

# La Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra

M.<sup>a</sup> Camino BARCENILLA TIRAPU  
[mc.barcenilla.tirapu@navarra.es](mailto:mc.barcenilla.tirapu@navarra.es)

José Miguel GAMBOA BAZTÁN  
[jm.gamboa.baztan@navarra.es](mailto:jm.gamboa.baztan@navarra.es)

Roldán JIMENO ARANGUREN  
[roldan.jimeno@unavarra.es](mailto:roldan.jimeno@unavarra.es)

José Vicente URABAYEN AZPILIKUETA  
[tecnicocultura@villava.es](mailto:tecnicocultura@villava.es)

Grupo de trabajo elaborador de la  
Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra.

## 1. INTRODUCCIÓN

Los derechos culturales –en relación a las políticas culturales– pueden interpretarse en varios sentidos. Para algunos constituyen un principio de democratización cultural (acceso a la cultura), para otros son el reconocimiento de la multiculturalidad «pluralismo cultural» y en todo caso suponen el reconocimiento de las prácticas expresivas y culturales de la ciudadanía (democracia cultural), y son un instrumento esencial que garantiza los derechos culturales como derechos humanos.

La reciente Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra, tiene un carácter innovador, dada la inexistencia de una norma de estas características en contextos europeos y estatales. La Ley Foral pretende poner en valor las políticas culturales y establecer obligaciones de las administraciones públicas en relación con los derechos culturales. Se ha promulgado con la finalidad de asegurar y promocionar los derechos culturales y su pleno reconocimiento como derechos de carácter fundamental. Este objetivo no solo implica el derecho de los ciudadanos en su conjunto, sino que lo reconoce también ante el conjunto de artistas, creadores, gestores, promotores y profesionales de la cultura. Insta a las administraciones públicas competentes en la materia a promover políticas culturales novedosas que establezcan el valor de la cultura como bien común y sus derechos de acceso y participación como pilares necesarios para alcanzar una sociedad más igualitaria y democrática.

La Ley Foral tiene su origen en el Acuerdo Programático para el Gobierno de Navarra (Legislatura 2015-2019), que establece que la política cultural debe responder a una doble finalidad:

Por una parte, promover valores, formas de vivir y pensar que cohesionen la sociedad y conformen marcos de convivencia basados en la pluralidad, libertad, creatividad, justicia social, inclusión, participación y democracia. Y, por otra, desplegar al máximo la dimensión creativa e innovadora de la cultura para responder a los retos que afrontan las sociedades contemporáneas. El nuevo reto de la política cultural es materializar el desarrollo comunitario centrado en la proximidad y la participación.

Entre los principios que regirán las políticas culturales de la legislatura establecidos en el mencionado acuerdo se identifican los derechos culturales como derechos fundamentales del ser humano así como el compromiso del diseño y elaboración de una Ley Foral de Derechos Culturales.

Se consideró, por tanto, que la aprobación de una Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra era necesaria para la puesta en valor de los derechos culturales tanto para la ciudadanía en su conjunto como para los artistas, creadores, gestores, promotores y profesionales, y las administraciones públicas competentes en la materia, generando contextos de políticas culturales novedosos y avanzados en el siglo XXI.

De ese modo se avanzaba en una normativa común, superando la fragmentada o específica de los sectores culturales propia de las dos últimas décadas, en la que los principios rectores de las políticas culturales y las garantías relacionadas con el acceso a la cultura incurrían en ocasiones en desajustes, que, ahora, pretenden ser corregidos con la Ley Foral de Derechos Culturales.

Por último, se debe indicar que la Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra también responde a la demanda que el sector profesional de la cultura venía manifestando en los últimos años y que se expresó corporativamente en la II Conferencia Estatal de la Cultura celebrada en marzo de 2015 en Pamplona, en el palacio de congresos Baluarte, promovida por la Federación Estatal de Asociaciones de Gestores Culturales y la Asociación de Profesionales de la Gestión Cultural de Navarra. Se presentó aquí el *Pacto por la Cultura*, cuya recomendación 23.º instó a los gobiernos de las comunidades autónomas a la aprobación y desarrollo de leyes de derechos culturales, con el objeto de

establecer los contenidos del derecho a la cultura y de participación en la vida cultural de la comunidad, sentando unas condiciones y garantías básicas comunes y afirmando el significado de los derechos culturales como derechos humanos para todos los ámbitos y sectores culturales (patrimonio cultural, propiedad intelectual, industrias culturales...), así como la condición intrínseca de dichos derechos para la dignidad humana y para el desenvolvimiento de la ciudadanía democrática.

## 2. OBJETIVOS DE LA LEY FORAL DE DERECHOS CULTURALES DE NAVARRA

Los principales objetivos que se marcaron en el origen de la norma fueron los siguientes:

1. Implementar un marco de reflexión conjunto entre las políticas culturales y los derechos culturales, estableciendo el marco referencial para las leyes sectoriales en la materia.

2. Pleno reconocimiento de los derechos culturales como derechos de carácter fundamental, integrantes de los derechos humanos que son universales, indivisibles e interdependientes.

3. Establecer las condiciones para la igualdad en el acceso a la cultura, orientadas por la pretensión de equilibrio y compensación social, sectorial y territorial.

4. Constatar el valor de los derechos culturales como base indispensable para el desarrollo integral del ser humano.

5. Promover y proteger la diversidad cultural y lingüística de Navarra, su pluralidad de identidades, su notable historia, su patrimonio material e inmaterial, sus variadas tradiciones que la conforman y enriquecen, así como su permanente creatividad que se manifiesta en nuevos lenguajes e interpretaciones, que ponen de manifiesto una cultura en proceso dinámico y vivo.

6. Establecer el correspondiente marco institucional que garantice la transparencia y la corresponsabilidad en la gestión pública de la cultura y facilite la participación ciudadana y del sector en la concepción de las políticas culturales y en la evaluación del impacto de dichas políticas en el desarrollo de Navarra.

7. Promover una ciudadanía cultural que ejercite su derecho a la cultura y a la participación en la vida cultural y en los procesos culturales y creativos.

8. Garantizar una financiación pública adecuada de la cultura, acorde con la media de las regiones europeas que se asemejan a Navarra.

Con esos objetivos se inició un proceso de creación –y redacción– con vocación participativa, abierto al conjunto de la ciudadanía con la idea de crear una norma común y compartida por los sectores culturales y creativos de la Comunidad Foral de Navarra.

## 3. UN PROCESO PARTICIPADO

En enero de 2017 se constituyó un grupo de trabajo para la elaboración del texto del anteproyecto de ley foral, integrado por Ana Herrera Isasi, Consejera de Cultura, Deporte y Juventud, Fernando Pérez, Director General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, y los cuatro miembros del equipo redactor: M.<sup>a</sup> Camino Barcenilla Tirapu,

jefa de la Sección de Recursos y Desarrollo Estratégico de la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana, José Miguel Gamboa Baztán, secretario general técnico del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud, y por los vocales del Consejo Navarro de Cultura José Vicente Urabayen Azpilikueta y Roldán Jimeno Aranguren. Este último ejerció de coordinador de este equipo redactor que mantuvo catorce reuniones de trabajo entre enero de 2017 y octubre de 2018. Se contó, asimismo, con el asesoramiento de Javier Barcelona Llop, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria y experto en derechos culturales.

Siguiendo el procedimiento establecido en la elaboración de anteproyectos de leyes forales por parte del Gobierno de Navarra, se realizó una consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley Foral de Derechos Culturales, en el Portal de Gobierno Abierto de Navarra. Esta consulta previa fue sometida a la participación ciudadana desde el 4 hasta el 24 de octubre de 2017. En el plazo concedido al efecto, se presentaron dos aportaciones suscritas por la Asociación de Archiveros de Navarra y la Asociación de Profesionales de la Gestión Cultural de Navarra. El informe correspondiente fue publicado en el citado Portal.

Una vez elaborado el Anteproyecto de Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra, se sometió el texto a exposición pública en dicho Portal desde el 26 de febrero hasta el 23 de marzo de 2018. Presentaron alegaciones las siguientes personas y entidades: Asociación de Profesionales de la Gestión Cultural de Navarra (APGCNA), Comité de Entidades Representantes de Personas con Discapacidad de Navarra (CERMIN), Filmoteca de Navarra (Alberto Cañada), Fundación ATENA, Universidad de Navarra, Jesús Velaz, Juana M.<sup>a</sup> Marco Goñi y Martín Gamboa. El informe de valoración de las aportaciones y sugerencias formuladas se publicó en el Portal de Gobierno Abierto de Navarra y se notificó a las personas y entidades que las presentaron.

Por parte del Departamento de Cultura, Deporte y Juventud también se llevaron a cabo, de manera complementaria, otros instrumentos de participación. La primera exposición pública del borrador de la Ley Foral se realizó en la Jornada «Construyendo el Plan Estratégico de Cultura, 2017-2023: Iniciativas para el desarrollo de la política cultural», organizada por la Dirección General de Cultura-Institución Príncipe de Viana del Gobierno de Navarra y celebrada en el Centro de Arte Contemporáneo de Huarte el 31 de octubre de 2017, con la intervención del catedrático de Derecho Administrativo Jesús Prieto sobre «los derechos culturales en un marco global» y de Roldán Jimeno, que presentó las líneas generales del Anteproyecto de Ley Foral de Derechos Culturales. Asistieron a la Jornada sesenta personas, con una nutrida presencia de entidades y organizaciones, públicas y privadas, del sector cultural.

Por esas fechas y en los meses siguientes, se realizaron reuniones y consultas con las siguientes personas, organismos y entidades: Consejo Navarro de Cultura; Departamentos de Desarrollo Económico, de Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Administración Local y de Hacienda y Política Financiera del Gobierno de Navarra; la Federación Navarra de Municipios y Concejos; miembros de la Comisión de Cultura del Parlamento de Navarra de los diferentes grupos parlamentarios; Asociación Ondarezain; Cátedra

UNESCO de la UPNA; Vicerrectorado de Investigación de la UPNA; y a los juristas Esther Erice, magistrada, presidenta de la Audiencia de Navarra, Alicia Chicharro, profesora titular de Derecho Internacional Público de la UPNA, Javier Miranda e Isabel Urzainqui, estos dos últimos abogados especialistas en discapacidad.

El texto resultante de todo este proceso se presentó en la «Jornada de presentación del Anteproyecto de Ley Foral de Derechos Culturales», celebrada el 14 de febrero de 2018 en el Salón Pío Baroja (Edificio INAP. Pamplona). Tras una presentación general de la consejera de Cultura, Deporte y Juventud, Ana Herrera, intervinieron Javier Barcelona Llop y Roldán Jimeno Aranguren, que desglosaron los objetivos y contenido del Anteproyecto de Ley Foral. Asistieron a la Jornada cuarenta y seis personas pertenecientes a diversas entidades y organizaciones, públicas y privadas, del sector cultural.

El texto del Anteproyecto de Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra fue informado favorablemente por la Comisión Foral de Régimen Local, de la que forman parte representantes de las entidades locales de Navarra.

Asimismo, ha de hacerse constar que en la reunión de la Comisión Mixta Gobierno de Navarra-Iglesia Católica –órgano regido por el artículo 7.2 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra–, celebrada el 25 de abril de 2018, se analizó el texto del Anteproyecto de Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra.

Una vez finalizada la tramitación correspondiente, el Gobierno de Navarra aprobó el Proyecto de Ley Foral de Derechos Culturales de Navarra mediante Acuerdo de 19 de septiembre de 2018 y ordenó su remisión al Parlamento de Navarra.

Finalmente, el Pleno del Parlamento de Navarra, en sesión celebrada el 11 de enero de 2019, aprobó la Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra, que ha sido publicada en el *Boletín Oficial de Navarra* n.º 17, de 25 de enero de 2019.

#### 4. CONTENIDO DE LA LEY FORAL

La Ley Foral se estructura en seis títulos, una disposición adicional, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

El Título I contiene las Disposiciones Generales y recoge el objeto, los principios inspiradores y el ámbito de aplicación de la Ley Foral. Asimismo, enumera los derechos culturales y encomienda a los poderes públicos de la Comunidad Foral de Navarra que garanticen su pleno y libre ejercicio.

El Título II regula el derecho de acceso a la cultura y a la participación en la vida cultural. Las administraciones públicas deben velar por el ejercicio de dichos derechos, promoviendo las condiciones y adoptando las medidas necesarias para que se realicen

en régimen de igualdad efectiva, asegurando la inclusión de personas y grupos vulnerables, de personas con discapacidad y la igualdad entre hombres y mujeres.

En materia de acceso a la cultura se contempla, además del acceso físico a los centros culturales, museos, archivos, bibliotecas, teatros, auditorios, bienes integrantes del patrimonio cultural y, en general, cualesquiera equipamientos culturales, el acceso virtual a través de las tecnologías de la información y la mediación cultural.

En cuanto al acceso virtual, la disposición transitoria segunda de la Ley Foral determina que «la Administración Foral de Navarra deberá tener abierto el Portal Digital de la Cultura de Navarra en el plazo máximo de tres años desde la aprobación de la presente ley foral. A estos efectos, el Gobierno deberá presentar un proyecto de diseño general de dicho portal en un plazo máximo de 6 meses a fin de que sea conocido y participado por el Parlamento de Navarra».

Se regula de manera específica el acceso a los bienes del patrimonio cultural de Navarra, determinando de manera concreta el régimen de la obligación de permitir la visita pública que en la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra aparece enunciada; el acceso y fomento del patrimonio inmaterial; el acceso al patrimonio documental, a los museos y colecciones museográficas permanentes y al libro y las bibliotecas.

En cuanto al ámbito cinematográfico y audiovisual destaca la regulación de las funciones de la Fílmoteca de Navarra, dependiente del departamento competente en materia de cultura.

También se contienen en el Título II disposiciones sobre las artes escénicas, la música, el ecosistema cultural y creativo y los equipamientos culturales.

Finalmente, se reconoce el derecho de toda persona, de manera individual o colectiva, a la participación en la vida cultural y en los procesos importantes de adopción de decisiones relacionadas con las políticas públicas del ámbito cultural, en el marco de la normativa reguladora de la transparencia, acceso a la información pública y gobierno abierto, y sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas que prevean o contemplen instrumentos de participación.

El Título III está dedicado a la creación artística y literaria y a la investigación científica. Por una parte, el Capítulo I se ocupa de la libertad de creación e investigación y, por otra, el Capítulo II contempla el fomento y difusión en dichos ámbitos por las administraciones públicas.

El Título IV regula la responsabilidad de las administraciones públicas en materia de cultura, cuya actuación debe enmarcarse en la normativa reguladora de la transparencia de la actividad pública.

Se establecen los principios que han de guiar el acceso y uso de publicaciones propias de las administraciones e instituciones públicas de Navarra.

Por otra parte, y con objeto de garantizar la profesionalización de las personas que trabajan en los sectores culturales, se establecen las actuaciones que deberá realizar el Departamento competente en materia de cultura.

Por lo que respecta a la Administración de la Comunidad Foral, se atribuye al Departamento competente en materia de cultura el ejercicio de las competencias en lo relativo a la protección y el acrecentamiento del patrimonio cultural, al acceso a la cultura por la ciudadanía y al impulso y promoción de la creación y difusión artística, así como velar por la efectividad de los derechos reconocidos en la presente ley foral y por el cumplimiento de la misma, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Gobierno de Navarra y de la coordinación con el resto de departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

A tal efecto, se establecen las actuaciones, medidas y programas que el Departamento competente en materia de cultura deberá desarrollar para el cumplimiento de los fines y objetivos de la Ley Foral y para el efectivo reconocimiento y ejercicio de los derechos y principios inspiradores que contiene.

En cuanto a los municipios, que de acuerdo con la legislación básica de régimen local ejercerán en todo caso como competencia propia, en los términos de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, la promoción de la cultura y equipamientos culturales, la Ley Foral les encomienda difundir y poner en valor su patrimonio cultural, sin perjuicio de la cooperación con el Departamento competente en la materia para su protección, acrecentamiento y transmisión.

En particular, los municipios velarán por la difusión y promoción del patrimonio cultural inmaterial, procurando contextualizar histórica, cultural y territorialmente las diversas manifestaciones de las culturas tradicionales y populares de Navarra.

Se enumeran los servicios culturales que, entre otros, promoverán los municipios en ejercicio de sus competencias por sí mismos o a través de entidades supramunicipales.

En el Título V se configura al Consejo Navarro de la Cultura y las Artes como el órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Foral en materia de cultura, se enumeran sus funciones y se establece su composición, que deberá desarrollarse reglamentariamente al igual que su organización y funcionamiento.

El Consejo Navarro de la Cultura y las Artes viene a suceder al Consejo Navarro de Cultura, por lo que la disposición derogatoria única determina la derogación en particular del artículo 10 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra, que lo configuró legalmente; a su vez, en la disposición transitoria primera se establece que las referencias al Consejo Navarro de Cultura contenidas en el ordenamiento jurídico se entenderán realizadas al Consejo Navarro de la Cultura y de las Artes y que a la entrada en vigor de la Ley Foral el Consejo Navarro de la Cultura y de las Artes estará compuesto por los actuales miembros del Consejo Navarro de Cultura.

Una vez finalizado el mandato de los actuales miembros, conforme a lo establecido por la normativa vigente reguladora de la composición, organización y funcionamiento del Consejo Navarro de Cultura, se procederá a la renovación de la composición del Consejo Navarro de la Cultura y de las Artes de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Foral.

El Título VI, dedicado a las disposiciones financieras y tributarias, contempla la financiación pública de la cultura, el establecimiento de subvenciones y ayudas por el Departamento competente en materia de cultura, la difusión del mecenazgo cultural y la creación, en su caso en colaboración con otros departamentos de la Administración de la Comunidad Foral u otras entidades, de fondos a los emprendimientos culturales y acceso al crédito.

Por su parte, la Ley Foral se remite a la legislación foral tributaria en cuanto a los beneficios fiscales aplicables en materia de derechos culturales y menciona expresamente los relativos al mecenazgo cultural, al patrocinio y a las producciones cinematográficas y series audiovisuales.

Por lo que respecta a la normativa fiscal de la Comunidad Foral, la disposición final tercera establece que «se adaptará a las propuestas y recomendaciones que en materia de fiscalidad y de compatibilidad de la percepción de prestaciones públicas con ingresos por derechos de propiedad intelectual y por actividades creativas, se incluyen en el informe de la Subcomisión para la elaboración de un Estatuto del Artista, aprobado en el mes de junio de 2018 en el Congreso de los Diputados».

En la disposición adicional única se establece que el Departamento competente en materia de cultura deberá aprobar, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley Foral, cartas de servicios en las que se detallarán las prestaciones en sus ámbitos de competencia.

La disposición derogatoria única deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Ley Foral y, expresamente, el citado artículo 10 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra, y los apartados b) y c) de su artículo 28 una vez hayan entrado en vigor, de conformidad con el segundo párrafo de la disposición final quinta de esta Ley Foral, los apartados 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 10.

La Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra, conforme a su disposición final quinta, ha entrado en vigor el 26 de enero de 2019 (salvo los apartados 2, 3, 4, 5 y 6 del artículo 10 «Bienes del Patrimonio Cultural de Navarra», que entrarán en vigor al año de la publicación de la Ley Foral en el *Boletín Oficial de Navarra*).