

“La cultura como bien básico y su traslación a un sistema público de cultura”

Autores: *Jesús Prieto de Pedro, Roger Dedeu Pastor, María Lorenzo Moles, Isabel Santamaría Díaz.*

Organización: *Fundación Gabeiras para el Derecho y la Cultura.*

Contacto: info@fundaciongabeiras.com

Palabras clave: *cultura bien básico sistema público*

1.- Introducción.

La declaración de la cultura como bien básico y de primera necesidad ha de analizarse tanto desde una perspectiva constitucional, puesto que el derecho a la cultura es un derecho fundamental protegido como tal en la Constitución; como desde un punto de vista administrativo, concretando las repercusiones de tal declaración en las actuaciones de las Administraciones Públicas de protección, fomento y facilitación de la vida cultural.

Ambas perspectivas confluyen en la necesidad de un sistema público de cultura que integre todo el arco competencial: desde la propia organización de las Administraciones y sus recursos hasta los mecanismos garantizadores del acceso a la cultura y a la participación en su crecimiento, pasando por un modelo de financiación amplio y adecuado a las necesidades del sector. Y este sistema ha de desarrollarse en nuevos cuerpos legislativos.

La presente ponencia pretende ahondar tanto en la declaración de la cultura como bien básico, como en sus consecuencias prácticas en la definición de un sistema público de cultura -y del marco legislativo correspondiente- que de sentido a tal reconocimiento.

2.- Metodología de investigación.

A) Aproximación al concepto de la cultura como bien básico y de primera necesidad.

La declaración de la cultura como bien básico y de primera necesidad se introdujo en el artículo 1.5 de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, mediante la Ley 14/2021, de 11 de octubre, que modificaba el Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, en el entorno de medidas económicas aprobadas por motivo de la pandemia.

Dicha declaración, en una primera aproximación, ha de situarse en su posición jerárquica en el texto constitucional; y también atender a la propia ontología del concepto de bien básico,

concibiendo tales bienes como aquellos necesarios para la procura de una existencia satisfactoria y digna.

i) La cultura en la Constitución de 1978: su protección y el reparto de competencias por su atribución de esencialidad.

El alcance de la eficacia jurídica de tal declaración ha de incardinarse en el reservado para los derechos protegidos por nuestra Constitución. El artículo 44 establece que los “*poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho*”, y esa encomienda supone el núcleo central de la protección de la cultura en la Constitución, y de la que derivan el resto de los derechos culturales incluidos en ella.

Así, en el Título I Capítulo 2º Sección 1ª, de los derechos fundamentales y las libertades públicas, se fija el derecho a la libertad de creación (art. 20) y el acceso a la cultura de los presos (art. 25). Y, además, en dicho Título I están incluidos: la protección del patrimonio cultural (art. 46); el desarrollo cultural de los jóvenes (art. 48), y de las necesidades culturales, de salud, de vivienda y de ocio de las personas mayores (art. 50).

El artículo 149.2 fija que, sin perjuicio de las competencias autonómicas, el servicio de la cultura será un deber y una atribución esencial del Estado. Este artículo tiene su precedente en el artículo 48 de la Constitución de la República de 1931, siendo una encomienda que no se hace de manera tan explícita en ningún otro lugar de la Constitución de 1978.

En cuanto a la calificación de esencial, el artículo 28 CE ya deja un indicio del significado de esa esencialidad, puesto que en un caso como la huelga deberán establecerse por ley “*las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad*”.

Respecto a la confluencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Tribunal Supremo en la sentencia 49/1984, de 5 de abril, concluyó del análisis de los artículos 148 y 149 de la Constitución que la “*cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de «fomento de la cultura». Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 de la C.E. 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".

Establece por tanto la Constitución un sistema de concurrencia plena en relación con el fomento y la promoción de la cultura, en el cual han de incluirse también -tal y como apunta el Tribunal Supremo- a los entes locales, de acuerdo con la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en la que se establecen las competencias y gradúa los servicios mínimos según el tamaño de los municipios.

ii) El sentido público de la cultura como bien básico

La definición de la cultura como bien básico, en el plano teórico, entronca con el concepto de "*procura existencial*" del alemán Ernst Forsthoff, entendida como la obligación de la Administración Pública de cumplir con la provisión de los bienes y los servicios necesarios para que la existencia del individuo sea digna y adecuada.

Esa necesidad existencial de la cultura no se puede desgajar del principio de dignidad humana, cuyo corolario es el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Ambos encuentran su reflejo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 27) y en el artículo 10 de la Constitución. Y ha de ejercitarse con base en el principio de igualdad (artículo 14 CE), puesto que en su dimensión colectiva la cultura es además un instrumento de cohesión social que alimenta la riqueza que nos da la diversidad.

Pero esa concepción de necesidad de la cultura no ha de quedarse en un marco teórico, puesto que las consecuencias públicas son directas e insoslayables: un bien necesario es un bien que la Administración Pública debe proteger, garantizar, y promover.

B) Desarrollo del sistema público de cultura

Toda la exposición legislativa y teórica previa no puede quedarse en un reconocimiento pasivo, y como exponíamos, ha de ser una obligación de las Administraciones -central y territoriales, según el reparto competencial concurrente- su fomento y salvaguarda.

Pero dicha proactividad administrativa ha de enfocarse desde la propia conceptualización de la cultura como bien básico, lo que significa asimilarlo al resto de bienes y servicios esenciales y articular, en consecuencia, un sistema público de cultura.

Un sistema público de cultura supone la organización sistemática de los recursos que el conjunto de Administraciones posee y ha de poner a disposición de la cultura. Entendiendo que dicho sistema debe concebirse de una manera integral: incluyendo tanto las infraestructuras necesarias para el fomento y apoyo al sector, como las garantías para la protección del ejercicio de los derechos culturales de los ciudadanos y las ciudadanas.

Además, no puede eludirse que, la concepción de tal sistema implica una organización de los recursos públicos dedicados a cultura en un sentido amplio, incluyendo tanto la propia estructura de la Administración, en cuanto a sus medios institucionales y de personales; como la simplificación de los trámites para los sujetos del sector cultural en el ejercicio de sus derechos y obligaciones con las Administraciones.

La sistematización, además, instrumentaliza la obligación de garantizar por los poderes públicos la libertad y la autonomía de la vida cultural, su ejercicio y el acceso a la misma. Asimismo, permite blindar los instrumentos de financiación necesarios, tanto subvenciones y ayudas, como incentivos fiscales y de mecenazgo.

3.- Conclusiones.

La declaración de la cultura como bien básico y de primera necesidad que se introdujo en el artículo 1.5 de la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas, no puede quedarse en una afirmación vacía de contenido. Su alcance y eficacia es la prevista para los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, y el reparto competencial concurrente previsto en el texto constitucional supone que las Administraciones Públicas -central, autonómicas y locales- deben trabajar en pos de su protección, fomento y garantía.

Además, la conceptualización de la cultura como bien básico, significa asimilarla al resto de bienes y servicios esenciales y articular, en consecuencia, un sistema público de cultura. Un sistema público de cultura que supone, en definitiva, corporeizar la obligación pública respecto a la cultura, armarla, y situarla en el lugar que le corresponde en el ejercicio de las funciones básicas y esenciales de la Administración.