

El derecho a la cultura en el municipio español

Marisol Ibáñez Picó
Técnico de Administración General
del Ayuntamiento de Leganés

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE CULTURA EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA. 3. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE CULTURA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES EN LA ACTUALIDAD. 3.1. La distribución general de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local. 3.2. El derecho a la cultura en la Carta Europea de Autonomía Local. 3.3. La competencia de Cultura en la LBRL. 4. LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE CULTURA EN LA JURISPRUDENCIA. 5. EL DERECHO A LA CULTURA Y LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL. 5.1. El Patrimonio Histórico Artístico. Ley 16/1985, de 29 de junio, del Patrimonio Histórico Español. 5.2. Ley Orgánica 5/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. 6. BREVE COMENTARIO SOBRE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE CULTURA EN BARCELONA. El Instituto de Cultura de Barcelona. 7. CONCLUSIONES. 8. BIBLIOGRAFÍA.

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 46 de la Constitución Española de 1978 consagra el deber de los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran.

Este artículo se encuentra en el Capítulo III del Título I del Texto Constitucional, situado a continuación del artículo 45, que establece que *«todos tienen el derecho a disfrutar del medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo»*.

Según el artículo 149.2, *«Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas»*.

No obstante, dicho mandato imperativo supone la constatación y garantía de lo que Jesús PRIETO DE PEDRO ¹ denomina «patrimonio cultural común», y debe ponerse en relación con otros preceptos como, por ejemplo, el artículo 9.2, que establece como deber de los poderes públicos *«fa-*

¹ Jesús PRIETO DE PEDRO, *Cultura, Culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

cilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Según prevé la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en su artículo 2.1, el legislador debe respetar, en orden a hacer efectiva la autonomía constitucionalmente garantizada, el derecho de los Municipios «*a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses*», atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos.

De acuerdo con la distribución competencial efectuada en la Constitución y lo previsto por la normativa autonómica y sectorial, ¿se prevé algún papel para la Administración más cercana al ciudadano en materia de cultura?

Con el presente estudio se pretende buscar unas pautas que ayuden a encontrar la respuesta o, al menos, comprender la situación actual, partiendo de un breve análisis de las normas por las que se define el marco competencial y del criterio jurisprudencial a la hora de pronunciarse sobre el tema, comentando como ejemplo el caso del Municipio de Barcelona por el especial interés que ofrece.

2. LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE CULTURA EN LA LEGISLACIÓN HISTÓRICA

Es a partir del Decreto de la Asamblea Constituyente Francesa de 14 de diciembre de 1789, cuando se reconocen a los Municipios ciertas competencias propias.

Dice el artículo 49 de dicho Decreto que: «*Los cuerpos municipales tendrán dos tipos de funciones para cumplir, unas las propias del poder municipal, otras propias de la administración general del Estado y delegadas por ella a las municipalidades*»².

En España la asunción de competencias por los municipios como propias, en contraposición a las competencias delegadas, tiene su origen en

² Citado por GARCÍA DE ENTERRÍA, *Turgot y los orígenes del municipalismo moderno*, Madrid, 1981.

la Instrucción para el Gobierno Económico-Político de las Provincias de 23 de junio de 1813.

No obstante, la influencia del sistema centralista napoleónico orientó dicha Instrucción de 1813, que no desarrolló las competencias atribuidas a los Municipios por la Constitución de Cádiz de 1812 en su artículo 321, y que contemplaba a las Corporaciones Locales como supeditadas a los dictados y controles del poder ejecutivo central.

De tales competencias la Instrucción de 1813 extrajo las que se entendieron convenientes del libro VII de la *Novísima Recopilación*, recogién-dolas en el artículo XIV, que dice así:

«Cuidará el Ayuntamiento de todas las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación, que se paguen de fondos del común, celando el buen desempeño de los maestros, y muy especialmente el puntual cumplimiento de lo que previene el artículo 366 de la Constitución, por la que deberá también enseñarse a leer a los niños, y disponiendo se doten convenientemente los maestros de los fondos del común, previa la aprobación del Gobierno, oído el informe de la Diputación Provincial; o en defecto de estos fondos, lo que la Diputación acuerde con las formalidades que previene el artículo 322 de la Constitución.»

La Constitución de 1837 supone la aparición de una nueva forma de concebir la Administración Local y que conduce a lo que Javier TUSELL denomina «el municipio moderado». Este texto constitucional dedicaba sólo los artículos 69 a 71 al tema local sin entrar en absoluto en el contenido.

El enfrentamiento entre autonomistas y centralistas marca todo el período de 1870 a 1924 y se resuelve en las Leyes de 3 de febrero de 1923 y 8 de enero de 1845 primero y después en las de 20 de agosto de 1870 y 16 de diciembre de 1876, considerando a los Municipios como «*administradores del pueblo*» con competencias propias de gestión del patrimonio propio y las de «*policías y de la salubridad y comodidad*».

Conviene mencionar en cuanto a normativa sobre propiedad intelectual: el Decreto CCLXV, de 10 de junio de 1813, dictando reglas para conservar a los escritores la propiedad de sus obras; el Real Decreto de 27 de marzo de 1826, estableciendo las reglas y orden con que se han de conceder privilegios exclusivos por la invención, introducción y mejora de cualesquiera objetos de uso artístico; la Ley de 10 de junio de 1847, de-

clarando el derecho de propiedad a los autores y a los traductores de obras literarias, y estableciendo las reglas oportunas para su protección.

Con los Estatutos Municipal y Provincial de 8 de marzo de 1924 y 20 de marzo de 1925, los Municipios adquieren cierta autonomía viendo aumentadas sus competencias y reducidas las centrales.

La República se ocupa de dar respuesta a la cuestión regional relegando a un segundo plano el régimen local.

Los principales textos a tener en cuenta son la Constitución de 1931 y la Ley Municipal de 1935.

El artículo 9 de la Constitución de 1931 proclama el principio de autonomía municipal en las materias de su competencia, siendo ésta la primera vez que el citado principio adquiere rango constitucional.

En la legislación local de la postguerra (Ley de Bases de 17 de julio 1945-Decreto de 16 de diciembre de 1950, reformado por Ley de 3 de diciembre de 1953 y refundida por Decreto de 24 de junio de 1955) se encuentran pomposas declaraciones sobre materias exclusivas de los municipios, pero que en realidad están vacías de contenido al permitir al Estado la asunción de servicios análogos y ser posible la estatalización de las competencias locales por medio de la legislación estatal sectorial a la que debería subordinarse la actuación de las Corporaciones Locales.

El artículo 101 del Texto Refundido de 24 de junio de 1955 (LRL) supone el antecedente inmediato del artículo 25 de la LRBRL vigente:

«1. Es de competencia municipal el gobierno y administración de los intereses públicos de los pueblos.

2. La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines: (...)

b) La administración, conservación y rescate de su patrimonio; (...)

f) Instrucción y cultura; educación física; campamentos; fiestas religiosas y profanas tradicionales.

i) Concursos y exposiciones; ferias y mercados; teatros, cines; (...)

j) Fomento del turismo; protección y defensa del paisaje; monumentos artísticos e históricos (...)

k) Cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal.»

También cabe citar, aunque no llegara a entrar en vigor por no haber sido articulada, la Base 8.^a «capacidad y competencia municipal» de la Ley de Bases:

«1. La capacidad de los Municipios se extiende a todas aquellas actividades precisas para la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal.

2. Todos los Municipios, cualesquiera que sea su importancia, vendrán obligados a prestar a su población sin discriminación alguna y en los mismos niveles y calidades, los servicios públicos considerados esenciales. (...)

3. Los Municipios, dentro de su competencia, dedicarán atención preferente a las materias siguientes: ordenación del territorio y urbanismo; policía municipal, abastecimiento de aguas y demás suministros públicos, saneamiento, abastos y mercados, sanidad e higiene; comunicaciones y transportes, educación y cultura; conservación y defensa del medio ambiente; cementerios; asuntos sociales; ocupación del tiempo libre y deportes.»

3. LA COMPETENCIA EN MATERIA DE CULTURA EN LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES EN LA ACTUALIDAD

3.1. La distribución general de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local

Partir de un Estado de Autonomías como el nuestro, supone la convivencia de tres marcos o niveles institucionales con representación política: Estado-CC.AA. y Entes Locales.

Analizar la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local, según la normativa vigente, exige recordar la diferente naturaleza jurídica de tales competencias atribuidas por la Constitución y los Estatutos de Autonomía (legislativa, reglamentaria, ejecutiva) y las técnicas jurídicas de articulación entre ellas (exclusivas, compartidas, concurrentes, etc.).

La distribución de competencias según el sistema de fuentes normativas se configura básicamente según el presente esquema:

1.º Bloque constitucional: Constitución Española de 1978, Estatutos de Autonomía y Leyes Orgánicas de transferencia de competencias a determinadas CC.AA.

2.º Carta Europea de Autonomía Local.

3.º Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

4.º Legislación estatal y autonómica (según remisión del artículo 5 de la Ley 7/1985).

5.º Otras normas sobre distribución de competencias presentes en textos como el RDL 781/1986, de 18 de abril, y leyes estatales como la Ley Orgánica Electoral General y demás legislación básica (art. 149.1 CE): sobre el Estatuto de los funcionarios públicos, sistema de responsabilidad de las administraciones públicas, etc.

3.2. El derecho a la cultura en la Carta Europea de Autonomía Local

Desde la ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local, dicho texto rige en España en su totalidad³ y con la condición de Ley estatal que, junto con la LBRL, forma el bloque de la legalidad estatal básica de ordenamiento local.

La CEAL se preocupa por la asignación de competencias de forma general (art. 4.3), los destinatarios de la asignación (Art. 4.2) y el régimen en que se atribuyen las competencias locales (art. 4 números 2, 4, 5 y 6).

La CEAL, de forma coincidente con la LBRL, contempla y define una serie de servicios públicos mínimos de prestación obligatoria, que tienen por tanto la condición de competencias propias mínimas, además, también habilita a los Municipios a realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas.

³ Salvo en lo relativo a la exigencia de que la elección directa sea aplicable a la totalidad de las entidades locales previstas por el ordenamiento interno.

3.3. La competencia de cultura en la LBRL

La LBRL reconoce la condición de poderes públicos a los entes locales y les atribuye las potestades reglamentaria, de autoorganización, tributaria y financiera de programación o planificación, etc. (art. 4 LBRL).

En el artículo 2 de la LBRL se contiene un mandato al legislador ordinario de asegurar la participación en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.

La delimitación de los ámbitos materiales se concreta en el derecho a ejercer competencias: artículo 25.2 LBRL. El artículo 28 LBRL atribuye a los Municipios, a través de una cláusula general, la posibilidad de realizar «actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas» y de forma específica se mencionan en la Ley las relativas a la educación y la cultura, entre otras.

No se trata de algo novedoso, pues en el listado del artículo 25.2 LBRL encontramos el reconocimiento municipal a ejercer competencias en cultura «*actividades o instalaciones culturales*» y en educación «*participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*».

Las competencias recogidas en el artículo 25.2 como auténticas competencias propias, son prácticamente las mismas que se contemplaban en la Instrucción de 23 de junio de 1813 como prestaciones obligatorias mínimas.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el concepto de «cultura» y, por tanto, todo lo relacionado con su promoción, control y alcance ha evolucionado de forma notoria con el paso del tiempo.

Así, si en un principio podía entenderse atendido el derecho a la cultura con la garantía de crear y promocionar escuelas primarias y la escolarización de la población, sin plantearse otros logros que en la actualidad se encuentran integrados en dicho derecho como consecuencia lógica y por tanto absolutamente exigibles y reivindicables.

En este punto, es conveniente distinguir la doble perspectiva del derecho a la cultura, según se contemple desde una visión patrimonial (bienes culturales), o las actividades de fomento y promoción.

Sin duda, en ambas perspectivas se percibe una clara evolución aunque parece más evidente, por el desarrollo del concepto, la que abarca lo relacionado con las actividades, y que hoy en día se extiende a ámbitos nuevos como puede ser todo lo relacionado con el cine, la televisión,....

4. LA COMPETENCIA MUNICIPAL SOBRE CULTURA EN LA JURISPRUDENCIA

Sin ánimo de pretender una análisis jurisprudencial exhaustivo sobre el tema, se han recogido aquellas Sentencias más interesantes de nuestro Tribunal Supremo y Constitucional que, tras el reparto constitucional de competencias se han pronunciado en relación al derecho a la cultura.

De tales Sentencias destaca la del *Tribunal Constitucional*, de fecha 5 de abril de 1984, por la que se desestima un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra la Disposición Adicional segunda y artículos 1 y 7 de la Ley 1/1982, de 24 de febrero, por la que se regulan las salas especiales de exhibición cinematográfica, la Filmoteca Española y las tarifas de las tasas por licencia de doblaje.

Se plantea el tema de la delimitación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Así se contraponen la calificación de películas «X», limitación justificada en el principio de protección a la juventud y a la infancia, actuando mediante la técnica de prohibición y de presión económica que es competencia del Estado y que se hace eficaz mediante limitaciones (límite a las libertades que proclama el art. 20 de la Constitución), con la idea de que las consideraciones sobre las películas de arte y ensayo son como expresión de fomento de la cultura y por tanto competencia de las Comunidades Autónomas.

Se recuerda el carácter concurrente de las competencias estatales y autonómicas en el ámbito cultural, y aunque en este caso se trate de las administraciones estatal y autonómica, los criterios empleados son muy útiles en cuanto a las posibles actuaciones y competencias de una administración local.

El Tribunal entra a delimitar de forma muy clara el conflicto, defendiendo la prioridad del interés más protegible:

«El problema, respecto de las películas de “arte y ensayo”, se sitúa más en el marco del fomento de la cultura, porque la finalidad de las nor-

mas se orienta a la protección y estímulo de unos bienes culturales, mediante técnicas de fomento referidas a películas de nacionalidad española o extranjeras que revistan interés cultural. Por el contrario, el conjunto de medidas, coactivas unas, y desestimuladoras otras, dependientes de la calificación de películas "X", se configuran, en un aspecto relevante, como un límite a las libertades que proclama el artículo 20 de la CE» (Fundamento Jurídico 6).

«La calificación es un medio con técnicas de fomento que se orienta a la promoción y tutela de un bien cultural y que se sitúa dentro del principio enunciado en el artículo 44.1 CE.»

«Por de pronto, pecaría de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al artículo 148.1.17.ª, una competencia omnimoda y excluyente. La lectura de otros textos de la CE (sobre todo el artículo 149.2 pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y 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".

Ésta es la razón a que obedece el artículo 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. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la comunidad (art. 2 de la CE). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional (...)»

«La regla preferente es aquí la que, arrancando del carácter de limitación tal como resulta de la protección a la juventud y a la infancia, actuando mediante la técnica de prohibición y la de presión económica, a través de medidas negativas como sujeción a una exacción parafiscal y agravación de una modalidad impositiva, requiere un tratamiento básico uniforme. Tratándose de una limitación que tiene su justificación constitucional en el artículo 20.4 de la CE, debe garantizarse un mismo contenido básico a esta vertiente negativa de la libertad que proclama el indicado precepto, contenido que atrae a la competencia estatal en el marco del artículo 149.1.1.ª la calificación de películas "X"» (Fundamento Jurídico 7).

Otras cuestiones sobre la delimitación competencial en materia de cultura que se plantean ante el Tribunal Supremo en repetidas ocasiones son las relativas a competencia sobre cuestiones lingüísticas y sobre el Patrimonio Histórico Artístico.

Destacan:

STS de 13 de octubre de 1998

Desestima un recurso de apelación contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del País Vasco, por la que se interponía demanda formulada por el Abogado del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado, declarando nulo de pleno derecho el inciso del artículo 25 del texto de una Ordenanza Municipal sobre normalización lingüística, que refiriéndose a cómo se normalizan los avisos, anuncios públicos o publicidad de cualquier tipo del Ayuntamiento indica que se hará *«o bien solamente en euskera, cuando se considere oportuno»*.

El TS afirma que:

«La normalización del uso del euskera es competencia normativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco ejercida a través de la Ley 10/1982, de 24 de noviembre. Como señala la exposición de motivos de esta Ley, la Constitución y el Estatuto de Autonomía confían a los poderes públicos de dicha comunidad la adopción de las medidas encaminadas a asegurar el desarrollo y la normalización del uso del euskera considerando su doble dimensión de parte fundamental del patrimonio cultural del pueblo vasco, junto con el castellano, idioma de uso oficial en territorio de la Comunidad Autónoma.»

STS de 16 noviembre de 1998

Declara la falta de competencia municipal para regular el uso de la lengua regional.

Recurso contencioso interpuesto por un Concejal contra el acuerdo de un Ayuntamiento de la Comunidad Valenciana relativo a cómo debían ser redactados en la lengua propia de la comunidad los escritos y publicaciones de dicho Ayuntamiento que se originasen internamente o fuesen dirigidos a órganos o entidades que los puedan recibir también en valenciano.

Se estima el recurso.

«... la razón que tuvo éste (el Tribunal a quo) para estimar el recurso fue principalmente que el Ayuntamiento carecía de competencia para precisar que los documentos en valenciano debían adecuarse en cuanto a su ortografía a las normas dictadas por la Academia de Cultura Valenciana. Pues entiende la Sentencia recurrida que ni la Ley 7/1985, de 2 de abril, del Régimen Local y sus disposiciones complementarias, ni la Ley 4/1983, de 23 de noviembre, de la Comunidad Valenciana sobre uso y enseñanza del idioma de la región, otorgan a los Entes Locales potestades suficientes para entrar en tales detalles sobre el empleo del idioma valenciano, materia ésta que es de competencia de la Comunidad Autónoma».

«Aunque no puede mantenerse en modo alguno que los entes locales carezcan de competencia en materia lingüística, lo cierto es que deben ejercerla de acuerdo con lo establecido por la normativa que integre el ordenamiento jurídico específico de la Comunidad Autónoma en cuestión, sobre todo cuando la comunidad tiene competencia exclusiva sobre la materia.»

STS de 19 de noviembre de 1991

Concurrencia competencial y coordinación de competencias.

Se trata de un supuesto de licencias concurrentes (la municipal y de la Dirección General de Bellas Artes), con anterioridad a la Ley 16 /1985.

Existía licencia municipal pero faltaba la licencia de Bellas Artes, con la primacía de esta última en atención a la protección del interés público.

Recurso Contencioso Administrativo al Tribunal Superior de Justicia de Asturias: orden de demolición por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes del Principado de Asturias, de las obras efectuadas en finca colindante a la Iglesia Prerrománica de San Pedro de Nora, en las Regueiras, excediéndose de la licencia municipal concedida. Se desestima el recurso.

En el recurso de apelación el TS afirma, entre los argumentos para su desestimación, que: «... *Se hace preciso determinar la normativa aplicable en orden a la protección y defensa del indicado patrimonio, y teniendo en cuenta que el autoderribo del muro colindante y su sustitución por una celosía de hormigón como las obras de remodelación del edificio situadas en la finca colindante al monumento, se realizaron con anterioridad al día 23/7/85, fecha en la que entró en vigor la nueva Ley de Patrimonio Histórico Español, así como que las actuaciones seguidas por la Administración se iniciaron antes de su entrada en vigor, en virtud del principio de retroactividad, la legislación protectora a tener en cuenta es fundamentalmente la Ley de 13/5/1933, de Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico Nacional y el Reglamento dictado para su aplicación de fecha 16/4/1936, normativa que está complementada por el Decreto de 22/7/1983, que atribuye la competencia exclusiva del Principado de Asturias sobre el Patrimonio Histórico-Artístico de interés de la Comunidad Autónoma, considerando que forman parte de dicho patrimonio los bienes muebles e inmuebles de valor histórico, artístico o monumental que se encuentran en el territorio de la misma.*»

«*Encontrándose ante un supuesto de licencias concurrentes debe examinarse cuál ha de prevalecer en caso de conflicto, siendo clara y reiterada al respecto la doctrina jurisprudencial, entre otras las de 29/10/1984 y 3/10/1986, en el sentido de dar prevalencia a las decisiones de los Órganos a quienes está encargada la protección del Patrimonio Histórico-Artístico, ya que sus atribuciones obedecen a la defensa del derecho social a la cultura que obliga a aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo en virtud de lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, y les otorga cobertura legal para impedir las obras que pudieran producir daños y perjuicios irreparables aunque hubieran sido autorizadas por la Administración competente en otras materias; de tal manera que las licencias o autorizaciones concedidas por órganos encargados de círculos de interés distinto al de la estricta protección del Patrimonio, no condicionan las decisiones que hayan de tomar los órganos específicos encar-*

gados de dicha protección por Ley y, en su consecuencia, no están vinculados por las normas urbanísticas, o de cualquier otra materia, y pueden, separándose de ellas, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para dicha defensa, así como la posibilidad de ordenar su demolición o reforma...» (Fundamento Jurídico Cuarto).

«... El órgano protector del Patrimonio en este caso, la Consejería de cultura del Principado, actuó con legitimidad conforme a la normativa aplicable del hecho enjuiciado, sin que se hubiese producido inobservancia de procedimiento ni pueda admitirse el instituto de la prescripción consolidante como alega la demandante, pues en la legislación protectora aplicable por su prevalencia en función del aludido derecho a la cultura ninguna remisión se hace a las normas urbanísticas, que en todo caso responden a hipótesis diferentes cediendo en caso de conflicto a favor de aquéllas y si ello no fuera suficiente por sí solo, falta, en todo caso, una prueba fehaciente acreditativa del día inicial para el cómputo de la prescripción alegada en relación a la construcción de la celosía...»

STS de 3 de octubre de 1986

Se trata de otro recurso de apelación al recurso ante la Audiencia Nacional (desestimado) contra resoluciones de la Dirección General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas de 6 de abril de 1981 y del Ministerio de Cultura de 14 de septiembre del mismo año, sobre posibilidad de demolición de un edificio situado en el conjunto histórico artístico de Sevilla.

«... Estas licencias siguen estando denegadas por el Ayuntamiento. Pero aunque éste las hubiera otorgado, sería evidente que tal otorgamiento quedaba, en todo caso, condicionado a la decisión de los órganos del Patrimonio Histórico Artístico, dada la prevalente competencia de éstos en defensa de los bienes integrantes de dicho Patrimonio, proclamada por constante jurisprudencia sentada por el Tribunal Supremo en Sentencias, entre otras, de dos de noviembre de mil novecientos sesenta y cinco, veintidós de septiembre de mil novecientos sesenta y seis, primero de marzo de mil novecientos sesenta y siete, veintiuno de febrero de mil novecientos sesenta y nueve, dos de junio de mil novecientos setenta y siete, treinta de octubre, catorce y veintidós de diciembre de mil novecientos setenta y ocho, cinco de diciembre de mil novecientos setenta y nueve, treinta de septiembre de mil novecientos ochenta, veintidós de febrero, veintiocho y treinta y uno de marzo, treinta de abril, siete y veinti-

cinco de junio, once de septiembre, ocho y veinticinco de octubre y diez de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, once de febrero, tres, seis, once y veintiocho de mayo y treinta de septiembre de mil novecientos ochenta y tres y siete de mayo, cinco y veintiocho de junio, treinta de septiembre, cuatro, diecisiete y veintinueve de octubre, once y treinta de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro, en las que se reitera que las atribuciones de los organismos protectores del patrimonio histórico artístico obedecen a la defensa del derecho social a la cultura que obliga a aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, y les otorga cobertura legal para impedir las obras que pudieran producir daños o perjuicios irreparables, aunque hubieran sido autorizadas por la Administración competente en otras materias; que no se pueden invocar derechos declarados por órganos encargados de círculos de intereses distintos al de la estricta protección del Patrimonio; que las licencias o autorizaciones de aquéllos no condicionan las decisiones que hayan de tomar los órganos específicos encargados de dicha protección por la Ley; que las normas urbanísticas y las que regulan la defensa del Patrimonio Histórico-Artístico responden a hipótesis diferentes; que en caso de conflicto prevalecen las segundas, en función del aludido derecho a la cultura a cuya defensa responden, y que, en consecuencia, los organismos del Ministerio vinculados por las normas urbanísticas— o de cualquier otra materia— y pueden, separándose de ellas, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para dicha defensa.»

Se desestima la apelación.

STS de 21 de mayo de 1997

En esta Sentencia se afirma el carácter excluyente de la competencia estatal o autonómica en materia de enseñanza universitaria y patrimonio histórico-artístico, declarando que, se compadece mal con el principio constitucional de la autonomía de las entidades locales e impide la cooperación municipal en materias que, como la cultural y de enseñanza, son propias a los convenios interadministrativos o a la actuación concurrente de distintas administraciones.

Se trata de una expropiación cuya finalidad es la creación de un museo numismático y en la cesión de locales para la UIMP y otros fines culturales, todo ello en un entorno de rehabilitación y recuperación para la ciu-

dad del edificio de la antigua Casa de la Moneda. Se discute si es o no competencia del ente local.

El artículo 25 de la Ley 7/1985, sienta un principio favorable a la competencia genérica del municipio en torno a su círculo de intereses; tradicional en nuestra Administración Local y recogido hoy en disposiciones internacionales de ámbito europeo.

Frente a estos preceptos legales, y al principio de reconocimiento de la competencia general del municipio en el círculo de intereses que le es propio, el apelante defiende la interpretación en el sentido de que las actividades de educación a que habría de ceñirse la cooperación de los entes locales no pueden extenderse al nivel universitario y en otro aspecto, en el de no ser posible dicha cooperación en materia cultural si no existe un acuerdo firme y definitivo por parte de la administración titular de la competencia principal en la materia.

El Tribunal afirma que esta interpretación es excesivamente restrictiva y dudosamente compatible con la amplitud con que la Constitución concibe la garantía institucional de la autonomía de gobierno y administración de los municipios (art. 140), la cual debe ser interpretada, en el terreno de competencias, de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, ratificada por España mediante Instrumento de 20 de enero de 1988, con arreglo a cuyo artículo 4.2 *«Las entidades locales, tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia atribuida a otra autoridad»*.

Frente a este principio, contenido en un tratado internacional ratificado por España y, como tal, incorporado a nuestro ordenamiento interno con carácter de fuente primaria, difícilmente puede prestarse atención a los argumentos de la parte apelante fundados en que el carácter excluyente de la competencia estatal o autonómica en materia de enseñanza universitaria o de Patrimonio Histórico impediría la cooperación municipal.

STS de 7 de mayo de 1984

Se plantea un conflicto por facultades concurrentes del Ayuntamiento y de la Dirección General del Patrimonio Artístico.

La Audiencia Nacional estimó el recurso interpuesto contra la resolución del Ministerio de Cultura y se declara el derecho de los recurrentes a que se les conceda autorización para la demolición de su finca.

Recurso de apelación ante el Tribunal Supremo:

«... el núcleo de la cuestión debatida consiste en determinar si es compatible y válida la existencia de una declaración firme de estado de ruina de un edificio con conminación municipal de derribo del mismo, y por otro lado, la negativa de la Dirección General de Patrimonio Artístico, para la demolición de dicho inmueble, y sobre esta temática y sus incidencias en la jurisprudencia-STTS.....(...) ello no quiere decir que declarada la ruina de un edificio histórico artístico haya de ser seguida de su demolición, porque en tales supuestos consideraciones culturales pueden imponer la conservación a ultranza del inmueble, con las reparaciones, reconstrucciones o sustituciones que se estimen precisas por haber pasado ya a segundo plano la estricta relación dominical del propietario con el edificio en aras del interés público, quedando subordinada la propiedad privada a los superiores intereses de la comunidad en mantener su legado histórico-artístico, cuya conservación se proclama en la Ley de 13 de mayo 1933, en su Reglamento de 16 de abril de 1936, en el vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, en el Reglamento de Planeamiento y actualmente en el artículo 46 de la Constitución».

Se afirma que la declaración de ruina del edificio puso límite al deber de conservación por parte del propietario, y que procede autorizar la demolición del mismo a fin de evitar el peligro que para las personas suponga su desplome o hundimiento, a menos que la Administración, al amparo de los medios que le conceden las disposiciones citadas y sus concordantes, quiera proceder a su costa a la reconstrucción y consolidación del edificio e incluso a la expropiación; y en este último sentido se modifica el fallo de la Sentencia impugnada y se estima en parte el presente recurso de apelación.

5. EL DERECHO A LA CULTURA Y LOS MUNICIPIOS EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

Dado que la propia legislación de régimen local hace una genérica remisión a otras normas jurídicas de los distintos sectores de actividad pública para que sean las que concreten las competencias que, respecto a cada sector, habrán de corresponder a los municipios, en materia de cultura habrá que atender a la normativa estatal y sobre todo autonómica so-

bre diversas materias que pueden considerarse integrantes del concepto cultura. Así, educación, patrimonio histórico-artístico, universidades, museos, ferias, y demás instalaciones o actividades culturales, cine, propiedad intelectual, etc.

5.1. El Patrimonio Histórico Artístico. Ley 16/1985, de 29 de junio, del Patrimonio Histórico Español

El artículo 46 de la Constitución contempla el deber de los poderes públicos de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

En desarrollo de lo dispuesto en dicho artículo se ha dictado la Ley 16/1985, de 29 de junio, del Patrimonio Histórico Español, norma que define y concreta el alcance jurídico de la declaración constitucional, dado que dicho precepto se localiza entre los «principios rectores de la política social y económica».

La LPHE prevé, para garantizar la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, *«la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español»* (art. 1), objetivos cuya consecución justifica la imposición a los propietarios y titulares de derechos sobre los bienes integrantes de aquel Patrimonio de un conjunto de limitaciones, deberes y cargas en el ejercicio de sus facultades reales sobre los mismos.

Al margen de las competencias de las CC.AA. y desarrollo de su normativa propia sobre el tema, la LPHE contempla en parte de su articulado al Municipio:

Artículo 7: *«Los Ayuntamientos cooperarán con los Organismos competentes en esta materia en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en el término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificarán a la Admnsitración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes.»*

Artículo 9: *«Audiencia del Ayuntamiento en el procedimiento de la declaración de bienes de interés cultural.»*

Artículo 20.1: *«Obligación municipal de redactar un Plan Especial de Protección de las áreas afectadas por la declaración de un Conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica como bienes de interés cultural o, en su caso, otro instrumento de planeamiento contemplado en la legislación urbanística que cumpla con el mismo fin.»*

Artículo 37.3: *«Sustitución municipal del órgano competente, en caso de inactividad de éste, previo requerimiento, para la expropiación de bienes afectados por una declaración de interés cultural en los supuestos de peligro de destrucción o deterioro o uso incompatible con sus valores.»*

Artículo 69: *«Posibilidad de los municipios de establecer medidas de fomento a la conservación, mejora o rehabilitación de inmuebles de interés cultural, estableciendo exenciones en la respectiva Ordenanza al pago de impuestos locales que graven la propiedad, el disfrute o transmisión de los mismos.»*

5.2. Ley Orgánica 5/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación

La Disposición Adicional segunda reproduce lo establecido en el artículo 22.2 de la Ley Básica de Régimen Local, al señalar que las Corporaciones cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes así como en la vigilancia de la escolaridad obligatoria.

El punto 2 de esta Disposición Adicional desarrolla algo este extremo, señalando que la creación de centros docentes públicos de titularidad de una corporación local se realizará por convenio entre ésta y la Administración educativa competente, al objeto de incluirlo en la programación general de la enseñanza.

6. BREVE COMENTARIO SOBRE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE CULTURA EN BARCELONA

Debido a sus particularidades políticas y de régimen jurídico, el Estatuto de Autonomía catalán no contempla la articulación de las relaciones Comunidad Autónoma-Entes Locales.

El tema se aborda a través de las Leyes 6/1980, de 17 de diciembre, sobre transferencia urgente y plena de las Diputaciones Catalanas a la Generalitat (que fue declarada inconstitucional —arts. 1, 2, 3, 5 y 9— por Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981) y sobre todo con la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local.

La LO 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, contempla ya en sus Disposiciones Generales, como competencias de la Generalitat, la lengua (art. 3), así como una clara atribución de la actividad de fomento en el artículo 8.2:

«Corresponde a la Generalitat, como poder público, y en el ámbito de su competencia, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos que en este se integran sean reales y efectivas, quitar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

Además, en el Título Primero, dentro de la relación de competencias exclusivas de la Generalitat, se contemplan las relativas a las siguientes materias relacionadas con cultura:

«... 4. *Cultura.*

5. *Patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 28 del apartado 1, del artículo 149 de la Constitución.*

6. *Archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y otros centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal. Conservatorios de música y servicios de bellas artes de interés para la Comunidad Autónoma.*

7. *Investigación, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 15 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Las academias que tengan su sede central en Cataluña.*

...

18. *Artesanía.*

24. *Fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico-asistencial y similares, que ejerzan principalmente sus funciones en Cataluña.*

31. *Espectáculos.*»

Artículo 15: *«Es de competencia plena de la Generalitat la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y Leyes Orgánicas que, conforme al apartado primero del artículo 81 de aquélla, lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el número 30 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía.»*

Respecto a las competencias ejecutivas y de desarrollo de la legislación estatal:

Artículo 11: *«Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las materias siguientes:*

3. *Propiedad intelectual e industrial.*

7. *Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal la ejecución de los cuales no se reserve el Estado.»*

Artículo 16: *«En el marco de las normas básicas del Estado, corresponde a la Generalitat el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de radiodifusión y televisión en los términos y casos establecidos en la ley que regule el Estatuto Jurídico de la Radio y la Televisión.*

2. *Le corresponde igualmente, en el marco de las normas básicas del Estado, el desarrollo legislativo y la ejecución del régimen de prensa y, en general, de todos los medios de comunicación social.*

3. *En los términos establecidos en los apartados anteriores de este artículo, la Generalitat podrá regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa y, en general para el cumplimiento de sus fines.»*

De la Ley 8/1987 Municipal y de Régimen Local: Capítulo II. Las Competencias municipales, destacan los siguientes preceptos:

Artículo 63: *«El Municipio, para la gestión de sus interés y en el ámbito de sus competencias, podrá promover toda clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad de vecinos.*

2. *El municipio tendrá competencias propias en las siguientes materias:*

- e) *El patrimonio histórico artístico.*
- n) *Las actividades e instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del tiempo libre, el turismo.*
- o) *La participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria...»*

Artículo 68: *Para la gestión de sus intereses, el municipio también podrá ejercer actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a:*

- a) *educación;*
- b) *cultura, juventud y deporte (...)*»

Debe también hacerse mención a lo previsto por la Carta Municipal de Barcelona, que dedica su Capítulo XIII (arts. 113 a 119) íntegramente al tema de Cultura.

En dicha norma, se establece la exigencia a los municipios de proporcionar ofertas culturales que lleguen a los barrios y sean proyectos internacionalmente competitivos; en el artículo 113.2 el contenido de la actividad a desarrollar; en el artículo 114 enumera las áreas de actuación en materia de cultura.

En el artículo 115 de la Carta Municipal, se recoge la figura del **Consell del Patrimoni Cultural de Barcelona**, como «órgano de coordinación integrado paritariamente por representantes de la Generalitat de Cataluña y del Ayuntamiento de Barcelona» enumerando las funciones atribuidas al mismo en los artículos 115.2, 116 y 117.

Es interesante la medida adoptada en el artículo 119, según el cual, «Para conservar y fomentar el patrimonio cultural en el término municipal de Barcelona, en el presupuesto de toda obra pública que lleve a término la Generalitat de Cataluña, el Ayuntamiento de Barcelona o cualquier otra administración territorial de Cataluña se debe incluir una

partida equivalente al 1 por 100 de este presupuesto con la finalidad de financiar los trabajos de enriquecimiento o de conservación del patrimonio referido».

El Instituto de Cultura de Barcelona

Al margen de la completa regulación existente en Barcelona para el tema local, en cuanto a las competencias culturales destaca la creación de un ente para el desarrollo, de forma directa y descentralizada, de los servicios culturales municipales.

La naturaleza y finalidad del Instituto de la Cultura de Barcelona vienen definidas en el artículo 1 de su Estatuto como:

«... un organismo autónomo de carácter económico, con personalidad jurídica propia y patrimonio independiente, creado por el Ayuntamiento de Barcelona para cumplir las finalidades que se determinan en los presentes Estatutos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 237 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña y 40 de la Ley de Régimen Especial de Barcelona (...).»

Según el artículo 3.1 del Estatuto:

«... Al Instituto se le encomienda la organización y la administración de los servicios públicos de cultura, la gestión del patrimonio cultural histórico-artístico y científico de la ciudad, la promoción de las actividades culturales y de ocupación del tiempo de ocio, y la acción de fomento en materia de cultura, para iniciativas tanto públicas como privadas, así como la coordinación con las iniciativas culturales de la sociedad civil.»

Por último, mencionar la existencia del proyecto de elaboración de un Plan específico de actuación en materia de cultura, que está llevando a cabo el Ayuntamiento de Barcelona.

Se trata de un proyecto que parte de un diagnóstico del sector de la cultura, atendiendo a la diversidad de ámbitos en que se subdivide (patrimonio, artes escénicas, etc.) y cuya estructura busca la síntesis en aquellos elementos definitorios del posicionamiento de la ciudad en el contexto internacional. La fase de diagnóstico finaliza con la concreción del objetivo central del plan o la descripción simplificada del modelo de cultura deseado.

7. CONCLUSIONES

Las previsiones en materia de cultura en la Constitución Española y la distribución competencial implican la necesidad de relacionar el establecimiento y garantía de la autonomía local con el posterior desarrollo normativo, tanto a nivel estatal (fundamentalmente la Ley 7/1985), como autonómico (Estatutos de Autonomía y normativa sectorial).

La Ley 7/1985 realiza un expreso reconocimiento de la imposibilidad de definir, desde la legislación de régimen local, las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración Local. Por ello dirige un mandato al Estado y Comunidades Autónomas para que, a través de la legislación sectorial, uno y otras otorguen a las Entidades Locales el protagonismo que su derecho a la autonomía demanda.

Así, la mayoría de Municipios españoles han asumido el ejercicio de la competencia en materia de cultura en todos los sectores que la normativa les permite y en función de su capacidad de gestión; reclamando una mayor intervención en la materia.

En la jurisprudencia consultada, destaca esa fortísima protección al derecho a la cultura reconocido en la Constitución, que únicamente cede posiciones cuando se enfrenta a otros valores que, por su indiscutible prevalencia, requieren de una defensa mayor (ver STC de 5 de abril de 1984).

La ausencia de una delimitación precisa de competencias y funciones conlleva conflictos que los tribunales resuelven defendiendo siempre la actuación de aquella administración que garantice mejor la efectividad de ese derecho a la cultura y su «fomento», ya que en materia de cultura, rige con especial importancia el criterio general de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos previsto en la Carta Europea de Autonomía Local y en la propia Ley 7/1985.

Esa necesidad de cercanía al ciudadano y la asunción de cada vez mayor número de actividades y funciones recomiendan el estudio de fórmulas descentralizadoras de gestión como las del modelo del Ayuntamiento de Barcelona.

8. BIBLIOGRAFÍA

Antonio CALONGE, J. Antonio GARCÍA y Teodosio GONZÁLEZ, *Autonomías y Municipios, descentralización y coordinación de competencias*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valladolid, 1995.

Jesús PRIETO DE PEDRO, *Cultura, Culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

Luis ORTEGA, *El régimen constitucional de las competencias locales*, INAP, Madrid, 1988.

Adolfo POSADA, *Evolución legislativa del Régimen Local en España 1812-1909*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

Estudios sobre la Carta Europea de Autonomía Local, Barcelona, 23-25 de enero de 1992. Ajuntament de Barcelona, 1994.

Juan Manuel ALEGRE ÁVILA, *Evolución y Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico*, Colección Análisis y documentos del Ministerio de Cultura, 1994.

Javier TUSELL GÓMEZ, *La Reforma de la Administración Local en España*, Instituto de Estudios Administrativos, 1973.

Tomás Ramón FERNÁNDEZ y Juan Alfonso SANTAMARÍA, *Legislación Administrativa española del siglo XIX*, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

Santiago MUÑOZ MACHADO y otros, *Tratado de Derecho Municipal I*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1988.

** Página Web del Ayuntamiento de Barcelona.

III. Jurisprudencia

