

# Cultura y descentralización

Luciano Parejo Alfonso

*Catedrático de Derecho Administrativo*

*Universidad Carlos III de Madrid*

2013

CUADERNOS DE DERECHO DE LA CULTURA nº 1

**Director de la colección:**

Marcos Vaquer Caballería (UC3M)

**Consejo Editorial:**

Icíar Alzaga Ruiz (UNED)

Domenico D'Orsogna (Università di Sassari, Italia)

Javier García Fernández (UCM)

Luciano Parejo Alfonso (UC3M)

Francisco Piñón (Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina)

Jesús Prieto de Pedro (UNED)

Honorio Velasco Maíllo (UNED)

**Secretaria de redacción:**

Raquel Rivera

*Cuadernos de Derecho de la Cultura* quiere ser un portal abierto para la difusión de los mejores trabajos de investigación que se desarrollan en el seno del Instituto, así como de otros estudios y colaboraciones externas que merezcan ser publicados. Para garantizar su calidad, los originales cuya publicación se nos proponga serán sometidos a una evaluación ciega por pares. Con objeto de favorecer su máxima difusión y visibilidad, se ofrece en acceso abierto en el repositorio institucional de la Universidad Carlos III, *e-Archivo*, bajo una licencia *Creative Commons*, de modo que estos *Cuadernos* sean accesibles a todos en todas partes.



Esta obra se encuentra sujeta a la licencia Creative Commons  
Reconocimiento – NoComercial – SinObraDerivada

Disponible en e-Archivo: <http://hdl.handle.net/10016/17624>

Edita:

INSTITUTO INTERUNIVERSITARIO PARA LA COMUNICACIÓN CULTURAL  
UC3M-UNED

C/Madrid 126, 28903 Getafe (Madrid) España

Despacho 15.1.59 Correo-e: [icultura@pa.uc3m.es](mailto:icultura@pa.uc3m.es)

Tel.: (+34) 91 624 57.81 Fax: (+34) 91 624 57.37

<http://www.uc3m.es/iicc>

## ÍNDICE

	Pág.
<a href="#"><u>I. Cultura, sociedad y Estado</u></a>	3
<a href="#"><u>II. Pluralismo cultural y construcción del Estado</u></a>	9
<a href="#"><u>III. El caso español como ejemplo de Estado compuesto que institucionaliza una comunidad política culturalmente plural</u></a>	13
<a href="#"><u>IV. Cultura y organización estatal descentralizada</u></a>	25

**Resumen:**

En el marco del Estado, entendido aquí como sistema cultural que enmarca y garantiza la cultura o, en su caso, las culturas de la comunidad que institucionaliza, este trabajo analiza como la idea cultura reposa necesariamente sobre el pluralismo y la descentralización. Pluralismo que implica tanto la libertad y, por tanto, la organización social descentralizada, así como la construcción asimismo descentralizada del poder estatal constituido. Solo así se logra la interacción y combinación armónicas de la sociedad y de dicho poder en el proceso continuado de realización de la cultura como valor y bien jurídicos.

El pluralismo cultural no es contradictorio ni con la construcción del Estado sobre la base de la unidad política, ni con la existencia en el seno de aquél de una cultura común, según acredita el estudio del sistema previsto en la Constitución española de 1978.

**Palabras clave:**

Estado, cultura, descentralización.

**Abstract:**

In the frame of the idea of the State understood as a system ensuring culture or, where appropriate, institutionalizing community culture, this paper aims to analyze how the notion of culture necessarily dwells on pluralism and decentralization. Pluralism implies freedom and, therefore, both a decentralized social organization and a decentralized construction of state power. Only then a harmonic interaction and combination between society and power in the continuing process of realization of culture as a legal value can be achieved.

Cultural pluralism is not in contradiction neither to state-building on a basis of political unity, nor to the existence within the state of a common culture, according to a study of the cultural system of the Spanish Constitution of 1978.

**Keywords:**

State, Culture, Decentralization.

## Cultura y descentralización

Luciano Parejo Alfonso  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universidad Carlos III de Madrid

### I. Cultura, sociedad y Estado

La cultura es, al mismo tiempo, i) la acción de cultivo y ejercicio de las potencialidades humanas de conocimiento, interpretación y configuración del mundo natural y social; ii) el resultado o efecto, en cada momento, de esa acción; y iii) el reconocimiento y, por tanto, el homenaje tributado a este resultado o efecto (los logros, las creaciones culturales) en testimonio de su excelencia (de ahí justamente que el campo semántico del sustantivo culto comprenda los fenómenos cultural y religioso; y también que en algunos países el Ministerio del ramo se denomine del Culto).

Se trata de un fenómeno que, de un lado, presenta una doble dimensión individual y colectiva o grupal y, de otro, es total o indivisible, es decir, holista<sup>1</sup>. Tiene, pues, presencia en todos los ámbitos y aspectos de la vida social y constituye una de las dimensiones de ésta.

Se entiende así la peculiaridad que desde el punto de vista jurídico presenta la cultura: es parte indisociable de la ordenación social, tiene relevancia para la organización política (la construcción destinada a asegurar los sistemas sociales) y es objeto de la acción de los poderes públicos constituidos en el proceso continuado de integración social, de reproducción del orden social establecido. Es importante a este efecto recordar que las Constituciones contemplan a la persona, de forma inescindible,

---

<sup>1</sup> En este sentido J. Prieto de Pedro, *Cultura, Culturas y Constitución*, Ed. Congreso de los Diputados y Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1993, pág. 255.

en su individualidad y su pertenencia a grupos sociales. Baste con dos ejemplos: el artículo 2 de la italiana declara que la República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, ya sea como individuo, ya sea en las formaciones sociales donde desenvuelve su personalidad; y la española, de forma menos clara, pero igualmente contundente, erige en su artículo 10.1 el valor del <<personalismo social>> (la dignidad de la persona, los derechos que le son inherentes y el libre desarrollo de la personalidad en el respeto a la Ley y a los derechos de los demás) nada menos que en el fundamento mismo del orden político y la paz social, imponiendo a los poderes públicos, en su artículo 9.2, el deber de promover las condiciones para la realidad y la efectividad de la libertad y la igualdad del individuo y los grupos en que se integra y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida no sólo política, económica y social, sino también precisamente cultural. Es cierto que en la definición o determinación del Estado constituido y de los valores últimos que lo presiden e informan no suele haber –y no la hay en el caso de las dos Constituciones citadas- una referencia expresa a la cultura. Pero ello obedece sin duda al hecho elemental de que el propio Estado es expresión de la correspondiente cultura.

Jurídicamente, pues, la cultura es simultáneamente:

i) Un valor, un bien constitucionalmente protegido estrechamente vinculado a desarrollo de la personalidad en libertad, que incide decisivamente en la ordenación social y condiciona, en cuanto fin, la acción de todos los poderes públicos constituidos.

ii) Un conjunto de instituciones instrumentales respecto de dicho valor, es decir, que está al servicio de éste: los derechos individuales en que se plasma la libertad y los derechos reconocidos a los grupos y las comunidades, que resultan indispensables (incluso en su dimensión objetiva y en cuanto <<ambiente>> o <<contexto>> adecuado) para asegurar la creación, la difusión, la reproducción y la transmisión de la cultura.

iii) Un acervo de cosas, materiales e inmateriales, merecedoras de tutela para su preservación, conservación y mejora: el patrimonio cultural en cada momento decantado; patrimonio, que es decisivo para la retroalimentación del

ciclo cultural, en cuanto contribuye a la identidad individual y colectiva y constituye la base de la acción cultural, de la continua recreación de la cultura.

De donde se sigue que la cultura surge desde luego de la vida social espontánea, pero sin por ello dejar de ser objeto de la acción colectiva organizada políticamente, es decir, estatal. Cabe decir que de igual modo que allí donde hay organización hay Derecho, allí donde hay una comunidad políticamente organizada hay cultura. En palabras del Tribunal Constitucional español (STC 49/1984), positivamente valoradas por la doctrina: 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 podría añadirse que de otras comunidades, pues *allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la que las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias*.

Todo Estado es, consecuentemente, Estado de cultura en sentido lato. En sentido pleno y propio, sin embargo, sólo puede ser tal aquél en que se cumpla el presupuesto indispensable para ello: el reconocimiento y la garantía de la libertad como lógica consecuencia de la afirmación de la dignidad de la persona. Pues sólo la libertad permite a la persona el despliegue de su personalidad que implica el cultivo personal, es decir, la educación y la formación para el conocimiento y la creatividad críticas. Y, a su vez, tal despliegue requiere inexcusablemente un preciso contexto de interacción social igualmente libre: un ambiente cultural determinado y adecuado.

Dicho queda así que el presupuesto mismo del Estado de cultura es el pluralismo, que únicamente se da donde hay libertad. En las Constituciones no suele consagrarse el específico principio del pluralismo cultural, lo que en modo alguno priva a éste de su condición fundamental, toda vez que implícito aquél en los principios más amplios (éstos sí consagrados expresamente) de libertad (inherente al Estado de

Derecho) y de pluralismo político (inherente al Estado democrático)<sup>2</sup>. Recuérdese en este preciso contexto como la Constitución española, que comienza proclamando en su artículo 1.1 el Estado social y democrático de Derecho presidido por los valores de la libertad, igualdad, pluralismo y justicia, en su artículo 9.2 asume como objetivo (de cuya consecución hace responsable a los poderes constituidos) la participación plena y efectiva de todos en la vida colectiva, evidentemente plural, que adjetiva de política, económica, *cultural* y social, y prescribe por ello, en su artículo 20.3 y con ocasión de la regulación de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público, el respeto del *pluralismo de la sociedad* y de las diversas lenguas de España.

Cae por su propio peso que el cultivo y florecimiento de la cultura (las culturas) demanda una ordenación social radicalmente descentralizada, en el sentido de articulada sobre la base de la libertad y, en concreto, de los siguientes elementales derechos-libertades precisos para la efectividad y plenitud de aquélla:

i) Derecho-libertad ideológica, religiosa y de culto.

ii) Derecho-libertad de expresión y difusión de pensamientos, ideas y opiniones por cualquier medio.

iii) Derecho-libertad de creación literaria, artística, científica y técnica, acompañado de los derechos de propiedad –patrimoniales o no- instrumentales para la incentivación de la creación –autoría, explotación económica- y vinculados desde luego con la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad.

iv) Derecho-libertad de enseñanza y de cátedra, así como de creación de centros, con garantía (para la creación y el mantenimiento de un espacio neutral de búsqueda de la verdad en libertad) siquiera sea de la autonomía de los centros superiores de transmisión y creación críticos del conocimiento.

v) Derecho-libertad de comunicación y recepción de información por cualquier medio de difusión.

---

<sup>2</sup> Para P. Háberle, *Kulturstaatlichkeit und Kulturverfassungsrecht*, Darmstadt, 1982, pag. 48, el pluralismo cultural es el contrapunto de la unidad jurídica y económica.

La efectividad de estos derechos-libertades requiere empero la de derechos igualmente fundamentales y más complejos (por hacer referencia ya más directamente a la socialidad de la persona y tener por ello el carácter, además, de deberes-responsabilidades sociales), la cual depende ya de la acción interventora-prestadora de los poderes públicos. Se trata, en particular de:

vi) El derecho a la educación.

vii) El derecho a la formación moral (y, en su caso, religiosa) acorde con las propias convicciones.

viii) El derecho de participación en la vida colectiva en igualdad de condiciones y sin sufrir discriminación ilegítima alguna.

ix) El derecho de agrupación social conforme a las propias convicciones y tradiciones (derecho de asociación).

x) El derecho de disfrute del medio ambiente natural.

xi) El derecho de uso y disfrute del patrimonio cultural (incluida la lengua propia)

En suma: en el marco de la civilización occidental y en el seno del Estado, entendido como sistema cultural que enmarca y garantiza la cultura (en su caso, las culturas) de la comunidad (en su caso, las comunidades) que institucionaliza, la cultura reposa necesariamente sobre el pluralismo (que implica la libertad y, por tanto, la organización social descentralizada) y demanda, en consecuencia, la construcción asimismo descentralizada del poder estatal constituido. Pues solo así se logra la interacción y combinación armónicas de la sociedad (los individuos y los grupos en que éstos se integran) y dicho poder (la estructura estatal en sentido estricto) en el proceso continuado de realización de la cultura como valor y bien jurídicos.

M. S. Giannini<sup>3</sup> ha descrito de modo certero la transformación del Estado actual, no obstante la permanencia de su función <<representativa>> de la colectividad o comunidad correspondiente, en un cuerpo articulado en el que cada pieza componente es, al igual que el individuo mismo, titular de poder político y actúa políticamente incluso prescindiendo del <<Estado-ente>> y, más aún, contra éste (sin por ello incurrir en comportamientos jurídicamente prohibidos). El término Estado se refiere así no tanto a un ente, una estructura de poder, como más bien a una pluralidad reconocida de <<entidades de referencia>> y, por tanto, una pluralidad de poderes públicos expresivos de la colectividad-comunidad (con la consecuencia de la pérdida por el estado-ente del monopolio del poder). En expresión acuñada por la doctrina jurídico-pública alemana, aquí pertinente, el Estado se ha tornado <<policéntrico>><sup>4</sup> por el hecho mismo de que la comunidad por el institucionalizada se expresa en una multiplicidad de poderes de muy diverso tipo (constitutivos de los centros de referencia de intereses asociativos, grupales y comunitarios, incluso territoriales). Un policentrismo cuya coherencia queda asegurada, empero, por la permanencia del Estado-ente o -estructura como centro superior de referencia, al confluir en él todos los demás centros de referencia colectivos.

Estas características del Estado actual en modo alguno son incompatibles con la situación de la decisión sobre el modelo de la ordenación social en el punto superior de referencia correspondiente, por tanto, a la comunidad más amplia y de carácter político, incluso si ésta se organiza o estructura sobre el principio de centralización. Pues la mayor amplitud del marco de referencia asegura y favorece al máximo los presupuestos y las condiciones del pluralismo cultural. Éste no es por ello contradictorio ni con la unidad política formalizada por el Estado, ni con la existencia de la que J. Prieto de Pedro denomina <<cultura común>>, entendida ésta por supuesto de modo diferente a la homogeneidad cultural, determinada por la asimilación a la cultura dominante, identificada con la del Estado-comunidad política y asegurada e impuesta por éste. El

---

<sup>3</sup> M. S. Giannini, *L'Amministrazione Pubblica dello Stato Contemporaneo*, Vol. I del Trattato di Diritto Amministrativo (Dir. G. Santaniello), Ed. Cedam, Padua 1988, págs. 67 y sgs.

<sup>4</sup> W. Brohm, "Administración y Jurisdicción Contencioso-administrativa como mecanismos de regulación en un sistema policéntrico de producción del Derecho", *Documentación Administrativa* núm. 234, pp. 115 y ss.

Estado español actual constituye un buen ejemplo a este respecto, como tendrá ocasión de comprobarse.

## **II. Pluralismo cultural y construcción del Estado**

En consecuencia, el pluralismo cultural no es contradictorio ni con la construcción del Estado sobre la base de la unidad política, ni con la existencia en el seno de aquél de una cultura común (en la terminología acuñada por la doctrina constitucional –STC 17/1991- para designar la correspondiente a la comunidad política aludida como <<España>> en el artículo 1.1 de la Constitución de 1978). Más aún: la afirmación de la unidad del Estado puede ser (y así es en el caso español, que a estos efectos puede reputarse paradigmático) cabalmente expresión de esa cultura común, sólo que entendida en términos que no implican homogeneidad cultural, es decir, no exigen la asimilación a la cultura dominante (asumida como la del Estado y asegurada e impuesta por éste).

La regulación uniforme de los presupuestos y condiciones antes expuestos (los correspondientes derechos y libertades básicos), a título de orden social de referencia y marco comunes, es requisito asimismo de la igual dignidad de las culturas (como fenómenos colectivos); igual dignidad que resulta de suyo del pluralismo cultural basado en la libertad de la persona, que comportan inexcusablemente la de la inserción de ésta en colectivos, grupos y comunidades (en consecuencia diversos). En cuanto reclama de suyo un <<sistema social abierto>>, esta libertad es radicalmente incompatible, en efecto, con cualquier jerarquización cultural y, por tanto, también con la asimilación cultural, desde luego con la impuesta. De esta suerte, el principio de igual dignidad de las culturas opera en un doble sentido: hacia el interior como hacia el exterior de las comunidades políticas estatales.

Hacia el exterior y en el plano de las relaciones internacionales convencionales o clásicas, dicho principio aparece recogido en el artículo 1 de la Declaración de los Principios de Cooperación Cultural Internacional de 4 de noviembre de 1966 propiciada

por la UNESCO: toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos. Y en el plano de los procesos de integración supranacional se manifiesta en la afirmación de la preservación de la riqueza de las culturas representadas-institucionalizadas por los Estados miembros (concepto al que es inherente la atribución a dichas culturas de idéntico valor) como condición de viabilidad de las nuevas estructuras supranacionales, limitadas justamente a los elementos comunes a todos dichos miembros. Ejemplo también paradigmático en este contexto es la Unión Europea, en cuanto que:

- i) Descansa en la compartición por los Estados miembros de los elementos esenciales de la ordenación social, concretamente los derechos-libertades antes identificados como presupuestos-condiciones para el desarrollo de la cultura. Los dos primeros números del artículo 6 del Tratado de Unión Europea, suscrito en Maastricht en 1992 y modificado en Ámsterdam en 1997, es concluyente a este respecto cuando determina:

<<1. La Unión *se basa en* los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, *principios que son comunes a los Estados miembros.*

La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y tal y como resultan de las *tradiciones constitucionales comunes* a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario>>.

- ii) Asume, por ello y en el número 3 del mismo artículo 6 del Tratado citado, el respeto a la *identidad nacional de sus Estados miembros*; identidad, con la que está aludido no sólo el sistema político-jurídico, sino también el sistema cultural, como afirma el reiterado reconocimiento que el Tratado hace de la diversidad nacional y regional de las culturas de los Estados miembros en los apartados 1 y 4 de su artículo 151.

Hacia el interior de cada comunidad política articulada constitucionalmente, la igual dignidad de las culturas se traduce en la protección de éstas tal cual son, es decir, en función de las características mismas de la amplitud y densidad culturales de los grupos existentes en el seno de la correspondiente comunidad política estatal, bien se trate de grupos pertenecientes a la sociedad misma –grupos voluntarios-, bien se trate de grupos decantados en verdaderas comunidades, incluso territoriales y presentes en la estructura estatal –grupos <<naturales>>, históricos, etc...

El grado de descentralización del orden social e, incluso, de la organización del poder público definidos constitucionalmente es siempre, pues, una función dependiente de la entidad de los grupos reconocidos, admitidos o establecidos, entre los que cabe diferenciar los siguientes:

**2.1. Grupos-asociación.** Su reconocimiento y garantía aparecen referidos siempre exclusivamente a su espacio interior propio, es decir, al acotado por sus fines lícitos conforme al ordenamiento jurídico de que se trate.

Estos grupos sociales plantean en todo caso la cuestión de las minorías. Pues su existencia y funcionamiento generan de suyo una específica tensión entre la persona-individuo y su autonomía y el grupo y su cohesión.

**2.2. Grupos-comunidades históricos, étnicos, lingüísticos, etc...** El espacio propio de éstos depende siempre de la composición misma de la comunidad política global y de la entidad del grupo-comunidad de que se trate.

Cuando en el seno de la aludida comunidad política global solo exista un grupo-comunidad o, todo lo más, unos pocos grupos-comunidades diferenciados cuyo peso en aquélla sea relativamente pequeño, la cuestión del espacio de estos últimos se ofrece

igualmente en términos de respeto a las minorías. Si bien ahora a la tensión interior (persona-individuo respecto al grupo-comunidad) se añade la que media entre éste y la comunidad política global en términos de autoafirmación (respeto)-asimilación. De suerte que aquí la descentralización, es decir, el reparto del poder sirve a la conservación de un pluralismo cultural que en modo alguno pone en cuestión la básica o sustancial homogeneidad de la referida comunidad política global. América aporta numerosos ejemplos de esta específica solución descentralizadora para la garantía del pluralismo cultural: Argentina<sup>5</sup>, Brasil<sup>6</sup>, Colombia<sup>7</sup>, Cuba<sup>8</sup>, El Ecuador<sup>9</sup>, El Salvador<sup>10</sup>, Guatemala<sup>11</sup>, Haití<sup>12</sup>, Honduras<sup>13</sup>, México<sup>14</sup>, Panamá<sup>15</sup>, Paraguay<sup>16</sup>, Perú<sup>17</sup> y Venezuela<sup>18</sup>.

---

<sup>5</sup> Las autoridades proveerán a la preservación del patrimonio natural y cultural (art. 41 de la Constitución de 1994).

<sup>6</sup> Reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a su propia cultura (art. 231 de la Constitución de 1988).

<sup>7</sup> Los integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural (art. 68 de la Constitución de 1991).

<sup>8</sup> Atribución de competencia a las Asambleas Locales, en los arts. 103 y 105 de la Constitución de 1976, para desarrollar y satisfacer las necesidades culturales de la colectividad territorial

<sup>9</sup> Reconocimiento a los pueblos indígenas del derecho a mantener, desarrollar y fortalecer su identidad y tradiciones en lo espiritual, cultural y lingüístico (art. 84 de la Constitución de 1979).

<sup>10</sup> Inclusión de las lenguas autóctonas en el patrimonio cultural (art. 62 de la Constitución de 1996).

<sup>11</sup> Reconocimiento de derechos culturales individuales y colectivos y, en espacial, el derecho a la identidad cultural de acuerdo con los correspondientes valores, lenguas y costumbres, con particular mención del pluralismo étnico y cultural por relación a las comunidades mayas (arts. 58 y 66 de la Constitución de 1985, respectivamente).

<sup>12</sup> Reconocimiento del bilingüismo criollo-francés (art. 5 de la Constitución de 1987).

<sup>13</sup> Declaración de la preservación y el estímulo de las culturas nativas y las genuinas expresiones del folklore popular como función del Estado (art. 173 de la Constitución de 1982).

<sup>14</sup> Reconocimiento del pluralismo cultural derivado de las comunidades indígenas, con previsión de la protección legal del desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social (art. 4 de la Constitución de 1917).

<sup>15</sup> Reconocimiento de la importancia de las culturas aborígenes, con inclusión de la garantía de la educación bilingüe de los pertenecientes a ellas (art. 84 de la Constitución de 1972).

<sup>16</sup> Reconocimiento del guaraní como lengua oficial junto al español, así como de la educación bilingüe en el art. 77 de la Constitución de 1992.

<sup>17</sup> Declaración de la preservación y el estímulo de las culturas nativas como función estatal (art. 17 de la Constitución de 1993).

<sup>18</sup> Reconocimiento a los pueblos indígenas del derecho a mantener y desarrollar su identidad étnica y cultural. El Estado fomentará la valoración y difusión de las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, los cuales tienen derecho a una educación propia y a un régimen educativo de carácter intercultural y bilingüe, atendiendo a sus particularidades socioculturales, valores y tradiciones (art. 121 de la Constitución de 1999).

A medida que el pluralismo cultural derivado de este tipo de grupos-comunidades se hace más denso, la respuesta constitucional se va acercando a la demandada por los grupos-comunidades territoriales, que se aborda a continuación.

**2.3.Comunidades Grupos territoriales:** Es decir, comunidades territoriales, tanto las derivadas de la vecindad en virtud de la forma de asentamiento en el territorio (Municipios, entidades locales), como dotadas de identidad propia histórico-cultural (en particular lingüística).

En este caso el fenómeno grupal tiende a tener reflejo en la construcción estatal misma, traduciéndose en una descentralización o un pluralismo específicos del poder público estatal. Es el que aquí precisamente debe centrar nuestra atención.

### **III. El caso español como ejemplo de Estado compuesto que institucionaliza una comunidad política culturalmente plural**

España proporciona un buen ejemplo de respuesta a este tipo de fenómeno interno. La vigente Constitución de 1978 dedica por ello, al igual que la portuguesa y a diferencia de las restantes Constituciones europeas, una gran atención a la cultura, en su parte organizativa, pero también en la dogmática.

Esta especial atención no es de extrañar cuando se trata del diseño de la organización del Estado. Pues en los Estados con fuerte descentralización territorial, como el español, la cultura, en cuanto <<materia>> objeto de la acción del poder público, suele estar atribuida a las entidades territoriales internas (el modelo europeo es aquí la República Federal Alemana)<sup>19</sup>. Mas sorprendente es, sin embargo, la atención

---

<sup>19</sup> Sobre la repercusión de la cultura en la organización de los Estados italiano, francés y español, véase A. Colassio, "Centralización y descentralización en las políticas culturales: Italia, Francia y España", *Autonomies* núm. 11, págs. 49 y sgs.

que el constituyente presta a la dimensión cultural a la hora de la definición del orden social, en la que sin duda se manifiesta el valor otorgado a la <<materia>><sup>20</sup>.

De esta suerte, en la Constitución:

i) Se alude a la cultura o a alguna de sus manifestaciones concretas: en el preámbulo, en diez preceptos de la parte dogmática (arts. 3.3; 9.2; 20.1, b) y c); 20.3; 25.2; 44; 46; 48 y 50) y en ocho de la parte organizativa (arts. 143.1; 148.1, 15º, 16º y 17º; 149.1, 9º, 17º y 28º y 149.2).

ii) Se establece, como ha señalado Pizzoruso<sup>21</sup>, una verdadera <<constitución cultural>>, pues no obstante la cantidad y la heterogeneidad de los preceptos con referencias culturales, todos ellos aparecen presentan una trabazón suficiente para hacerles formar un conjunto articulado y dotado de sentido.

iii) Se define, en consecuencia, un verdadero <<sistema cultural>>. Pues la dispersión de los preceptos aludidos a lo largo del texto constitucional (que evidentemente presenta diversa textura en sus diferentes partes, desde el preámbulo, pasando por la complejidad interna de la parte dogmática [derechos-libertades dotados de tutela reforzada, derechos-libertades dotados solo de tutela ordinaria y principios rectores de la política social y económica dotados de una tutela específica y compleja, sobre la que aún no existe pleno consenso], hasta la parte organizativa) no impide ciertamente su reconducción a sistema. Porque la aludida dispersión es coherente con la naturaleza misma de la cultura, que no es tanto una <<materia>> (en el sentido de <<sector>> acotado por el constituyente para cumplir la operación de asignación de competencias entre los distintos poderes constituidos), como un <<valor>> y, por tanto un fin de la entera comunidad política constituida.

---

<sup>20</sup> Un análisis, en relación con la descentralización en Francia, del descuido de la cultura a la hora de la organización de la acción de la estructura total del Estado en P. Baleynaud, *La culture: l'oubliée de la décentralisation?*, págs. 149 y sgs.

Así pues, al igual que los valores superiores de que habla el artículo 1.1 de la norma fundamental (libertad, igualdad, pluralismo político y justicia) y que el <<progreso económico-social>> de que habla el preámbulo (en el que figura, por cierto, junto con el <<progreso de la cultura>> a los efectos de asegurar a todos una digna calidad de vida), la cultura puede y debe ser tutelada mediante desde luego el reconocimiento y la efectividad de derechos individuales, pero también el desarrollo de políticas públicas, es decir, la acción estatal en sus diversas formas y todas las fases – legislativa, ejecutiva o judicial- de la gestión de los asuntos públicos. Y en el contexto de dichas políticas públicas, a su vez, en términos tanto de políticas estrictamente culturales, como de la interiorización por cualesquiera políticas públicas de los requerimientos de la cultura, es decir, la consideración por dichas políticas –cualquiera que sea su objeto- de la dimensión cultural.

En definitiva: la condición de <<valor>> de la cultura justifica la transversalidad de su tratamiento constitucional.

En este tratamiento constitucional pueden diferenciarse, por de pronto, dos dimensiones: i) el patrimonio cultural; y ii) el progreso de la cultura.

El patrimonio cultural, que reduccionistamente cabe calificar como dimensión estática de la cultura, trae causa de un doble legado (en continua actualización). De un lado, el de orden jurídico-político, naturaleza racional y vocación universal consistente en los derechos individuales humanos constitucionalizados como fundamentales (y libertades públicas), que son herederos principalmente de la Revolución francesa. Y, de otro lado, el de orden étnico-cultural, es decir, autóctono, plasmado en las tradiciones, lenguas e instituciones y restantes manifestaciones y creaciones culturales propias. Los dos tipos de patrimonio son objeto de idéntica protección constitucional como consecuencia de la adopción de un modelo equidistante entre el Estado-nación o la

---

<sup>21</sup> A. Pizzoruso, “Los principios de protección de la persona y del ambiente. La «constitución cultural»”,

nación política y la nación de cultura; modelo, que asume e integra estos dos planteamientos. Así se manifiesta en el uso tanto de las expresiones <<voluntad popular>> (preámbulo) y <<pueblo español>> en singular (art. 1.2), como de <<pueblos de España>> en plural (preámbulo; art. 46), la segunda de las cuales alude a grupos-comunidades en las que destaca precisamente la dimensión cultural. Pues a ellos se atribuye justamente la titularidad del patrimonio histórico, cultural y artístico.

La alusión constitucional al progreso cultural, la dimensión <<dinámica>> de la cultura, significa sin duda la asignación a la cultura de un papel básico en el desarrollo de la personalidad individual y social en el seno de los diferentes grupos y comunidades que integran al individuo (como señala el art. 9.2). De ahí justamente que la referencia a dicho progreso se haga en el preámbulo junto al progreso económico y social, conceptuándose ambos progresos (entendidos así conjuntamente indispensables) como presupuestos de la calidad de vida. Siendo la procura de ésta, a su vez, el fin mismo del Estado, es claro que a éste se asigna la responsabilidad, en lo que ahora interesa, de promover o tutelar la cultura, es decir, de favorecer su dinámica propia.

Del tratamiento de ambas dimensiones de la cultura resulta con claridad la asunción por el texto constitucional de una posición calificable como de <<optimismo cultural>>, cuyas raíces se sitúan aún en la tradición de la ilustración y no aparecen contagiadas por la corriente actual de desengaño irracionalista.

Importa resaltar, empero, que ese tratamiento se produce en el contexto o marco de una diversidad integradora y, por ello, capaz de articularse en una verdadera unidad cultural. El preámbulo de la Constitución habla, en efecto, de una nación constituida en un (único) Estado, que, si promotor del progreso de la cultura (en singular), ha de actuar en tal sentido protegiendo a todos los pueblos de España (el otro nombre de aquella nación) en el ejercicio de <<sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones>>. Por tanto: el progreso se predica de una cultura no monolítica, sino precisamente compleja

por plural o, mejor, de un conjunto armónico de culturas, tantas como pueblos componen España.

No obstante los términos de estas enfáticas proclamaciones constitucionales liminares, el pluralismo cultural no se enuncia ni consagra luego de modo específico y expreso en el texto dispositivo. Pero es deducible del valor superior del pluralismo (político) y de sus concretas aplicaciones en el ámbito cultural: la cooficialidad (en las respectivas Comunidades Autónomas y de conformidad con sus Estatutos de Autonomía) de <<las demás lenguas españolas>> y el especial respeto y protección debidos a la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España en tanto que patrimonio cultural (art. 3.2 y 3), así como la garantía de la conservación y el enriquecimiento <<del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran>> (art. 46). El pluralismo cultural es, por demás, un principio no sólo sustantivo, sino organizativo y, por ello, fundamentador e inspirador de la descentralización. Enric Fossas<sup>22</sup> ha llamado la atención en este sentido sobre los factores determinantes de la descentralización que han experimentado diversos Estados europeos; factores entre los que, además de los institucionales (crisis del Estado-nación y del modelo burocrático-centralizado), económico-geográficos (desequilibrios territoriales), ideológicos (vinculación entre regionalización y democratización), incluye los étnico-culturales y, por tanto, las minorías culturales. En España, el papel de los nacionalismos históricos, con fuerte identidad y conciencia culturales, y, por tanto, del pluralismo cultural (basado en la existencia de grupos-comunidades) ha sido determinante, en efecto, de la específica fórmula de organización territorial del Estado y, por tanto, de construcción descentralizada del poder público constituido asumida por la Constitución.

---

<sup>22</sup> E. Fossas, "Cultura: competencia y colaboración", *Autonomies* núm. 9, págs. 125 y sgs.

Precisamente por ello, la Constitución:

a) Condiciona en su artículo 143.1 el ejercicio del derecho a la autonomía de nacionalidades y regiones que reconoce en su artículo 2 y, por tanto, el acceso al autogobierno (con constitución en Comunidad Autónoma) a la existencia, entre Provincias limítrofes, de <<características *históricas, culturales* y económicas *comunes*>> o a la posesión, en el caso de territorios insulares y Provincias, de <<entidad regional *histórica*>>. Las nacionalidades y regiones para las que se prevé autonomía y autogobierno no son meras colectividades asentadas sobre un territorio dotado de continuidad, sino comunidades dotadas de identidad histórica y cultural: son, en definitiva, <<pueblos>> (en la doble dimensión de la unidad cultural y política), además de territorios.

b) Pero, por ello mismo, asigna al propio tiempo entidad, identidad y conciencia cultural propia a la entera comunidad que ella misma institucionaliza (la nación <<España>>). Así resulta ya del preámbulo (no sólo por lo que dice, tomado el texto en su conjunto, sino porque el pueblo español es sin duda uno de los pueblos de España a que se refiere expresamente) y del propio artículo 2 (porque la cultura española o común es un *prius* del entero contenido dispositivo del precepto, cual resulta sin más de la referencia expresa al castellano como la lengua española oficial en todo el Estado, es decir, la manifestación lingüística común), pero también del artículo 46, en el que está implícita la existencia de un patrimonio cultural común. A éste se alude explícitamente, además de en la disposición adicional quinta del estatuto de Autonomía de Cataluña y, desde luego, en la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su función de intérprete supremo de la norma fundamental, en el artículo 149.1.28º desde la perspectiva competencial: a las instituciones generales o centrales del Estado corresponde la defensa justamente del <<patrimonio cultural, artístico y monumental español>>, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas. Con independencia del sentido global o de conjunto (la suma de los patrimonios de los pueblos de España de que habla el artículo 46) que pueda darse a la precedente expresión, es lo cierto que la entidad cultural de la comunidad política constituida en

Estado queda fuera de toda duda al hablar el artículo 149.2 del servicio de la cultura como <<deber y atribución esencial>> de dicho Estado (y, consecuentemente, de la instancia general o central del mismo); deber y atribución, que ningún sentido tendrían (serían superfluos) de carecer la cultura a que se refieren de dimensión comunitaria estatal. El elemento que proporciona cohesión a la cultura común y las culturas propias de los distintos grupos-comunidades territoriales es justamente la comunicación cultural entre los pueblos de España a que se refiere inmediatamente el propio artículo 149.2 de la Constitución para imponer justamente a la instancia general o central del estado la facilitación de tal fenómeno histórico, es decir, su continuidad (en términos obviamente de la colaboración consustancial a la dinámica del tipo de Estado definido por la norma fundamental).

c) En conclusión, pues, España en el sentido del artículo 1.1 de la Constitución es una unidad cultural compleja o de configuración interna plural, que sirve de fundamento al entero Estado constituido, único pero compuesto o autonómico. De ahí justamente el reparto de las competencias en la <<materia>> cultural en términos de concurrencia casi perfecta<sup>23</sup>.

El comentado artículo 149.2 de la Constitución, que emplea prácticamente la misma expresión (<<el servicio de la cultura es atribución esencial del Estado>>) que utilizara ya –con referencia principal, sin embargo a la enseñanza- el primer párrafo del artículo 48 de la Constitución de la 2ª República, es, así, la clave para la afirmación de la construcción del Estado como verdadero Estado de cultura. El precepto, aún siendo organizativo, trasciende este plano, poseyendo una clara pretensión de ordenación sustantiva. Así resulta de las siguientes consideraciones<sup>24</sup>:

---

<sup>23</sup> Sobre la distribución territorial de competencias en materia de cultura en el Estado definido por la Constitución española, véase, además de J. Prieto de Pedro, op. núm. 1; M Vaquer Caballería, *Estado y Cultura: La función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1998; E. Fossas, op. cit. en nota anterior; J. Esteve Pardo, “Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura (comentario a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional)”, *Autonomies* núm. 4, págs. 97 y sgs. y B. Colom i Pastor, “Las competencias de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en materia de cultura”, *Autonomies* núm. 10, págs. 113 y sgs.

<sup>24</sup> Que tomo de M. Vaquer Caballería, op. cit. en nota anterior, págs. 177-179.

1ª. La dedicación a la cultura de un número independiente en el artículo 149 de la Constitución, a pesar de que en el listado de materias-competencias que contiene el número precedente ya hace referencia a concretas dimensiones de la misma.

No basta para explicar satisfactoriamente este tratamiento diferenciado una supuesta singularidad del reparto competencial en la materia, pues también en la conexas de la investigación científico-técnica se da (apartado 15º del número 1 del artículo 149) una concurrencia casi perfecta de la instancia general o central y las territoriales autonómicas de la competencia para el fomento (si se deja de lado la relativa a la coordinación general que se reserva a la primera). Es claro que el tratamiento en cuestión obedece a un criterio sustantivo-valorativo, imputable a la peculiar naturaleza de la cultura.

2ª. La sustitución del término <<competencia>> por la expresión <<servicio de la cultura como deber y atribución esencial>>.

Esta sustitución trae causa sin duda de la postergación de la visión de la cultura como <<materia>> a favor de su contemplación más bien como <<valor>> y, por tanto, <<fin>>, a cuyo servicio se coloca justamente el Estado.

3ª. El empleo en la expresión antes aludida del término <<servicio>>, adjetivándolo como <<esencial>>; empleo, del cual procede extraer las siguientes consecuencias:

- i) Por de pronto, la autonomía de la cultura.

Si el Estado sirve a la cultura es porque ésta se sitúa en un plano sustantivo y finalista y en modo alguno instrumental. Se reconoce así la cultura como orden

estimativo autónomo del mismo rango que el orden alusivo a la personalidad (orden moral y, en su caso religioso) y el social (económico-social), subordinado o, mejor, presidido desde luego, al igual que estos dos últimos, por el complejo conjunto de valores superiores que resulta del juego de los artículos 1.1 y 10.1 de la norma fundamental. Desde la perspectiva de éstos, la cultura presenta, como ha puesto de relieve Spagna Musso<sup>25</sup>, una intensa relación con el valor superior del pluralismo; relación equiparable a la media, según Recasens Siches<sup>26</sup>, entre los valores fundantes y fundados.

ii) Pero, al mismo tiempo y sin perjuicio de la apuntada autonomía, la misión cultural del Estado.

Si la cultura es esencial, allí donde haya Estado, allí ha de haber –al menos potencialmente- política cultural<sup>27</sup>. La cultura es, por tanto, una responsabilidad y un fin del Estado, lo que quiere decir un asunto público, que ha de ser atendido mediante el desarrollo del entero ciclo propio de su gestión (legislación y ejecución, básicamente). Se trata de una responsabilidad y un fin, y esto importa mucho resaltarlo, que no se circunscriben ni concretan, como de ordinario, a una materia o sector de la realidad, trascendiendo a cualquier materia o sector de la acción pública en calidad de dimensión inexcusable (al igual que sucede, por ejemplo, con el medio ambiente)<sup>28</sup>.

Esta misión cultural del Estado ha suscitado la discusión doctrinal aún viva acerca de si la misma afecta solo al Estado en sentido estricto o instancia general o central (posición que mantienen J. Prieto de Pedro y, sobre todo, M. Vaquer Caballería<sup>29</sup>) o también al Estado en sentido amplio o en toda la extensión de su

---

<sup>25</sup> E. Spagna Musso, *Lo stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoles, 1961.

<sup>26</sup> L. Recasens Siches, *Tratado general de filosofía del derecho*, Porrúa, México, 1983.

<sup>27</sup> El apartado 4 del artículo 151 del Tratado de la Comunidad Europea refleja esta ubicuidad de la cultura, cuando manda a la Comunidad tener en cuenta los aspectos culturales en su actuación en virtud de otras disposiciones del Tratado.

<sup>28</sup> En este sentido la STC 90/1992, que afirma que la cultura, como objeto de carácter final o estimativo, es proyectable sobre cualquier sector material.

<sup>29</sup> M. Vaquer Caballería, op. cit. en nota 22, p. 179.

organización territorial (posición que sostiene Asensi Sabater<sup>30</sup>), que sin perjuicio de su interés y del mayor crédito que en ella merezca la primera opinión, es hasta cierto punto de vista superflua, en la medida en que el contenido dispositivo del artículo 149.2 de la Constitución carecería de sentido si el entero Estado no fuera, como lo es y en ello coinciden los autores citados, un Estado de cultura.

En consecuencia, desde el aludido precepto constitucional se puede afirmar que el Estado constituido lo es en calidad de Estado de cultura, cuyas bases han de buscarse en la parte sustantiva o dogmática del texto fundamental, la cual contiene en efecto pronunciamientos relativos tanto a la autonomía de la cultura demandante de la abstención del Estado [así: art. 20.1, b) y c)], como a la autonomía de la cultura exigente del cumplimiento por el Estado de su misión cultural (así: art. 44)<sup>31</sup>.

El orden constitucional sustantivo responde al criterio de la distinción en la cultura de la doble dimensión estática y relativa (la cultura como suma de las realizaciones culturales en cada momento) y dinámica y absoluta ( la cultura como progreso cultural), por lo que en él cabe, a su vez, distinguir entre:

a) El régimen de la creación y expresión culturales (la causa eficiente de la cultura), contenido, en lo fundamental, en el ya citado artículo 20.1, b) y c) [reconocimiento y protección de los derechos a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como a la libertad de cátedra].

b) El régimen de la cultura en tanto que resultado del proceso de creación y expresión anterior, contenido en el artículo 46 (garantía y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico y de los bienes que lo integran).

---

<sup>30</sup> J. Asensi Sabater, “Cultura y Constitución: una propuesta cultural en la crisis”, *Revista de Estudios Políticos* núm. 35, pp. 257 y ss.

A ambos regímenes es común el derecho de acceso a la cultura, que es el que aquí fundamentalmente interesa.

En el Estado de cultura los procesos de creación, expresión y comunicación culturales (síntesis del progreso cultural) deben ser libres. Pues sin libertad no hay verdadera cultura, ni posibilidad de reproducción de ésta. De ahí que el Estado deba no solo respetar, sino propiciar la autonomía de los procesos culturales. De ahí justamente el elenco de derechos-libertades públicas consagrado en el citado artículo 20.

Pero, al mismo tiempo, siendo el Estado de cultura un Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1), en él la autonomía de la cultura no puede concebirse únicamente como límite y, por tanto, prohibición de cualquier inmisión estatal. Pues la cultura reclama del Estado una acción de promoción y tutela compatible con la lógica misma de los procesos que le son propios. Esta reclamación se entiende en los términos de los deberes positivos generales impuestos al Estado por el artículo 9.2, es decir, los de i) promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, ii) remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y iii) facilitación de la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El alcance concreto de estos deberes por lo que hace a la cultura se establece en el artículo 44, conforme al cual los poderes públicos, además de promover la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general, han de promover y tutelar el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho.

Este artículo 44 se refiere a la cultura sin más y tiene por objeto, consecuentemente, tanto la cultura ya creada, como la creación cultural misma<sup>32</sup>. El

---

<sup>31</sup> Sobre este desdoblamiento del concepto de autonomía de la cultura en autonomía-abstención y autonomía-misión, desde su origen en la doctrina idealista alemana del Kulturstaat hasta su acogimiento en la Constitución española, véase M. Vaquer Caballería, op. cit., pags. 41-46 y 179.

<sup>32</sup> En este sentido, M. Vaquer Caballería, op. cit., págs. 181-182, a quien sigo en este punto.

derecho de todos al acceso a la cultura se proyecta, pues, sobre las dos dimensiones constitucionales de la cultura. Así se desprende desde luego ya de la economía interna del propio artículo 44, cuyo número 2 alude justamente a la promoción de la ciencia y la investigación, es decir, a actividades de creación cultural. Pero lo impone en todo caso la lógica misma del Estado social y democrático de Derecho, pues los deberes de acción positiva estatal antes expresados deben ponerse en relación con los valores últimos del orden sustantivo constitucional consagrados en el artículo 10 (dignidad de la persona y libre desarrollo de la personalidad en el contexto social) y, a través de este último precepto (en virtud de su apelación al Derecho internacional asumido por el Estado español en materia de derechos y libertades individuales), con el contenido de los artículos 27.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 (derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten) y 15.1, a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 19 de diciembre de 1966 (derecho de toda persona a participar en la vida cultural, que, junto con otros, comporta al propio tiempo el deber del Estado de respetar la indispensable libertad para la investigación científica y la actividad creadora y de adoptar las medidas que aseguren el pleno ejercicio del derecho y, entre ellas, las de conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y la cultura). De donde deriva la obligación de la interpretación, en el seno del orden constitucional interno, de los antes mencionados artículos 20.1, b) y c) y 44 como manifestaciones concretas del más amplio derecho individual y grupal a la participación en la vida cultural y, por tanto, i) en la dimensión activa (dinámica) de la cultura, al acceso a la creación y producción culturales, y ii) en la dimensión pasiva (estática) de la cultura, al acceso al patrimonio cultural. Pues la suma de ambas dimensiones hacen en definitiva el derecho a la participación en la vida cultural, que es el contenido máximo de la democratización de la cultura propio del Estado democrático y social de cultura.

Aunque el artículo 44 de la Constitución hable ciertamente de derecho a la cultura, su tenor debe <<reformularse>> en términos de <<derecho de acceso a la cultura>>, pues nadie puede exigir un determinado resultado cultural, toda vez que éste

depende siempre de las aptitudes y actitudes de cada uno y el Estado solo puede garantizar los medios necesarios para acceder a ese resultado.

Queda así acotado el campo respectivo de los derechos de libertad y de prestación en la cultura: los poderes públicos pueden y deben contribuir a la provisión igualitaria de medios instrumentales y externos para la creación (autonomía cultural-misión estatal), estándoles vedado intervenir en el contenido o resultado (autonomía cultural-abstención y respeto estatales).

#### **IV. Cultura y organización estatal descentralizada**

Al ser la cultura, en todas sus dimensiones y en cuanto fenómeno colectivo, un asunto público, un interés general, es objeto, pues, de la acción estatal, bien sea a efectos de tutela, bien sea incluso para la promoción (como resulta, según ha quedado visto, del artículo 44 de la Constitución española). La asignación de las potestades-competencias para el desarrollo de tal acción depende de la concreta configuración de la comunidad constituida en Estado:

- En las comunidades políticas constituidas en Estado, en las que, siendo ellas mismas homogénea, solo resultan relevantes, desde el punto de vista del pluralismo, los grupos-asociación, así como, en su caso, los grupos-comunidad (pero sin alcanzar éstos entidad significativa, desde luego no suficiente para incidir en la organización estatal), la asignación-reparto de las competencias públicas se ofrece sustancialmente como problema o cuestión de carácter técnico, es decir, alusiva a la mejor articulación del Estado. En el caso extremo de Estado centralizado, la competencia legislativa puede estar concentrada en un solo Parlamento, sin perjuicio de una cierta dispersión de la competencia de ejecución (limitada en todo caso por la estructura centralizada del Estado). La crisis de este tipo de Estado, incapaz ya de responder eficazmente a los requerimientos de un medio social muy complejo y en rápida y constante evolución, está perfectamente documentada en su evolución en España, Francia, Inglaterra, Italia y

Portugal en la segunda mitad del S. XX y especialmente a partir de los años setenta del mismo (evolución, que no puede darse por concluida, como demuestran los acontecimientos recientes relativos a la isla de Córcega). El caso paradigmático de descentralización meramente adaptativa (en el plano ejecutivo) y sin transformación esencial es el del Estado francés. De todas formas la mera descentralización técnica puede llegar a convertirse en factor desencadenante de un proceso de mayor alcance de signo <<regionalizador>> de la estructura del Estado.

- En las comunidades políticas estatales básicamente homogéneas, es decir, en las que solo se plantea la cuestión de las minorías articuladas en forma de grupos-asociación, suele ser el fenómeno comunitario determinado por la relación de vecindad derivada del asentamiento en el territorio el que da lugar a la descentralización del poder público a favor de las correspondientes instancias locales. Este tipo de descentralización local se da desde luego en Europa, donde sin embargo aparece ensombrecido por la descentralización regional, y está desde luego generalizado en los países centroamericanos y sudamericanos como Brasil<sup>33</sup>, Colombia<sup>34</sup>, Cuba<sup>35</sup>, Paraguay<sup>36</sup> y Venezuela<sup>37</sup>.

- Finalmente, en las comunidades políticas estatales que se reconocen ellas a sí mismas como plurales se da la más completa descentralización del poder público, pues ésta se suma a la descentralización que resulta del orden social.

---

<sup>33</sup> Atribución a los Municipios de la promoción de la protección del patrimonio histórico-artístico en el art. 23 de la Constitución de 1988.

<sup>34</sup> Corresponde a los concejos dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (art. 313 de la Constitución de 1991).

<sup>35</sup> Atribución a las Asambleas Locales de la competencia para desarrollar y satisfacer las necesidades culturales de la colectividad correspondiente en el art. 103 de la Constitución de 1976.

<sup>36</sup> Competencia municipal en materia de cultura, educación y turismo en el art. 168 de la Constitución de 1992.

<sup>37</sup> La cultura como materia de la competencia municipal en el art. 184 de la Constitución de 1999.

En Europa es el caso de Bélgica, la República Federal Alemana, Italia, Suiza y, por supuesto y según ya ha quedado visto, España<sup>38</sup>.

El interés general objetivo a cuyo servicio está el Estado en su totalidad se desagrega aquí en círculos territoriales de interés (general-público) en función de los cuales se produce la asignación-distribución de potestades-competencias públicas. Y la distribución se hace por referencia a <<materias>> (sectores de la realidad que deben ser objeto de la acción estatal) y funciones (tipos de acción estatal según el modelo de gestión de los asuntos públicos: básicamente el ciclo legislación-ejecución).

La cultura plantea a este respecto singularidades por su carácter poliédrico.

Por de pronto, la cultura se ofrece primariamente como valor y no como materia convencional idónea para servir de soporte a la definición precisa de competencias. Como, utilizando conceptos de Zaccaria, ha señalado S. Muñoz Machado<sup>39</sup>, la cultura escapa en gran medida a la definición tradicional de materia y resulta ser una competencia institucional o inherente a cualquier tipo de ente territorial (en cuanto expresión inmediata de toda comunidad); y ello porque, siendo cierto que allí donde hay una comunidad hay manifestaciones culturales, siempre es posible que los entes públicos representativos de tales comunidades adopten medidas en relación con tales manifestaciones.

Esta es la razón de que en el Derecho constitucional de la República Federal Alemana se hable (en doctrina firmemente establecida por el Tribunal Constitucional Federal) de la <<Kulturhoheit>> o <<soberanía cultural>> de los Länder (Estados federados); expresión, que no alude tanto a la entidad y compleción de la competencia, cuanto a la responsabilidad y la disposición sobre la cultura de toda instancia-

---

<sup>38</sup> Un estudio comparativo de la distribución competencial en materia de cultura en diversos países europeos en E. Fossas, *Regions i sector cultural a Europa. Estudi comparat: Bèlgica, França, Itàlia, RFA i Espanya*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Eutonòmics, Barcelona, 1990.

comunidad territorial precisamente por su carácter universal: de los Länder por supuesto, pero también de las Administraciones locales.

Siendo esto así, la tutela y la promoción (acción de fomento y de prestación de servicios) de la cultura es, por definición, una competencia de todas las instancias territoriales de un Estado verdadera y plenamente descentralizado, que pertenece a y se ejerce por éstas en régimen de perfecta concurrencia. Así sucede desde luego en el caso de España. Como resulta sin más de los artículos 148.1.17 (fomento de la cultura como materia asumible, en régimen de competencia plena, por las Comunidades Autónomas) y 149.2 (imposición a la instancia general o central del estado, no obstante la competencia de las Comunidades Autónomas, del servicio de la cultura como deber y atribución esencial, facilitando en todo caso la comunicación cultural entre aquellas Comunidades) de la Constitución.

La cultura, empero, es además un proceso que requiere instrumentalmente de un conjunto de instituciones relativas a los medios de creación, expresión, difusión y transmisión de los contenidos culturales. Pues son estas instituciones las que proporcionan a la cultura el marco preciso para su desarrollo. En este orden de cosas, estando en juego la autonomía de la cultura, la acción estatal ha circunscribirse, en lo sustancial, a la tutela jurídica, es decir, al establecimiento de un orden jurídico efectivo idóneo para que los individuos y los grupos sociales puedan acceder, en libertad, a la participación en la vida cultural. Ese orden jurídico no es otro, en lo fundamental, que el integrado por los correspondientes derechos-libertades públicas. Es lógico, pues, que la acción normativa de tutela jurídica pueda quedar repartida de modo diferenciado entre las diversas instancias territoriales del Estado y que en el reparto la parte decisiva (definitoria del pertinente orden jurídico) corresponda normalmente a la comunidad política más amplia o mayor. En la Constitución española la regulación de los referidos derechos-libertades públicas se reserva precisamente al legislador general o estatal en sentido estricto (al exigirse, art. 81.1, la forma de Ley orgánica; forma solo utilizable

---

<sup>39</sup> S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Cívitas, Madrid 1981, Tomo I, págs. 578 a 581.

por dicho legislador), mientras que la competencia en materia de investigación científica y técnica (art. 149.1.15º), medios de comunicación social (art. 149.1.27º) y educación (art. 149.1.30ª) es compartida de forma específica (para asegurar en todo caso la existencia de un mínimo común denominador común en todo el territorio del Estado), apareciendo repartida entre la instancia general o central y las autonómicas en términos de reserva a la primera de la entera legislación o cuando menos la relativa a la coordinación general y, más frecuentemente, de las bases o, mejor, los aspectos básicos, de suerte que a las Comunidades Autónomas solo puede corresponder bien la ejecución, bien la legislación de desarrollo y la ejecución. Lo que no quiere decir que determinadas actividades de fuerte impregnación cultural, como, por ejemplo, la artesanía no puedan integrar <<materias>> en las que el reparto territorial de competencias tenga un acento descentralizador más pronunciado (el artículo 148.1.14º contempla la artesanía como materia asumible por las Comunidades Autónomas en calidad de competencia plena, es decir comprensiva de todas las funciones sobre la entera materia). En todo caso, el papel de la instancia general o central se refuerza, además, en virtud de un título competencial singular, de naturaleza transversal o capaz de proyectarse sobre cualesquiera de las anteriores materias culturales en la medida en que en ellas se hacen presentes desde luego derechos constitucionales: se trata del previsto en el artículo 149.1.1 de la Constitución para apoderar a aquella instancia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Desde el punto de vista de la riqueza cultural adquirida, la cultura se ofrece, de otro lado, como patrimonio, lo que desde el punto de vista de la acción pública significa, en lo sustancial, como tutela de los bienes correspondientes y también como establecimientos o centros de depósito, conservación y protección del acervo cultural. De donde se sigue que el criterio de distribución competencial lógico es aquí el del interés en tales bienes y acervo y su imputación al círculo que proceda de entre los correspondientes a las diferentes instancias territoriales. Así procede, en efecto, la Constitución española por lo que hace al patrimonio histórico y artístico y a los museos, bibliotecas y conservatorios (arts. 148.1.15º y 149.1.28º).

El cuadro competencial así trazado, de por sí complejo, se complica aún más por el hecho de que la cultura se proyecta sobre múltiples materias o sectores de la acción estatal en calidad de dimensión cultural de éstas, lo que obliga a operaciones de deslinde sobre la base de la ponderación del alcance del título competencial sustantivo singular y el genérico relativo a la cultura; operaciones cuyo resultado no es predecible a priori y cuya necesidad comporta un cierto grado de inseguridad en las soluciones, como demuestra, por ejemplo, la evolución misma, no siempre enteramente consecuente, de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional.

Lo importante, sin embargo, es que el referido cuadro de la distribución competencial con relación a la cultura parece primar los títulos competenciales específicos, sean o no culturales, sobre el que se refiere a la cultura como un todo, con la consecuencia del riesgo de relegación de éste a una función puramente residual. Este riesgo, sobre el que ha llamado la atención J. Prieto de Pedro<sup>40</sup> queda conjurado por entero si se adopta la plausible distinción que efectúa dicho autor entre:

1. El <<círculo de proyección de la cultura>> sobre materias no culturales, en el que prima la lógica propia de estas materias.

2. Las materias culturales en tanto que objetos de la acción de configuración jurídica de instituciones culturales (referidas a los instrumentos de creación – investigación-, difusión –medios de comunicación social-, conservación –patrimonio, acervo- y transmisión –educación-), en las que la lógica del reparto competencial responde a la economía de la cultura en amplio sentido, que requiere un marco común, una unidad mínima encomendada a la instancia más general del Estado descentralizado o compuesto.

---

<sup>40</sup> J. Prieto de Pedro, op. cit. en nota núm. 1, págs. 262 y sgs.

3. La materia cultural en sentido estricto o como fenómeno indivisible y, por tanto, integral, en el que el orden competencial solo puede organizarse sobre la regla de la concurrencia plena, pero cuya compatibilidad con el reparto relativo a las materias culturales anteriores queda asegurado por su restricción a lo esencial de aquel fenómeno.