



COMISIÓN DE CULTURA DE LA FEMP

(Pamplona, 9 de abril de 2003)

Pautas para la cooperación institucional en
materia de Cultura

Versión definitiva





ÍNDICE

1. Preámbulo
2. Competencias y financiación
3. Lectura pública y acceso a la información
4. Difusión artística
5. Conservación y difusión del patrimonio cultural -



1. Preámbulo

Las Corporaciones Locales, a pesar de su limitada atribución competencial, promueven, gestionan y financian buena parte de los servicios públicos básicos o de atención directa a los ciudadanos. Aunque la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) sólo establece como obligatorio el servicio de biblioteca pública para los municipios de población superior a 5.000 habitantes, en los últimos años las Corporaciones Locales han creado y sostienen las infraestructuras y servicios culturales más próximos a los ciudadanos. Todo ello para conseguir el respeto riguroso a las libertades cívicas, con un talante abierto y progresista, y para adaptarse en todo momento a las nuevas demandas sociales.

De esta manera, se han creado y se mantienen, en buena parte con cargo al presupuesto municipal, dotaciones como casas de Cultura, bibliotecas públicas, teatros y auditorios, centros de arte y de formación artística, museos y centros de interpretación del patrimonio, y otras instalaciones culturales. Al mismo tiempo, se han implantado programas y servicios de conservación y difusión del patrimonio, de difusión artística, de apoyo a los creadores y a las asociaciones culturales, además de revitalizar el ciclo festivo popular.

El ordenamiento jurídico español atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia casi exclusiva en materia de Cultura. En consecuencia, las Comunidades Autónomas legislan en este ámbito, implicando en sus disposiciones a las Corporaciones Locales. Sin embargo, en buena parte de los casos, no se ha dotado a éstas últimas de los recursos necesarios para llevar a la práctica los programas y servicios establecidos por la normativa supramunicipal.

Las Corporaciones Locales, en la actualidad, soportan la parte mayor del gasto público en Cultura en España a pesar de carecer prácticamente de competencias sobre este servicio público. Como prueba, baste recordar que al presente las Corporaciones Locales financian como media el 55 por ciento del gasto público en Cultura 63,30 euros por habitante (10.533 pesetas) y contratan el 42 por ciento del empleo público en este sector (23.543 empleos)¹.

Parece necesario redistribuir adecuadamente los recursos públicos destinados a la Cultura, en el sentido de dotar proporcionalmente a las administraciones que de forma directa los promueven, sostienen y desarrollan, de acuerdo con los principios de la Carta Europea de la Autonomía Local.

Para obtener la máxima rentabilidad social de los servicios culturales que las administraciones públicas prestan a los ciudadanos, es preciso establecer programas a largo plazo para la creación de infraestructuras, definir estándares de equipamientos adaptados a la diversidad de situaciones que presenta la administración local y,

¹ *La Industria de la Cultura y el Ocio en España*. Fundación Autor. Madrid, 2000.



finalmente, proponer modelos profesionalizados de gestión de programas y equipamientos.

Con el propósito de definir los servicios culturales básicos y de proporcionar a los Ayuntamientos una referencia para fijar los objetivos de sus servicios culturales, llevarlos a la práctica y evaluarlos, la Comisión de Cultura de la FEMP propone las siguientes Pautas para la cooperación institucional en materia de Cultura.

2. Competencias y financiación

En el Estado de las Autonomías, la competencia legislativa en materia de Cultura corresponde mayoritariamente a las Comunidades Autónomas. Por otra parte, la Constitución encomienda a todos los poderes públicos el deber de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en los que se integra sean reales y efectivas; igualmente, deberán salvar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social (Art. 9 CE).

La Constitución se refiere explícitamente a la Cultura en los siguientes artículos:

Art. 44.

1. Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la Cultura, a la que todos tienen derecho.

Art. 46.

Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán 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. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.

Art. 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1ª. La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

28ª. Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas.

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.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

La Constitución establece para los poderes públicos el deber de democratizar la Cultura, al tiempo que deja abierta la puerta a la asunción por las Comunidades Autónomas de las más amplias competencias en este campo.

En el terreno legislativo, y a efectos del funcionamiento de los servicios culturales de los municipios, la competencia está residenciada en las Comunidades Autónomas, quedando para la Administración General del Estado un deber genérico de servir a la Cultura y facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas. Se reserva, así mismo, la jurisdicción contra la exportación y la expoliación del patrimonio histórico y artístico.

Por lo que se refiere a la Administración Local, la Constitución garantiza su autonomía, sin mención expresa a sus competencias, y, por tanto, sin referencia explícita a su papel en materia de Cultura.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, aprobada en 1985, establece un marco legal flexible, según lo establecido en el artículo 2.1., y al mismo tiempo residual, - en la atribución de competencias (Arts. 25 y 26). Como se ha adelantado, únicamente establece la obligación por parte de la Administración Local de ofrecer una biblioteca pública en los municipios mayores de 5.000 habitantes. (Art. 26.1.), considerando que se trata de la dotación cultural básica, imprescindible, que el municipio ha de garantizar ineludiblemente a los vecinos.

El artículo 25 de la LRBRL, por otra parte, faculta a los municipios para prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad. Este artículo establece, en todo caso, la reserva de competencias en los términos que determine la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materias de:

- e) Patrimonio histórico-artístico
- m) Actividades e instalaciones culturales (...) y ocupación del tiempo libre (...).

El alcance de las competencias municipales en las materias enunciadas en el artículo 25 deberá ser determinado por ley, estatal o autonómica. Las leyes, posteriores a la LRBRL, que confieran competencias a los municipios en materia de patrimonio histórico-artístico, actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre, atenderán a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local (Art. 2.1.), de conformidad con los principios de descentralización y de proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Las administraciones supramunicipales, en ocasiones, soslayan el artículo 2.1. de la LRBRL, ya que son frecuentes las relaciones de tutela sobre la Administración Local, que pueden contravenir su autonomía y transformar la necesaria cooperación y coordinación en instrumento arbitrario de control. En ocasiones, las necesarias funciones de coordinación de las administraciones locales y autonómicas han devenido en procedimientos de apropiación de servicios culturales de estricta competencia municipal, sin que esto haya supuesto una mejora de los servicios prestados a los ciudadanos. Además, raramente se ha aplicado el artículo 27 de la LRBRL, redactado en estos términos:

La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

Por último, el artículo 28 de la LRBRL abre la puerta a la actuación discrecional de los Municipios en materia de Cultura:

Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la Cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

Las Corporaciones Locales, en contacto inmediato con las demandas ciudadanas, han ofrecido respuestas adecuadas en forma de instalaciones, servicios, creación y sostenimiento de plantillas profesionalizadas. Este esfuerzo, que se traduce en un gasto constante que se incrementa año tras año, se ha realizado sin las necesarias contrapartidas en el desarrollo legislativo y, en consecuencia, en la provisión de los recursos económicos adecuados. En conclusión, la política cultural de los municipios en los últimos tiempos rebasa el marco legal y el sistema de financiación, lo que ha hipotecado, una vez más, la economía de las Corporaciones Locales.

Con el objeto de adecuar la legislación en materia de Cultura a las demandas ciudadanas y a la realidad de la acción municipal, ante la necesidad de definir con realismo los servicios básicos que ha de prestar la Administración Local, y el nivel de competencias que en materia de Cultura corresponde a los distintos niveles de la Administración, estatal, autonómico y local, se formulan las siguientes recomendaciones en el terreno de las competencias y de su financiación:

- 2.1. Conviene que la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/85) y la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/88) se revisen para que reflejen fielmente la realidad local. Para ello, han de recoger los servicios

culturales básicos de prestación obligatoria en cada municipio, en función del número de habitantes, y el compromiso de las Comunidades Autónomas de financiarlos en el porcentaje que se estime adecuado, de forma que exista la necesaria correspondencia entre los servicios efectivamente prestados por los municipios en materia de Cultura y la atribución legal de competencias y recursos. Todo ello, de conformidad con el artículo 9.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local según el cual “Los recursos financieros de las Corporaciones Locales deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la Ley.”

2.2. Por su parte, las Comunidades Autónomas, en el proceso de elaboración de las leyes, reglamentos y planes regionales en materia de Cultura, propiciarán los procedimientos necesarios para:

- Evaluar las atribuciones que se deriven para la administración local, tanto desde el punto de vista competencial como financiero.
- Consultar a las organizaciones representativas de la administración local.
- Definir el nivel de subsidiariedad en la gestión de las materias reguladas.
- Analizar las economías de escala y los sistemas de cooperación entre las diversas administraciones implicadas, con el fin de garantizar la viabilidad de las medidas que se propongan.

De esta forma se dará cumplimiento al artículo 4.6 de la Carta Europea de la Autonomía Local que dice: “Las Corporaciones Locales deben ser consultadas, en la medida de lo posible, a su debido tiempo y de forma apropiada, a lo largo de los procesos de planificación y de decisión para todas las cuestiones que les afectan directamente.”

2.3. En las Comunidades Autónomas se propone un acuerdo con las Corporaciones Locales para la adecuada planificación cultural, en lo que concierne a recursos humanos y materiales, estándares, programas y estrategias, con referencia expresa a las competencias de las distintas administraciones y a su financiación.

2.4. En orden a la financiación de las dotaciones culturales básicas municipales, se propone, como referencia, que las Comunidades Autónomas contribuyan, al menos, con el 50 por ciento del gasto de los equipamientos y de su mantenimiento, de instalaciones y de personal, siempre que éstos se ajusten a los —estándares establecidos en los proyectos de creación, desarrollo y mantenimiento de infraestructuras culturales previamente acordados.

2.5. La programación cultural de las Corporaciones Locales considerará como estrategia prioritaria la democratización de la Cultura, el fomento de la creatividad y del ocio creativo, el arraigo de la diversidad cultural y la creación de nuevos públicos y participantes, especialmente entre la población infantil, juvenil y los grupos desfavorecidos.

3. Lectura pública y acceso a la información

La biblioteca pública, el único servicio cultural obligatorio para la Administración Local establecido por la LRBRL, aparece como un instrumento estratégico de la política cultural y educativa municipal, que está llamado a cumplir dos funciones básicas: garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información de forma cualificada y colaborar en el proceso individual de transformar esa información en conocimiento. La biblioteca pública, en su faceta de centro local de información, ha de ejercer un protagonismo creciente en la democratización del conocimiento, con independencia de su cometido inicial de promoción y animación de la lectura. Para ello ha de desarrollar los servicios que presta, con especial atención a las nuevas tecnologías de la información.

- 3.1. Se propone la conexión de los diversos sistemas bibliotecarios para garantizar la eficiencia de las bibliotecas independientemente de su titularidad.
- 3.2. En orden a la democratización de la Cultura y del acceso a la información se propone que el requisito de prestar el servicio de biblioteca pública se extienda con carácter general a los municipios de población superior a 3.000 habitantes.
Además se garantizará la atención de las necesidades informativas y lectoras de los municipios con una población inferior a los 3.000 habitantes mediante los procedimientos y medios más adecuados y eficientes.
- 3.3. A las Comunidades Autónomas corresponderá promover, en su caso, la elaboración de un Plan Bibliotecario que diseñe los estándares adecuados, defina el sistema bibliotecario y los servicios que ha de prestar, los coordine con otros sistemas, y, por último, establezca los cupos de financiación correspondientes a las distintas administraciones. Todo ello, de acuerdo con las Pautas de la IFLA y del Manifiesto de la UNESCO.
- 3.4. La biblioteca pública debe estar en contacto con las bibliotecas escolares de su municipio, debidamente dotadas para su cometido, estableciéndose con claridad las funciones respectivas y sus interrelaciones.
- 3.5. A pesar del papel fundamental que, hoy más que nunca, ejercen las bibliotecas como centros de información y democratización del conocimiento, deben mantenerse, e incluso incrementarse, los esfuerzos por ellas destinados al fomento de la lectura en todo tipo de soportes y materiales, ya que es en la dimensión local y la proximidad donde con mayor eficacia se desarrollan las campañas de promoción del hábito lector.
- 3.6. Para cumplir las funciones que tienen encomendadas, las bibliotecas públicas deberán estar dotadas con el personal adecuado, tanto en número como en formación, y tener horarios de atención al público adaptados a las necesidades de la comunidad a la que sirven.

4. Creación y difusión artística

El municipio afronta la responsabilidad inmediata de promover la democratización de la Cultura, en general, y de la creación y difusión artística, en particular. Para ello prestará especial atención a las artes plásticas, audiovisuales, escénicas y musicales. Ha de desarrollar los programas necesarios para la divulgación y actualización del patrimonio en todos sus órdenes y para la promoción de actividades creativas e innovadoras. Con este propósito se ha de promover la creación y funcionamiento eficaz de equipamientos básicos: casa de Cultura o similar, teatro-auditorio y centro de arte o, en su defecto, sala de exposiciones.

- 4.1. Las Administraciones Locales orientarán su estrategia hacia la consolidación de programaciones estables, con objetivos a medio y largo plazo, frente a la celebración de actividades coyunturales, eventos descoordinados y fuera de contexto. Superada una primera fase de actividad municipal voluntarista y de impulsos, se propone un sistema de trabajo basado en objetivos definidos, metodología rigurosa, calidad en los recursos y coherencia en las programaciones.
- 4.2. Corresponderá a las Comunidades Autónomas, en su caso, promover la elaboración de planes sectoriales de equipamientos para actividades de difusión artística. A este fin se diseñarán los estándares adecuados, se definirán los sistemas integrados de casas de Cultura, teatros-auditorio y centros de formación artística. Al mismo tiempo se marcarán los niveles de los servicios a prestar, y se coordinarán estos sistemas de equipamientos culturales con otros semejantes. Finalmente se establecerán los cupos de financiación, inicial y de funcionamiento, correspondientes a las distintas administraciones.
- 4.3. Como referencia, los planes autonómicos de creación de sistemas de difusión artística garantizarán la creación y el normal funcionamiento de las siguientes dotaciones culturales básicas de carácter municipal:
 - Una sala de teatro, apta para espectáculos de carácter profesional, en municipios o comarcas con una población igual o superior a 5.000 habitantes.
 - Una sala de exposiciones en municipios con una población igual o superior a 5.000 habitantes.
 - Una Casa de Cultura para municipios o comarcas con población igual o superior a los 10.000 habitantes.
 - Un teatro-auditorio para municipios o comarcas con población igual o superior a 25.000 habitantes.
- 4.4. Las Comunidades Autónomas, con la participación de los municipios, promoverán programas de educación artística, destinados a la sensibilización y formación. Estos programas serán complementarios de los de carácter reglado.

5. Conservación y difusión del patrimonio cultural e histórico -

Forman parte del patrimonio cultural el conjunto de museos, colecciones, archivos, yacimientos arqueológicos, monumentos, patrimonio arquitectónico, y otros bienes que constituyen el acervo histórico de los municipios.

La administración local viene desarrollando funciones de conservación y de difusión del patrimonio, en buena parte, dentro de las políticas de promoción del territorio, como factor de dinamización de la economía local a través de iniciativas destinadas a potenciar los recursos turísticos. De esta forma, en los últimos tiempos, el patrimonio cultural se ha transformado de un bien inerte, gravoso, en un recurso valioso para la reactivación del comercio y del turismo, sin por ello, relegar su conservación y estudio.

Este patrimonio es, a su vez, un elemento identificador del municipio, que con frecuencia le confiere centralidad. En este marco ha tomado cuerpo una nueva figura del equipamiento cultural: el Centro de Interpretación del Patrimonio, tanto del patrimonio cultural como del natural. Este tipo de Centro de forma progresiva se configura como el marco conceptual y logístico para la concertación con los operadores económicos del ocio y del turismo.

5.1. Al igual que en el caso de la lectura pública y de la difusión cultural, se han de promover planes autonómicos de patrimonio que contemplen la ordenación de los museos y colecciones con catálogos integrados, la ordenación de los archivos municipales, y la revalorización de los yacimientos arqueológicos y de otros monumentos en general. Para ello, las Comunidades Autónomas promoverán planes, en sintonía con los municipios, dirigidos al diseño, creación y funcionamiento de:

- Museos
- Colecciones
- Centros de Interpretación del Patrimonio
- Archivos
- Yacimientos arqueológicos

5.2. Los planes de museos a que se refiere el punto anterior cumplirían, con carácter general, las definiciones y los requisitos mínimos exigibles para su inclusión en el sistema autonómico. Esta inclusión implicaría la correspondiente cofinanciación autonómica.

5.3. Se propone la gestión compartida entre las Corporaciones Locales y la Comunidad Autónoma para la protección, investigación, salvaguarda y documentación del patrimonio arqueológico, así como la adecuación de los yacimientos como parques arqueológicos, que faciliten la visita pública, investigación y divulgación pedagógica.

5.4. Se propone que los municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes dispongan de un archivo abierto al público, con funciones de documentación, consulta y difusión.

- 5.5. Para garantizar la adecuada conservación de la documentación, los municipios menores de 20.000 habitantes han de contar con programas de apoyo, propiciados por las administraciones supramunicipales, orientados a la custodia, ordenación, catalogación, y consulta de los archivos municipales. A este fin se promoverá la informatización de los fondos, su integración en un catálogo colectivo y la accesibilidad de las consultas.
- 5.6. Las Comunidades Autónomas en sus planes de patrimonio definirán las responsabilidades y competencias en el inventario y gestión del patrimonio inmueble. En especial, aportarán los recursos humanos y materiales necesarios para aquellos municipios que disponen de un importante patrimonio, particularmente gravoso en relación con su capacidad financiera y técnica. Con este fin, se propone la elaboración de un plan que contemple:
- Realizar el inventario del patrimonio histórico y artístico, que incluya el análisis, la evaluación y un proyecto sostenible para cada monumento.
 - Definir los criterios de planificación y priorización territorial.
 - Determinar las responsabilidades específicas en la gestión y financiación de cada bien de patrimonio.
- 5.7. En su caso, el Plan de Patrimonio promoverá una concepción integrada de la gestión del patrimonio cultural y natural, con especial atención a la dinamización económica local a través del turismo y de otras iniciativas económicas asociadas.