

El Ámbito Jurídico-Administrativo del Derecho de la Cultura¹. Una Reflexión Sobre la Intervención de la Administración Pública en el Ámbito Cultural*

RAFAEL BARRANCO VELA

Catedrático EU de Derecho Administrativo Universidad de Granada.

Submissão: 16.09.2013

Decisão Editorial: 19.09.2013

RESUMEN: El trabajo propone una reflexión general y actualizada sobre el sentido y alcance de la intervención pública en materia de cultura. El punto de partida viene dado por el análisis de aspectos que son previos a dicha intervención, como el significado actual del concepto de cultura y la propia relación entre Derecho y Cultura. A la luz de dichas consideraciones se ofrece una lectura personal del alcance y límites que debe presentar la intervención pública en materia de cultura, tomando especialmente en consideración la importante conexión existente hoy en día entre las políticas culturales y las relativas al ocio. Por último se aporta una valoración sobre las notas fundamentales que definen la actuación de los poderes públicos en el marco de la cultura: el predominio de espacios de decisión discrecional de las Administraciones, las diversas modalidades que puede presentar su intervención y el reparto territorial de las competencias.

ABSTRACT: This paper proposes a comprehensive reflection on the meaning and scope of government intervention in culture. The starting point consists in the analysis of previous issues to the intervention, as well as the current meaning of culture and the very relationship between law and culture. In light of these considerations the author provides a personal reading of the scope and limits that public intervention in culture must present, taking into account the existing current connection between cultural policies and leisure policies. Finally, a review of fundamental issues about actions of the public authorities in the context of culture is provided: the prevalence of discretionary decision

* Este trabajo tiene origen en mi participación en el Congreso de Derecho Constitucional en Honor del Profesor Dr., Dr. h. c., Peter Häberle, organizado por el Departamento de Derecho constitucional de la Universidad de Granada. Quiero desde aquí agradecer la inmerecida invitación de la que fui objeto por ese Departamento y expresamente por su Director, el Profesor Francisco Balaguer, no sólo por intentar contribuir modestamente con mi aportación a esas jornadas de reflexión jurídica, sino primordialmente por sumarme al homenaje al Profesor Peter Häberle, con lo que estoy unido desde hace muchos años en aprendizaje, admiración y me atrevería a decir incluso amistad. Con el paso del tiempo he actualizado algunas citas y he adaptado la exposición oral a esta presentación escrita, pero conservando la sustancia y planteamientos del trabajo que tuve ocasión de exponer en su día.

spaces Administrations, the various modalities that can make your intervention and territorial division of the competencies.

PALABRAS CLAVE: concepto de cultura; cultura y globalización; relaciones entre Derecho y cultura; derecho *de* la cultura; derecho *a* la cultura; ocio y cultura; Administración cultural; intervención administrativa en cultura; Patrimonio cultural; competencias administrativas en materia de cultura.

KEYWORDS: concept of culture; culture and globalization; relationships between Law and culture; culture Law; right to culture; leisure and culture; cultural government; administrative intervention in cultural issues; cultural heritage law; public competences in cultural issues.

I — EN TORNO A LA CULTURA, SU CONCEPTO Y SIGNIFICADO ACTUAL

Abordar el tema de la cultura implica necesariamente remitirse a su significado. Es de aquellos términos que de tanto usarse llegan a tener un concepto tan amplio como indefinido. De la misma forma que nadie negaría entender dicho término, difícilmente podríamos encontrar, ni siquiera en el ámbito científico, alguien que pudiera precisarnos exactamente su contenido y significado. Probablemente sea acertado empezar señalando que estamos en presencia, como tantas veces nos ha recordado Peter HÄBERLE, ante un *“offen Kulturkonzept”*. Concepto abierto de cultura que se no sólo afecta al campo jurídico. Si la necesidad de lo concreto y definido en el Derecho es acuciante, no por ello se encuentra mayor facilidad de análisis de la cultura hasta en las propias ciencias dedicadas *per se* a su estudio. En este sentido, ciencias como la Antropología¹ nos aportan diferentes concepciones de la cultura, no exentas de múltiples y complejas disquisiciones sobre su contenido y significado.

Pero siendo cercanos al idioma, que en definitiva aporta un entendimiento común y una clave de indudable valor a la hora de la propia interpretación, podremos comprobar que, en buena medida, en el Diccionario de la Lengua Española se recogen las diferentes concepciones² que de manera genérica se pueden obtener de la palabra cultura:

- Conjunto de conocimientos que permite a alguien desarrollar su juicio crítico.
- Conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social, etc.
- Conjunto de las manifestaciones en que se expresa la vida tradicional de un pueblo (cultura popular).

1 Señalaba PRIETO DE PEDRO, que muchas ciencias, entre ellas la Antropología, han hecho de la cultura “el pilar fundamental de su reflexión teórica” (V. *Cultura, culturas y Constitución*, CEC, Madrid, 1992, pág. 25).

2 Rechazando aquí tanto lo que el DRAE llama cultura física (Conjunto de conocimientos sobre gimnasia y deportes, y práctica de ellos, encaminados al pleno desarrollo de las facultades corporales), como la voz antigua referida al culto religioso.

De la remisión a nuestro Diccionario podemos entender que existe un sentido espiritualista de la cultura que entronca con la propia condición y naturaleza humana: el conocimiento, un sentido costumbrista, expresivo de la identificación de un grupo social y/o de su grado de desarrollo, y un sentido tradicional, rural por oposición a urbano, de la vida tradicional. En definitiva lo cultural es algo definitorio y particularmente humano, que conlleva una actividad intelectual, un “refinamiento”, que tiene un sentido histórico como manifestación de una colectividad. Esos diferentes significados se trasladan asimismo al ámbito jurídico, de tal modo que la propia Constitución española va a contener expresiones en las que la cultura, tiene un concepto particularista (protección por ejemplo del patrimonio, en el reparto competencial de los arts. 148 y 149 CE) o general (el derecho de acceso a la cultura del art. 44 CE).

La cultura afecta a la propia configuración del ser humano como ser social, a su actividad privada y pública. Además, y así lo han puesto de manifiesto los antropólogos³, existe una fuerte conexión entre la cultura y la ideología, la magia y la religión. PASCAL ORY ha señalado que la cultura es el principal sustituto de la religión, y SIMONIS en “Derecho y brujería”, distingue entre las “marcas” del cuerpo y “marcas” de la cultura. En cualquier caso, no cabe la menor duda que el espacio cultural representa en la actualidad un cauce importante de esa necesidad espiritual de la sociedad, que mayoritariamente se ha alejado del tradicional cauce religioso. En cierto modo, la cultura siempre ha tenido una carga espiritualista. Hasta tal punto se ha idealizado dicho concepto que Edgar MORIN⁴ señalaba que la noción de cultura englobaba todo fenómeno humano en oposición a la naturaleza, para añadir, posteriormente, que es el residuo donde se junta todo lo que no es ni político, ni económico, ni religioso. Evidentemente esta concepción es tan lejana a la realidad como cercana a la desmesurada idealización de lo “artístico”, que se enmarca en una generalizada mitificación de lo cultural, construida por la propia sociedad, quizás para separar el ámbito del trabajo físico o alienante de otras actividades más libres y que responden al sueño de la perfección humana y el cultivo del espíritu, y todo ello además no sin el interesado concurso del poder, y muy especialmente en nuestros días de los poderes públicos.

Idealización que tiene un origen remoto que precede a las propias concepciones filosóficas y de organización social de la Grecia clásica, y que como toda idealización es propia del ámbito espiritual más que el del material, pero que precisamente por ello también está carente de los suficientes análisis económicos.

3 V., p. e., el interesante trabajo coordinado por Rafael BRIONES: “Creencias, ideologías y valores”, págs. 157-197, en *Cultura e identidad cultural* (Ángel Aguirre, Ed.), Ediciones Bardenas, Barcelona, 1997.

4 V. *Encyclopaedia universalis*, cita de carácter preliminar de Alain RIOU a su obra *Le Droit de la Culture et le droit à la culture*, 2ª edic., ESF éditeur, Paris, 1996.

Pero probablemente interese destacar en la actualidad dos aspectos esenciales en cuanto al significado de la cultura. De una parte el llamado factor social y, de otra el entendimiento de la cultura como un concepto pluralista. Hoy lo cultural es intercultural o multicultural, con independencia del fenómeno de la globalización que evidentemente tanto acerca como margina a las propias culturas particulares.

Como ha puesto de manifiesto Leonardo SÁNCHEZ-MESA⁵, la propia razón de ser de la protección de los bienes culturales en general tiene su origen en un posicionamiento, en una *toma de conciencia social* de su importancia no sólo por su valor estético, por su belleza, sino también en virtud de su valor histórico-social, de su carácter de *testimonianza materiale avente valore di civiltà*, en la expresión adoptada por la Comisión FRANCESCHINI⁶. Si bien este factor social no está exento de contradicciones. Así es fácil encontrar un entronque social de determinadas manifestaciones artísticas – claras manifestaciones o representaciones de la cultura de un pueblo – como el que se puede establecer con un monumento histórico relevante, pero desde luego y por mucho que se intente de muy difícil justificación en determinadas, por ejemplo, obras abstractas en las que su valor social viene directamente derivado de su valor comercial, con independencia de la mayor o menor identificación con sectores minoritarios o elitistas de la población o de la consideración crítica de los especialistas en arte que, entre otros factores, aumentan el valor económico de la misma.

Por otro lado, junto a esa realidad social e incluso a los tan humanos como materiales intereses económicos, nos encontramos con una tensión entre el pluralismo y el particularismo en cuanto a lo que al ámbito cultural se refiere. Al poder, no sólo al político, siempre le ha interesado revalorizar determinadas costumbres entroncándolas con la tradición cultural, marcando las diferencias de determinada Comunidad (Nación) con otra. Y no nos engañemos, la cultura existe, pero también se inventa⁷. Y si no que se lo digan a la mayor parte de los nacionalismos de todas las épocas y clases.

Y en buena medida la contraposición a la que nos referíamos al comienzo entre la «cultura popular» (rural) y la «cultura culta» (urbana), es, como afirma

5 V. L. J. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, *La restauración inmobiliaria en la regulación del patrimonio histórico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, págs. 36-41.

6 Se refiere aquí el autor citado a la definición que aparece recogida en la primera de las Declaraciones de la célebre *Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, conocida con el nombre de Commissione FRANCESCHINI (1964). Posteriormente, M. S. GIANNINI, que pertenecía como jurista a dicha Comisión, publicaría su conocida y fundamental teoría en torno al concepto de bien cultural (V. "I beni culturali", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976, I, págs. 3-38).

7 Así por ejemplo, el conocido dibujo de cuadros de la falda escocesa que se ha vinculado tradicionalmente a un clan familiar, no es más que una tradición inventada en el curso de la revolución industrial para captar mano de obra escocesa (V. En este sentido la referencia realizada por David BLANQUER en *Las fiestas populares y el Derecho*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, en base al trabajo de Hugh TREVOR-ROPER "The invention of tradition of Scotland" en *The invention of tradition* (AA.VV.), Cambridge University Press, Cambridge, 1983.

AGUIRRE⁸, un poco simplista. Como fundamenta el referido autor: “En primer lugar, los grandes promotores de la cultura popular (rural) vivían (y viven) en ciudades. Como dice BURKE, mientras los intelectuales ruralistas de la ciudad exaltaban las magnificencias del campo, los campesinos deseaban emigrar a la ciudad,..., han sido los nacionalismos y regionalismos, los que más han contribuido a desprestigiar el folclore, pues, desde sus convicciones ruralistas, tratan siempre de exhumar formas de cultura popular antiguas como signos de identidad y diferencialidad cultural. Es entonces, cuando se concibe el folclore como «lo antiguo» (tipismo), frente a lo actual urbano. Por otro lado, el carácter «amateur» de la mayoría de los folcloristas (nacionalistas), les ha llevado a la manifestación acrítica de ciertos materiales de cultura popular, como afirmación política de singularidad cultural. En su afán por encontrar «señales de identidad», estos folcloristas hacen reconstrucciones pintorescas del pasado cultural popular, que defienden como dogmas”.

Y esta cuestión no es baladí, pues los llamados hechos diferenciales han servido de justificación para privilegios y discriminaciones. Incluso para interesadamente confundir, como diría Francisco BALAGUER⁹, el rechazo del hecho diferencial y de las teorías correspondientes, con el rechazo de las diferencias entre las Comunidades, porque no es (intenta no serlo, al menos) el resultado de una confusión entre las teorías del hecho diferencial y los hechos diferenciales, sino la consecuencia de un rechazo explícito a las teorías de los hechos diferenciales y al propio concepto de “hecho diferencial” como categoría explicativa de las diferencias existentes entre Comunidades Autónomas.

No deja de existir cierto juego malvado – dado el origen histórico-político de muchas de las Naciones – entre matrimonio y patrimonio cultural (en sus respectivas visiones espiritualista y materialista, de vínculos y de valoración económica).

Más cercano al concepto de *valor social reconocido* merece el Programa del Patrimonio Mundial, creado por la UNESCO hace ya treinta años, pues esa idea, como la llamaba recientemente Tom O’NEILL, de “tesoro global”, reúne un amplio grado de consenso en múltiples países y personas, aunque no sea uniforme ni mayoritario el conocimiento y el sentimiento de dicha valoración, pero sí exento de todo nacionalismo excluyente y diferenciador. No obstante ello no implica también una concepción política, precisamente en lo que al fenómeno de la globalización atañe. Así, el Foro sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO (París, 1999), al hilo de conseguir la estabilidad democrática en países multiculturales¹⁰, reconocía que “el acceso a los recursos culturales es

8 V. “Conceptos fundamentales sobre cultura”, págs. 259-272 en *Cultura e identidad cultural* (Angel Aguirre, ed.), Bardenas, Barcelona, 1997.

9 V. “Los hechos diferenciales y la evolución del Estado Autonómico”, pág. 87, en *Estado, nación y soberanía (problemas actuales de Europa)* (A. Pérez Calvo, coord.), Temas del Senado, Madrid, 2000.

10 Y como se afirmaba en dicho Foro “hoy en día todos los países lo son”.

un tema político de gran importancia”. En definitiva este aspecto de pluralismo cultural es el que recoge el art. 128 del Tratado de la Unión Europea¹¹.

En resumen, el término cultura es tan amplio y polisémico¹², que hasta la contracultura es cultura. Como es conocido, la contracultura – expresión que toma auge a partir de los años sesenta – no es más que es una alternativa a la cultura dominante. Pero en cualquiera de los casos es cierto es que lo que se considera “cultural” o artístico supone una valoración espiritualista, una traslación abstracta de un concreto objeto material. Expresivamente, la Carta de Venecia de protección del patrimonio señala: “los monumentos están cargados de un mensaje espiritual del pasado, que, teniendo en cuenta los valores humanos, se considera necesario transmitirlos a las generaciones futuras con toda autenticidad”. En ese sentido, Eduardo ROCA¹³, considera que “nos encontramos con unos valores que, siendo en principio obra del hombre, se sustantivan independizándose de él, adquiriendo categorías suprapersonales e intemporales. La obra de arte adquiere una sustantividad tal, que se independiza del autor para incrustarse en el patrimonio de la comunidad”.

Como afirma Peter Häberle¹⁴, gracias a la libertad de religión, de arte y de ciencia, el ser humano vuelve a preguntarse por su naturaleza, por la naturaleza y por la cultura que lo envuelve y lo impregna. Pues, como señala posteriormente este autor, citando a GEHLEN, *el ser humano es, por naturaleza, un ser cultural*.

Pero también esa actividad idealizada, no material, de “prestigio” que es la cultura, ha estado sujeta a manipulación, lo que hace que puras y simples actividades económicas o industriales se eleven de forma global a la categoría de “arte”. Así, por señalar un solo ejemplo, el cine, sin ningún

-
- 11 “1. La Comunidad contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común. 2. La acción de la Comunidad favorecerá la cooperación entre Estados miembros y, si fuere necesario, apoyará y completará la acción de éstos en los siguientes ámbitos: – La mejora del conocimiento y la difusión de la cultura y la historia de los pueblos europeos; – La conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea; – Los intercambios culturales no comerciales; – la creación artística y literaria, incluido el sector audiovisual. 3. La Comunidad y los Estados miembros fomentarán la cooperación con los terceros países y con las organizaciones internacionales competentes en el ámbito de la cultura, especialmente con el Consejo de Europa. 4. La Comunidad tendrá en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del presente Tratado, en particular a fin de respetar y fomentar la diversidad de sus culturas. 5. Para contribuir a la consecución de los objetivos del presente artículo, el Consejo adoptará: – Por unanimidad, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 B y previa consulta al Comité de las Regiones, medidas de fomento, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. El Consejo se pronuncia por unanimidad durante todo el procedimiento previsto en el artículo 189 B. – Por unanimidad, a propuesta de la Comisión, recomendaciones”.
 - 12 A centenares de diferentes conceptos de cultura se refiere Jesús PRIETO DE PEDRO, citando las recogidas por diferentes autores (ya en la década de los sesenta MOLES recoge 250 y, anteriormente, KROEBER y KLUCK-HOHN registraron hasta ciento cincuenta conceptos). V. *Cultura, culturas...op. cit.*, pág. 25.
 - 13 V. sobre esta cuestión sus trabajos: *El Patrimonio artístico y cultural*, IEAL, Madrid, 1976; y “La palabra, el arte y el derecho”, Academia de Jurisprudencia y Legislación, RAJL, Granada, 1985.
 - 14 V. *Das Menschenbild in Verfassungsstaat*, Dunchker & Humblot, Berlin, 1988, De la traducción en español (C. Zavala, rev. C. Landa): *La imagen del ser humano dentro del Estado Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, San Miguel, Perú, 2001, pág. 132.

tipo de particularismo o concreción, se considera un arte. Por supuesto que algunas obras cinematográficas lo son, pero ni se puede generalizar ni se podría calificar como artistas a todos los que participan en dicha actividad. Todo lo más, en este caso a título de ejemplo, se distingue la industria del cine y el cine-arte, utilizando esta frontera de manera interesada y sin que otras actividades calificables de “industria cultural” reciban tal apelativo, excluidas quizás por su escasa repercusión social y carencia de espectáculo en el ejercicio de dicha actividad. En suma, estas erróneas e interesada calificaciones podrían ser trasladadas a innumerables actividades sociales.

II — EL DERECHO Y LA CULTURA

Si el desarrollo de la actividad cultural se ha convertido en un hecho expansivo, generalizado y cambiante, tenemos ya de entrada un grave inconveniente para una eficaz intervención del Derecho y de la propia producción normativa. El Derecho casi siempre interviene después de la existencia del fenómeno a regular. Pero además hasta cabe la pregunta: ¿la cultura debe regularse? Desde luego que sería afirmativa desde el punto de vista de la protección de los bienes culturales, de la manifestación pública de actos culturales, del acceso a los bienes y derechos, del fomento de la actividad cultural, etc., pero no así desde una perspectiva totalizadora o limitadora, porque como tal concepto globalizador que entronca con el propio espíritu humano resultaría una pretensión tan ridícula como ajena a la concepción de un Estado social y democrático de derecho.

En cualquier caso la relación del derecho con la cultura nunca ha sido fácil. Especialmente en los ámbitos relativos al mundo de las Bellas Artes, a los especialistas en estas materias y a los propios artistas. Decía el pintor francés COUBERT que el “Estado es incompetente en materia de arte. [...] Su intervención es completamente desmoralizadora, desastrosa para el artista, al que engaña acerca de su propio mérito, y desastrosa para el arte, al que aprisiona dentro de reglas oficiales, y condena a la más estéril mediocridad; obraría sabiamente absteniéndose de ello. El día en que el Estado nos deje libres, habrá cumplido su deber para con nosotros”¹⁵. Incluso, desde el propio mundo del Derecho, el llamado *Avvocato dell’Arte*, el profesor LEMME afirmaba que “El Derecho no entiende de Arte”¹⁶. Sin embargo, algunas de estas declaraciones no están exentas de un injustificado prejuicio hacia el Derecho y por qué no decirlo de un desdeñable corporativismo del “mundillo cultural”. Lo cierto es que siendo

15 V. Texto que se recoge en GOLDWATER, Robert & TREVES, Marco, *El arte visto por los artistas: Selección de textos de los siglos XIV a XX*, Seix Barral, Barcelona, 1953, págs. X y ss. (cit. por L. SANCHEZ-MESA, op. cit., pág. 66).

16 LEMME, F.: *Tra arte e diritto*, Humberto Allemandi & C., Turín, 1996 (cit. por SANCHEZ-MESA, op. cit., pág. 67).

patente la necesidad de recurrir al juicio artístico o estético¹⁷, pero al igual y de la misma forma que el recurso a otros técnicos y especialistas, el sentido de lo estético tiene también un componente de interés público y de contenido social que no puede quedar exclusivamente establecido en función de las actitudes de un determinado grupo de individuos, sin que ello suponga, que es otra cuestión, cercenar la libertad cultural o artística.

Por otra parte, es el Derecho el que de una manera relativamente eficaz ha conseguido una protección del patrimonio histórico, cultural y artístico, especialmente a partir del siglo XIX, aunque existen numerosos antecedentes históricos anteriores¹⁸. Si bien la propia Revolución francesa va a suponer el espaldarazo a los derechos culturales, en la medida que el art. 11 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano proclama la libre comunicación del pensamiento y las de opinión, de hablar, escribir e imprimir, será la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948) quien de manera expresa se refiera al derecho de todos los individuos a participar libremente en la vida cultural de la Comunidad.

La referencia a la cultura en estos fundamentales textos internacionales, el creciente “factor social” y la importancia, como hemos señalado, que la cultura fue adquiriendo como objeto propio de diferentes ciencias sociales, tuvo su reflejo en los Textos constitucionales, llegándose en nuestros días a que Constituciones como la portuguesa o la española recogieran de manera expresa el Derecho a la cultura, y elaborándose toda una teoría de la *Constitución cultural*, en la que tan relevante papel, en su autoría y desarrollo, ha tenido el Profesor HÄBERLE. En definitiva, paso importante, porque como ha señalado Jesús PRIETO¹⁹: “La constitucionalización de la cultura como objeto de un derecho fundamental supone un paso decisivo en pro de un visión plena y articulada de los diversos fenómenos que encierra lo cultural, hasta ahora fragmentados y dispersos”.

Nuestra Constitución se sitúa a la cabeza del Derecho comparado en lo que al contenido “cultural” se refiere. Como señala Agustín RUIZ ROBLEDO²⁰: “Pocas palabras tuvieron más aceptación en la terminología de los constituyentes españoles de 1978 que la voz – cultura –, tanto que aparece dos veces en el Preámbulo de nuestra *Norma normarum* y cinco en su articulado

17 Recurso al juicio artístico o estético, que diría Santiago GONZÁLEZ-VARAS, “no resultará algo ajeno al mundo del Derecho, ya no únicamente en el ámbito de la protección jurídica del Patrimonio sino también en otros como el urbanismo, donde puede llegar a hablarse de un «régimen jurídico de la estética” (V. *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 1998.)

18 Aunque se pueden encontrar antecedentes al respecto en las Partidas o posteriormente en La Novísima Recopilación, según ALEGRE ÁVILA, “en el caso español, los primeros atisbos serios en cuanto a la política de protección y conservación se remontan al s. XVIII merced al mecenazgo ilustrado de los Borbones” (V. *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994).

19 V. *op. cit.*, pág. 281.

20 V. “La Constitución cultural española”, *La Ley*, nº 4751, 1999, págs. 1-9.

(arts. 25.2, 44, 50, 148.1.17 y 149.2). A estas siete referencias hay que añadir, además, otras tantas citas del adjetivo – cultural – (arts. 3.3, 9.2, 46, 48, 143.1, 149.1.28 y 149.2). No está nada mal para una palabra desconocida por nuestro constitucionalismo decimonónico y que se recogió por vez primera en la Constitución republicana de 1931²¹”.

Con más retraso, como ya puso de relieve MARTIN REBOLLO²², se incorpora la Unión Europea a este masivo reconocimiento del Derecho a la cultura, pues “hasta el Consejo Europeo de Maastricht la cultura no estaba incluida en los Tratados de las Comunidades Europeas. La única referencia que existía era el art. 36 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (hoy Comunidad Europea) (TCE), que excluía de las medidas obligatorias para la realización del mercado interior las referentes a «la protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional”.

Pues bien, el concepto “cultura jurídica europea” alude tanto al aspecto de unidad cultural europea, como al de la pluralidad de las culturas que lo integran. Y sin duda alguna, como ha señalado Peter HÄBERLE: “El patrimonio cultural común incluye el patrimonio cultural jurídico”²³. En suma, volvemos a la cuestión con la que se inicia este apartado en cuanto a la relación de la cultura y el derecho. De tal forma que no cabe desligar el concepto cultural del propio fenómeno jurídico, al que se encuentra íntimamente ligado, por ser ambos términos consustanciales a la propia condición humana desde su perspectiva de vida en sociedad, y más si cabe desde nuestra perspectiva europea y europeísta, pues citando nuevamente a quien es estandarte y síntesis de la cultura y el derecho europeos, el Profesor HÄBERLE: “Europa es un concepto abierto y dinámico en sus fronteras,..., posee ciertos elementos espacio-geográficos, pero sobre todo culturales y, como parte de ellos, jurídico-culturales”²⁴.

Estamos además, por fin y ya sin bagajes, ante lo que se puede conocer como una nueva disciplina dentro del propio Derecho, el *Derecho a la cultura* (con su máxima expresión en la *Constitución cultural*) y que no es otra cosa que, parafraseando la expresión, la cultura del Derecho, como un conjunto de caracteres peculiares que identifican a una sociedad moderna y europea, que se concretan en un conjunto de normas y principios que también van formando un *corpus* propio como *Derecho de la cultura*; y que sin duda tiene una expansión en otras áreas científicas: la economía cultural, la ingeniería cultural, la política cultural,...

21 El artículo cuarenta y cinco de la Constitución republicana establecía que “toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere el dueño, constituye el Tesoro Cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado. El Estado protegerá también los lugares notables por sus bellezas naturales o por su reconocido valor artístico o histórico”.

22 V. “Cultura y Derecho (perspectiva europea y perspectiva estatal)”, pág. 4188 en *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, 2000.

23 V. *Der europäische Jurist (El jurista europeo)*. Discurso de Investidura como Doctor Honoris Causa de la Universidad de Granada del Prof. Dr. Peter Häberle, Universidad de Granada, 2001, pág. 74.

24 *Idem.*, pág. 57.

III – LA INTERVENCIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

Establecida la íntima conexión entre Derecho y Cultura, y, particularmente las referencias de nuestra Norma Fundamental a la intervención de los poderes públicos²⁵, convendría detenerse, aunque sea brevemente en esta cuestión. Los artículos 44 CE y 46 CE, por una parte, y el 148 CE y 149 CE, por otra en cuanto al ámbito competencial, establecen una serie de obligaciones por parte de los poderes públicos, que se concretan en mandatos de promover, tutelar, garantizar y fomentar la cultura, el acceso a ella y la conservación de los bienes que forman parte de la misma.

En definitiva, y si queremos resumir a efectos expositivos lo anterior, estamos ante la protección del valor cultural por parte de los poderes públicos. Pero a su vez, cabe preguntarse qué contenidos comprende ese valor cultural. Una adecuada síntesis de los mismos la encontramos en las palabras de un economista: RAUSELL KOSTER²⁶, que probablemente nos ilustren mejor a los propios juristas. Resumiendo sus argumentos, señalaremos los siguientes:

- Un valor de creación (la creación/innovación que todo bien artístico incorpora un bien público que tiene efectos beneficiosos sobre el conjunto social y, como tal, deben ser soportados por la sociedad). Se trata no tanto de asegurar el bien creado como de garantizar el propio proceso de creación.
- El valor del mensaje: las formas simbólicas que se transmiten a partir de la obra creada coinciden con valores y conocimientos que son sentidos por la comunidad o son útiles para conseguir mayores grados de cohesión social y progreso. Por tanto, deben ser promovidos colectivamente.
- El valor de la pluralidad: la pluralidad es también un valor colectivo en las sociedades democráticas. Sólo mediante el respeto a la diversidad es tolerable la tiranía de las mayorías.
- El valor de la formación: los bienes culturales incrementan la formación y la educación de aquellos individuos que los consumen, capacitándolos para un desarrollo integral de su esencia humana.

La cultura se ha convertido en un objeto primordial de las políticas públicas y por tanto de la acción e intervención administrativa. Por otra parte, desde el propio ejercicio del poder existen otros intereses claramente incardinados con la práctica política. El político es además consciente de las ventajas del ejercicio de las políticas culturales, y aunque por el propio RAUSELL se afirma que se manejan presupuestos inferiores a otros departamentos administrativos,

25 V. sobre esta cuestión el interesante trabajo de Marcos VÁQUER: *“Estado y cultura: la función cultural de los Poderes Públicos en la Constitución Española*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.

26 *Políticas y sectores culturales en la Comunidad valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 73 y ss.

no lo es menos que la “elección” cultural, el determinar el destino del gasto público en el ámbito de la cultura no está sujeto a los controles tan férreos de otras actuaciones de los poderes públicos. Como posteriormente establece el reiterado autor, “uno de los potenciales beneficiarios de que exista una política cultural es el individuo responsable de su ejecución”. En definitiva, y siguiendo a RAUSELL, a ese “político cultural” se le asocia un prestigio añadido al de sus compañeros de gabinete por la propia mitificación de la cultura (el político cultural se mueve en otra esfera), y también el político cultural, puede, a través de sus acción de gobierno, satisfacer su propia demanda privada de bienes y servicios culturales. Mientras que a un Ministro o Consejero de Agricultura y Pesca no se le exige ser especialmente consumidor de bienes agrícolas o pesqueros, a un político cultural habitualmente se le suele elegir con un perfil culto²⁷.

Esta actividad cultural de los poderes públicos ha hecho que los mecenas ya no son sólo los particulares, muy al contrario la inversión pública en cultura sin duda alguna supera a la propia y tradicional iniciativa privada. Tan consciente se es de ello hasta por la propia Administración que el propio Equipo de Gobierno del Ayuntamiento de Mallorca afirmaba que: “La cultura no ha aprendido a funcionar sin dinero y parece, por ahora, que esto no será posible nunca. Pues cuando hablamos de dinero hablamos de poder, hablamos de política. La política cultural, si quiere hacer conciliables los intereses del poder y de la cultura, ofrece una de las mejores imágenes que se puede dar de ella misma y del funcionamiento de las instituciones”²⁸.

Actividad cultural que tiene una gran proyección en las políticas de ocio. En definitiva cualquier actividad de ocio reconocida y mayoritaria socialmente se convierte en una actividad cultural. Por ello, la decisión administrativa en cuanto a la intervención es necesaria y marcadamente política, pues dada la limitación de los recursos, constantemente se produce una elección entre diferentes alternativas, incluso entre parcelas reconocidas como “arte” con letras mayúsculas (así se puede invertir en la restauración de las catedrales o en la creación del Museo Von Thisen).

Decía Fernando SAVATER que “la cultura es la garantía de un ocio vivido en libertad”²⁹. Y es importante referirnos al ocio, como fin e instrumento de las políticas públicas, porque la “promoción y fomento” de la cultura por parte de la Administración, supone retomar el propio origen y situarlo ahora en la

27 El ejemplo con que ilustra Pau Rausell su afirmación en cuanto a la ventaja añadida del político cultural es digno de ser reseñado. Señala dicho autor que “no resultaría políticamente correcto que el Ministro de Agricultura recibiera una caja de mariscos semanal para su consumo, en cambio en la responsabilidad de ministro de cultura está el asistir (es decir consumir) a estrenos teatrales, exposiciones de manera gratuita ya sean actos públicos o privados”. V. op. cit., pág. 140.

28 V. “El papel de la Administración local en los procesos socioculturales”, pág. 29, en *Sociedad civil e Instituciones democráticas*, Editorial Popular, Madrid, 1989.

29 V. “Cultura y juventud”, págs. 109-111, conferencia pronunciada en el I Congreso sobre ocio joven, Instituto Alicantino de Cultura, Alicante, 2002.

contemporánea revolución del ocio reivindicando el *Homo ludens*. Como tuve ocasión de exponer³⁰, en relación al deporte (en definitiva también parte de la cultura y del ocio), hasta hace relativamente poco tiempo el trabajo había sido el factor decisivo para la integración social. Sin duda, sigue siendo importante³¹, pero ya no es el único. A través de las actividades de ocio se logra en multitud de ocasiones una mayor y más rápida integración. Como diría José Antonio DÍAZ MARTÍNEZ – en un interesante artículo sobre la sociedad del ocio³², que pasados ya siete años tiene, si cabe, mayor vigencia – “hoy ya no hablamos de un ocio de las clases ociosas, sino de un ocio socialmente generalizado y democrático al alcance de la mayoría de los ciudadanos en las sociedades desarrolladas”. Y en este mismo autor, encontramos una cita de J.M. KEYNES³³, que sin duda hace reflexionar: “Si se resuelve el problema económico (la lucha por la subsistencia), la humanidad se verá privada de sus objetivos tradicionales. Así, y por vez primera desde su creación, el hombre se enfrentará a su problema más real y permanente: cómo utilizar su nueva independencia respecto a las preocupaciones económicas...no hay país, ni pueblo, que pueda mirar sin temor a la edad del ocio y la abundancia”.

El obsesivo intervencionismo o el jurista desbocado tienden a reglamentar cualquier actividad que, valga la expresión, se le ponga a tiro. Sería absurdo además de una evidente *contradictio in terminis* regular el ocio. Ahora bien, negada la mayor, es necesario regular las actividades culturales que implican importantes consecuencias socio-económicas, que afecta a terceros o causa, por ejemplo, impactos no deseados sobre el ambiente, alteraciones del orden, consecuencias en el transporte, la ordenación urbana, etc. Pero además no es una cuestión de aparente limitación, sino que por el contrario el fomento y la promoción del ocio, incluso particularmente el destinado a la actividad cultural, conlleva innumerables ventajas a la sociedad en su conjunto (socialización y culturización, representación y prestigio internacional, y, entre otros muchos factores, una importante actividad económica) y que por ello y no por otras razones teóricas existe una razonable y además necesaria e ineludible intervención pública. Y la intervención podrá ser de mayor o menor grado e intensidad, pero nadie dudaría que en cualquier Estado existe, con independencia del sistema político que adopte.

30 V. BARRANCO, R.: “Capítulo IV. Sección I: El papel de la legislación autonómica en la promoción del Deporte”, en *Las Leyes del Deporte de la democracia* (Dir. Nicolás de la Plata), págs. 103-120, Dikynson, Madrid, 2002.

31 Es claro que nos estamos refiriendo a sociedades del primer mundo. Aún así, que duda cabe que para las personas marginadas o con escasos medios económicos, el trabajo constituye uno de los medios más importantes de integración social, y en el caso de la emigración ilegal o por motivos económicos, el único.

32 V. “La sociedad del ocio”, *Temas* nº 9-10, 1995, pág. 22.

33 Se refiere a su obra *Essays in Persuasion*.

IV — EL ÁMBITO JURÍDICO-ADMINISTRATIVO DEL DERECHO DE LA CULTURA

Si el derecho a la cultura es una cuestión tan abierta como de necesario reconocimiento jurídico al más alto nivel (en la propia Constitución) en un Estado moderno, el derecho de la cultura es una parcela algo más acotable y que corresponde a la intervención del Derecho administrativo. En definitiva, y arrastrando la polisemia del término, el análisis de la legislación calificada como de cultural nos dará una perspectiva de la concreción de la intervención de los poderes públicos en este ámbito concreto. Alain RIOU³⁴, jurista y ex-ministro de cultura francés, define al derecho de la cultura como aquel “constituido por un conjunto de normas que se establecen sobre la actividad cultural pública y privada, así como sobre las relaciones de las mismas, de la jurisprudencia que ellas suscitan y de los comentarios de la doctrina”. Señala más tarde este autor que este Derecho está compuesto por cuatro grandes sectores: el derecho patrimonial de la cultura, el derecho de creación y de formación cultural, el mecenazgo cultural y la propiedad literaria y artística.

Pero, además, para el Derecho Administrativo este es un tema importante y en el que han existido interesantes trabajos en los últimos años, acorde con la revalorización del valor de lo cultural. Por otra parte téngase en cuenta que estamos en una zona de amplia discrecionalidad, de ámbitos no siempre técnicos o que se justifican por rebuscados tecnicismos, y que, en cualquier caso y muchas veces, son fruto o provienen de concepciones políticas e intermedias entre lo privado y lo público, tan respectiva y mutuamente odiadas y queridas por los publicistas y los privatistas y que constituyen parcelas importantes para “dar de comer” – o al menos justificar el trabajo– de los que se dedican a la investigación en este campo del saber y del Derecho.

Tampoco cuenta el Derecho administrativo, como *corpus* normativo, con una definición de lo que es cultura. Todo lo más un catálogo de actividades calificadas como de ámbito cultural. Es más fácil, por tanto, indagar sobre el Derecho de la cultura desde el punto de vista negativo. Las actividades se van a calificar más o menos culturales en la medida que respondan a una actividad tradicionalmente no considerada como laboral, que ocupa importantes espacios de ocio o que, en definitiva tiene relación con el mundo de las Bellas Artes. Al final se podría llegar a un catálogo de actividades emparentadas con la intelectualidad o el arte, con letras mayúsculas, como actividad que no es educativa, que no es costumbrista, y que no es deporte o espectáculo en sí mismo. Es más no existe aún concepto específico de trabajador cultural³⁵, aunque en los últimos años, y por el desarrollo de la actividad administrativa en

34 V. Op.cit.: Le Droit de la Culture et..., Paris, 1996.

35 Sin embargo, se pueden ir encontrando algunas cuestiones de interés, incluso con reflejo jurisprudencial, referidas a ciertos trabajos específicos como los modelos de Bellas Artes. Todo ello, como es lógico, con la salvedad de las titulaciones tradicionales universitarias de Historia del Arte, Música o Bellas Artes o las más recientes de Restauración.

este campo, se están desarrollando espectacularmente el ámbito de la gestión cultural, y la consiguiente aparición de titulaciones de muy diferente nivel.

Y si antes aludía a lo de la especialización y a la dificultad en orden a regular la actividad cultural, incluso las parcelas más concretas como la propia protección patrimonial, viene aquí a colación las palabras de un querido amigo y compañero magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía que me comentaba: “de patrimonio no entiende nadie, sólo algunos tienen intuición al respecto”. Y que voz más autorizada que la del maestro Peter HÄBERLE que ya afirmó que en el “Derecho constitucional de la cultura no tiene aún ni clásicos ni neoclásicos³⁶. La anterior afirmación de HÄBERLE no es baladí porque a la hora de concretar en la actividad administrativa ese Derecho a la cultura, y en definitiva, desarrollar un Derecho de la cultura, nos encontramos ante una parcela llena de conceptos jurídicos indeterminados, valoraciones subjetivas, temporales e incluso políticas. Nadie o casi nadie discutiría el carácter de patrimonio histórico artístico de la Alhambra, las Meninas o El Escorial. El problema, por ejemplo, vendrá derivado de la elección administrativa ante alternativas diferentes y contrapuestas, ante autorizaciones y licencias en entornos culturales, ante la promoción o fomento de determinada actividad artística, etc. Piénsese el importante reflejo social y el conflicto jurídico adyacente de cuestiones tan actuales como la rehabilitación del Teatro romano de Sagunto, o en su día la declaración de bien cultural del “Toro de Osborne”, o la propia polémica de la autorización del Edificio “Rey Chico” en Granada³⁷.

Y claro está, la “legislación cultural” deviene cargada de intenciones, aunque ello sea, en gran medida, inevitable. De resaltar la historia³⁸ como valor intrínseco (pero se hacen pocos monumentos a las derrotas), de la colectivización de la belleza, de incluso sentimientos patrióticos (espíritu de un pueblo), de por qué no: el derecho a disfrutar (“llenar su espíritu con la contemplación”, decía el RD 19 agosto de 1926, que añadía “para aquellos que quieran estudiar en ellas la epopeya de sus grandezas pretéritas”)... Y probablemente todo ello tiene aspectos más positivos que negativos en orden a la protección, pero dificulta en cierta medida el análisis jurídico-técnico de la cuestión, y nos puede llevar a posturas incluso de conservacionismo extremo. A veces se llega a la conservación del *horror* o a la negación de cualquier intervención en el patrimonio o las tradiciones culturales, incluso a la propia actividad conservacionista, en materia de obras de arte. Habría que decir aquí a propósito de esos radicalismos que lo antiguo sí malo doblemente malo.

36 V. *Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat*, Wilhem Braumüller, Viena, 1980, pág. 7. Cit. por PRIETO *op. cit.*, pág. 39.

37 V. Algunos interesantes trabajos sobre estas cuestiones: CHINCHILLA, C. y PRIETO, J.: “Las nuevas fronteras del concepto de patrimonio cultural: el Toro de Osborne”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 1, 1997, Págs. 279 y ss.; BALAGUER, F.: “Las lágrimas de Boabdil”, págs. 48-53 en *Anuario 1998*, Asociación de la Prensa de Granada, 1998; MUÑOZ MACHADO, S.: *La resurrección de las ruinas*, Civitas, Madrid, 2002.

38 Dice la LPH: “es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos”.

En definitiva, el objeto que nos ocupa es un objeto muy amplio e incluso heterogéneo. Si nos fijamos en el patrimonio, una de los sectores del Derecho administrativo de la cultura, estamos hablando de objetos (muebles e inmuebles) de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. Aparte del patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, antropológico o histórico. Y podríamos decir que, sin ánimo de complitud alguna, la intervención del Derecho Administrativo se concreta a través de tres grandes sectores de actuación:

1. Actividad de fomento
 - puramente económicas: Ejemplos de subvenciones a fondo perdido para los titulares o poseedores de los inmuebles, préstamos privilegiados, beneficios fiscales, etc.
 - educativo-culturales: enseñanza, educación cívica, promoción cultural,...
2. Actividad de control: catálogos, autorizaciones, revisiones, licencias...
3. Actividad de coacción: obligaciones de declarar, deber de conservación, prohibiciones, sanciones, medidas expropiatorias, etc.
4. Actividad de planificación (ámbito urbanístico y más ampliamente de la ordenación territorial).

Pero, además, para el Derecho Administrativo este es un tema importante y en el que han existido interesantes trabajos en los últimos años, acorde con la revalorización del valor de lo cultural. Por otra parte téngase en cuenta que estamos en una zona de amplia discrecionalidad, de ámbitos no siempre técnicos o que se justifican por rebuscados tecnicismos, y que, en cualquier caso y muchas veces, son fruto o provienen de concepciones políticas e intermedias entre lo privado y lo público, tan respectiva y mutuamente odiadas y queridas por los publicistas y los privatistas y que constituyen parcelas importantes para “dar de comer” – o al menos justificar el trabajo – de los que se dedican a la investigación en este campo del saber y del Derecho.

Haciendo, para concluir, un breve recorrido por nuestra legislación, en especial en el ámbito de la protección, diremos que es el Decreto de 19 de agosto de 1926, el que marca un momento crucial en la protección cultural del Estado, pues supone el punto de partida de una intervención directa del poder público en la propiedad privada monumental. En resumidas cuentas, se opera una extensión en el ámbito de los bienes sujetos a la tutela del ordenamiento jurídico (el arte y la cultura), con la inclusión de conceptos jurídicos hasta entonces no regulados sistemáticamente, como el de “conjunto o núcleos de edificaciones”. Cuestión incluso novedosa en el ámbito del Derecho comparado hasta entonces. Ya durante el Régimen del General Franco, el Decreto de 22 julio 1958 extiende la protección ya dispensada por el derecho al entorno de los monumentos y conjuntos histórico artísticos, y tras diferentes normas, se llega a la legislación

actual, que a nivel estatal, está encabezada como es conocido por la Ley nº 16/1985 de 25 de julio, del Patrimonio Histórico Español³⁹. Esta ley desarrolla en definitiva el contenido del artículo 46 CE, y supone también la adopción no sólo de medidas proteccionistas, porque, como afirmaba T. R. FERNÁNDEZ⁴⁰, “el sistema no funcionó porque las técnicas de policía no bastan por sí solas para asegurar un adecuado nivel de protección”.

Dada la intervención en esta publicación de reconocidos constitucionalistas, no creo que sea el lugar de exponer las cuestiones competenciales en materia de cultura y protección del patrimonio histórico, artístico y cultural, pero sí quiero señalar que de la misma forma que pueden existir balances negativos en otras materias, en lo que se refiere al ámbito del Derecho de la cultura, la acción normativa y administrativa de las Comunidades Autónomas ha tenido un impacto positivo. No sólo ha existido en los últimos años un importante desarrollo normativo en esta materia en las diferentes Comunidades Autónomas⁴¹, sino que además la acción administrativa autonómica ha desarrollado un importante elenco de medidas que ha supuesto el acercamiento de la población al uso y disfrute de su patrimonio, la rehabilitación y uso – incluso por las propias Administraciones – de edificios históricos en un lamentable estado de abandono y la revalorización de la etnología y la cultura en los ámbitos rurales. Evidentemente todo ello no ha estado exento de aspectos negativos, como la propia dispersión normativa, la no diferenciación de determinados bienes culturales de especial relevancia y significación estatal, espacios de discriminación cultural provocados por excluyentes y radicales posiciones nacionalistas e incluso el “amparo” cultural para proteger prácticas consuetudinarias de grupos étnicos o sociales, que con frecuencia chocan con la propia protección de los derechos de la persona en un sistema de bienestar y progreso, que corresponde a la configuración de España como Estado social y democrático de Derecho.

Por su parte, las competencias municipales⁴² en materia cultural deben interpretarse a partir de la jurisprudencia sentada por el Tribunal Constitucional, que a pesar de referirse a las competencias entre Estado y

39 V., p. e., los trabajos de GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural”, *REDA*, 193, págs. 491 y ss.; y BARRERO, C.: *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990.

40 V. “La legislación española sobre el patrimonio histórico-artístico”, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 60, 1978, pág. 23.

41 Baste poner como ejemplo el desarrollo normativo llevado a cabo en alguna Comunidad Autónoma como la de Andalucía: Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico-Artístico de Andalucía, y su desarrollo a través del Decreto nº 19/1995, de 7 de febrero; Ley nº 3/1984, de 9 de enero, de archivos, y su desarrollo reglamentario a través del Decreto nº 97/2000, de 6 de marzo; Ley nº 8/1983, de 3 de noviembre, de bibliotecas de Andalucía, y el Decreto nº 230/1999, de 15 de noviembre, del sistema bibliotecario de Andalucía; Ley nº 2/1984, de 9 de enero, de museos y el Decreto nº 284/1995, de 28 de noviembre, de creación y gestión de fondos museísticos; y el Decreto nº 32/1993, de 16 de marzo, de actividades arqueológicas.

42 Sigo en este aspecto la exposición de SARMIENTO, D., “Libro VII: Cultura: Introducción”, págs. 1479-1483 en *Régimen Jurídico de los Entes Locales de Andalucía*, (Dir. R. Barranco), IAAP, Sevilla, 2002.

Comunidades Autónomas resulta de gran interés en el ámbito local. Así, el Tribunal Constitucional ha dicho que el concepto “cultura” implica de por sí un “impreciso deslinde competencial” (STC 84/1983), adoptando como criterio esencial el de la finalidad específica pretendida por la norma o acto (STC 153/1985), puesto que lo más probable sea la concurrencia de otros títulos competenciales al mismo tiempo. No obstante, es bien sabido que los Municipios ostentan unas competencias muy generosas en materia de cultura, en cuanto al bloque de legalidad autonómico, pero que en el ámbito estatal están reflejadas en diversas normas que a continuación expondremos. La primera de dichas normas es, como resulta obvio, la Ley nº 7/1985, de bases del régimen local, en cuyo articulado deja constancia de las competencias municipales en materia de patrimonio histórico-artístico (art. 25.2.e), actividades o instalaciones culturales y deportivas (art. 25.2.m), e incluso en cuanto al servicio de biblioteca, que se convierte en obligatorio cuando el municipio tenga una población superior a 5000 habitantes (art. 26.1.b). Asimismo, téngase en cuenta que las competencias culturales de los municipios pueden ampliarse a través de las “actividades complementarias” reconocidas en el artículo 28 de la citada Ley nº 7/1985.

Por último, no quiero terminar sin una importante referencia a la organización de la cultura. Sector de estudio a veces despreciado, pero que como bien diría Concepción BARRERO⁴³: “en el diseño que de una estructura administrativa se haga descansa gran parte del éxito o fracaso de cualquier actuación pública en el ámbito que sea”. Y si bien es cierto que la Administración cultural no ha cambiado sustantivamente desde la estructura decimonónica, sí se pueden señalar dos importantes cuestiones: una, el acercamiento de la Administración cultural al ciudadano y el proceso de descentralización⁴⁴; y otra, la imitación de formas de gestión privada⁴⁵.

43 V. “La organización administrativa de las Bellas Artes. Unas reflexiones de futuro”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 1, 1997, pp. 75-76.

44 No sólo en gran medida llevado a cabo en nuestro País, sino que preconizado en otros Estados de una tradición cultural única, como es el caso de Italia (V. al respecto CAMMELLI, M., “Riordino dei beni culturali in una prospettiva di forte decentramento istituzionale”, *Le Regioni*, n. 4, agosto 1996, pp. 619 y ss).

45 Es el caso de las empresas públicas de gestión cultural. En el caso de Andalucía, la Empresa Pública de Gestión de Programas y Actividades Culturales, constituida por el Decreto 46/1993, específicamente creada para llevar a cabo las tareas técnicas y económicas requeridas para el desarrollo y ejecución de programas y actividades en el ámbito cultural.