Govern per elaborar, en el termini d'un any a partir de la seva entrada en vigor, un text refós en què s'integrin la Llei 10/2015 i la Llei 16/1985.

En aquest sentit, es pot entendre que la Llei 16/1985 ja feia esment implícitament als béns culturals no materials quan regulava el patrimoni etnogràfic, del qual formen part, a més dels béns mobles i immobles, el conjunt de coneixements i activitats que són o han estat expressió rellevant de la cultura tradicional del poble espanyol, que procedeixen de models o tècniques tradicionals utilitzats per una determinada comunitat (art. 46 i 47). Ara bé, la dita Llei no contenia, pròpiament, un règim específic per a aquest tipus de patrimoni cultural immaterial.

Val a dir, però, que la Llei objecte de dictamen no és tampoc la primera regulació estatal sobre el patrimoni immaterial, atesa l'aprovació de la Llei 18/2013, de 12 de novembre, per a la regulació de la tauromàquia com a patrimoni cultural, que ha declarat la «tauromàquia», entesa en sentit ampli (art. 1), com a part del patrimoni cultural espanyol digne de protecció en tot el territori de l'Estat (art. 2). Si bé és cert que la Llei 18/2013 no empra explícitament l'expressió «immaterial» per qualificar el concret patrimoni a què fa referència, la connexió amb el règim jurídic general per a la

salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, que ara s'examina, és clara i es reconeix expressament a la disposició final sisena de la Llei 10/2015, que es declara aplicable a la tauromàquia, sens perjudici de les previsions que conté l'esmentada Llei 18/2013. D'acord amb això, s'ha d'entendre que aquesta activitat queda integrada en el patrimoni històric de l'Estat, en la mesura que se li aplicaria el que estableix la disposició final primera de la Llei 10/2015. I, a l'últim, la connexió entre ambdues lleis es posa de manifest també a la disposició final primera de la Llei 18/2013, que concedia al Govern de l'Estat un termini de tres mesos per impulsar les reformes normatives previstes per la Convenció de la UNESCO de 2003, a la qual farem referència seguidament, cosa que s'ha dut a terme amb la Llei objecte d'aquest Dictamen, com així es reconeix expressament en el seu preàmbul (apt. II).

Per la seva part, la normativa de les comunitats autònomes sobre patrimoni històric o cultural ja ha anat incorporant des de fa anys els canvis experimentats en aquest sector, incloent en el seu àmbit d'aplicació, amb diferents fórmules i denominacions, els béns culturals immaterials. Així, per exemple, article 2 de la Llei 14/2007, de 26 de novembre, del patrimoni històric d'Andalusia; articles 64 a 66 de la Llei 8/1995, de 30 d'octubre, del patrimoni cultural de Galícia; article 67 de la Llei 12/1998, de 21 de desembre, del patrimoni històric de les Illes Balears; articles 1.3, 15, 25, 26.1 i 45 de la Llei 4/1998, d'11 de juny, del patrimoni cultural valencià, o article 53 de la Llei 7/1990, de 3 de juliol, del patrimoni cultural basc.

En el cas de Catalunya, cal citar la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català, que inclou dins d'aquest patrimoni els béns immaterials integrants de la cultura popular i tradicional i les particularitats lingüístiques (art. 1.3), i la Llei 2/1993, de 5 de març, de foment i protecció de la cultura popular i tradicional i de l'associacionisme cultural, a la qual es remet. Així, aquesta segona norma legal defineix la cultura popular i

tradicional com el conjunt de les manifestacions culturals, tant materials com immaterials, de la memòria i de la vida col·lectives de Catalunya, tant passades com presents, que inclouen, a títol enunciatiu: «les festes i els costums, la música i els instruments, els balls i les representacions, les tradicions festives, les creacions literàries, la cuina, les tècniques i els oficis [...] i també les activitats tendents a difondre-les arreu del territori i a tots els ciutadans» (art. 2). Com a desenvolupament d'aquestes lleis catalanes, podem esmentar, amb relació al patrimoni cultural immaterial, el Decret 389/2006, de 17 d'octubre, del patrimoni festiu de Catalunya.

Pel que fa a la segona circumstància, relativa al context internacional, cal destacar, com hem avançat, la Convenció de la UNESCO per a la Salvaguarda del Patrimoni Cultural Immaterial, aprovada a París el 17 d'octubre de 2003, per la Conferència General de l'ONU per a l'Educació, la Ciència i la Cultura. Aquesta Convenció, de la qual formen part cent seixanta-tres estats, va completar el marc jurídic per a la protecció del patrimoni cultural immaterial, iniciat fa tres dècades però, fins llavors, amb escassos instruments de protecció efectiva (com ara, la Recomanació de la UNESCO sobre la salvaguarda de la cultura tradicional i popular, de 1989, que no generava obligacions, o el Programa de la UNESCO d'obres mestres de patrimoni oral i immaterial de la humanitat, de 1999).

Sens perjudici que més endavant examinarem altres aspectes de la dita Convenció, amb ocasió de l'anàlisi d'algun dels preceptes qüestionats, cal recordar ara que defineix el patrimoni immaterial com «els usos, les representacions, les expressions, els coneixements i les tècniques —juntament amb els instruments, els objectes, els artefactes i els espais culturals que els són inherents— que les comunitats, els grups i en alguns casos els individus reconeixin com a part integrant del seu patrimoni cultural». Seguidament, afegeix que es tracta d'un patrimoni viu «que es transmet d'una generació a l'altra», de manera que l'enumeració de les seves

manifestacions s'ha de considerar no exhaustiva i, finalment, disposa que es tindrà en compte únicament «el patrimoni cultural immaterial que sigui compatible amb els instruments internacionals de drets humans existents i amb els imperatius de respecte mutu entre les comunitats, els grups i els individus i de desenvolupament sostenible» (art. 2).

2. La Llei 10/2015 s'estructura en quatre títols, que agrupen catorze articles, i a més conté una disposició transitòria única i vuit disposicions finals.

El títol I, «Disposicions generals», estableix l'objecte de la Llei (art. 1), en els termes que ja hem descrit a l'inici de l'apartat anterior, i delimita el concepte de patrimoni cultural immaterial (art. 2). En aquesta darrera tasca, parteix de la mateixa definició efectuada per l'article 2.1 de la Convenció («els usos, les representacions, les expressions, els coneixements i les tècniques que les comunitats, els grups i, en alguns casos, els individus reconguin com a part integrant del seu patrimoni cultural»), si bé la llista dels béns que, en particular, en formen part, no és totalment coincident, ja que, d'una banda, el catàleg que estableix la Llei estatal és més ampli i, de l'altra, no inclou la referència a la llengua «com a vehicle del patrimoni cultural». Així, a la Llei 10/2015, ho són: *a)* les tradicions i expressions orals, incloses les modalitats i particularitats lingüístiques com a vehicle del patrimoni cultural immaterial, així com la toponímia tradicional com a instrument per a la concreció de la denominació geogràfica dels territoris; *b)* les arts de l'espectacle; *c)* els usos socials, els rituals i els actes festius; *d)* els coneixements i usos relacionats amb la naturalesa i l'univers; *e)* les tècniques artesanals tradicionals; *f)* la gastronomia, les elaboracions culinàries i l'alimentació; *g)* els aprofitaments específics dels paisatges naturals; *h)* les formes de socialització col·lectiva i les organitzacions, i *i)* les manifestacions sonores, la música i la dansa tradicional.

El títol II, relatiu al «Règim general del patrimoni cultural immaterial», conté un ampli ventall de principis generals que regeixen les actuacions de salvaguarda de l'esmentat patrimoni (art. 3), entre els quals es destaca el que disposa que les actuacions de protecció dels béns que s'adoptin han de respectar els principis de garantia de llibertat d'establiment i la llibertat de circulació que estableix la normativa vigent en matèria d'unitat de mercat (art. 3.j).

A continuació, enuncia les obligacions de les administracions públiques pel respecte i la protecció dels béns materials associats, que constitueixen el suport inescindible dels béns immaterials objecte de salvaguarda, sens perjudici de les mesures que disposen la Llei 16/1985 i la legislació de les comunitats autònomes competents en la matèria (art. 4); regula les mesures que corresponen a l'Administració de l'Estat per a la defensa enfront de l'exportació i l'espoliació dels béns materials associats al patrimoni cultural immaterial (art. 5); declara que les administracions públiques competents tenen l'obligació de garantir la difusió, la transmissió i la promoció dels béns immaterials objecte de salvaguarda, al mateix temps que disposa que «han de permetre i, en cas que la norma sectorial les sotmeti a aquest requisit, autoritzar les actuacions de difusió, transmissió i promoció de les manifestacions immaterials de la cultura» (art. 6), i que prescriu la necessitat que les administracions educatives i les universitats procurin la inclusió del coneixement i el respecte d'aquest tipus de patrimoni en el contingut dels ensenyaments respectius i en els programes de formació del professorat (art. 7).

Així mateix, en el marc o dins del Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, reconeix que tant l'Estat com les comunitats autònomes i les corporacions locals, en exercici de les seves competències, poden promoure mesures d'informació i sensibilització de la població sobre el valor d'aquest patrimoni (art. 8), al mateix temps que estableix l'obligació per a

les administracions públiques de garantir-ne el gaudi públic (art. 9). I, a l'últim, determina que les administracions públiques han de propiciar, de comú acord, la comunicació entre elles, així com l'intercanvi d'informació sobre les seves activitats culturals. En aquest context, l'abans citat Pla estatal «ha d'incloure les bases i línies de col·laboració per a l'impuls de la comunicació cultural» (art. 10).

En el títol III, referit a les «Competències de l'Administració General de l'Estat», atribueix un seguit de funcions a aquesta Administració, en l'àmbit intern i en l'internacional davant la UNESCO, a través del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, en col·laboració amb les comunitats autònomes (art. 11). A continuació, estableix en quins casos i de quina manera correspon a l'Administració general de l'Estat la competència per declarar la protecció i adoptar les mesures de salvaguarda dels béns culturals no materials, cosa que efectuarà mitjançant el que anomena la «Declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial», i a través d'una resolució adoptada mitjançant reial decret (art. 12). Tant el contingut del primer precepte com el del segon i els efectes que generen seran objecte d'anàlisi concreta quan els examinem més endavant, en la mesura que són objecte de la sol·licitud.

El títol IV, sobre els «Instruments de cooperació», regula el Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, que ja ha estat mencionat anteriorment en altres preceptes de la Llei, si bé és aquí on es detallen els aspectes sobre com s'elabora, quin és el seu contingut i els seus objectius i quina és la seva vigència (art. 13). Com en el cas anterior, tractarem més exhaustivament aquesta norma i el seu abast en ocasió del seu posterior estudi. Altrament, preveu els trets i el contingut principal de l'Inventari general del patrimoni cultural immaterial, que ha de proporcionar informació actualitzada sobre les manifestacions que l'integren, la qual serà subministrada tant per l'Estat com per les comunitats autònomes (art. 14).

L'article mateix remet al reglament la normació de l'estructura i el règim de funcionament del dit Inventari (art. 14.4), al mateix temps que declara que les diferents activitats que duguin a terme les comunitats autònomes pel que fa a aquest instrument han d'observar metodologies comunes de registre i relacionar-se a través de mitjans digitals interoperatius (art. 14.6).

Quant a la disposició transitòria única, declara la vigència de l'actual Pla de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, d'octubre de 2011, fins a l'aprovació del nou Pla, el qual s'ha d'elaborar en el termini màxim de tres anys des de l'entrada en vigor de la norma legal. I respecte a les disposicions finals, a algunes de les quals ja hem fet referència, cal destacar la tercera, que declara que la Llei es dicta a l'empara dels títols competencials de l'article 149.1 CE, clàusules 1 i 28, i de l'article 149.2 CE, llevat dels articles 11.4 i 7, respectivament, que es fonamenten en l'article 149, apartats 1.3 i .30 CE, i la final quarta, que conté una habilitació general a la potestat reglamentària del Govern per desplegar i aplicar la Llei 10/2015.

Arribats a aquest punt, i posant-ho en relació amb la invocació competencial exposada, cal posar en relleu allò que declara el preàmbul de la Llei respecte de les competències de l'Estat en l'àmbit de la cultura. En concret, l'apartat IV conté un extens discurs sobre aquesta qüestió. Així, la lletra A es dedica a la Llei com a norma de «tractament general» del patrimoni cultural immaterial; la lletra B fa referència a l'«activitat de significació per part de l'Estat dels valors i béns comuns del patrimoni immaterial»; la lletra C, a la «facilitació de la comunicació cultural», i la lletra D se centra en la «defensa del patrimoni immaterial contra l'espoliació i l'exportació».

3. A continuació, partint de la descripció del contingut que ja s'ha indicat, ens referirem als articles i a la disposició objecte de la sol·licitud del Govern i exposarem, de forma sumària, la fonamentació jurídica de les crítiques que

susciten al peticionari, sens perjudici que tractarem amb més detall l'un i l'altra a l'hora d'estudiar la seva adequació a la Constitució i a l'Estatut.

D'entrada, l'escrit qüestiona l'article 3, pel fet que recull un seguit de principis generals que són aplicables a les comunitats autònomes i perquè no permet que aquestes n'afegeixin d'altres. En concret, es considera que vulnera les competències de la Generalitat la seva lletra *j* que, en preveure la unitat de mercat «com a principi de salvaguarda d'aquest patrimoni podria comportar una obligació d'impuls, difusió i accés de la ciutadania que es projectés més enllà del territori on s'expressen les tradicions, usos socials, tècniques, etc.».

El sol·licitant contraposa la citació de l'article 11.1 de les competències de l'Estat amb l'absència total de menció a les comunitats autònomes, malgrat la interpretació realitzada per les STC 17/1991, de 31 de gener, i 122/2014, de 17 de juliol. Més grans són, però, els dubtes que li planteja l'article 11.2, que atribueix a l'Estat tres funcions executives més enllà de les que li corresponen «en base a la seva competència de defensa del patrimoni històric contra l'espoliació i l'exportació, i de les que té reconegudes respecte dels béns de domini públic i patrimonials adscrits a l'Administració estatal». Quant a l'apartat 4 del mateix article 11, s'admet que l'Estat sigui l'interlocutor que traslladi a la UNESCO la proposta per a la inclusió de béns en la Llista representativa del patrimoni immaterial de la humanitat, «però, sorprèn que la Llei no estableixi que aquestes actuacions s'han de fer a proposta de les comunitats autònomes i amb la participació d'aquestes, tal com es preveu en el procediment per a la presentació de les candidatures per a la Llista de patrimoni mundial que es pot consultar al web del Ministeri d'Educació i Cultura i que, en el cas de Catalunya ha regulat expressament el Decret 186/2013».

L'article 12 articula la tercera competència que l'article 11.2.c assigna a l'Estat, consistent en la declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial. A parer del peticionari, les lletres a, c i e de l'apartat 1 de l'article 12 amplien els supòsits en què, d'acord amb la jurisprudència constitucional, corresponia a l'Estat la declaració de béns rellevants del patrimoni històric (manifestacions associades a serveis públics de titularitat estatal) «en base a una pretesa supraterritorialitat i a la possible incidència internacional de la declaració».

Així, l'escrit argumenta que no exclou l'anterior afirmació el fet que les comunitats autònomes puguin efectuar també la declaració «amb la finalitat de ressaltar les especificitats o modulacions que presenten en els seus àmbits territorials respectius», possibilitat que queda condicionada per la necessitat d'un acord amb l'Estat. I considera que «un element del patrimoni cultural pot estar present, com a element propi, en diverses comunitats autònomes, però això no ha d'impedir que siguin les comunitats autònomes on aquest element es manifesti les que, individualment o de manera coordinada, determinin la rellevància del bé a efectes de la declaració i estableixin les mesures comunes de salvaguarda».

A més, la sol·licitud al·lega que la incidència internacional a què fa esment l'article 12.1.e, atès que es tracta d'«una expresión compartida con otros países», tampoc no pot justificar la competència estatal, ja que la declaració d'un bé com a integrant del patrimoni cultural immaterial no afecta la competència de l'Estat sobre les relacions internacionals, tal com les ha definit el Tribunal Constitucional.

I, a l'últim, fa al·lusió a part a la lletra b de l'article 12.1, entenent que tot i que l'atribució competencial que fa a l'Estat no és lesiva directament de les competències de la Generalitat, tenint en compte que requereix una

manifestació expressa de la comunitat autònoma, «resulta sorprenent perquè podria comportar una renúncia a l'exercici d'una competència autonòmica».

L'article 13, sobre el qual es projecta la competència executiva prevista a l'article 11.2.a, atribueix la proposta i l'aprovació del Pla nacional per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial al Govern central, canviant la configuració que aquest tenia com a instrument de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes (l'art. 35 de la Llei 16/1985 atribueix la seva elaboració i aprovació al Consell del Patrimoni Històric Espanyol) de manera que, segons el Govern, imposa a les comunitats autònomes a través seu «aquests criteris i metodologia que impulsa i adopta l'Estat» com un instrument de coordinació. Per connexió, la crítica exposada es projecta als articles 8, 9 i 10, que també fan referència a l'esmentat Pla per delimitar determinades atribucions de les administracions públiques competents.

L'article 14 desenvolupa la segona funció executiva que l'article 11.2.b atribueix a l'Estat, i que és l'Inventari general del patrimoni cultural immaterial. En aquest supòsit, la petició no objecta res quant a la creació del citat Inventari com a instrument d'informació i de defensa del patrimoni cultural i de comunicació cultural entre les comunitats autònomes, si bé considera que la previsió establerta al seu apartat 6, que obliga aquestes a observar les metodologies comunes de registre per a la inclusió a l'Inventari de les declaracions, llistes, inventaris i atlas, podria ser lesiva de les competències de la Generalitat.

En darrer terme, el Govern qüestiona la invocació que fa l'Estat d'un seguit de títols competencials a la disposició final tercera de la Llei. I això, perquè resulta criticable aquesta acumulació i poc justificada, especialment pel que fa a l'article 149.1.1 CE, que «no sembla que pugui ser un títol que habiliti l'Estat ni per a legislar en matèria de patrimoni cultural ni per a atribuir a l'Administració estatal funcions executives que vagin més enllà de les que

són pròpies de la defensa davant l'espoliació i l'exportació, en els termes que aquestes funcions han estat definides pel Tribunal Constitucional».

4. Un cop exposades les qüestions que delimiten l'objecte i l'abast d'aquest pronunciament i per tal de tractar-les adequadament i donar-hi complida resposta, en el següent i segon fonament jurídic ens referirem al paràmetre de constitucionalitat i d'estatutarietat aplicable als preceptes de la Llei 10/2015. I en el fonament jurídic tercer partirem d'aquest paràmetre, amb les especificacions oportunes, per determinar si els preceptes que susciten els dubtes al Govern s'hi adequen o no.

Segon. El marc constitucional i estatutari respecte del patrimoni cultural immaterial

1. A fi d'exposar el cànon de constitucionalitat i d'estatutarietat de què partirem per enjudiciar els preceptes objecte de la sol·licitud, cal enquadrar prèviament la Llei 10/2015, en funció del seu contingut i la seva finalitat principals, i determinar així quin és el títol competencial aplicable.

Per realitzar aquesta tasca ens atindrem al concepte de «patrimoni cultural immaterial», el règim de salvaguarda del qual regula la Llei 10/2015, amb l'abast i els termes que hem exposat en el fonament jurídic anterior, quan hem descrit el contingut de la dita norma legal. En aquest sentit, ja hem indicat que el patrimoni cultural immaterial, segons la definició de la Convenció de la UNESCO de 2003 (art. 2.1) i de la mateixa Llei 10/2015 (art. 2), comprèn els usos, les representacions, les expressions, els coneixements i les tècniques (així com també els instruments, objectes i artefactes i els espais culturals que s'hi associen) que les comunitats, els grups i, en alguns casos, els individus, reconeixen com a part del seu llegat cultural.

Així mateix, es caracteritza perquè té una naturalesa vivent, es transmet entre generacions i el recreen de forma constant les comunitats i els grups en resposta al seu entorn i a la interacció amb la naturalesa i la seva història, cosa que comporta que infongui un sentiment d'identitat i de continuïtat, al mateix temps que contribueix a promoure la diversitat cultural i la creativitat humana.

Val a dir, però, que la Convenció exigeix que aquest patrimoni sigui compatible amb les normes internacionals sobre drets humans i amb els imperatius de respecte mutu entre tots i el desenvolupament sostenible (art. 2.1 Convenció i preàmbul).

D'acord amb això, l'article 2 de la Llei objecte de dictamen conté una llista dels tipus de béns que, en particular i en funció de les característiques assenyalades, tenen la condició de patrimoni cultural immaterial, la qual hem reproduït en el fonament jurídic anterior i al qual ens remetem.

La diversitat dels béns culturals immaterials es manifesta a la relació dels proposats per Espanya i admesos en el patrimoni cultural immaterial de la humanitat, amb manifestacions de naturalesa tan diversa com: els castells humans, el Cant de la Sibila, el flamenc, la dieta mediterrània, el Tribunal de les Aigües, el xiulet gomerenc, la Patum, etc.

A continuació, la Llei 10/2015, en consonància amb la seva finalitat principal de salvaguarda del patrimoni immaterial, i com ja hem posat de manifest, conté un seguit de mesures per a la seva protecció, entre d'altres, de difusió i promoció i de caràcter divulgatiu, educatiu i de sensibilització.

D'altra part, hem vist també que la disposició final primera incorpora l'esmentat patrimoni immaterial a la llista que integra el patrimoni històric espanyol (art. 1.2 Llei 16/1985), de manera que hom pot derivar que se li

aplica el règim general d'aquest darrer en tot allò que no estigui previst expressament i específica a la Llei 10/2015. Ara bé, cal destacar que el patrimoni no material, per la seva mateixa naturalesa, requerirà mesures de protecció pròpies i específiques, no sempre coincidents amb les que demanen la preservació i la salvaguarda d'un bé material, moble o immoble, per evitar-ne el deteriorament o la destrucció.

Per les raons exposades, resulta clar que la regulació del patrimoni cultural immaterial s'insereix en el règim competencial relatiu a la defensa del patrimoni cultural i artístic i, per la seva evident connexió, en el més ampli relatiu a la cultura (art. 127 EAC i 149.1.28 i 149.2 CE).

D'acord amb l'anterior, hem de rebutjar d'entrada que sigui d'aplicació l'article 149.1.1 CE, relatiu a les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels seus drets. Així, aquest precepte constitucional s'aplica únicament als drets reconeguts a la Constitució, i els principis de l'article 44.1 CE, malgrat que incorporen un mandat adreçat a orientar i determinar l'actuació dels poders públics, en aquest cas, tan important com és l'accés a la cultura, no gaudeixen de la naturalesa de drets subjectius públics en el mateix sentit constitucional que altres drets constitucionals (DCGE 6/2012, d'1 de juny, FJ 3, i 13/2012, de 13 de setembre, FJ 2).

2. Al llarg de la Constitució hi ha un seguit d'articles que fan referència a la cultura (com ara els art. 3, 9.2, 20.b, 44 i 46), amb un contingut que es pot orientar en dos sentits diferents, que estan exposats al mateix preàmbul de la norma fonamental. D'una banda, algunes normes constitucionals la consideren com un aspecte necessari d'una vida digna, de què tothom ha de poder gaudir. I de l'altra, la cultura o les cultures —en plural— apareixen com l'expressió dels diversos pobles d'Espanya, i de les seves llengües i tradicions. Sense ignorar el primer vessant, que troba el seu principal

reconeixement en el mandat dirigit als poders públics per tal que promoguin i tutel·lin l'accés a la cultura, a la qual tothom té dret (art. 44.1 CE), la sol·licitud de dictamen ens condueix a centrar-nos en el segon enfocament, i en com s'hi projecta la distribució de competències en aquest àmbit i, especialment, el que estableixen els articles 149.1.28 i 149.2 CE. No es pot oblidar, a més, el que disposa el mandat de l'article 46 CE que, malgrat no atribuir competències, conté l'obligació que tots els poders públics han de garantir la conservació i promoure l'enriquiment del patrimoni històric, cultural i artístic dels pobles d'Espanya i dels béns que l'integren, sigui quin sigui el seu règim jurídic i la seva titularitat.

En concret, l'article 149.1.28 CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva per a la «[d]efensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació; museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, sens perjudici que les comunitats autònomes n'exerceixin la gestió». I l'article 149.2 CE, declara que «[s]ens perjudici de les competències que podran assumir les comunitats autònomes, l'Estat considerarà el servei de la cultura com un deure i una atribució essencial i facilitarà la comunicació cultural entre les comunitats autònomes i d'acord amb elles».

Pel que fa al marc estatutari català, que incorpora nombroses referències a la cultura en la seva projecció sobre els diferents segments socials i sectors materials (p. ex. art. 4.2; 40.4 i .6; 41.3; 43.1 i 52), cal partir de les declaracions dels articles 22 i 44.4 i .5 EAC: el primer, perquè reconeix el dret a accedir a la cultura i el deure de respectar el patrimoni cultural, i el segon, perquè conté un mandat dirigit als poders públics per tal que fomentin la conservació i la difusió del patrimoni cultural de Catalunya i emprenguin les accions necessàries per facilitar el dret anterior, que inclou l'accés als béns i serveis culturals, al patrimoni cultural, arqueològic, històric, industrial i artístic de Catalunya. Així mateix, l'article 12 EAC estableix que la Generalitat ha de promoure l'intercanvi cultural amb les comunitats i els

territoris, pertanyents o no a l'Estat espanyol, que tenen vincles històrics, lingüístics i culturals amb Catalunya, tasca per a la qual subscriurà els convenis, tractats i altres instruments de col·laboració en tots els àmbits, incloent-hi, si escau, la creació d'organismes comuns.

Quant a les competències de la Generalitat de Catalunya, l'article 127 EAC assumeix amb caràcter exclusiu la matèria de cultura, establint que li correspon «en tot cas» un ampli ventall de submatèries i funcions, que a continuació enunciem a tall de resum.

Al seu apartat 1, seguint l'Estatut de 1979, que ja parlava de la competència genèrica de «cultura» i la qualificava com a exclusiva de la Generalitat, es detalla el contingut de la dita competència i, a més de les matèries tradicionalment reconegudes, se n'afegeixen dues d'específiques: una sobre les activitats artístiques i culturals, que, entre d'altres, inclou la producció i distribució de llibres, la cinematografia, els equipaments culturals o l'establiment de mesures fiscals d'incentivació de les activitats culturals (art. 127.1.a) i l'altra sobre el foment de la cultura, que comprèn la producció teatral, musical, audiovisual, de dansa, etc., com també la promoció i la difusió del patrimoni cultural, artístic i monumental i dels centres de dipòsit cultural de Catalunya i la projecció internacional de la cultura catalana (art. 127.1.d EAC).

Així mateix, pel que ara interessa, la lletra *b* de l'article 127.1 EAC es refereix en general al patrimoni cultural de Catalunya, en el qual s'integren, juntament amb d'altres tipus, el patrimoni etnològic i, per tant, entenem que també el patrimoni immaterial, que ara ens ocupa. Així, interessa destacar que aquesta competència s'estén, en tot cas, a: la regulació i l'execució de les mesures destinades a garantir l'accés a aquest patrimoni, el seu enriquiment i la difusió; la seva inspecció, l'inventari i la restauració; l'establiment del règim jurídic de les actuacions sobre els béns mobles i

immobles que l'integren, com també la declaració i la gestió d'aquests béns, excepte dels que siguin de titularitat de l'Estat, i, finalment, la protecció del patrimoni cultural de Catalunya, que inclou la conservació, la reparació, el règim de vigilància i el control dels béns, sens perjudici de la competència estatal per a la defensa d'aquests béns contra l'exportació i l'espoliació.

Dins d'aquest apartat 1, marcat pel caràcter d'exclusivitat, es recull la competència de la Generalitat sobre els arxius, les biblioteques i altres centres de dipòsit cultural, que es caracteritza perquè l'exercici de totes les potestats que li són inherents es connecta estretament amb la propietat del bé que sigui de la seva titularitat (lletra c).

No obstant això, l'apartat 2 del mateix article 127 EAC afegeix que també correspon a la Generalitat la competència executiva sobre els esmentats centres i serveis culturals, per bé que siguin de titularitat estatal, quan estiguin situats a Catalunya i l'Estat no se'n reservi expressament la gestió, competència que inclou la regulació del funcionament, l'organització i el règim de personal.

Finalment, l'apartat 3 incorpora dues previsions addicionals. D'una banda, que en les inversions sobre béns i equipaments culturals que faci l'Estat a Catalunya es requerirà l'acord previ amb la Generalitat. I, de l'altra, que el Govern central i el de la Generalitat han d'articular fórmules de col·laboració i cooperació mútues quan es tracti d'activitats que dugui a terme l'Estat amb relació a la projecció internacional de la cultura.

En resum, l'Estatut atorga una rellevància significativa a les competències en matèria de cultura, amb la finalitat de garantir a la Generalitat una posició preeminent en la conservació i la promoció del patrimoni cultural català, seguint l'orientació, com incidirem més endavant, que preveu l'article 149.2 CE, quan configura la posició de l'Estat de manera més aviat subsidiària en

relació amb la competència, en primera instància, de les comunitats autònomes.

3. Pel que fa a l'abast dels títols competencials esmentats, de què disposa l'Estat, entre les nombroses sentències que han tractat la matèria, tenen especial importància la STC 49/1984, de 5 d'abril, i la 17/1991, que es pronuncia sobre la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol, com també, més recentment, la STC 122/2014, que conté un resum de la doctrina anterior.

Si partim dels articles 149.1.28 i 149.2 CE, tal com han estat considerats per l'esmentada jurisprudència constitucional, correspon a l'Estat, en primer lloc, la protecció contra l'espoliació i l'exportació dels béns que integren el patrimoni cultural, artístic i monumental (art. 149.1.28 CE). Però, en la mesura que aquests béns, per la seva naturalesa, formen part de la cultura, el Tribunal mateix entén que aquesta competència específica ha de ser complementada per l'exercici de la més àmplia que deriva de l'article 149.2 CE.

A) En relació amb l'article 149.1.28 CE, que atribueix a l'Estat la competència exclusiva sobre la defensa contra l'exportació i l'espoliació del patrimoni cultural espanyol, hem d'assenyalar que, segons la STC 17/1991 (FJ 7), l'espoliació no ha de limitar-se al seu significat gramatical (vigilància, protecció i repressió contra els atacs físics que destrueixin o deteriorin el patrimoni), perquè aquesta defensa ja deriva de l'ordenament jurídic (art. 149.1.6 CE: mesures d'ordre públic, penals o civils, arran de la destrucció violenta amb transcendència penal), sinó que comprèn un plus de protecció respecte d'uns béns dotats de característiques especials, que s'estén a la privació arbitrària o irracional del compliment normal d'allò que és el mateix fi o valor representat pel bé cultural. Així, considera que és pertorbació del compliment de la funció social la privació al bé del destí i la utilitat general

que li són inherents, per més que, materialment, el bé romanguí incòlume (STC 17/1991, FJ 7).

En aquest sentit, seguint la mateixa doctrina constitucional i d'acord amb el marc normatiu estatal actualment vigent, l'instrument principal per a la preservació i la defensa d'aquest patrimoni estatal és la declaració de bé d'interès cultural (art. 9 i seg. Llei 16/1985), el règim jurídic de la qual i els efectes que se'n deriven, en els seus estàndards mínims, correspon establir-lo a l'Estat, per tal de garantir un tractament general i assegurar que els béns que la mereixin gaudeixen de la protecció màxima d'aquesta categoria legal. Ara bé, el legislador estatal no pot anar més enllà d'aquestes notes caracteritzadores sobre la base de «esos limitados títulos competenciales [art. 149.1.28 i 149.2 CE], pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico» (STC 122/2014, FJ 6).

Dit això, la qüestió competencial ulterior es plantejarà quan es tracti de la decisió d'adoptar l'esmentada declaració formal i l'afectació del bé. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional parteix de la premissa que, com a regla general, correspon a les comunitats autònomes la competència per efectuar-la, atès que els béns que integren la categoria legal d'interès cultural dins del patrimoni històric espanyol estan situats normalment en el seu territori. Per contra, pertocaria a l'Estat només en supòsits singulars, com ara quan es tracti d'un bé lligat a un servei de titularitat estatal, la gestió del qual sigui necessari centralitzar (STC 17/1991, FJ 8 i 10, i 122/2014, FJ 6).

Arribats a aquest punt, i als efectes del present Dictamen, hem de ressaltar que l'exposada doctrina constitucional sobre les competències reconegudes a l'Estat en matèria de defensa del patrimoni material cultural espanyol, si bé per les singulars característiques que presenta no és extrapolable

mimèticament al patrimoni immaterial, sí que hauria d'ésser aplicable en les seves línies essencials.

B) Quant a l'article 149.2 CE, s'ha subratllat el caràcter particular de l'esmentada competència, per la seva mateixa naturalesa polièdrica i plural i per la funció d'intensa col·laboració que requereix de l'Estat i de les comunitats autònomes.

De fet, aquesta norma constitucional parteix del reconeixement inicial i exprés de les competències de les comunitats autònomes en matèria de cultura. A continuació, defineix el paper de l'Estat al servei d'aquesta, posant l'accent en el fet que es tracta d'un deure i d'una atribució essencial i, finalment, li assigna la missió de facilitar la comunicació cultural entre les comunitats autònomes, cosa que haurà de fer, sempre i en tot cas, d'acord amb elles. Per tant, és clar que es tracta d'una categoria competencial especial, que presenta un esquema que no coincideix amb el de les precedents clàusules competencials de l'article 149.1 CE i que és diferent de l'habitual divisió de funcions en bases-desenvolupament o legislació-execució, almenys en part.

D'acord amb l'anterior, dóna una preeminència més gran a les comunitats autònomes com a protagonistes principals de la col·laboració entre elles i amb l'Estat en l'àmbit cultural. I això significa, doncs, que l'actuació de l'Estat en matèria de cultura no és possible sense la voluntat convergent de la comunitat autònoma, ja que l'article 149.2 CE no permet que l'Estat meni a un acord, en la mesura que la col·laboració, per definició, és voluntària.

De fet, en aquest mateix sentit s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional quan ha dit que l'article 149.2 CE «habla de "facilitar (no imponer) esa colaboración" (la de la Administración del Estado), con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí» (STC 17/1991, FJ 5).

A partir d'aquí, com hem avançat, el Tribunal Constitucional la qualifica com a competència «concurrent» o indistinta. I, en aquest sentit, cal recordar la STC 49/1984, quan diu que:

«la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual 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 art. 149.2 de la 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.» (FJ 6)

Igualment, fent-se ressò de la citada jurisprudència, que s'ha mantingut fins a l'actualitat (STC 89/2012, de 7 de maig, FJ 3, i 122/2014, FJ 3), aquest Consell ha considerat que la cultura es caracteritza per una concurrència material i funcional i que es tracta, doncs, «d'una matèria singular en la qual Estat i comunitats autònomes poden intervenir sobre un mateix objecte, com si fossin dues competències exclusives, que per la seva particularitat no s'exclouen sinó que es complementen» (DCGE 12/2010, de 5 de juliol, FJ 4 i, també, DCGE 16/2012, de 30 de novembre, FJ 2).

Pel que ara interessa, quan el Tribunal Constitucional afirma l'existència d'una competència concurrent de l'Estat i de les comunitats autònomes en matèria de cultura, reconeix a aquestes darreres «una acción autonómica

específica» però també atribueix a l'Estat una acció en l'àrea de la «preservación del patrimonio cultural común» i en allò que necessiti «tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias» (STC 122/2014, FJ 3, amb citació de la STC 49/1984).

Nogensmenys, la potestat legislativa de l'Estat sobre el patrimoni cultural espanyol no es pot estendre més enllà del seu significat constituent, ja que en cas contrari deixaria buida de contingut la competència autonòmica, de manera que s'ha d'articular amb els preceptes estatutaris que defineixen les competències assumides per les comunitats autònomes en la matèria (STC 17/1991, de 31 de gener, FJ 3). Així, la competència en règim de concurrència que la Constitució atribueix a l'Estat, en cap cas es pot convertir en «un título universal desde el que puedan realizarse indistintamente todas y las mismas funciones que pueden realizarse desde otras competencias específicas que tienen aspectos culturales» (STC 109/1996, de 13 de junio, FJ 4) sin que quepa extender la competencia estatal sobre cultura "a ámbitos no queridos por el constituyente... pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma"» (STC 80/2012, de 18 d'abril, FJ 5).

A l'últim, convé recordar que si bé l'anterior referència a la concurrència competencial és la idea més reiterada en la jurisprudència constitucional sobre cultura amb caràcter general, la distribució de competències en els subsectors de la cultura és més complexa (museus, biblioteques, arxius, etc.), ja que es distingeix entre els que són de titularitat estatal o autonòmica (o, en alguns casos, local). En particular, hom pot dir que hi ha un sistema espanyol de museus i diversos sistemes museístics autonòmics, com també existeixen els arxius de l'Estat i els de les comunitats autònomes, amb potestat exclusiva dels seus titulars per regular i gestionar els que

corresponen a cadascú. El mateix passa amb les biblioteques. I, malgrat la diferent naturalesa del patrimoni monumental, la distribució entre l'Estat i les comunitats autònomes és equivalent.

Tercer. L'examen de constitucionalitat i d'estatutarietat dels preceptes sol·licitats de la Llei 10/2015

Un cop exposat el paràmetre en el qual s'emmarca la Llei 10/2015, l'aplicarem als preceptes objecte de la sol·licitud, sens perjudici d'ampliar-lo en aquells aspectes concrets que se suscitin.

1. L'article 3 de la Llei 10/2015, com hem avançat, conté un seguit de principis generals que han de respectar els poders públics en les actuacions de salvaguarda que duguin a terme sobre els béns del patrimoni cultural immaterial. El Govern critica el fet que aquests principis hagin de ser aplicables, sense que les comunitats autònomes puguin incloure'n d'altres, així com també, específicament i expressa, qüestiona la invocació al principi d'unitat de mercat prevista a l'apartat 3.j d'aquest mateix precepte.

Val a dir que un examen del contingut dels principis que detalla l'article 3 permet constatar que són de molt diversa índole, si bé, en la seva essència, estan inspirats en els manaments i els objectius que recull la Convenció internacional de la UNESCO de 2003 per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial.

Així, alguns ja són a la base del nostre sistema legal, com ara els principis i els valors de la Constitució, del dret de la Unió Europea, els drets i les llibertats fonamentals i el principi d'igualtat i, per tant, són normes superiors de l'ordenament que, ho digui o no la Llei, han de respectar tots els poders públics (lletres *a* i *b*). D'altres, estan dirigits a promoure determinades

polítiques públiques les quals, en gran part, són especificacions del que disposen els articles 44 i 46 CE i de la mateixa Convenció, que la Llei pot perseguir legítimament, dirigides a facilitar la participació, l'accessibilitat i la comunicació cultural (lletres *d* a *f*). Igualment, en clara consonància amb la precitada norma internacional, destaquen els que estan clarament destinats a protegir la naturalesa intrínseca i la incolumitat de les manifestacions culturals immaterials, com ara la preservació del dinamisme que les caracteritza i la seva sostenibilitat, entesa aquesta darrera en el sentit d'evitar les alteracions quantitatives o qualitatives dels seus elements, o la consideració de la dimensió cultural immaterial, si escau, dels béns mobles i immobles objecte de protecció com a béns culturals (lletres *g* a *i*). I, a l'últim, resulta remarcable un altre principi, lligat a la idiosincràsia mateixa d'aquest tipus de béns i posat també reiteradament en relleu per la mateixa Convenció, que declara el protagonisme de les comunitats portadores del patrimoni cultural immaterial, com a titulars, mantenidores i legítimes usuàries d'aquest (lletre *c*).

Més enllà de la coherència del conjunt d'aquests principis generals, cal puntualitzar que l'article 3 conté un mandat dirigit a totes les administracions públiques, incloent-hi les de les comunitats autònomes, perquè els respectin en la preparació i el desenvolupament de les seves actuacions de salvaguarda sobre els béns del patrimoni cultural immaterial.

En aquesta línia, i pel seu valor interpretatiu, podem recórrer al preàmbul de la Llei que, en la lletra *A*, referida a la norma de «tractament general» del patrimoni cultural immaterial, confirma l'obligatòria observança d'aitals principis quan declara que s'estableixen un «conjunt de línies mestres» que fixen un «concepte bàsic i general de patrimoni immaterial» i determinen «els principis i drets fonamentals implicats en el present patrimoni», al mateix temps que afegeix que aquesta regulació general no impedeix que «les comunitats autònomes, en virtut de la regla de concurrència normativa

que les empara, puguin dictar així mateix les seves regulacions específiques sobre la mateixa matèria».

Sobre aquesta qüestió, segons el paràmetre exposat en el fonament jurídic anterior i salvant les diferències amb la naturalesa dels béns que ara ens ocupen, resulta adient recordar que la Generalitat és titular d'una competència general exclusiva per definir i regular el règim jurídic del seu patrimoni cultural immaterial. Ara bé, hom pot dir que els principis de l'article 3 no es configuren com una llista tancada i exhaustiva, ni són tampoc una limitació de l'actuació d'aquella, atès el seu evident caràcter genèric, de manera que el legislador autonòmic pot preveure altres principis addicionals de protecció, en l'exercici de les competències estatutàriament atribuïdes sobre les manifestacions i les activitats culturals representatives del seu territori.

Quant a la crítica formulada en la petició respecte de la menció que fa l'article 3.j al principi d'unitat de mercat, mereix alguna consideració addicional. Aquest apartat diu:

«j) Les actuacions que s'adoptin per salvaguardar els béns jurídics protegits han de respectar en tot cas els principis de garantia de la llibertat d'establiment i la llibertat de circulació que estableix la normativa vigent en matèria d'unitat de mercat.»

L'escrit de sol·licitud argumenta que es tracta d'un límit específic de les mesures de protecció del patrimoni cultural immaterial que podria ser incompatible o limitatiu de competències que corresponen a la Generalitat en àmbits diferents del cultural, i ho raona així sobre la base que «podria comportar una obligació d'impuls, difusió i accés de la ciutadania que es projectés més enllà del territori on s'expressen les tradicions, usos socials, tècniques, etc., incloses en el patrimoni cultural immaterial».

En aquest sentit, cal recórrer a l'únic antecedent legislatiu de què disposem en l'àmbit estatal relatiu als béns del patrimoni cultural estatal, que és l'esmentada Llei 18/2013, on es declara la tauromàquia com a patrimoni cultural comú dels espanyols, digne de protecció en tot el territori, i com a «actividad económica y empresarial, de dación de bienes y servicios al mercado» que produeix «un flujo económico que se traduce en miles de puestos de trabajo», de manera que constitueix «un sector económico de primera magnitud».

Per tant, els béns culturals immaterials objecte de salvaguarda poden presentar també un vessant econòmic rellevant, de manera que les disposicions que conté la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (en endavant, LGUM) serien aplicables als esmentats béns. Per aquest motiu, ens remetem al que vàrem dir en el nostre Dictamen 5/2014, de 14 de febrer, si bé recordarem, sintèticament, les principals conseqüències que es deriven de la LGUM.

Així, tal com vàrem posar en relleu en el fonament jurídic 2.4, la LGUM (i pel que ara interessa, especialment, amb relació als articles 19, 20 i la disposició addicional desena) planteja problemes per a l'exercici de les competències de la Generalitat, en la mesura que el principi d'eficàcia de la regulació de la comunitat autònoma d'origen afavoreix a la que disposa d'un règim menys intervencionista o més flexible. Així, des del punt de vista competencial, atribueix a la normativa d'origen d'una determinada comunitat autònoma uns efectes no previstos al bloc de la constitucionalitat, que priven a la resta de comunitats de l'exercici de les seves competències en el territori propi. Com vàrem dir en el Dictamen citat, un efecte tan restrictiu i distorsionador de les competències no troba empara en l'ordenació general de l'economia ex article 149.1.13 CE i, de fet, s'interposa il·legítimament entre l'Estatut i la

Constitució, anul·lant la diversitat jurídica i l'eficàcia de les normes en l'àmbit territorial on es projecten.

D'altra part, l'aplicació de les previsions de la LGUM a aquestes activitats econòmiques derivades d'una manifestació cultural pot plantejar una problemàtica addicional, ja que, com vàrem afirmar en el DCGE 5/2014, l'esmentada Llei articula un sistema que «limita de forma notòria les possibilitats de les administracions autonòmiques i locals per decidir si resulta proporcionat o no prohibir, o sotmetre a autorització, les activitats que siguin contràries als béns jurídics vinculats a les competències de les quals són titulars» (FJ 2). En conseqüència, pot succeir que el desenvolupament d'una activitat cultural autoritzada en una comunitat autònoma d'origen sigui susceptible de contradir els béns jurídics protegits per la legislació sectorial de la comunitat autònoma de destinació, dictada amb una finalitat raonable i a l'empara de les competències legítimament i estatutàriament atribuïdes. En aquesta situació cal, doncs, la necessària ponderació de les mesures adoptades per protegir aquests altres béns jurídics diferents dels culturals, entenent que s'ha de donar prevalença a les de la comunitat autònoma de destinació quan siguin proporcionades i justificades, tal com estableix l'article 6.3 de la mateixa Llei 10/2015, per als casos que la normativa sectorial sotmeti a autorització les actuacions de difusió, transmissió i promoció de les manifestacions immaterials.

Ara bé, al capdavant, hem d'assenyalar que l'apartat *j* de l'article 3 de la Llei 10/2015, que ara s'examina, conté una mera invocació als principis constitucionals de llibertat d'establiment i de circulació, juntament amb una remissió genèrica i de caràcter dinàmic, a la normativa vigent en cada moment en matèria d'unitat de mercat, de manera que, per si mateix, no pot ser contrari a la Constitució ni a l'Estatut, per bé que la LGUM, respecte de la qual vàrem manifestar el nostre retret d'inconstitucionalitat, es troba pendent de pronunciament per part del Tribunal Constitucional.

2. L'article 11, apartat 1, de la Llei 10/2015, atribueix a l'Administració general de l'Estat un conjunt de funcions per a la conservació del patrimoni immaterial espanyol, així com també per promoure el seu enriquiment i fomentar i tutelar l'accés de tots els ciutadans a les diferents manifestacions que pugui tenir. Per assolir aquestes finalitats declara la necessitat d'adoptar mesures de col·laboració entre tots els poders públics i d'intercanviar la informació corresponent. Així, el text d'aquest apartat de l'article 11, diu:

«Correspon a l'Administració General de l'Estat, de conformitat amb el que estableixen els articles 44, 46, 149.1 regles 1a i 28a, i 149.2 de la Constitució espanyola, garantir la conservació del patrimoni immaterial espanyol, així com promoure'n l'enriquiment i fomentar i tutelar l'accés de tots els ciutadans a les seves diferents manifestacions. Amb aquesta finalitat s'han d'adoptar les mesures necessàries per facilitar la seva col·laboració amb els poders públics restants i la d'aquests entre si, així com per sol·licitar i proporcionar tota la informació que sigui necessària als fins d'aquesta Llei.»

Pel que fa a aquest precepte, el Govern critica que no conté cap reconeixement de les competències autonòmiques en la matèria de cultura, quan, de fet, el Tribunal Constitucional ha establert que la competència en matèria de patrimoni històric, «si deixem de banda els béns de titularitat estatal», correspon a les comunitats autònomes.

Com es pot constatar, es tracta d'una norma que encapçala el títol III de la Llei, relatiu a les competències de l'Administració general de l'Estat, i que, d'acord amb això, li atribueix la potestat per conservar el patrimoni immaterial espanyol, promoure'l i enriquir-lo i fomentar i tutelar l'accés de tots els ciutadans a les seves diferents manifestacions. Addicionalment, per assolir les finalitats de la Llei, habilita l'Estat per adoptar les mesures que facilitin la col·laboració amb els altres poders públics, amb els quals intercanviarà la informació que sigui necessària. De fet, el seu contingut té

un redactat semblant al de l'article 2.1 de la Llei 16/1985, relatiu a les competències de l'Estat sobre el patrimoni històric espanyol, on també s'enumeren un reguitzell de preceptes constitucionals per justificar les potestats de l'Estat, que inclouen, fins i tot, aquells que no constitueixen títols atributius de competències.

Certament, la principal diferència entre un precepte legal i l'altre és que l'article 11.1, que ara dictaminem, projecta les competències de l'Estat sobre una nova categoria legal (el patrimoni cultural immaterial), la qual passa a formar part del patrimoni històric espanyol (art. 1.2 de la Llei 16/1985, modificat per la disp. final primera de la Llei objecte dictamen). Per aquesta raó, resulta oportú determinar quin serà el contingut d'aquest tipus de patrimoni sobre el qual recauen les actuacions de l'Estat abans descrites i, a manca d'una definició expressa en l'articulat de la Llei, cal acudir al preàmbul, on es diu que l'adjectiu «espanyol» no se cenyeix «únicament al grup concret de béns culturals representatius de la comunitat general de l'Estat», sinó que també «funciona com un agregador conceptual» que «abraça» els anteriors i «aquells altres representatius de les comunitats territorials» (lletra *D* de l'apt. IV). Més endavant, però, amb ocasió de l'examen dels articles qüestionats, determinarem si els mecanismes administratius i orgànics de què disposa l'Estat per integrar els béns culturals immaterials en el seu patrimoni s'adeqüen o no al bloc de la constitucionalitat.

Però, precisada aquesta qüestió, l'article 11.1 de la Llei 10/2015, formulat en termes genèrics, troba en principi empara en els articles 149.1.28 i 149.2 CE i, per si mateix, no vulnera les competències autonòmiques en matèria de cultura, ja que no estableix l'abast de les atribucions competencials de l'Administració general de l'Estat ni en quins termes aquesta les exercirà.

Com hem posat de manifest en l'exposició del paràmetre, correspon a la Generalitat la competència per establir la definició i el règim general de salvaguarda i protecció del seu patrimoni cultural immaterial, però el fet que l'article 11.1 no ho reconegui expressament, quan declara quines són les competències de l'Estat sobre el patrimoni immaterial espanyol, no vol dir que no les respecti. Com ha dit el Tribunal Constitucional, «"las competencias son indisponibles e irrenunciables, tanto para el legislador del Estado como para el de las Comunidades Autónomas"», de manera que «"operan *ope Constitutionis*, con independencia de que uno u otro legislador hagan invocación explícita de las mismas" o de que éstos incurran en una eventual "selección errónea del título que, por otra parte, en modo alguno puede vincular a este Tribunal" (STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 4)» (STC 141/2014, d'11 de setembre, FJ 7).

En conclusió, l'apartat 1 de l'article 11 de la Llei 10/2015 no és contrari a la Constitució ni a l'Estatut.

Dit això, i per tal de seguir amb l'anàlisi competencial de l'article 11 de la Llei 10/2015, primerament examinarem les tres lletres del seu apartat 2, que enuncien l'atribució a l'Administració general de l'Estat (i, en concret, al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport) de sengles funcions executives, i les connectarem amb els corresponents articles 12, 13 i 14, que són els que les desenvolupen i les doten de contingut substantiu. Segonament, tractarem l'apartat 4 del mateix article 11 i, finalment, la disposició final tercera.

Abans de tot, però, convé subratllar que l'apartat 2 de l'article 11, en si mateix, no pot ser tampoc objecte de cap retret competencial, atès que es limita a enumerar i a singularitzar les funcions que corresponen a l'Administració estatal d'acord amb el que disposa el precedent apartat 1, sense establir en què consisteixen ni quines actuacions estatals concretes emparen. S'ha de tenir en compte, a més, que declara expressament que

durà a terme aquestes funcions «en col·laboració amb les comunitats autònomes», tot i que més endavant caldrà determinar, si escau, i amb relació a aquells aspectes que són objecte de la sol·licitud, quan aquesta col·laboració es tracta d'una veritable col·laboració voluntària entre l'Estat i les comunitats autònomes o, per contra, no té un contingut efectiu.

Així les coses, seguint l'ordre de les lletres de l'apartat 2 de l'article 11, en primer lloc, pel fet que desenvolupa l'atribució competencial de la lletra *a*, examinarem l'article 13 (i per connexió, els articles 8, 9 i 10, darrer paràgraf); en segon lloc, perquè concreta el contingut de la competència prevista a la lletra *b*, estudiarem l'article 14 *i*, en tercer lloc, en la mesura que dota de regulació substantiva la funció de la lletra *c*, analitzarem l'article 12.

3. L'article 11.2.*a* encomana al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport «en col·laboració amb les comunitats autònomes», la proposta, l'elaboració, el seguiment i la revisió del Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial. El contingut, els objectius i el procediment d'elaboració d'aquest instrument estan desenvolupats a l'article 13, on es destaca el seu caràcter planificador *i*, al mateix temps, d'instrument de cooperació entre l'Estat, les comunitats autònomes, els ens locals i altres possibles entitats públiques o privades. També se'n subratllen les seves funcions d'informació, interrelació entre agents, intercanvi metodològic i d'alerta de riscos i amenaces sobre el patrimoni.

L'article 13 esmentat fa referència als programes i les línies de treball que ha de contenir el Pla, que se centren en les tasques de sensibilització, investigació i documentació, conservació dels suports materials del patrimoni, formació, transmissió, promoció, difusió i fórmules de cooperació interterritorial, així com també menciona la previsió d'actuacions especials de foment en el seu si. Atribueix l'aprovació del Pla al Govern de l'Estat, la qual

ha de comptar amb l'acord previ del Consell del Patrimoni Històric, on tenen representació els governs de les comunitats autònomes, i se'n preveu una vigència de deu anys amb una revisió un cop transcorreguts els cinc primers.

Així mateix, la disposició transitòria única supedita l'aplicació de l'article 13 a la futura aprovació d'un nou Pla nacional de salvaguarda, que s'ha de dur a terme en el termini màxim de tres anys des de l'entrada en vigor de la Llei.

La sol·licitud afirma que aquesta regulació canvia la naturalesa dels plans de protecció perquè la Llei 16/1985 —que va introduir els plans— preveia que aquests fossin elaborats i aprovats pel Consell del Patrimoni Històric Espanyol, com a òrgan de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes, mentre que en la Llei objecte de dictamen la proposta del Pla correspon al ministeri competent en matèria de cultura, i la seva aprovació, al Govern. Segons l'escrit de petició, la primera fórmula respon a la naturalesa de la cultura com a competència concurrent entre l'Estat i les comunitats autònomes, mentre que la nova previsió podria vulnerar les competències de la Generalitat sobre el patrimoni cultural previstes a l'article 127 EAC.

En aquest context, resulta oportú recordar que el Consell del Patrimoni Històric és un òrgan consultiu i de cooperació integrat pel director general corresponent de l'Administració general de l'Estat i per una persona designada pel Govern de cada comunitat autònoma, que va ser creat per l'article 3.1 de la Llei 16/1985, les funcions del qual es troben recollides a l'article 3 del Reial decret 111/1986, de 10 de gener, que el desenvolupa. Tant aquest article com el 35 de la Llei 16/1985 li atribueixen la competència per a l'elaboració i l'aprovació dels plans d'informació sobre el patrimoni històric. Dit això, hom pot avançar que la seva composició garanteix de manera explícita la participació de les comunitats autònomes en aquest àmbit.

No obstant l'anterior, com hem apuntat, en la norma dictaminada el legislador estatal ha optat per fixar un règim diferenciat d'elaboració i aprovació dels plans quan es refereixen al patrimoni immaterial, i ha reduït qualitativament el paper del Consell a l'acord previ a l'aprovació. Coexisteixen, d'aquesta manera, dues regulacions diferents dels plans per raó del patrimoni que n'és objecte, sense cap motiu aparent que ho justifiqui. Cal tenir en compte, a més, que, a l'empara del que disposa la Llei 16/1985, i com consta en la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu que acompanyava al Projecte de Llei, l'actualment vigent Pla nacional per a la salvaguarda del patrimoni immaterial ha estat elaborat i aprovat l'octubre de 2011 pel mateix Consell.

Arribats a aquest punt ens pertoca, doncs, examinar si el canvi produït, amb la modificació del caire de la intervenció del Consell, podria conduir a la vulneració de les competències de la Generalitat, tal com argüeix la sol·licitud.

Com a qüestió prèvia, cal fer avinent que la mateixa Convenció de la UNESCO, en l'article 13.a fa referència a la necessària integració de la salvaguarda del patrimoni immaterial en programes de planificació. A més, per la seva mateixa naturalesa, els plans nacionals, en ser instruments de gestió del patrimoni cultural, que permeten racionalitzar i optimitzar els recursos destinats a la seva conservació i difusió, porten inherent la necessària coordinació dels organismes de totes les administracions implicades i, per tant, els mecanismes de participació i col·laboració consegüents. En aquest sentit, la mateixa Llei preveu el Pla nacional, dins del títol IV, relatiu als instruments de cooperació.

Pel que fa a la regulació pròpiament dita, la Llei ara examinada incorpora els mecanismes de participació autonòmica següents. En primer lloc, l'article

13.1 exigeix, com hem dit, l'acord previ del Consell per a l'aprovació del Pla. Segonament, aquest mateix precepte fixa que el Pla està destinat a desenvolupar, amb les diferents administracions públiques implicades, una programació coordinada d'activitats en funció de les necessitats del patrimoni immaterial a través d'una Comissió de Seguiment. Aquest tipus d'organismes, per la seva mateixa idiosincràsia i per al compliment de les funcions assignades, tenen una composició plural, com ho mostra, a títol d'exemple, la Comissió de Seguiment del vigent Pla nacional de salvaguarda del patrimoni immaterial que està integrada, entre d'altres, per representants de les administracions de les comunitats autònomes. Addicionalment, el Pla esmentat preveu també la possibilitat que aquestes designin interlocutors per tal d'establir una total i permanent comunicació i coordinació entre les administracions.

I, finalment, com ja hem avançat, l'article 11.2.a estableix amb caràcter general la col·laboració de les comunitats autònomes amb el Ministeri d'Educació, Cultura i Esport en la proposta, l'elaboració, el seguiment i la revisió del Pla. Al nostre parer, aquesta previsió implicaria, tot i la dicció genèrica del seu redactat, a més d'allò que es concreta expressament en l'article 13 (Comissió de Seguiment i Consell del Patrimoni Històric), l'exigència i necessitat de fixar els mecanismes corresponents de participació de les comunitats autònomes pel que fa a la fase de proposta i elaboració del Pla, com ara a través de la participació de representants en les comissions de treball.

En conseqüència, encara que hagués estat preferible, des del punt de vista de la coherència i del respecte a les competències de la Generalitat, que seguís residint en el Consell l'elaboració i l'aprovació del Pla, entenem que els mecanismes que es preveuen a l'article 13 són suficients per considerar que aquest precepte no vulnera l'ordre constitucional i estatutari de competències.

Per connexió, es traslladen aquestes consideracions als articles 8, 9 i 10, darrer paràgraf, en la mesura que fan referència al Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial, com a marc que delimita les actuacions de les comunitats autònomes, en relació, respectivament, amb la promoció de mesures d'informació i sensibilització de la població, l'establiment de mesures de garantia de l'accés de la ciutadania a les manifestacions immaterials de la cultura i la fixació de bases i línies de col·laboració per a l'impuls de la comunicació cultural entre comunitats autònomes.

4. L'article 11.2.b atribueix al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, en col·laboració amb les comunitats autònomes, la gestió de l'Inventari general del patrimoni cultural immaterial. Aquesta assignació funcional es desenvolupa materialment a l'article 14, inserit dins del títol relatiu als instruments de cooperació. D'acord amb aquest precepte, l'Inventari té com a objectiu proporcionar informació actualitzada sobre les manifestacions que l'integren, a partir de la informació que proporcionin l'Estat i les comunitats autònomes, i inclou els béns culturals immaterials de les comunitats autònomes declarats amb el grau de protecció màxim i els béns protegits sota la categoria de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial. A la pertinença de la declaració de manifestació representativa per part de l'Estat farem referència, més endavant, quan examinem l'article 12.1 de la Llei.

Reprement l'article 14, aquest reitera, a més, que la gestió de l'Inventari correspon al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, realitza una habilitació al reglament per al seu desenvolupament i, finalment, encarrega a l'Administració general de l'Estat que subministri la informació que s'hi conté a les instàncies internacionals. Cap d'aquests punts mereix l'objecció del Govern que, en canvi, considera que «podria ser lesiu de les competències

de la Generalitat» l'obligació a les comunitats autònomes d'observar les metodologies comunes de registre, tal com es preveu en l'apartat 6, amb la dicció següent:

«Les declaracions, llistes, inventaris i atles de les comunitats autònomes que s'hagin d'incloure en l'Inventari han d'observar metodologies comunes de registre, i s'han de relacionar amb l'Inventari general a través de mitjans digitals interoperatius.»

Per tal de donar resposta al dubte plantejat, i per centrar la matèria que ens ocupa, cal dir, com hem tingut ocasió de recordar (entre d'altres, DCGE 26/2014, de 18 de desembre), que la potestat de normació de l'Estat per a la creació d'un registre únic (com seria el cas de l'Inventari general que ara ens ocupa) ha estat admesa per la jurisprudència constitucional quan la coordinació per part de l'Estat esdevingui un requisit indispensable per a l'assoliment de la finalitat de la norma, d'acord amb la naturalesa de les accions a desenvolupar i la tipologia i diversitat dels operadors i els destinataris.

Així, l'alt tribunal, en diversos pronunciaments (molt recentment, en les STC 11/2015, de 5 de febrer, i 85/2015, de 30 d'abril) ha tingut en compte, amb diferent abast i donant una posició de primacia en general a la mútua informació, la necessitat de centralitzar les funcions executives de caràcter registral, amb la participació de les comunitats autònomes en el subministrament de les dades. Ara bé, també ha remarcat que les propostes d'inscripció, autorització, cancel·lació o revocació que efectuïn en aquests casos les comunitats autònomes han de ser acceptades per l'Estat com a vinculants.

Com s'ha dit, la sol·licitud no qüestiona aquesta doctrina i, fins i tot, fa citació de la STC 17/1991 (FJ 12) on es va avalar l'existència d'instruments

similars. En aquella ocasió, el Tribunal va entendre que els registres, catàlegs i censos que es preveien en la Llei estatal del patrimoni històric eren «manifestaciones del designio de la Ley de articular los mecanismos de coordinación, conocimiento y publicidad precisos para desarrollar las competencias en la materia» i es constituïen en «el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en la defensa del Patrimonio Histórico Español, constitucionalmente asignadas al Estado (art. 148.1.28)»; hi afegia que, a més, no privaven de la competència les comunitats autònomes en la mesura que aquestes podien crear instruments equivalents.

Tornant a l'Inventari general objecte d'anàlisi, i al dubte que ens planteja la petició sobre les metodologies comunes de registre, cal fer avinent que aquest instrument, de la mateixa manera que les llistes, els catàlegs o els atles, té per finalitat identificar i donar informació dels béns que s'hi inclouen. Aquesta naturalesa es desprèn de la redacció mateixa del precepte (art. 14.1 i .2) i està en consonància amb la Convenció de la UNESCO que obliga els estats que en formen part a confeccionar un o diversos inventaris «[p]er assegurar la identificació amb fins de salvaguarda» (art. 12.1). En el cas que ens ocupa, recordem, l'Inventari es dirigeix als béns culturals immaterials que es consideren objecte de protecció específica autonòmica en el grau més elevat, com també als béns integrats en la categoria de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial.

En aquest sentit, hem d'insistir que el Tribunal Constitucional, quan ha reconegut la possibilitat de crear un registre únic per a tot l'Estat a efectes d'informació i publicitat, ha admès que d'això se'n pugui derivar la fixació de «"las directrices técnicas y de coordinación necesarias" para garantizar su centralización» i eficàcia (STC 85/2015, FJ 5, amb citació d'altres d'anteriors).

Per tant, a priori, l'exigència de la metodologia comuna de registre prevista a l'article 14 podria formar part d'aquestes directrius tècniques exigibles per aconseguir l'homogeneïtzació de la informació que integra el registre i que contribuiria a la finalitat de «preservación del patrimonio cultural común» (STC 49/1984, FJ 6, i 179/2013, de 21 d'octubre, FJ 4), atès que, com hem indicat, els béns que en formen part, per la seva significació, són objecte d'una protecció singular. La naturalesa de béns rellevants implica que la publicitat no només és una exigència prèvia per a la seva defensa específica sinó que possibilita la comunicació cultural entre comunitats autònomes respecte d'aquesta qüestió (art. 149.2 CE) (STC 17/1991, FJ 12).

No obstant això, l'establiment de les condicions d'una metodologia comuna per al registre, que tenen caràcter eminentment organitzatiu, han de resultar proporcionades al seu contingut i a la seva finalitat.

Vist que el precepte no preveu expressament l'abast concret i les condicions de l'establiment de la metodologia comuna, en la mesura que aquesta se circumscriu a fixar unes directrius mínimes indispensables per tal d'aconseguir l'homogeneïtat en el contingut de la informació que han de facilitar les comunitats autònomes sobre els béns immaterials que n'han de formar part per tal d'assolir els objectius de coneixement i publicitat necessaris per a la seva identificació, protecció i difusió, l'esmentada previsió no vulneraria les competències de la Generalitat en matèria de cultura de l'article 127 EAC. En cap cas, però, això hauria d'implicar la imposició d'unes pautes o instruccions exhaustives a l'hora d'elaborar els catàlegs, les llistes o els inventaris propis del patrimoni immaterial de les comunitats autònomes (com ara, en el cas de Catalunya, el Catàleg del Patrimoni Festiu o l'Inventari del Patrimoni Etnològic) perquè, si fos així, l'Estat estaria determinant el contingut i la metodologia propis dels registres autonòmics, cosa que excediria la seva competència en matèria de cultura.

Ultra això, atès que el mateix article 14 difereix al reglament el desenvolupament de l'estructura i el funcionament de l'Inventari general, en la mesura que, en aquesta norma, es poguessin fixar les prescripcions sobre les metodologies comunes de registre, seria el moment d'analitzar si superen el caràcter de mínim indispensable per assolir l'homogeneïtat de la informació i, per tant, si s'ajusten a l'ordre constitucional i estatutari de distribució de competències.

Finalment, pel que fa a la relació dels registres autonòmics i estatal a través de mitjans digitals interoperatius que fixa aquest mateix apartat *in fine*, entenem que la dita exigència, considerada la interoperativitat com l'establiment dels mecanismes que permeten la interconnexió, el funcionament de forma compatible i l'intercanvi de dades entre els sistemes informàtics, tindria cabuda dins la capacitat de l'Estat de fixar directrius tècniques per tal d'assolir la finalitat de tramesa d'informació.

A tot el que acabem de dir cal afegir que, segons hem apuntat, la dicció mateixa de la Llei disposa que la gestió de l'Inventari encarregada al Ministeri s'ha de fer «en col·laboració amb les comunitats autònomes» (art. 11.2.b), per la qual cosa s'entén que, perquè aquesta sigui efectiva, en la determinació dels aspectes que afectin l'esmentada gestió, entre els quals poden estar compresos els relatius als punts que acabem d'examinar, s'haurà d'articular la participació autonòmica corresponent.

En conseqüència, d'acord amb el que acabem d'exposar, l'apartat 6 de l'article 14 de la Llei 10/2015 no vulnera les competències de la Generalitat sobre patrimoni cultural ex article 127 EAC.

5. L'article 11.2.c de la Llei 10/2015 atribueix a l'Administració general de l'Estat (al Ministeri d'Educació, Cultura i Esport) la funció de «salvaguarda del patrimoni cultural immaterial mitjançant la Declaració de manifestació

representativa del patrimoni cultural immaterial, en els termes que preveu aquesta Llei».

Com a desenvolupament de l'anterior previsió, l'article 12 de la mateixa Llei, amb la denominació «Declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial», estableix a l'apartat 1 que l'Administració general de l'Estat té competències per declarar la protecció i adoptar mesures de salvaguarda respecte dels béns del patrimoni cultural immaterial en els següents supòsits: quan superin l'àmbit de la comunitat autònoma i no hi hagi cooperació (lletra *a*); quan ho sol·liciti la comunitat autònoma (lletra *b*); quan la consideració conjunta del bé exigeixi per a la seva comprensió específica una consideració unitària (lletra *c*); quan el bé estigui associat o vinculat a serveis públics de titularitat estatal (lletra *d*), i, finalment, quan tinguin una especial rellevància internacional (lletra *e*).

El sol·licitant argumenta els seus dubtes principalment amb relació a les lletres *a*, *c* i *e* d'aquest precepte, pel fet que, a parer seu, no s'ajusten a la doctrina constitucional en la matèria, ja que amplien els casos en què correspon a l'Estat la declaració (supòsit de vinculació a un servei públic de titularitat estatal), sobre la base d'una pretesa supraterritorialitat i de la possible incidència internacional de la declaració. En aquest sentit, el fet que l'apartat 3 de l'article 12 permeti a les comunitats autònomes efectuar la seva pròpia declaració no salva aquesta vulneració de competències, des del moment en què condiona aquesta possibilitat a la necessitat d'un acord previ amb l'Estat.

D'entrada, hom pot dir que l'instrument de protecció que regula l'article 12 de la Llei objecte de dictamen seria l'equivalent al dels articles 9 i següents de la Llei 16/1985, relatiu a la declaració de béns d'interès cultural del patrimoni històric espanyol (mobles o immobles). Com se sap, aquesta declaració o decisió constitueix un requisit per tal que els béns afectats

puguin gaudir de singular protecció i tutela, tant per a la defensa contra la seva exportació i espoliació, com per a la submissió a un règim específic derivat de la seva importància cultural, que comprèn mesures d'estricta protecció i defensa i d'altres de naturalesa jurídica variada (p. ex. la suspensió de llicències municipals d'enderrocament o la realització d'obres en immobles, art. 37, o l'adopció de mesures concretes de foment i d'un sistema d'infracció i sancions, art. 67 i seg.).

Sobre aquesta qüestió concreta s'ha pronunciat el Tribunal Constitucional, i ha recordat que la categoria legal dels béns d'interès cultural dins del patrimoni històric espanyol, que requereix una definició unitària en la seva essència ex article 149.2 CE (STC 122/2014, FJ 5), està integrada pels més rellevants, els quals, òbviament, estan situats en alguna de les comunitats autònomes. Per aquesta raó, «a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares». A partir d'aquesta doctrina, accepta com a supòsit singular el dels béns adscrits a serveis públics gestionats per l'Administració de l'Estat (art. 6.b Llei 16/1985), però no admet una aplicació extensiva d'aquesta competència estatal, la qual no pot atribuir-se en contra d'allò que en general preveuen els estatuts d'autonomia. En aquest context, reconeix explícitament la competència de les comunitats autònomes per definir i regular els béns que integren el seu patrimoni històric (STC 17/1991, FJ 10 i 11).

Certament, l'específica naturalesa dels valors, les tradicions i les manifestacions culturals requereix forçosament una adaptació de les mesures tradicionals que ha adoptat l'Estat a l'hora de protegir el patrimoni material. Així, la salvaguarda d'aquest tipus de béns, essencialment mitjançant la seva difusió i transmissió intergeneracional, demanarà habitualment el protagonisme i la implicació de les comunitats portadores, com a titulars,

mantenedores i legítimes usuàries. D'altra part, la declaració del seu caràcter representatiu hauria de preveure el context (espacial i temporal) on es desenvolupa la manifestació cultural immaterial i els béns materials que hi estan associats, com també contenir la informació i la documentació que permetés identificar els riscos que amenacen la seva existència o desvirtualització. En definitiva, seguint el marc normatiu internacional, l'objectiu principal seria mantenir la vigència i el caràcter viu i dinàmic de la manifestació afectada, generant una voluntat de pervivència i d'implicació social i col·lectiva.

Ara bé, el fet que els béns culturals no materials siguin intangibles i, a voltes, de difícil identificació o localització territorial específica, no seria fonament suficient per ampliar artificialment la competència a l'Estat a l'hora de declarar-los, en aquest cas, dins de la nova categoria establerta per la Llei 10/2015.

A) La lletra a de l'article 12.1 atribueix a l'Administració general de l'Estat la competència per a la declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial quan els béns immaterials «superin l'àmbit territorial d'una comunitat autònoma i no hi hagi un instrument jurídic de cooperació entre comunitats autònomes per a la protecció integral d'aquest bé».

Sobre aquesta concreta assignació competencial, el Govern al·lega que un element del patrimoni cultural pot estar present, com a propi, en diverses comunitats autònomes, però això no ha d'impedir que siguin les comunitats autònomes on aquest element es manifesti les que, individualment o de manera coordinada, determinin la rellevància del bé a efectes de la declaració i estableixin les mesures comunes de salvaguarda.

En primer lloc, i a tall de contextualització fàctica, cal tenir present que amb caràcter àmpliament majoritari, les manifestacions del patrimoni cultural

immaterial solen tenir un abast local, tant pel que fa al territori en el qual es projecten com a la comunitat en la qual arrelen. Prova d'aquesta evidència és l'actual catàleg d'activitats reconegudes per la UNESCO a l'Estat espanyol, que incorpora supòsits com la festa dels patis de Còrdova o els castells en les festivitats dels pobles i ciutats de Catalunya. Així, la seva naturalesa supraterritorial, en relació amb les comunitats autònomes, amb independència del caràcter comú de determinades cultures que desborden els límits de més d'una, esdevindrà excepcional si s'aborden des del concepte del patrimoni immaterial, tal com és concebut i tractat per la normativa sectorial corresponent.

Dit això, i situats ja en el nivell més estrictament jurídic, en primer lloc hem de fer referència a la doctrina consolidada respecte de l'efecte de la supraterritorialitat en relació amb el model de distribució de competències entre poders. En aquest sentit, hem de recordar que el Tribunal Constitucional, pel que ara interessa, ha reiterat, en nombroses ocasions, que la supraterritorialitat no és un criteri, per si sol, d'atribució de competències a l'Estat, sinó que se n'ha de fer un ús molt limitat, quan no sigui possible establir els corresponents punts de connexió que permetin l'exercici de les competències autonòmiques. A tall de síntesi, aquesta situació es podria donar en cas que: no fos possible el fraccionament de l'activitat pública; no existissin mecanismes de cooperació o coordinació; es requerís un grau d'homogeneïtat que només garanteix un únic titular, forçosament l'Estat; es tractés d'integrar interessos contraposats dels seus components parcials i, finalment, hi hagués perill de danys irreparables (per totes, recentment i recollint doctrina anterior, STC 85/2015, de 30 d'abril, FJ 3).

D'acord amb aquest paràmetre, aplicat a la matèria de cultura que ara ens ocupa i projectat sobre la literalitat del precepte que estem examinant, es pot comprovar com la lletra *a* de l'apartat primer de l'article 12 de la Llei,

mitjançant la previsió merament formal o nominal de la possible incidència de l'element de la supraterritorialitat, configura un supòsit que trasllada la competència de l'àmbit autonòmic a l'estatal. Així, el possible desbordament territorial, juntament amb l'absència d'un instrument de col·laboració entre les dues o més comunitats autònomes afectades, s'erigeix en premissa suficient per atorgar la funció de la declaració a l'Administració de l'Estat.

Segons el nostre parer, aquesta formulació és contrària tant a la jurisprudència constitucional relativa a l'exercici de les competències del procediment aplicable al patrimoni cultural material ex article 149.1.28 CE, que hem exposat al fonament jurídic segon, com a les competències mateixes de la Generalitat establertes a l'article 127 EAC. Tal com hem indicat en l'apartat del paràmetre constitucional, la caracterització estatutària incorpora inherentment les capacitats i els instruments suficients i necessaris, normatius i executius, per dissenyar, aprovar i implementar polítiques pròpies en matèria de cultura per part de la Generalitat, especialment i de manera molt destacada pel que fa a aquelles manifestacions connectades amb la singularitat nacional i cultural d'un poble, com el català, que disposa d'un patrimoni cultural i històric comú i diferenciat, inclòs l'aranès, que aspira a preservar, fomentar i projectar com a expressió essencial de la seva identitat col·lectiva.

I aquesta capacitat, necessàriament, comprèn tant les polítiques actives com les passives. Això, sens dubte, comporta l'elecció d'allò que es vol fer o promoure, quan i com i els possibles termes de la col·laboració amb altres comunitats autònomes implicades. I, per tant, també la possibilitat de rebutjar les pràctiques i tradicions que no es considerin pròpies o s'estimin inadequades pel que fa a la seva protecció. D'aquesta manera, una comunitat autònoma, en exercici de l'esmentada competència, ha de poder optar legítimament per no articular un instrument de cooperació amb altres

comunitats, precisament, com a manifestació de la voluntat d'una determinada política cultural.

En conclusió, la lletra *a* de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC.

B) Segons la lletra *b* de l'article 12.1, també correspon a l'Administració estatal la potestat executiva de declaració representativa de la manifestació cultural quan així ho sol·liciti la comunitat autònoma on aquesta tingui lloc i hi hagi una petició prèvia de la comunitat portadora del bé, la qual defineix l'article 3.c com la titular, mantenidora i legítima usuària d'aquest.

El sol·licitant considera que, si bé la norma no és directament lesiva de les competències de la Generalitat, «resulta sorprenent perquè podria comportar una renúncia en l'exercici d'una competència autonòmica».

Certament, és doctrina constitucional coneguda que les competències són irrenunciables per al poder públic que les té atribuïdes legítimament (per totes, STC 88/2014, de 9 de juny), però també que el seu exercici es caracteritza, entre d'altres, per l'adopció de les corresponents decisions de com dur-les a terme. I, en aquest cas, d'acord amb el que disposa el precepte analitzat, la comunitat autònoma pot considerar més convenient, per les raons que sigui, que faci l'acció de declaració l'Estat, i aquesta decisió suposa, en si mateixa, l'exercici de la seva competència en l'àmbit que ara ens ocupa, la política cultural.

En conclusió, la lletra *b* de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015 no és contrària a la Constitució ni a l'Estatut.

C) Pel que fa a l'examen del text de la lletra *c*, en primer lloc hem de destacar el seu caràcter marcadament ampli i imprecís, en la mesura que

estableix com a requisit d'atribució de la competència en la declaració de la protecció dels béns per part de l'Administració de l'Estat que «per a la seva comprensió específica» calgui «una consideració unitària d'aquesta tradició compartida, més enllà de la pròpia que pugui rebre en una o diverses comunitats autònomes». De fet, el preàmbul es refereix a aquest supòsit (lletra B, apt. IV, par. quart a sisè), sense aportar cap element característic que permeti deduir en què consisteix aquest tipus de patrimoni comú.

D'acord amb el paràmetre que hem indicat en el fonament jurídic anterior, la concepció cultural del patrimoni d'Espanya troba el seu suport en la diversitat cultural i, fins i tot, en el pluralisme nacional de l'Estat. I aquesta concepció, fixada en el preàmbul de la Constitució i en diversos articles de la norma fonamental, es reflecteix especialment en l'àmbit de la cultura, i més concretament, com ja hem indicat repetidament, en l'apartat segon de l'article 149 CE, que reconeix expressament les peculiaritats culturals dels diversos pobles d'Espanya (STC 154/1985, de 12 de novembre, FJ 5).

D'aquesta manera, l'atribució a l'Estat de la potestat per declarar el caràcter representatiu dels béns a què fa referència aquest precepte, ha de respectar, segons la doctrina constitucional, dos requisits. D'una banda, i el més important, la possible declaració d'aquest patrimoni immaterial comú ha de comptar amb l'acord de les comunitats autònomes, mitjançant el corresponent mecanisme de col·laboració i de conformació de la voluntat que ho faci possible. I això ha de ser així perquè, en cas contrari, ens situaríem en un supòsit d'imposició per part de l'Administració de l'Estat d'una manifestació cultural que pretén ser declarada com a integrant i representativa d'una «tradició compartida» i que, per contra, podria ser considerada com a no suficientment representativa, estranya o, fins i tot, contrària a la cultura mateixa de les comunitats que, pretesament, en són creadores i, alhora, receptors.

En el cas de Catalunya, com també en el supòsit d'altres nacionalitats i regions de l'Estat, consideren que la condició de la participació efectiva i determinant en la identificació del possible patrimoni immaterial comú és una exigència constitucional que no pot ser ignorada per la corresponent norma sectorial i que tampoc no pot ser substituïda per un mer tràmit d'audiència o de consulta no vinculant.

Altrament, l'acceptació de la lletra c, tal com està redactat el text vigent, pot conduir al reconeixement d'un bé cultural immaterial com a compartit que en realitat no forma part ni és integrat de manera voluntària en l'imaginari col·lectiu dels diferents pobles i comunitats de l'Estat. Aquesta possible conseqüència encara té menys sentit, no únicament des del punt de vista de la seva adequació constitucional, sinó també pel fet que es tracta d'una matèria d'origen, construcció i conservació eminentment comunitària i consuetudinària, extremadament sensible i que connecta amb els elements més nuclears i configuratius de la identitat col·lectiva. Per això mateix, han de ser expressió d'una cultura democràtica, que sota cap concepte pot evocar episodis de períodes històrics anteriors en els quals la cultura era instrumentalitzada com a mitjà d'imposició i uniformització.

D'altra banda, i com a segon requisit, la declaració del bé comú ha de ser respectuosa amb l'exercici de les competències pròpies en matèria de cultura, que en el cas de Catalunya es troben recollides, com és ben sabut, en l'article 127 EAC. Així, en el mateix sentit que hem indicat anteriorment, les potestats estatutàries comporten la capacitat per dur a terme polítiques pròpies, sense interferències que no comptin amb la seva acceptació, especialment quan siguin susceptibles d'incidir en les expressions més significatives i diferencials de la seva identitat cultural.

Dit això, hem de concloure que la lletra c de l'article 12.1 de la Llei 10/2015 vulnera els articles 149.2 CE i 127 EAC, en la mesura que la participació de

les comunitats autònomes en la declaració de la protecció dels béns del patrimoni cultural immaterial als quals s'aplica no és determinant sinó merament procedimental en l'adopció de la corresponent decisió. I així ho valorem perquè l'article 12.4, quan regula el procediment d'elaboració del reial decret que conté la declaració, redueix la consulta i la participació de les comunitats autònomes a un tràmit d'audiència i a l'emissió de dos informes, els efectes vinculants dels quals ni tan sols s'especifiquen.

Convé subratllar que aquesta conclusió no és traslladable en general a la regulació dels elements essencials del procediment que conté el dit apartat 4 de l'article 12, que s'aplica a tots els supòsits de declaració de manifestació representativa enumerats a les lletres de l'apartat 1. Per tant, quan es tracti de l'acció de declaració o significació de l'Estat prevista a les lletres *b* i *d*, els tràmits d'audiència pública de les comunitats autònomes i d'elaboració d'informes per part d'aquestes són suficients per garantir la seva participació en l'adopció de la decisió final estatal.

D) La lletra *e* de l'article 12.1 estableix una última circumstància que permet a l'Estat incloure determinats béns culturals immaterials en la categoria legal de «manifestacions representatives» quan «el bé posseeixi una especial rellevància i transcendència internacional per a la comunicació cultural, en ser expressió de la història compartida amb altres països».

En relació amb aquest supòsit, el sol·licitant argumenta que la incidència internacional, perquè es tracti d'una «"expresión compartida con otros países" tampoco no pot justificar la competència estatal», ja que, d'acord amb els termes de la doctrina constitucional, «[n]o sembla que la declaració d'un bé com a integrant del patrimoni cultural immaterial pugui produir cap afectació de la competència de l'Estat en matèria internacional».

En aquesta línia, l'Estatut, com hem assenyalat en el fonament jurídic primer, conté el mandat que la Generalitat ha de promoure la comunicació cultural de Catalunya amb altres comunitats i territoris, pertanyents o no a l'Estat espanyol (art. 12), al mateix temps que li atribueix expressament la competència per intervenir en el vessant exterior, incloent-hi la projecció internacional en l'àmbit cultural (art. 127.1.d.Tercer i 193 i seg. EAC). Addicionalment, i de manera explícita, també preveu que quan l'Estat dugui a terme activitats amb relació a la projecció internacional de la cultura, s'hauran d'articular fórmules de col·laboració i cooperació entre el Govern central i el de la Generalitat (art. 127.3 EAC).

Sobre la projecció internacional dels valors culturals, s'hi ha pronunciat el Tribunal Constitucional, a la ja citada STC 17/1991, on ha raonat que:

«Tampoco es lícito recabar para el Estado la competencia exclusiva acudiendo al concepto de relaciones internacionales (art. 149.1.3 de la CE), pues no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros.» (FJ 6)

Seguidament, en aquesta mateixa Sentència i en el mateix fonament jurídic, es declara que tant l'Estat com les comunitats autònomes «por títulos concurrentes en virtud del sistema de distribución de competencias, derivado del art. 149.2 CE» tenen capacitat per a la «difusión internacional de los valores culturales de estos bienes en cuanto integrantes del Patrimonio cultural español [...], siempre que [...] no se trate de actos generadores de responsabilidades del Estado».

Per tant, el Tribunal reconeix expressament a les comunitats autònomes la capacitat de difusió i promoció del seu patrimoni i els seus valors culturals fora d'Espanya i, al mateix temps, tot i que rebutja la invocació del títol competencial de l'article 149.1.3 CE, admet que l'Estat, a l'empara de l'article 149.2 CE, pugui exercir aquestes funcions amb relació als béns integrants del patrimoni cultural espanyol.

De la mateixa manera, existeix una doctrina constitucional consolidada, especialment a partir de la STC 165/1994, de 26 de maig, que admet l'acció exterior de les comunitats autònomes sempre que no interfereixi amb les funcions de l'Estat que s'inclouen en la competència de relacions internacionals.

Ara bé, com hem dit amb ocasió de l'anàlisi de la lletra c, la facultat de l'Estat per declarar els valors culturals comuns per la seva «especial rellevància i transcendència internacional per a la comunicació cultural», als quals es lliga un règim especialment intens de salvaguarda, tot i que plenament legítima, no té caràcter il·limitat, ja que, en cas contrari, podria buidar la competència autonòmica en matèria de cultura. Altrament dit, la rellevància internacional que pugui presentar un bé immaterial no pot esdevenir un punt de connexió que, *per se*, condueixi al desplaçament de la competència de la Generalitat sobre qualsevol activitat de caràcter cultural.

D'acord amb això, quan es tracti de béns que, per la seva idiosincràsia i significació, constitueixin la base d'un sentiment d'identitat i continuïtat arrelat en una comunitat autònoma i estiguin reconeguts com a representatius d'aquesta, resultarà imprescindible comptar amb la participació efectiva de les comunitats autònomes en el procediment per a la seva declaració com a integrants del patrimoni cultural immaterial espanyol.

En aquests supòsits, com ja hem dit abans, les previsions de l'article 12.4 constitueixen mers tràmits procedimentals que no són suficients per garantir aquesta participació ni per preservar, si és procedent, l'exercici de les polítiques culturals de la Generalitat, tant actives com passives, sense interferències que no tinguin en compte la seva conformitat amb aquesta activitat de significació per part de l'Estat.

En conclusió, la lletra e de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015, posada en connexió amb el que disposa l'apartat 4, vulnera l'article 149.2 CE i els articles 127 i 193 EAC, en la mesura que la participació de les comunitats autònomes en la declaració de la protecció dels béns del patrimoni cultural immaterial no és determinant sinó un mer tràmit en l'adopció de la corresponent decisió.

E) Finalment, per completar l'anàlisi de l'atribució competencial que fa a l'Estat l'article 11.2.c, cal fer referència, en darrer terme, a la previsió de l'apartat 3 de l'article 12. Aquest darrer apartat estableix que:

«La Declaració de manifestació representativa del patrimoni cultural immaterial per part de l'Estat no obsta a les accions de declaració o significació que, amb la finalitat de ressaltar les especificitats o modulacions que presenten en els seus àmbits territorials respectius, puguin realitzar les comunitats autònomes. En aquest cas, s'han de preveure acords de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes.»

El Govern qüestiona el fet que es condicioni aquesta declaració per part de la comunitat autònoma «a la necessitat d'un acord previ amb l'Estat, i especialment, l'ampliació dels supòsits de declaració per reial decret que l'article 11.c) atribueix a l'Estat en base a la supraterritorialitat podria ser contrària a la competència exclusiva de la Generalitat per a la protecció del patrimoni cultural».

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació d'aquesta norma, del conjunt de la regulació de l'article 12 es desprèn que reconeix la possibilitat que es dugui a terme una doble declaració de manifestació representativa, estatal i autonòmica sobre un mateix bé cultural immaterial, per bé que, en el cas de la comunitat autònoma, limitada a les especificitats o modulacions que presenti en el seu àmbit territorial. Per tant, d'entrada i en la mesura que, com hem dit, aquests casos s'han ampliat sensiblement respecte al supòsit que reconeixia la Llei 16/1985, amb relació al patrimoni material, la situació de doble concurrència de l'activitat de significació cultural pot afectar sobre manera els béns immaterials que les comunitats autònomes considerin representatius del propi territori i base de la seva identitat col·lectiva.

Altrament, si bé la possibilitat de doble declaració sembla coherent amb la concurrència que presideix l'àmbit competencial de la cultura, l'article 12.3 conté dos elements que plantegen diverses consideracions crítiques.

D'una banda, l'apartat 3 de l'article 12 declara, com hem vist, que quan tingui lloc la doble declaració «s'han de preveure acords de col·laboració entre l'Estat i les comunitats autònomes». Aquesta referència genèrica als acords de col·laboració comprendria qualsevol dels mecanismes que preveu el títol I de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú i, en particular, podria resultar adient la celebració d'un conveni (art. 5). Però també permetria la inclusió d'una mesura concreta en un programa conjunt (art. 6) o, fins i tot, seria possible l'acord entorn d'una subvenció, la formació d'un consorci o el recurs a qualsevol altre instrument que reflectís un acord de col·laboració.

Arribats a aquest punt, convé recordar, com hem ressaltat en el fonament jurídic segon, que la crida a la col·laboració que incorpora expressament l'article 149.2 CE té una especial rellevància i, consegüentment, comporta

que l'actuació de l'Estat en l'àmbit de la cultura no sigui possible sense la voluntat convergent de la comunitat autònoma. De la mateixa manera, el Tribunal Constitucional ha declarat que la col·laboració prevista en aquest precepte constitucional no és susceptible d'imposar-se. Per tant, cal interpretar que el sentit del precepte no és establir una imposició ni constituir un requisit obligatori sinó introduir una possibilitat de millorar la gestió d'un bé cultural immaterial tant per part de l'Estat com d'una comunitat autònoma, fent compatible l'assoliment d'un acord que faciliti la seva protecció i salvaguarda.

Però, d'altra banda, la norma és explícita quan diu que l'activitat de declaració o significació de la comunitat autònoma s'ha de fer «amb la finalitat de ressaltar les especificitats o modulacions que presenten [els béns culturals immaterials] en els seus àmbits territorials respectius». En aquest sentit, com ja hem argumentat abans, en aplicació de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el patrimoni cultural històric, podem afirmar que la declaració de la rellevància d'una activitat o manifestació cultural correspon amb caràcter general a les comunitats autònomes, ja que en el seu territori és on normalment arrelen o es desenvolupen aquests béns, de naturalesa eminentment local.

Així mateix, resulta pertinent recordar que la concurrència material i funcional en l'àmbit de la cultura significa que l'Estat i les comunitats autònomes poden intervenir sobre un mateix objecte com si fossin dues competències exclusives. D'acord amb això, aquesta determinació del contingut de la declaració autonòmica continguda en l'article 12.3 canvia substancialment l'esmentada relació de concurrència perquè limita l'abast de la decisió autonòmica en l'activitat de declaració o significació cultural («especificitat o modulació») exercida en virtut de la seva competència general. I l'anterior restricció s'agreuja en la mesura que es projecta sobre

un ampli espectre de supòsits en els quals l'Estat s'atribueix la potestat per integrar béns culturals en el seu patrimoni immaterial.

En conclusió, l'apartat 3 de l'article 12 de la Llei 10/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC i no troba empara en l'article 149, apartats 1.28 i 2 CE.

6. A continuació, cal examinar l'article 11.4 de la Llei que, d'una banda, conté una declaració general en la qual diu que correspon tant a l'Administració general de l'Estat com a les comunitats autònomes, cadascuna en l'àmbit de les competències respectives, la difusió internacional dels béns del patrimoni cultural immaterial espanyol i l'intercanvi d'informació cultural, tècnica i científica amb els altres estats i amb els organismes internacionals.

I, de l'altra, amb caràcter particular i fent citació expressa del títol competencial de l'article 149.1.3 CE per justificar aquesta regulació, en el paràgraf segon estableix el procediment per elevar a la UNESCO les propostes per incloure béns culturals no materials en alguna de les tres categories de protecció que estableix la Convenció d'aquest organisme internacional, a la qual hem al·ludit en ocasions anteriors: la Llista representativa del patrimoni cultural immaterial de la humanitat, que es compon de les manifestacions que il·lustren la diversitat del patrimoni cultural i contribueixen a donar-li una major visibilitat (art. 16); la Llista de béns que requereixen mesures urgents de salvaguarda, que està integrada pels elements del patrimoni cultural immaterial que les comunitats i els estats part consideren que necessiten mesures de protecció immediates per assegurar la seva transmissió i continuació (art. 17), i els programes, els projectes i les activitats de salvaguarda d'aquest tipus de patrimoni que reflecteixin de manera més adequada els principis i objectius de la Convenció (art. 18).

Finalment, en el paràgraf tercer s'estableix un altre procediment en el si del Comitè Intergovernamental per la Salvaguarda del Patrimoni Cultural davant la UNESCO mitjançant el qual l'Administració de l'Estat podrà sol·licitar assistència internacional per a la protecció d'aquest patrimoni present en el territori estatal. I el paràgraf quart preveu que aquesta Administració pugui promoure candidatures, conjuntament amb altres estats, per a la posada en valor de patrimoni cultural immaterial compartit.

L'escrit de petició assenyala que si bé les previsions de l'article 11.4 no comporten «directament una lesió competencial [...], sorprèn que la Llei no estableixi que aquestes actuacions [les que tenen lloc davant de la UNESCO per proposar la inclusió de béns a la Llista representativa del patrimoni immaterial de la humanitat] s'han de fer a proposta de les comunitats autònomes i amb la participació d'aquestes, tal com es preveu en el procediment per a la presentació de les candidatures per a la Llista de patrimoni mundial que es pot consultar al web del Ministeri d'Educació i Cultura i que, en el cas de Catalunya, ha regulat expressament el Decret 186/2013.»

Per tant, hem de limitar el nostre examen a allò que disposa el paràgraf segon de l'article 11.4, en relació amb les propostes de béns immaterials que realitza l'Estat davant la UNESCO per a la seva inclusió en les llistes abans explicitades i, en concret, a la manca de referència a la capacitat d'iniciativa de les comunitats autònomes respecte a candidatures que afectin el seu patrimoni cultural immaterial, així com a la no-previsió de cap participació en la seva tramitació.

Amb relació a aquesta qüestió, i ni que sigui a títol il·lustratiu, hem d'assenyalar que la Generalitat, en el Decret 186/2013, de 25 de juny, ha regulat aquesta facultat de proposta i capacitat de participació respecte del

procediment d'elaboració de la candidatura dels béns del patrimoni cultural català per a la seva inscripció en la Llista del patrimoni mundial. Així, en el preàmbul d'aquesta norma, que és aplicable als béns culturals de caràcter material, es diu que «[a] l'Estat espanyol, correspon a cada comunitat autònoma la selecció dels béns del seu territori susceptibles de ser declarats patrimoni mundial per a la seva inclusió en la Llista indicativa de l'Estat espanyol, que aprova el Consell del Patrimoni Històric del Ministeri de Cultura».

D'entrada, quant al fonament competencial de la norma examinada, cal recordar que la Convenció de la UNESCO de què porta causa és un tractat internacional, ratificat per l'Estat espanyol, que, d'acord amb el seu contingut, pot generar compromisos i obligacions davant aquest organisme internacional. Per tant, no es tracta d'un supòsit de projecció exterior de les competències autonòmiques sobre cultura sinó de l'exercici d'actuacions estatals inseribles més pròpiament en l'àmbit de les relacions internacionals (per totes, STC 165/1994, FJ 6).

Ara bé, això anterior no obsta perquè en el desenvolupament del tractat en el pla intern i per tal de respectar les competències de les comunitats autònomes quant al seu patrimoni cultural immaterial, hagi de correspondre a aquestes la presentació de les propostes o candidatures de les manifestacions i activitats culturals nacionals o regionals que tinguin arrelament o es desenvolupin en el seu àmbit territorial, perquè, d'acord amb una política cultural pròpia, considerin convenient o necessari per a la seva pervivència i difusió que gaudeixin del règim de protecció específic previst a la Convenció internacional. En aquest sentit, la mateixa Convenció atribueix la decisió de la inscripció dels béns immaterials al Comitè de la UNESCO però reconeix que aquest procediment, per més que la llista de candidatures l'hagi de presentar l'Estat part del tractat, es regeix pel principi de participació.

No hem d'oblidar, a més, que l'article 198 EAC estableix que la Generalitat ha de participar en els organismes internacionals competents en matèries d'interès rellevant per a Catalunya, especialment la UNESCO i altres organismes de caràcter cultural, en la forma que estableixi la normativa corresponent.

D'altra banda, per situar el context de la norma, cal indicar que també el Reglament d'organització i funcionament de la Conferència Sectorial de Cultura, aprovat el 4 de juliol de 2002, entre les funcions d'aquest òrgan recull la d'articular la informació de les comunitats autònomes en relació amb els tractats internacionals en què Espanya sigui part i actuar com a via general d'informació i participació interna de les comunitats autònomes en els organismes internacionals especialitzats en assumptes culturals, particularment la UNESCO (art. 3.g).

Malgrat tot, el precepte que ara s'examina no fa cap referència a la participació de les comunitats en el procediment intern de selecció de les candidatures de béns immaterials davant la UNESCO i, en aquest sentit, tampoc no resulta suficient la previsió continguda al paràgraf primer del mateix article 11.4, que es limita a fer una invocació general a la projecció internacional dels valors culturals per part de l'Administració de l'Estat i de les comunitats autònomes «en l'àmbit de les seves competències». Tampoc ho és el fet que, en el lloc web del Ministeri d'Educació, Cultura i Esport, es publiqui un procediment d'elaboració de candidatures per a les dues llistes que crea la Convenció, en el qual es preveu una participació autonòmica, ja que la norma que ha d'atribuir expressament aquesta competència a les comunitats autònomes és la Llei 10/2015 que, com hem vist, no conté cap referència a aquesta qüestió.

En conclusió, el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 11 de la Llei 10/2015 vulnera l'article 198 EAC.

7. La disposició final tercera de la Llei recull els títols competencials que, a criteri del legislador estatal, habiliten amb caràcter general la norma (art. 149.1.1 i .28 i 149.2 CE), així com els que específicament donen cobertura als articles 11.4 (art. 149.1.3 CE) i 7 (art. 149.1.30 CE).

Als diferents apartats del fonament anterior hem examinat l'abast de cada títol competencial per emparar els preceptes legals qüestionats i, per tant, les conclusions a què hem arribat sobre cadascun d'aquests són traslladables a la disposició final qüestionada. En efecte, com ha declarat el Tribunal Constitucional, en ocasió de l'examen de diverses normes de caràcter bàsic (per totes, STC 130/2013, de 4 de juny, FJ 14), i ha seguit aquest Consell (entre els més recents, DCGE 12/2014, de 20 de març, FJ 3.5; 26/2014, FJ 2.5.C, i 6/2015, de 14 de maig, FJ 3.3.i), ens trobem aquí davant d'una impugnació que es pot qualificar de «sistemàtica» i, per tant, s'ha de resoldre en el mateix sentit que les impugnacions referides als preceptes substantius, sense que sigui necessari un pronunciament exprés i genèric sobre aquesta disposició, atès que s'hi projecta el que s'ha dit respecte de cada precepte.

En conseqüència, la disposició final tercera de la Llei 10/2015, en la mesura que dóna cobertura competencial a l'article 12, lletra a de l'apartat 1, i a l'apartat 3, com també a les lletres c i e del mateix apartat 1, aquestes últimes en relació amb el procediment previst a l'article 12.4 de la Llei esmentada, vulnera l'article 127 EAC i no troba empara en els articles 149.1.28 ni 149.2 CE. Així mateix, aquesta disposició, en l'habilitació competencial que efectua de l'article 11.4, segon paràgraf, vulnera l'article 198 EAC i no troba empara en l'article 149.3 CE.

Atesos els raonaments continguts en els fonaments jurídics precedents, formulem les següents

CONCLUSIONS

Primera. La lletra a de l'apartat 1 i l'apartat 3 de l'article 12 de la Llei 10/2015, de 26 de maig, per a la salvaguarda del patrimoni cultural immaterial vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC i no troben empara en els articles 149.1.28 ni 149.2 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Segona. Les lletres c i e de l'apartat 1 de l'article 12 de la Llei 10/2015, posades en connexió amb el procediment previst a l'apartat 4 del mateix article, vulneren les competències de la Generalitat previstes a l'article 127 EAC i no troben empara en els articles 149.1.28 ni 149.2 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Tercera. L'apartat 4 de l'article 11 de la Llei 10/2015 vulnera les competències de la Generalitat previstes als articles 127 i 198 EAC i no troba empara en l'article 149.3 CE.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Quarta. La disposició final tercera de la Llei 10/2015, en l'habilitació competencial que efectua dels preceptes indicats en les conclusions anteriors, és contrària a la Constitució i a l'Estatut.

Adoptada per majoria de vuit vots a favor i un en contra.

Cinquena. L'article 3; l'article 11, apartats 1 i 2; l'article 13 i, per connexió amb aquest, les referències al Pla nacional de salvaguarda del patrimoni cultural immaterial previstes als articles 8, 9 i 10, i l'article 14, apartat 6, de la Llei 10/2015 no són contraris a la Constitució ni a l'Estatut.

Adoptada per unanimitat.

Aquest és el nostre Dictamen, que pronunciem, emetem i signem al Palau Centelles en la data indicada a l'encapçalament.