

## EL MODELO DE LA ADMINISTRACIÓN CULTURAL ESPAÑOLA

Concepción Barrero Rodríguez<sup>1</sup>

Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla y  
Directora del Instituto Universitario de Investigación García Oviedo

**RESUMEN:** Este texto presenta las notas más destacadas del modelo de la administración cultural española, en el que sobresale el extraordinario protagonismo de la Dirección General de Bellas Artes, al servicio del desarrollo de las políticas culturales y singularmente de la defensa y acrecentamiento de nuestro patrimonio histórico.

**ABSTRACT:** The text highlights the most relevant aspects of the current Spanish Cultural Administration, and the leading role of the Department of Fine Arts in policy making and particularly in cultural heritage management and protection.

**RÉSUMÉ:** Le texte met l'accent sur les traits saillants du modèle espagnol d'administration culturelle, et le rôle principal de la Direction Générale des Beaux-arts dans l'action politique culturelle, notamment sur la défense et la mise en valeur de notre patrimoine historique.

---

<sup>1</sup> Correo electrónico: barrero@us.es



Figura 2- Informe de restauración de la Dama de Baza conservado en el Archivo del IPCE. Fotografía de Jonás Bel, 2013, IPCE, MECD.

Las propias características de esta obra que tiene por objeto la publicación de las ponencias presentadas en las Jornadas Internacionales “Cien años de Administración de las Bellas Artes” organizadas por la entonces Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, heredera directa de aquella cuyo centenario celebramos, explican que esta exposición se circunscriba a la expresión de las notas más destacadas del modelo de la “administración cultural española”. Optaré por enumerar de manera sucinta las principales conclusiones que expuse en mi intervención oral no sin antes destacar el extraordinario protagonismo de esa Dirección General al servicio del desarrollo de las políticas culturales y singularmente de la defensa y acrecentamiento de nuestro patrimonio histórico, protagonismo que no necesita ser ponderado aquí, aunque sí justamente realzado.

1. La administración cultural participa de los principios y rasgos que definen a la Administración del Estado español en su conjunto; esto es, responde a un principio de división funcional en departamentos ministeriales o, lo que es lo mismo, al modelo departamental francés, sin que se aprecien, ni a nivel general ni más específicamente en el ámbito concreto de la cultura, intentos claros de ruptura con ese modelo tradicional que ha servido además de referencia a las Comunidades Autónomas para el diseño de su propia organización administrativa. La administración cultural participa, por lo demás, de los retos que con carácter general tienen actualmente planteados nuestras administraciones públicas. Así, y entre

otros, la plena incorporación de los principios de participación y transparencia, la implantación de los procedimientos electrónicos o una mayor eficiencia en el gasto público.

2. El modelo de administración cultural viene determinado, de otra parte, por el propio objeto de la actuación administrativa, la cultura. Una noción suficientemente estudiada desde el ámbito del Derecho por Prieto (1992) y Vaquer (1998) y en la que no podemos abundar aquí. Es suficiente con tener en cuenta, en términos de este último autor, que el tratamiento de la cultura en nuestra Constitución se desdobra “en un derecho fundamental a la creación y a la expresión cultural y en un interés colectivo o social de disfrute del patrimonio cultural” (Vaquer, 1998: 97). Si hablamos de cultura y de la organización administrativa a su servicio, hablamos, pues, de monumentos y conjuntos históricos, de cuadros y esculturas, de patrimonio cultural en suma, pero también de música o danza, y de museos, archivos, teatros y otros establecimientos culturales. En definitiva, de realidades muy heterogéneas sobre las que, en consecuencia, la acción pública se proyecta de forma muy diferente.
3. Así, y si centramos la atención en el patrimonio cultural, cabe exigir una actuación administrativa encaminada fundamentalmente a su conservación, mientras que si lo hacemos en el del derecho a la creación y expresión cultural, el papel de la Administración deberá ir dirigido principalmente al establecimiento y mantenimiento de un marco que haga posible el ejercicio y garantía del derecho. Una diversidad de fines que deja sentir sus consecuencias de manera clara en la organización administrativa que ha de satisfacerlos.
4. La organización administrativa viene determinada igualmente por las competencias con las que, en esta materia, cuenta la Administración del Estado. En este sentido debe quedar establecido que la cultura, como destacó tempranamente el Tribunal Constitucional, es de la competencia propia tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas y aún, según indicara su Sentencia 49/1984, de 5 de abril, de otros entes, “pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras políticas representativas pueden ostentar competencias dentro de lo que en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del fomento de la cultura”. Expresado en otros términos, la cultura constituye, dentro de nuestro Estado descentralizado, el más claro ejemplo de competencia concurrente.
5. Las competencias de la Administración del Estado sobre la cultura han venido atribuidas tradicionalmente a un Ministerio que, en algunos periodos de nuestra historia reciente, se ha desenvuelto exclusivamente en este ámbito funcional, mientras que, en otros, las ha compatibilizado con otras de evidente conexión con ellas. En la actualidad están conferidas al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Una opción que encuentra en la reducción del gasto público que supues-

tamente implica, su justificación más clara pero que, en la otra cara de la moneda, no deja de presentar argumentos en contra, entre los que cabe situar una pérdida de visibilidad de la política cultural en el conjunto de la actuación pública o una ralentización en la gestión al estar los órganos del Ministerio con competencias generales más cargados de trabajo.

6. El examen del RD 1.823/2011, de 21 de diciembre, de reestructuración de los departamentos ministeriales, y más específicamente del RD 257/2012, de 27 de enero, que desarrolla la estructura básica de ese Ministerio, permite comprobar como es la Secretaría de Estado de Cultura, bajo la dirección del Ministro, el órgano central a través del que se ejercen las competencias estatales en la materia. Entre otras, la promoción, protección y difusión del patrimonio histórico y los museos estatales, la promoción de las artes plásticas y de las industrias culturales, el fomento de la creación literaria, o la promoción, protección y difusión de las artes escénicas, la música, la danza, el circo y las actividades cinematográficas y audiovisuales (artículo 8). Es fácil comprobar como algunas de estas funciones nos sitúan ante la obra cultural –así ocurre señaladamente con la protección del patrimonio histórico o con la gestión de los archivos y museos estatales–, en tanto que otras enlazan con el derecho a la creación y expresión cultural. Tal puede decirse de la promoción de las artes escénicas, las actividades cinematográficas o las industrias culturales. Esta distinción puede servirnos al objeto de sistematizar algunas de las notas más significativas de la administración cultural española en el ámbito estatal.
7. El análisis de la estructura administrativa al servicio de la protección de los bienes culturales permite destacar las siguientes ideas básicas.

7.1 Ante todo, y aún cuando no es posible entrar en el desarrollo de la materia, ha de tenerse en cuenta que en el ordenamiento vigente son las Comunidades Autónomas las competentes para efectuar las declaraciones de bienes históricos, a excepción de los adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional, artículo 9 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE). A ellas compete igualmente la aplicación de su régimen de protección. La Administración estatal solo retiene, en este ámbito, las competencias relativas a la exportación y la defensa frente a la expoliación (artículo 2.1 LPHE). Una competencia, ésta última, subsidiaria en cuanto que reservada a los casos en los que la Administración autonómica competente no adopte, previo requerimiento de la estatal, las medidas de protección de los bienes a las que está obligada (artículos 4 LPHE y 11 y 57 bis del RD 111/1986, de 10 de enero de desarrollo parcial, introducido por el RD 64/1994, de 24 de enero). A esta Administración compete igualmente la llevanza de un Registro de bienes declarados de interés cultural (artículo 12), así como “la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”

(artículo 2.3 LPHE). Finalmente, mantiene, por expresa previsión del artículo 149.1.28 de la Constitución, la competencia sobre los museos y archivos de su titularidad, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas.

En definitiva, las competencias estatales sobre los bienes históricos se han reducido considerablemente y, lo que es igualmente relevante, han variado también cualitativamente. La Administración del Estado, en ésta como en otras materias, ha dejado de ser una Administración esencialmente gestora, en el sentido en el que tradicionalmente lo era, para replegarse a los ámbitos, no menos importantes, de la definición estratégica de las políticas públicas, la planificación y la coordinación con las Comunidades Autónomas y otras instancias, incluida la supranacional. El conjunto de cometidos, no puedo detenerme en ellos, que el artículo 10 del RD 257/2012, de 27 de enero, asigna a la entonces Dirección General de Bellas Artes y Bienes culturales y de Archivos y Bibliotecas y que ésta ejerce a través de las seis Subdirecciones generales que el mismo precepto determina, evidencia con claridad la posición que hoy ocupa la Administración del Estado en el cumplimiento de los objetivos de conservación y acrecentamiento del patrimonio cultural que el artículo 46 de la Constitución impone a todos los poderes públicos.

- 7.2 El nuevo papel de la Administración estatal sobre los bienes culturales ha traído naturalmente consigo cambios importantes en la organización propia del Estado preconstitucional. Ha supuesto, de una parte, la práctica desaparición de la organización periférica de la administración cultural del Estado sustituida en la actualidad por la de la Administración autonómica. De otra, la proliferación de órganos específicamente constituidos con el propósito de servir a la necesaria cohesión entre las distintas Administraciones Públicas inherente al modelo de organización territorial que diseña la Constitución y que, en este ámbito concreto, resulta además de la consideración por su artículo 46 de la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico como cometido y responsabilidad de todos los poderes públicos. La propia LPHE obliga en su artículo 2.2 a la Administración del Estado a adoptar “las medidas necesarias para facilitar su colaboración con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí”, a cuyos efectos crea en su artículo 3 el Consejo del Patrimonio Histórico. Constituido por un representante de cada Comunidad Autónoma y el Director General correspondiente de la Administración del Estado, tiene como finalidad esencial, en expresión del artículo 2 del RD 111/1986, de 10 de enero, “facilitar la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico Español entre las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

No es posible abundar en el análisis de este consejo ni el de otros órganos que responden igualmente a esta necesidad de adecuar la organización administra-

tiva heredada del pasado a un Estado de características muy diferentes, como son los casos, en algunos de los muchos ejemplos que pueden ofrecerse, del Consejo de cooperación archivística, “órgano de cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de archivos” (artículo 5 del RD 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema español de archivos), o del Consejo Jacobeo, “órgano de cooperación que tiene por finalidad facilitar la comunicación entre la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas que forman parte del mismo, a efectos de colaborar en los programas y actuaciones que se prevean en relación con el Camino de Santiago y con la celebración de los años jacobeos” (artículo 1 del RD 1431/2009, de 11 de septiembre, por el que se reorganiza el Consejo Jacobeo). Un conjunto de órganos que, por lo general, carecen de competencias propiamente decisorias pero que resultan imprescindibles para el correcto funcionamiento de nuestro sistema de Administraciones Públicas y, en consecuencia, para la adecuada satisfacción de los intereses generales. Plantean no obstante, al igual que el resto de los órganos de similares características existentes en otros sectores de la actividad administrativa, el reto de su efectiva operatividad en el contexto de una Administración que, bajo la inercia de un pasado muy diferente, parece, a pesar del tiempo transcurrido, que sigue costándole articular sus políticas sobre ese eje de la colaboración entre instancias diversas.

- 7.3 La actual Administración de Cultura comparte sin embargo, con la propia de Estado preconstitucional, una característica básica que la define y, en buena medida, la identifica con aquella. Es una Administración que sigue basada en un claro deslinde entre órganos con competencias decisorias, que continúan concentradas en la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, y órganos, por lo general colegiados, con funciones de simple asesoramiento, haciendo realidad esa vieja máxima según la cual “deliberar es de muchos, decidir es de uno”. Órganos cuya necesidad misma e importancia vienen determinadas por las propias características del Derecho regulador de los bienes históricos. Un ordenamiento que, como estableciera Giannini (1976), “(...) opera mediante el reenvío a disciplinas no jurídicas”, vertebrado, en otros términos, a partir de conceptos jurídicos indeterminados necesitados, por consiguiente, de una valoración y concreción imposibles, por lo general, desde el solo saber jurídico; de ahí justamente la importancia de unos órganos que aportan esos otros conocimientos imprescindibles para la aplicación de la norma. El artículo 3.2 de la propia LPHE da buena cuenta de ello. Además de al Consejo del Patrimonio Histórico declara “instituciones consultivas de la Administración del Estado, a los efectos previstos en la presente Ley”, a “la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, las Reales Academias, las Universidades españolas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y las Juntas Superiores que la Administración

del Estado determine por vía reglamentaria, y en lo que pueda afectar a una Comunidad Autónoma, las instituciones por ella reconocidas. Todo ello con independencia del asesoramiento que, en su caso, pueda recabarse de otros organismos profesionales y entidades culturales". El artículo 10 del RD 111/1986, de 10 de enero, de conformidad con la habilitación conferida por el precepto legal, establece como instituciones consultivas de la Administración del Estado a las Juntas Superiores de "Monumentos y Conjuntos Históricos", "Archivos", "Arte Rupestre", "Museos", "Excavaciones y exploraciones arqueológicas", y "Etnología", así como al "Consejo Coordinador de Bibliotecas", a las que hay que sumar otros órganos, previstos en disposiciones diversas, entre cuyas finalidades figura igualmente, bien de manera exclusiva o en concurrencia con otras, el asesoramiento a los que cuentan con la capacidad de decidir.

Son muchas las cuestiones de interés que suscitan estos órganos consultivos. Entre otras: a) su posición en la estructura administrativa, ámbito en el que parece claro que la naturaleza misma de su función exige independencia en su actuación, la formación de su voluntad de acuerdo con procedimientos en los que predomine la objetividad técnica sin interferencias en su actuación; b) su propia composición, en donde se revela fundamental la designación de sus miembros a partir de criterios esencialmente basados en la excelencia; c) igualmente habría que reflexionar sobre su funcionamiento en el que se hacen patentes las dificultades que, por lo general, acompañan a los órganos colegiados, característica de la que, como se ha dicho, comúnmente participan; d) también finalmente se impone una valoración sobre la eficacia misma de su actuación lastrada, en ocasiones, por la propia naturaleza de sus cometidos, lo que invita a pensar en la conveniencia de un reforzamiento de sus funciones propias. Son, todas, cuestiones abiertas a un conveniente debate por hacer y en el que, sin embargo, no podemos detenernos.

- 7.4 Por último, debe destacarse, como otra de las notas características de la administración cultural de nuestros días, la existencia, allí donde el Estado retiene competencias de gestión importantes, lo que fundamentalmente ocurre con los centros de depósito y difusión cultural, de una pluralidad de fórmulas organizativas a su servicio. La idea puede quedar ejemplificada en el que, sin duda, constituye su exponente más claro, el representado por los museos. Así, y junto a los gestionados directamente por la Dirección General de Bellas Artes, a través de la Subdirección General de Museos Estatales, existen numerosas instituciones museísticas, las más relevantes de hecho, que son administradas por personas jurídicas propias constituidas con ese específico fin. De esta forma, se dota a la gestión de un nivel de autonomía importante, al tiempo que se debilita el principio

de jerarquía, uno de los ejes vertebradores, desde antiguo, de la organización administrativa española. Dentro de este modelo de gestión indirecta pueden existir, a su vez, diferencias notables dependiendo de la naturaleza del ente creado. En la actualidad preponderan, dentro de la tipología de entidades existentes a nivel estatal, los organismos públicos *ad hoc* sin una particular calificación y con el régimen jurídico que establecen las propias normas que los crean, entidades previstas en la Disposición Adicional 10ª de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. A esta categoría pertenecen los organismos públicos Museo Nacional del Prado (artículo 1.1 de la Ley 46/2003, de 25 de noviembre) o Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía (artículo 1.1 de la Ley 34/2011, de 4 de octubre). Tampoco cabe excluir la posibilidad de que la fórmula de gestión de determinada institución cultural pase por la constitución, a diferencia de los supuestos anteriores, de personificaciones de derecho privado, de fundaciones que, en este ámbito estatal, encuentran destacadas expresiones en los museos Thyssen-Bornemisza o Lázaro Galdiano; museos “pertenecientes al sector público estatal con participación del Ministerio de Cultura en sus órganos de gestión”, según queda establecido en el Anexo II del RD 1305/2009, de 31 de julio, por el que se crea la Red de Museos de España. Se manifiesta aquí, en definitiva, la libertad de elección de formas actuación que, con carácter general, caracteriza a nuestra Administración a todos los niveles. Una cuestión objeto, como es sabido, de un profundo debate en el que naturalmente no podemos adentrarnos y en la que está llamada a incidir de forma importante, en el caso de aprobarse, el Proyecto de Ley de Régimen jurídico del sector público, objeto, en estos momentos, de tramitación parlamentaria.

8. La organización administrativa al servicio de la creación y expresión cultural.
  - 8.1 Si el cumplimiento de los objetivos constitucionales sobre el patrimonio histórico demanda una actuación administrativa centrada en una protección que le lleva a la imposición de fuertes limitaciones a los titulares de los bienes que lo integran; su función, en relación con la creación y expresión cultural, se articula fundamentalmente en torno a las clásicas técnicas de promoción, incentivo o fomento, como corresponde a una concepción de la libertad cultural que exige, como ha señalado M. Vaquer, una acción positiva de los poderes públicos que cree las condiciones favorables para su ejercicio (Vaquer, 1998: 215), y resulta además de las características propias del objeto de la actuación administrativa. Una diferenciación que, sin embargo, no se traslada al plano orgánico hasta el punto de poder afirmar que la estructura administrativa al servicio de la creación y expresión cultural presente rasgos propios que la singularicen respecto de aquella otra parte



de la organización que asume la tutela del patrimonio histórico. También, en este ámbito, puede destacarse la importancia que, en estos momentos, asumen los órganos al servicio de la colaboración y coordinación entre instancias diversas, que aquí opera quizás con particular intensidad por cuanto que, en esta materia, se hace especialmente patente ese carácter concurrente de las competencias en materia de cultura al que ya nos hemos referido. E igualmente aquí debe ensalzarse el valor de esas instituciones y organismos que aportan esos conocimientos especializados que la propia aplicación de la norma exige.

- 8.2 No obstante, puede destacarse la amplia descentralización funcional que en este ámbito se aprecia ante la existencia de diferentes organismos con cometidos fundamentales en esos ámbitos materiales. Entre ellos destacan, sin duda, el Instituto Nacional de las Artes escénicas y de la Música (INAEM) y el Instituto de la Cinematografía y de las Artes audiovisuales (ICAA).
- 8.3 El INAEM, en el que brevemente centraré mi atención, es un organismo autónomo que tiene entre sus fines “la promoción, protección y difusión de las artes escénicas y de la música en cualquiera de sus manifestaciones”, así como la proyección exterior de estas actividades y “la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas en las materias propias del organismo, de acuerdo con ellas”. Para su cumplimiento podrá, entre otras, realizar “acciones de fomento y difusión, en particular mediante premios, ayudas y subvenciones”, programar y gestionar “unidades de producción” e inventariar, catalogar y difundir “el patrimonio musical y dramático” (artículos 1, 2 y 3 del RD 2491/1996, de 5 de diciembre, de estructura orgánica y funciones de este organismo). Del Instituto dependen además varios centros de gestión artística. Entre ellos, el Centro Nacional de Difusión musical (Orden del Ministerio de Cultura 57/2011, de 20 de enero), el Ballet Nacional de España (Orden del Ministerio de Cultura 3065/2010, de 23 de noviembre) o el Centro Dramático Nacional (Orden del Ministerio de Cultura 2039/2011, de 13 de julio) que disponen en su gestión de un nivel de autonomía importante.

Debe reseñarse también, desde otro punto de vista, la amplia participación en el INAEM, a través fundamentalmente del Consejo Estatal de las Artes Escénicas y de la Música (RD 497/2010, de 30 de abril, que regula los órganos de participación y asesoramiento de dicho Instituto), de las diferentes Administraciones públicas, representantes, hasta “un máximo de 40”, de “asociaciones, federaciones, y organizaciones de carácter profesional, sindical o de gestión de los intereses del sector”, así como de hasta 21 expertos propuestos por la Dirección General del Instituto en atención a su prestigio o especiales conocimientos técnicos” (artículo 8). Una representatividad que se mantiene en los distintos consejos artísticos, los de la música, el teatro, la

danza y el circo (artículos 9, 14, 15, 16, respectivamente). Cabe reparar en como estos órganos, además de a los expertos en la materia, se abren a los intereses propios del sector, aunque no a la sociedad en su conjunto, lo que, en su caso, se podría plantear en el contexto del más amplio debate sobre la reforma de nuestras Administraciones Públicas. Para la reflexión queda, igualmente, si este modelo garantiza suficientemente el pluralismo en el proceso de determinación de los intereses generales y, por consiguiente, la necesaria autonomía con la que, al servicio de su neutralidad, deben contar, en la línea expresada por Vaquer (1998), las organizaciones públicas que se desenvuelven en el ámbito de la cultura.

9. Hasta aquí un conjunto de ideas formuladas sin otra pretensión que la de enunciar las notas más destacadas de la actual administración cultural en su nivel estatal. Queda pendiente el análisis de la evolución de esta Administración desde que, hace ya un siglo, se creara la Dirección General de Bellas Artes, como lo está igualmente el estudio de las bondades e inconvenientes de un modelo que hace recaer sobre la Administración un protagonismo fundamental en la promoción y desarrollo de la cultura y, más específicamente, en la conservación del patrimonio cultural. Un debate que no puede prescindir de una reflexión más amplia sobre cuál deba ser la posición del Estado ante la cultura y cuál haya de ser, paralelamente, el papel a desempeñar por el sector privado.

## **Bibliografía**

- GIANNINI, M. S. (1976): "I beni culturali", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 26: 3-38.
- PRIETO DE PEDRO, J. (1992): *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (1998): *Estado y Cultura. La función cultural de los poderes públicos en la Constitución*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid.