

**Análisis comparativo y tendencias
de las políticas culturales de España,
Cataluña y el País Vasco**
(metodología de *Compendium of cultural
policies and trends in Europe*)

Ramón Zallo

Documento de Trabajo 10/2011

Ramón Zallo

Licenciado en Derecho y en Economía. Catedrático de Comunicación Audiovisual en la Universidad del País Vasco. Especializado en estructura, economía y políticas audiovisuales, culturales y comunicativas, ha publicado *Economía de la comunicación y la cultura* (1987), *El mercado de la cultura* (1992) (dir.), *Industrias y políticas culturales en España y País Vasco* (1995), *El Pueblo Vasco, hoy. Cultura, historia y sociedad en la era de la diversidad y del conocimiento* (2007), *Estructuras de la comunicación y la cultura. Políticas para la era digital* (2011). Colaborador habitual de Enrique Bustamante, ha ejercido de asesor de Cultura del Gobierno Vasco para temas de comunicación, audiovisual y cultura en las legislaturas 2002-2009.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Ramón Zallo

ISBN: 978-84-92957-81-1

Depósito Legal: M-44429-2011

Impreso en papel ecológico 

Índice

Primera parte	
Política regional cultural de la Unión Europea y las comunidades subestatales	5
Introducción	7
1. La UE y sus limitaciones en políticas regionales culturales	9
1.1 Irrupción y límites de la política regional de la UE	10
1.2 Políticas culturales de alcance limitado de la UE	13
1.3 La inexistente política cultural regional de la UE	17
2. Marcos subestatales	19
2.1 Las comunidades con identidad como actores	19
2.2 Ventajas subestatales	21
2.3 La importancia de las comunidades autónomas en España	23
Segunda parte	
Una comparativa entre comunidades autónomas y Estado siguiendo el modelo <i>compendium</i>	25
3. Objeto de estudio y modelo <i>compendium</i>	27
3.1 Justificación de la elección de Cataluña y el País Vasco	28
3.2 Hipótesis a modo de perspectiva	28
4. Perspectiva histórica: políticas e instrumentos culturales	31
4.1 Política cultural de Estado	31
4.2 Cataluña	38
4.3 Euskadi	41
4.4 Analogías y diferencias	49
5. Competencia y organigramas	51
5.1 Política cultural de Estado, Cataluña y Euskadi: organigramas	51
5.2 Analogías y diferencias	55
6. Objetivos y principios generales de la política cultural	57
6.1 Objetivos del Ministerio	57
6.2 Cataluña	59
6.3 Euskadi	60
6.4 Analogías y diferencias	67

7. Cuestiones actuales de debate y tendencias de política cultural	69
7.1 La idea interna de cultura	69
7.2 La acción exterior española: un problema dentro del Gobierno	72
7.3 Cataluña y su cooperación en el <i>espai català</i> y en el exterior	74
7.4 La acción exterior y la cooperación vasca	76
7.5 Problemática de la acción exterior de España y las nacionalidades históricas	84
8. Principal normativa en el ámbito de la cultura	87
8.1 Previsiones constitucionales en relación con la comunicación y la cultura	87
8.2 Estatut de Catalunya	90
8.3 Euskadi estatutaria y futuro estatuto	92
9. Financiación y gasto público en cultura	99
10. Instituciones culturales y nuevos actores	105
10.1 Enfoques	105
10.2 Compartir responsabilidades	106
11. Apoyo a la creación	110
11.1 Enseñanzas artísticas	113
11.2 Fomento de la creación	114
11.3 Cambios en los hábitos	114
12. Conclusiones	117
Bibliografía	120
Anexo	123
Índice de Tablas	125

Siglas

CC AA	Comunidades autónomas
CE	Constitución Española
CiU	Convergència i Unió
ConCA	Consell Nacional de la Cultura i de les Arts
EA	Eusko Alkartasuna
EB	Ezker Batua
EE UU	Estados Unidos
EITB	Euskal Irrati Telebista-Radio Televisión Vasca
ICAA	Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales
ICEX	Instituto Español de Comercio Exterior
ICIC	Institut Català de las Industrias Culturales
I+D+i	Investigación, desarrollo e innovación
INAEM	Instituto Nacional de las Artes Escénicas y Música
INE	Instituto Nacional de Estadística
KEP	Kulturaren Euskal Plana-Plan Vasco de Cultura
MACBA	Museo d'Art Contemporani de Barcelona
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
MCU	Ministerio de Cultura
MNAC	Museo Nacional d'Art de Catalunya
NUTS	Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas
ONG	Organización no gubernamental
PIB	Producto interior bruto
PNV	Partido Nacionalista Vasco
PP	Partido Popular
PSE-EE	Partido Socialista de Euskadi-Euskadiko Ezkerra
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RD	Real Decreto
TFUE	Tratado de funcionamiento de la Unión Europea
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
TUE	Tratado de la Unión Europea
UCD	Unión de Centro Democrático
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

Primera parte

Política regional cultural de la Unión Europea y las comunidades subestatales

Introducción

En los Estados ha habido históricamente una estrecha relación entre tres elementos: el ámbito económico-social que configuró el mercado nacional; el espacio político/institucional generado por las élites a la búsqueda de hegemonía territorial; y la cultura/idioma tomada como central. Entre los tres conforman un sistema que se retroalimenta.

La política cultural y comunicativa ha desempeñado un papel relevante especialmente para los dos últimos parámetros. El ámbito cultural responde a lógicas históricas vinculadas a las vicisitudes de la *nation building* de cada país. Y, por su parte, la comunicación ha sido fundamental para la creación de “opiniones públicas” nacionales con sede en el espacio estatal sin las que no es posible el equilibrio entre estabilidad institucional y rotación gubernamental. Siempre ha sido una prioridad en los países democráticos. En Europa, según los países y con la excepción británica, esto es así desde el siglo XVIII y, en algunos casos, con posterioridad.

Sin embargo, con ocasión de la configuración de nuevos marcos supraestatales (Unión Europea –UE– en nuestro caso) y de descentralizaciones subestatales, esas coordenadas están cambiando o han cambiado significativamente, sin hablar de la relativización del peso de las políticas culturales en un mundo global, o de los crecientes espacios de cultura y comunicación globales, o de las nuevas formas de estructuración (redes, comunidades virtuales...).

Se produce una doble **tendencia de los Estados a perder soberanía** por arriba (hacia organismos internacionales económicos, militares y políticos) y por abajo (hacia realidades culturales que se hacen visibles a escala interna e internacional,



más allá de los Estados de los que son parte) y que van perfilando nuevos sujetos protagonistas y agentes creativos, culturales, comunicativos y económicos. De hecho, la UE y las comunidades de vida con identidad disputan el espacio cultural a los Estados tradicionales, de tal modo que estos pierden por arriba y abajo capacidad de decisión no solo sobre la cultura, sino también sobre las temáticas relacionadas con la cultura: identidad nacional, opinión pública en algunos casos...

Esta doble perspectiva es fruto de necesidades naturales y presiones sociales. Pero, en los últimos años, los Estados, una vez acometidas las cesiones hacia arriba y hacia abajo, son cada vez más renuentes a seguir haciéndolo hacia abajo, incluso con amagos de recentralización o de armonización.

Con todo, hay un umbral que no se atraviesa en tanto los Estados buscan reservarse el espacio mediático –el más relevante para la gestión de la identidad nacional– y la representación internacional. Pero ahí también la fronteras se diluyen.

Repasemos en qué medida se dan esos procesos de sustitución y las formas de nueva cooperación que traen consigo.

1. La UE y sus limitaciones en políticas regionales culturales

Los pilares en los que, de hecho, descansa la construcción europea no son los propios de los Estados, pero asume algunos de sus relevantes roles: la unión económica y monetaria, una parte de la política exterior y de seguridad y los asuntos judiciales tanto de validación como sobre los propios temas de la UE como tal.

Las propias instituciones de la UE evolucionan a ritmos bien diferentes –a la medida de apuestas intergubernamentales– y con una lenta y acotada profundización de la capacidad decisoria del Parlamento Europeo. El modelo dominante en la construcción europea es de cooperación intergubernamental desigual y de tecnocracia supranacional, con la cuña creciente de un Parlamento que se va haciendo su espacio.

Frente a la idea de que en la construcción europea “la cultura engloba la política” (Domenach, 1993), lo cierto es que la economía dirige a ambas, y que el espacio que ha abandonado la filosofía lo ha cubierto el comercio y la política monetaria.

Habermas (2000), con mucho sentido, definía a la UE de los noventa como “una creación intergubernamental de mercados”, pero en la primera década del milenio, con su ampliación hasta alcanzar 27 Estados, y a nada menos que 268 regiones y cuatro nuevos Estados candidatos, y su reforma institucional (Tratado de la Unión Europea –TUE– y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –TFUE–, además de la Carta) se va construyendo como sujeto político relevante y, más lentamente, como sujeto internacional global en la geopolítica mundial.

Ciertamente, la crisis económica, que ha golpeado especialmente a Europa, favorece una interlocución mayor de Estados Unidos (EE UU) con China o los países emer-

gentes (G-20) que con Europa. Los riesgos para la Unión derivados de las duras políticas de austeridad especialmente exigidas a los países en rescate (Grecia, Irlanda, Portugal) o en riesgo (Italia, España) configuran un escenario incierto mientras se amplía la protesta ciudadana por la óptica neoliberal europea de salida para la crisis.

1.1 Irrupción y límites de la política regional de la UE

Los Estados miembros son especialmente competentes en políticas regionales. Pero también la UE tiene, de hecho, política regional, aunque, para salvaguardar la soberanía política de cada Estado, sus intervenciones estén muy vinculadas al criterio de cohesión, incluso en el ámbito de la sociedad de la información. No es cuestión baladí que existan tantas regiones y que se reconozca la importancia económica de las regiones, siendo uno de los principales ejes de desarrollo de la política de cohesión de la UE¹. Clasificados los territorios por NUTS², se han producido procesos de convergencia económica y social significativos en los 20 años que lleva vigente esa política³.

De hecho, cabría apuntar una escala de actitudes en la historia de las políticas regionales de la Comunidad Europea.

En una primera fase, no había política regional en una Comunidad Europea que era puro resultado de la política de los Estados, afectando solo a estos sus decisiones.

1 Véase Comunicación de la Comisión de la UE (2008), Libro verde de la cohesión territorial. 10-10-08. 14059/08. Inforegio es el sitio de la información de la política de cohesión.

2 Los NUTS (Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas) se dividen en tres tipos (1, 2 y 3), a los que hay que añadir ámbitos locales (4 y 5). Como la estructura administrativa de cada país es distinta, el sistema NUTS es un modo de dar cuenta de ello para una política uniforme. Así, en Alemania son NUTS 1 los 16 Estados federados, NUTS 2 los 41 distritos administrativos y NUTS 3 los 439 distritos. En Francia, son NUTS 1 los 8 grupos de regiones y los territorios de Ultramar, NUTS 2 las 22 regiones y los 4 departamentos de ultramar y NUTS 3 los 96 departamentos. En España son NUTS 1 los 7 grupos geográficos de CC AA, NUTS 2 las 17 CC AA y Ceuta y Melilla, y NUTS 3 las 50 provincias.

3 Todos los territorios de la UE están tocados por algún objetivo. Todas las regiones de los países con un producto interior bruto (PIB) por habitante inferior al 90% de la media europea (14 Estados) tienen acceso al “Fondo de cohesión”. Todas las regiones del nivel NUTS 2 cuyo PIB/por habitante sea el 75% de la media comunitaria acceden, además, al objetivo “Convergencia”. De hecho, esos 14 Estados y esas regiones acceden al 81,54% de los 347.410 millones de euros que la UE dedica a la cohesión. Las NUTS 1 y 2 que no entran en esos objetivos pueden entrar en el objetivo “Competitividad regional y empleo” (15,95% de ese presupuesto). Las NUTS 3 fronterizas y las que se comprometen a la cooperación forman parte del objetivo “Cooperación territorial europea”, que solo consume el 2,52% de ese presupuesto.

En un segundo tiempo, en los ochenta, entre la creación del FEDER (1975) y el Acta Única Europea de 1986 que establece el criterio de cohesión, la política de apoyo a las regiones con más dificultades⁴ formaba parte de la política de cohesión de la UE y se consagró en el Acta Única Europea de 1986 en la idea de reducir las diferencias. Los Estados establecieron las regiones prioritarias para las ayudas en la política de cohesión y de fondos estructurales y, por fuerza, ello pasaba por las regiones más desfavorecidas. Por su parte, esta línea se reforzó con el Tratado de la Unión de 1992 y de Ámsterdam de 1997 (art. 158), y se redefinió en el Consejo Europeo de Berlín (1999).

Con el tiempo, los espacios territoriales se han concebido dentro de las estrategias de “economía regional”. O sea, han pasado a ser pensados como los focos de desarrollo, de localización y densificación de la estructura económica de un país (empleo, innovación...) y de atracción de capitales y mano de obra cualificada. La “estrategia territorial europea” se adoptó con fines de cohesión territorial en 1999 y de ella nació la iniciativa de cooperación transfronteriza Interreg. Su importancia es así central para la UE. Son las comunidades de vida, del bienestar, de la articulación social y económica.

Lo llamativo es que, incluso hoy, y más allá de las políticas de cohesión, no tiene una política de acción propia para las regiones. Su desarrollo y selección decisonal depende de los Estados y de las instituciones regionales a pesar de las importantes inversiones comunitarias⁵. Que la UE tuviera una política regional propia sería razonable en tanto las regiones están reconocidas como sujetos imprescindibles para la propia construcción europea.

De todos modos, se avanza en ese sentido cuando la UE aporta cada vez más su punto de vista comunitario a las actuaciones de desarrollo, o cuando las políticas comunitarias son un referente influyente en la elaboración y aplicación de las políticas nacionales y regionales de desarrollo espacial; o, finalmente, cuando algunos Estados (Alemania, Bélgica, Austria y, ocasionalmente, Gran Bretaña) incorporan

4 Eurostat (oficina estadística de las comunidades europeas) edita cada año un Anuario regional en el que da cuenta de la evolución de cada una de las regiones de los 27 países de la UE. El de 2008 da cuenta, además, de las regiones de los tres países candidatos (Croacia, Macedonia y Turquía) y de países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA): Islandia, Suiza, Noruega y Liechtenstein.

5 La UE financia solicitudes regionales para la implantación de la sociedad de la información, más intensamente desde el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (20/24-3-2000), en el que se aprobó la iniciativa e-Europe-una sociedad de la información para todos, pero requiere la intermediación de los Estados. Su no intervención directa en las regiones las hace depender de factores de política interna que pueden lastrar los niveles de equipamiento tecnológico, formación y uso de contenidos en el futuro en algunas regiones.

en las comisiones especializadas del más alto nivel de la UE a las autoridades regionales en los temas que les afecten.

Aunque la UE realiza una gran inversión económica en las regiones, se ha limitado políticamente a la puesta en marcha de un consultivo Comité de las Regiones⁶ que no está concebido en el propio Tratado de la UE como un organismo de la Unión. No genera acuerdos multilaterales, sino, en todo caso, redes. Los ámbitos subestatales son un tema interno de los Estados.

Por ahora, la UE es el experimento más avanzado del mundo en integración y en los procesos de cooperación interna entre regiones, aunque ello ocurra con un sinfín de contradicciones. Pero, políticamente, sigue siendo una Europa de Estados miembros, con un lento proceso de reconocimiento político regional. Economía y política tienen reconocimientos y ritmos distintos.

• Nuevos ensayos y experiencias

El principio de subsidiaridad tiene la virtud de reconocer que debería ser competente quien mejor lo pueda hacer, y anima a delimitar los campos competenciales. Es un recorrido difícil, que debe sortear las desconfianzas de Estados celosos de sus soberanías y preocupados por sus patios internos y por las limitaciones normativas de una UE de mínimos comunes. Por ello, se producen nuevos experimentos de gobernanza. Algunos parecen pensados, en buena parte, para no molestar a los Estados, aunque sean teorizados como fórmulas de gobernanza compleja⁷, aunque todos simbolizan que se abren ineluctablemente caminos internacionales para los agentes subestatales.

En esta tesitura híbrida se encuentran las estrategias de compartición competencial, los sistemas decisionales multi-nivel (GPN) o los métodos abiertos de coordinación (MAC)⁸, especialmente entre ámbitos no estatales y en los que la UE tiene una capacidad limitada de intervención. Los Estados no los ven con demasiada

6 Creado en 1994, lo integran 344 representantes de las autoridades regionales y locales: cargos municipales o regionales electos, a menudo presidentes regionales o alcaldes de grandes ciudades europeas. Los nombran los gobiernos estatales. Realiza dictámenes con los puntos de vista locales y regionales sobre las propuestas legislativas de la Comisión y debe ser consultado solo sobre algunos temas que conciernen al gobierno local y regional (política regional, medio ambiente, educación y transporte).

7 Algunos de los principios de la gobernanza son: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, dentro de un marco de Estado de derecho, igualdad política y equidad organizada. Aplicado a un marco de actores múltiples, habría que añadir criterios de flexibilidad, red, escucha, cogestión e integración.

8 En general, se ciñen al intercambio de información y de políticas o al aprendizaje mutuo.

prevención de partida, ya que, siendo solo ellos los sujetos decisorios finales, pueden neutralizarlos si hay problemas.

No obstante, aun siendo imprescindible acumular experiencias de gobernanza multinivel (siempre dentro de los principios del Estado de derecho y la democracia), el retraso que están teniendo los procesos de participación y consulta y su dependencia de las prioridades nacional-estatales limitan su eficacia, y más en una época de crisis. Aun hoy presentan resultados limitados.

La experiencia indica que, por su transparencia, mayor participación y mayor responsabilidad, la neta distribución competencial en el interior de los Estados es, en principio, más interesante y eficaz que los sistemas concurrentes. Es mejor repartir que compartir, o mejor dicho, es mejor compartir desde el reparto previo, para que nadie se desentienda ni descargue la responsabilidad en otros. En este plano, el obstáculo no es la UE, sino la actitud de algunos Estados poco propensos a ampliar cesiones de soberanía o delegaciones competenciales hacia sus regiones.

El desarrollo de las regiones de Europa sigue siendo desigual, pero ha de reconocerse que, por la política de cohesión, lo es bastante menos que en el pasado⁹. Lo contradictorio es que a la intensa financiación cohesionadora para las regiones le acompaña una nula política regionalista de la UE como tal, que queda como atributo interno de los Estados.

1.2 Políticas culturales de alcance limitado de la UE

No hay una cultura, una identidad, una lengua y una historia europeas, pero sí cabe encontrar líneas medias entre las culturas europeas, modelos compartidos que permiten hablar de una trama cultural europea común (instituciones similares, raíces y paradigmas civilizatorios, sistemas jurídicos, intercambios históricos, estilos artísticos, artistas y filósofos influyentes, religión...) y de un espacio constructivo a compartir conforme a los aciertos de las actuaciones de las instituciones comunitarias.

9 Tras chequear los retos que plantean a las regiones europeas la globalización, los desafíos energéticos, el cambio climático y la evolución demográfica, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de las Comunidades Europeas “Regions 2020” SEC(2008) hace una prospectiva a 2020 y señala las diferencias de oportunidades entre regiones según su nivel de desarrollo, localización o demografía, estando en peor situación las regiones de Europa meridional y oriental, aunque en el interior de cada Estado haya regiones en riesgo o, al revés, territorios punteros.

No hay discusión en la UE sobre la soberanía cultural de cada Estado, teniendo, como no podía ser de otro modo, la política comunitaria un papel complementario o armonizador en esta cuestión. La constatación de la diversidad cultural europea y el interés en proteger las particularidades nacionales y regionales introducen así en el lado cultural y comunicativo de la Europa comunitaria dinámicas, sean de proteccionismo, de competencia o de cooperación a través de políticas de signo distinto: de coordinación (programas diversos, estándares técnicos, por ejemplo), de armonización (televisión y aspectos de propiedad intelectual y mecenazgo), de promoción conjunta (MEDIA, Eurimages, Eureka Audiovisual), de equilibrio regional (Star) o de política marco (Televisión sin Fronteras del 84, 89 y 97, liberalización de las telecomunicaciones, Documento sobre la convergencia de 1997, Agenda Digital).

Pero ello mismo ha llevado a la propia UE a tener competencias culturales, a apuntar unos ejes de política cultural europea y a algunos programas relevantes.

En efecto, fue entre 1982 y 1986 cuando se inició una actividad de la Comunidad en el ámbito cultural bajo los principios de complementariedad y de subsidiaridad. Y es en Maastricht (1991) cuando se admite que la cultura tiene un lugar en la construcción europea y que cabe una acción europea de cooperación cultural, pero respetando la regla de la unanimidad que, en cambio, se abolía en otras temáticas.

El artículo 22 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE del año 2000 proclamaba el respeto a la diversidad lingüística, mientras que el artículo 21 prohibía la discriminación por razón de lengua. Ese respeto, así como la apertura a otras culturas, es uno de los valores básicos de la UE. Doctrinalmente entiende la diversidad como riqueza colectiva. Ello no afecta solo a las 23 lenguas oficiales de la UE, sino también a las numerosas y debilitadas lenguas minoritarias habladas por diversos grupos de población y que, de hecho, tienen sede en poblaciones que abarcan a más del 60% de la población.

En la versión consolidada del TUE tras el Tratado de Lisboa de 2007¹⁰ se garantiza ese equilibrio cuando se dice respecto a la cultura, en su artículo programático 3.3, que “La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo”. Y concreta esta segunda parte en el artículo 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE consolidado) cuando dice que “la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros” en los ámbitos de cultura, turismo o educación y

10 El Tratado firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

cuando tengan finalidad europea. Con ello, consagra la competencia cultural de la UE en clave de cooperación interna.

Eso sí, el artículo 167 del TFUE dice que la Unión es competente dentro de ciertos límites: contempla el respeto y fomento de la diversidad y del patrimonio común, los intercambios no comerciales y la creación; pero somete a la regla de la unanimidad, por su carácter de tema sensible, un ámbito que es netamente de los Estados miembros¹¹. Tan es así que se apuntan, en el artículo 107, la relativa excepción cultural y la excepción regional en materia de ayudas de Estado compatibles con el mercado interior.

• La excepción cultural

Como es sabido, el sagrado artículo 3 del TUE proclama que la Unión establecerá un mercado interior, con una unión aduanera, de conformidad con los artículos 28 a 32, y una unión económica y monetaria. Esa apuesta es base para una apuesta por la liberalización externa desde una política comercial común (art. 206 del TFUE) basada en la supresión progresiva de las restricciones y barreras arancelarias en los intercambios internacionales y de las inversiones extranjeras directas.

Pues bien, el ámbito cultural, como ámbito propiamente nacional, es excepcional a este respecto a dos sentidos:

a) En un primer sentido, el importante artículo 107.3 del TFUE relativo a las ayudas de Estado o regionales a determinados ámbitos como las regiones y la cultura, viene a reconocer su carácter sensible y autoriza esas ayudas de Estado (“podrán considerarse compatibles con el mercado interior”) siempre que no alteren “el interés común”. En efecto, apunta, por un lado, al trato excepcional a las ayudas a las

11 Releyendo ese artículo se entiende que la UE es competente en el marco de la UE en general. Está especialmente legitimada si es para poner de relieve “el patrimonio cultural común” y complementar y apoyar las acciones de los Estados. O sea, es subsidiario. Pero también, y siempre que respete la diversidad, podría tomar decisiones de cultura incluso a escala de la Unión y afectando a los Estados miembros, aunque no quieran estos, en virtud del principio de subsidiaridad que le hace competente en materias no exclusivas. Otra cosa es que lo haga. No hay precedentes. La UE asume así el papel de favorecer la cooperación entre Estados. Se da un papel tractor y coordinador. Se aplica especialmente el principio de subsidiaridad para poner en valor elementos materiales (patrimonio) e inmateriales (puesta en valor, difusión) de relevancia europea. Asume específicamente funciones de apoyo al intercambio no comercial y a los creadores de cualquier ámbito, lo que tiene una especial importancia. Asume también la cooperación –sin perjuicio de los Estados– con terceros países y organismos internacionales. El Parlamento Europeo y el Consejo, tras consultar al Comité de las Regiones, pueden legislar sobre fomento. No pueden armonizar legislaciones de países. El Consejo, a propuesta de la Comisión, adopta recomendaciones.

regiones desfavorecidas (apartados a y b del artículo) y, de otro lado, a la cultura de los Estados miembros o de las regiones (apartado d)¹².

En un segundo sentido, ello conlleva (art. 207.4) que si bien en la negociación y celebración de los acuerdos comerciales convencionales el Consejo decidirá por mayoría cualificada, en la negociación y celebración de acuerdos en los ámbitos comerciales de servicios y de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, el Consejo se pronunciará por unanimidad, al igual que para el “comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión”¹³.

Como se ve, normativamente, la cultura ya es también competencia de la UE, pero muy matizada por el principio de subsidiaridad.

• Un concepto restrictivo de cultura

Pero, además, hay un problema de concepción de las mayorías en la UE en relación con la cultura. Aunque haya absorbido en el pasado bastantes preocupaciones –por ejemplo, en el caso del audiovisual europeo– es un tema aparte, ajeno a las prioridades. No forma parte, más que tangencialmente, de la estrategia de Lisboa que, cuando apuntaba a la “sociedad de la información para todos”, entendía esta circunscrita al acceso a aparatajes y webs y a las reglas de funcionamiento, pero no a una reforma real de la libre transmisión cultural y del conocimiento, incluyendo los espacios cercados por las normativas de propiedad intelectual.

La cultura en la UE se entiende como un elemento aparte y de prestigio, al que se le empuja a la comercialidad en los brazos de las “industrias creativas”, pero no un factor sinérgico del cambio social que queda reservado al “conocimiento” del que no parecen formar parte comunicación o cultura y del que sí participaría, en

12 Dice que “podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349 –se refiere a la ultraperiféricas como Canarias, Azores, Madeira, Guayana francesa, Martinica...–, habida cuenta de su situación estructural, económica y social;

...

c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común...

d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia en la Unión en contra del interés común.”

13 También el comercio de “servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos”.

cambio, el ámbito educativo. Es recurrente este enfoque tradicional de la cultura y la comunicación como un aparte.

Así, la “Agenda Digital para Europa” forma parte del “crecimiento inteligente”, netamente centrado en lo económico y no en la comunicación o la cultura, “con el fin de acelerar el despliegue de Internet de alta velocidad y beneficiarse de un mercado único digital para las familias y empresas”. La preocupación es que “La demanda mundial de TIC supone un valor de 2 billones de euros, pero solo una cuarta parte de esta cantidad está cubierta por empresas europeas. Europa también se está rezagando en Internet de alta velocidad, lo que afecta a su capacidad de innovar”. “El fin es lograr beneficios económicos y sociales sostenibles gracias a un mercado único digital basado en un acceso a Internet y unas aplicaciones interoperativas rápidas y ultrarrápidas, con banda ancha para todos en 2013, acceso universal a velocidades muy superiores (al menos 30 Mbps) en 2020 y un 50% o más de hogares europeos abonados a conexiones a Internet superiores a 100 Mbps” [COM(2010) 2020 de marzo 2010].

También la Declaración Ministerial de Granada para la Agenda Digital Europea (19 de abril de 2010) se orienta en la misma dirección y se centra en infraestructuras, uso avanzado de una Internet abierta, segura y de confianza; derechos digitales de los usuarios; mercado único digital, la e-administración o la competitividad del sector de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) europeo.

1.3 La inexistente política cultural regional de la UE

Reuniendo todos los parámetros manejados –regiones, cultura y comunicación–, las políticas regionales culturales las formulan y aplican los Estados miembros y las propias regiones europeas y, a diferencia de otros planos, por el momento escapan, salvo indirectamente, a las estrategias de la UE.

La regionalización tampoco ha sido uno de los criterios de la UE para la conformación de los sectores vinculados a la sociedad de la información, aunque resulte imprescindible para la extensión de los mercados de las redes y servicios, tarea a la que se aplican las autoridades comunitarias, gobiernos y regiones, procurando al mismo tiempo que, conforme a los principios de la UE, no se abra más la “fractura digital”.

Los procesos políticos de descentralización y regionalización cultural de la UE son muy limitados, y sin posible comparación con los esfuerzos desarrollistas de gran

influencia de la UE en lo infraestructural, formativo o productivo de las regiones. Y ello a pesar de que deberían ser “fundamento de la cohesión en Europa” (D’Angelo y Vesperini, 2000) en tanto afectan a derechos fundamentales (por ejemplo, a la educación y a la creación), a la identidad colectiva de una comunidad territorial y a la diversidad cultural de los pueblos y minorías.

Su no intervención cultural directa en las regiones –que pueden llegar a acumular sobre su retraso cultural el de equipamiento tecnológico, formación y uso de contenidos en el futuro– limita el alcance de las propias políticas de los Estados en la sociedad de la información para todos.

O sea, hay límites normativos estructurales y hay autolimitaciones por concepción que relativizan las temáticas y ritmos de la ocupación de la UE de una temática tradicional de Estado y de los territorios, como es la política cultural regional.

2. Marcos subestatales

La globalización ha hecho más conscientes del valor de sus culturas a las comunidades con identidad, porque la localización, la descentralización o la diversidad son también tendencias fuertes y, además, capaces de proporcionar sentido a proyectos colectivos.

2.1 Las comunidades con identidad como actores

Para las comunidades, el desarrollo de sus culturas es una base de identificación, de cohesión, de recursos y de desarrollo territorial; pero, al mismo tiempo, en la era global tienen dificultades para el acceso a su propio mercado interno y para competir en él en condiciones de igualdad; y ya no digamos para intercambiar o internacionalizar contenidos de producción propia. Por ello, la política cultural de la diversidad no solo es aplicable a los Estados (directivas sin fronteras, leyes del cine...), sino, con mucho más motivo, a esas comunidades y sus respectivos patrimonios lingüísticos y culturales.

Y cuando existen lenguas de poco millones de hablantes y en situación diglósica el problema se acentúa. Si muchas lenguas fuertes requieren promoción ante el empuje del inglés, del chino o del castellano, ¿qué no tendrán que hacer las lenguas minoritarias en los Estados-Nación!

En los sistemas descentralizados las regiones tienen sus competencias y sus políticas propias. En general, intervienen con mayor intensidad cuanto más se les reco-

nozca como sujeto cultural y político diferenciado en el ordenamiento jurídico. Lo tradicional es que las regiones sean especialmente competentes en cultura (patrimonio, artes, equipamientos, programaciones, ayudas a creadores y empresas...) por el triple hecho de la identidad compartida por su ciudadanía, el conocimiento sobre el terreno y el factor de prestigio para las élites locales.

En el campo comunicativo y cultural, como comunidades de vida, parten de una gran ventaja: los recursos creativos tienen anclajes territoriales independientemente de que luego realicen despliegues por el ciberespacio. La localización genera sinergias relacionales, creativas, productivas, de recursos y de usos. Además, no es en absoluto incompatible, en un ciberespacio que actúa como un espacio expandido sobre el que desarrollar iniciativas o estrategias, con las extensiones de redes sociales o con los contactos internacionales.

En los espacios subestatales con fuerte perfil hay problemas comunicativos **específicos** que se derivan de algunos roles propios, como son: el desarrollo de las culturas territoriales; unas opiniones públicas diferenciadas, en algunos casos con mapas de fuerzas políticas muy específicos y distintos al mapa de Estado; unos sistemas comunicativos de cierta potencia y con obligaciones simultáneas de comunicación general y de proximidad; unas oportunidades mayores para el acceso de la población para comunicar activamente en cercanía y en pluralidad; una mayor posibilidad de exigencia de reglas de deontología a los media o con un rol compensatorio de los procesos de concentración excesivos; y una mayor proximidad entre cultura vivida y cultura mediática.

Los ámbitos subestatales constituyen, asimismo, nuevas unidades **económicas**. Así, las ciudades-comarca constituidas como metrópolis concentran buena parte de la economía de un Estado y, desde luego, ostentan su pilotaje. Es el caso de las ciudades-nodo en el intercambio internacional y en la estructura de poder en el mundo. O el caso, más frecuente, de regiones de economía integrada, que se benefician de las demandas mutuas y recursos en proximidad con efectos multiplicadores y que, además, cuentan con políticas de gestión propia e identidad en el concierto internacional.

Hay otra razón para su actualidad o su emergencia como un fenómeno contemporáneo. La horizontalidad e interactividad de las comunicaciones, el contacto sin barreras nacionales o estatales, favorece los procesos de gobernanza de **geometría variable y multinivel** de los sujetos que las pueden promover sin necesidad de los recorridos jerárquico, radial o por etapas de antaño.

En unos casos, la cesión competencial hacia abajo de los Estados busca la funcionalidad del sistema que recurre ya sea a la gobernanza, a la subsidiaridad que deli-

mita diferentes niveles de competencias en un sistema complejo, a la proximidad o al partenariado. En otros casos, se produce por presión y reivindicación social –sea por exigencia colectiva y/o de las élites que quedaron excluidas de la construcción del Estado nacional–, traduciéndose en la emergencia de sujetos culturales y políticos con identidad propia; y, en algunos casos, en sujetos con capacidades decisionales, presupuestarias y normativas.

2.2 Ventajas subestatales

Los Estados de estructura institucional piramidal son cada vez más disfuncionales con los requerimientos de los nuevos tiempos, especialmente, en dos funciones que se resisten a compartir:

- a) Sus hábitos de monopolio de las relaciones horizontales interregionales internas al Estado común que, en general, suelen tener que pasar por un centro celoso de su función de cemento de la unidad e integridad territorial del Estado.
- b) Las relaciones internacionales que se conciben, salvo en países como Alemania o Bélgica, como atributo exclusivo del Estado, excluyendo de la representación con personalidad propia a ámbitos subestatales. En cambio, está más abierta la posibilidad de intervenciones subestatales en coparticipación representativa, en cooperación para el desarrollo, en iniciativas culturales de todo tipo o en forma de delegaciones públicas comerciales.

Respecto a otros espacios de gestión, los territorios con historia social son cognoscibles con cierta facilidad y son más susceptibles de planificación. Su mayor homogeneidad en general, la proximidad a los problemas de la sociedad, el valor de la identidad común para la cooperación y el contexto de confianza de sus transacciones, además de un acceso a lo global refuerzan la posibilidad de generar solidaridades; su flexibilidad para adaptarse y responder a los cambios y su defensa de lo suyo cuando los Estados sacrifican las partes son evidentes.

El fenómeno regional entendido en sentido amplio apunta como ventajas de muchas de las pequeñas comunidades el hecho de que suelen estar bastante bien autoorganizadas, con un sentido comunitario potente y abierto, y que disponen de un gran conocimiento de lo cercano. En la era digital, la existencia de infraestructuras comunes, con la consiguiente rápida extensión del conocimiento, lo refuerza.

Hay ventajas subestatales de partida en temas como la toma de decisiones. En principio, crea más propensión a la eficacia, ya que conocen mejor y pueden tratar con más facilidad los problemas, además de darse más sinergias en tanto se hacen más visibles y pueden valorizarse mejor las distintas energías territoriales. Por otra parte, es más democrática (como resultado de mayorías de proximidad) y fiscalizable (hay conocimiento sobre el terreno de la esfera pública, pudiendo ejercer una administración próxima al ciudadano que la experimenta y puede controlarla).

En general, las regiones institucionalizadas tienen algunas capacidades: visibilizarse; tomar iniciativas temáticas; coaligarse con otros entes subestatales para apremiar sobre el cumplimiento o incumplimiento de normas internacionales; o influir, más allá del Estado del que forman parte. Pueden llegar a ser referentes críticos respecto a grandes decisiones internacionales ante las que, por intereses, los Estados, a veces, callan (Requejo, 2008).

En algunos temas, los ámbitos subestatales lo pueden hacer mejor que los Estados grandes. Hay un principio elemental por el que son los afectados quienes deberían ser, en general, los principales protagonistas: el interés es un gran acicate para no sacrificar temas de importancia en los *do ut des* internacionales.

Los ámbitos subestatales pueden realizar así políticas flexibles ya sea mediante políticas enteramente propias y adaptadas a su entorno, ya sea complementando las realizadas por los Estados y tenidas por insuficientes (audiovisual como industria, por ejemplo).

Sin embargo, esas ventajas de partida de los territorios humanizados por la historia común no se desplegarán si, en el contexto actual, no se produce una diversificación económica de seguridad ante los vaivenes; una adaptación al cambio técnico; un capital de conocimiento colectivo; y una regeneración del espíritu emprendedor e innovador tanto en las autoridades públicas como en los ambientes privados.

Asimismo, la cercanía física, cuando de regiones transfronterizas con intereses compartibles se trata, es una ventaja añadida de la que se han dado cuenta todos los Estados y que permite articular estrategias de cooperación territorial.

No obstante, también hay rémoras que les pueden llevar en direcciones inadecuadas: los clientelismos; las disparidades interterritoriales (según sea el nivel de iniciativa, de preferencias o de disponibilidades económicas); el exceso de gasto (en el caso de que se dupliquen estructuras y el Estado no se descentralice de verdad); o la recentralización a pequeña escala en beneficio de ciudades o determinadas comarcas (casos holandés, austríaco o de la federación rusa) asfixiando las energías de base.

También es conveniente que venzan la tentación autocomplaciente. Es una buena vacuna la vinculación a las numerosas redes culturales, sean de ciudades, regiones, investigadores, gestores culturales que, a su vez, generan necesidades de investigación de interés común sobre los temas más variados, promovidas por las organizaciones regionales, sean o no supraestatales (UE, Mercosur...) en torno a políticas, acuerdos, armonizaciones, observatorios, audiovisual... (Autissier, 2005).

2.3 La importancia de las comunidades autónomas en España

A diferencia de otros Estados, las políticas culturales de las comunidades autónomas (CC AA) ocupan el lugar central del sistema institucional. Y ello a pesar de que cada comunidad autónoma comparte espacios con las instituciones culturales de Estado, las diputaciones y cabildos y las instituciones más activas y próximas al ciudadano y con más gasto público cultural: los ayuntamientos. El rol ordenador y articulador de la **política autonómica cultural** sobre el resto de instancias es fundamental en la mayoría de las comunidades y puede llegar a serlo en otras. A pesar de que no es el ámbito de más presupuesto cultural en el global del gasto público, no puede endosar a las otras instituciones la dirección de las políticas a medio plazo. Le corresponde el pilotaje.

En su conjunto, se trata de un sistema distribuido de responsabilidades repartidas formal e incluso informalmente con competencias exclusivas de cada institución. Es un modelo distinto tanto a un sistema decisional multinivel, en el que coincidan corresponsablemente todas las instituciones en un plano compartido, como a un sistema piramidal y jerárquico. Espacios acotados de competencias definidas no impiden las colaboraciones habituales interinstitucionales, especialmente en proyectos determinados, cuando no coordinaciones estables y sistemáticas, especialmente en los niveles más descentralizados y que se acercan a la “metodología abierta de coordinación”.

La apuesta por este modelo es el **destilado histórico** del modo en que se produjo la Transición española. Es decir, que no responde al modelo convencional de descentralización orgánica y funcional decidida por el propio Estado, sino de un modelo más complejo, fruto de las circunstancias políticas. Por un lado, una presión reivindicativa desde unas pocas comunidades, especialmente las que disponen de lengua diferenciada, que arrancaron literalmente la competencia cultural. Por otro lado, una distribución competencial decidida por el Estado, en su tránsito del modelo centralista propio del franquismo al modelo democrático y descentralizado, aunque se reserva algunas competencias exclusivas tasadas (propiedad intelectual...) y una función de puesta en común con el sistema autonómico.

Segunda parte

**Una comparativa entre
comunidades autónomas
y Estado siguiendo el
modelo *compendium***

3. Objeto de estudio y modelo *compendium*

Se sigue aquí la huella de la metodología del Consejo de Europa/Ericarts que se deriva del *Compendium of cultural policies and trends in Europe* (véase el índice estándar en el anexo) para los informes sobre políticas culturales.

Pero se hace solo a grandes rasgos, en el sentido de seguir sus ítems más generales, y no los epígrafes específicos, por tres razones: el informe para el País Vasco no existe y requiere un trabajo en equipo intenso; sería imposible un breve informe comparativo —es lo requerido— de tres sistemas institucionales si se pormenoriza el análisis; se pretende un ejercicio más valorativo sobre las políticas que descriptivo, aunque también se incorporen descripciones sintéticas.

Por lo tanto, el esquema que se seguirá será:

1. Perspectiva histórica: políticas e instrumentos culturales
2. Competencia, toma de decisiones y administración
3. Objetivos y principios generales de la política cultural
4. Cuestiones actuales de debate y tendencias de la política cultural
5. Principal normativa en el ámbito de la cultura
6. Financiación de la cultura
7. Instituciones culturales y nuevos actores
8. Apoyo a la creación y a la participación

3.1 Justificación de la elección de Cataluña y el País Vasco

Por una parte, porque existe una cultura de Estado, uno de los agentes que hay que analizar y chequear es la política del Ministerio de Cultura (Ministerio de Educación y Cultura en otras épocas) de la Administración central.

Por otra parte, la elección de Cataluña y País Vasco, con sus aspectos compartidos y diferencias, se debe a varios motivos:

- Su carácter de culturas integrales y su apuesta de largo tiempo por políticas culturales amplias que se quieren explícitamente autocentradas, aunque sin perjuicio de acciones cooperativas.
- Tienen lenguas diferenciales que refuerzan el sentido de identidad y diferencia.
- Son las comunidades más celosas de sus competencias culturales y fraguan mapas políticos bien distintos al bipartidismo de Estado, mapas que tienden a acentuarse¹⁴. Políticamente, se trata de dos nacionalidades tenidas institucionalmente por “históricas”.
- Son las más avanzadas en desarrollos y experimentos político-culturales con presupuestos económico-culturales significativos, parangonables a los esfuerzos de actualización que realiza hoy el Ministerio.
- Tienen lazos culturales y relacionales intensos con territorios de su *hinterland* cercano y con otras institucionalizaciones del Estado vecino (Francia).
- Tienen vocación de desarrollo autocentrado e intervención pública externa (Instituto Ramón Llull y Etxepare Institutua).
- Internamente tienen geografías institucionales distintas (singular peso de las diputaciones en el caso vasco) también en cultura.

3.2 Hipótesis a modo de perspectiva

Aquí no se trata de describir lo ya descrito meritoriamente en los *Compendiums* hechos para España y Cataluña por Anna Villaroya (2009 y 2010) ni de

14 A pesar del famoso café para todos competencial de la Transición y diluyente de especificidades, la realidad sociopolítica sostenida en esas dos comunidades por mayorías sociales continuadas se expresa inevitablemente.

ponerlo al día añadiéndole la información que este analista tenga sobre el País Vasco. Se trata de partir de ello y destacar problemáticas más que de describir. Y ello tanto de forma interna a cada uno de los tres ámbitos y en cada uno de los epígrafes, como a las que resulten del **cruce** entre los mismos en cada epígrafe y, desde luego, en las conclusiones al final. Serán las voluntades políticas de quienes gestionen las tres instituciones las que deriven en zonas de encuentro, de desencuentro o de dinámicas paralelas, con pasarelas constructivas de cooperación o no.

No obstante, para cubrir el déficit de información sobre el País Vasco –ya que se cuenta con el material más que suficiente sobre el caso español en su conjunto y sobre Cataluña, gracias a los trabajos de Villarroya, el ya clásico Fernández Prado (1991), la tesis doctoral de Juan A. Rubio Aróstegui (2003 y 2005), Real Instituto Elcano (2004), Bonet y Negrier (2007), Marzo y Lozano (2005) y Barbieri (2010)– se desarrollarán con más detenimiento los epígrafes relativos a Euskadi, incurriendo incluso en desequilibrio y entendiendo que se trata de aproximaciones que en su día cristalizarán en un pendiente *Compendium* también sobre la política cultural del País Vasco, y que nos proponemos abordar en un futuro.

Siendo un ejercicio de riesgo, se pretende abordar el tema desde el rigor y en la conciencia de que es mejor explicitar y prever problemas para canalizarlos que obviarlos o edulcorarlos con el peligro de que se presenten cuando ya son difícilmente canalizables.

No es nada seguro que los tres sistemas institucionales de la cultura tiendan a confluir en visiones, misiones, funciones y políticas. Vistas las dinámicas políticas abiertas en Cataluña y el País Vasco, de máxima autogestión y resultados centrífugos, y de sus expectativas en lo que entienden como culturas nacionales, no es probable un sistema de política cultural confluyente con la Administración central.

Pero también son ciertas tres consideraciones: los roles de los tres ámbitos se definen doblemente en su autonomía decisional particular y en su interrelación a dos bandas (Estado-Cataluña; Estado-Euskadi); puede haber sinergias y partenariados fecundos; y es seguro que en referentes, conceptos y herramientas de gestión se imitan.

Todo ello tiene dinámica histórica (se trata de contar con ella y no eludirla), basamento jurídico (se trata de releer la Constitución Española y los estatutos en este tema cultural), un motor político que lo alimenta (una realidad política tozuda generalmente mal contada) y una tradición de políticas culturales en activo (se trata de ver sus cambios).

Al mismo tiempo, el Ministerio de Cultura (MCU) puede desempeñar un importante papel, situándose de forma cercana y asimétrica a las dinámicas de cada ámbito cultural, convenciendo de la bondad de nuevos cuadros normativos y de instituciones compartidas, además de ocupar el espacio que le debería corresponder por derecho propio especialmente en las relaciones culturales internacionales.

Posiblemente, lo que tenga más viabilidad al respecto sea la colaboración en igualdad de condiciones propias de las “metodologías abiertas de coordinación”.

4. Perspectiva histórica: políticas e instrumentos culturales

4.1 Política cultural de Estado

A) El antecedente franquista

El largo paréntesis dictatorial franquista (1939-1975) no fue propenso a más política cultural que la del control, la propaganda y la censura (Ley de Prensa de 1938) desde una cultura uniforme, esclerotizada y en castellano, que incluía la promoción de actividades culturales de tono adoctrinador, de melancolía por un pasado tenido por esplendoroso y, en general, con cargo a agentes fiables: la Falange, la Iglesia y, más tarde, el Opus Dei.

Durante el franquismo, la intervención cultural pública en España era marginal, ultraconservadora, controlada y represora. Mientras en Europa se construía cultura desde el paradigma de la democratización cultural, en España la Administración tenía un concepto pacato y reprimido de cultura y los media eran entendidos como un aparato ideológico del Estado en sentido estricto. Solo lentamente se irán zafando del discurso monocorde algunos medios privados (Informaciones, Triunfo, La Codorniz, Cambio 16, Hora 25 de la SER de la última etapa).

La radio privada afectada (SER, Rato, CRI...), que era mitad adoctrinadora, mitad de entretenimiento, tenía la obligación de emitir el “parte” informativo de la radio del sistema público. El nacimiento de TVE (1956) se hizo con las mismas pautas: centralización total de las emisiones, contenidos informativos doctrinarios, oferta de programaciones de cultura y de entretenimiento familiar que, a partir de los sesenta,

se especializó en espectáculos de masas internos (eventos en plató) o retransmitidos (festivales, fútbol y toros). Se hubo de esperar hasta un mes antes de la muerte del dictador para que pudieran oírse en TVE lenguas distintas al castellano.

Paralelamente, el desarrollismo de los años sesenta –una industrialización en base a mano de obra barata procedente del mundo rural, remesas de los emigrantes y turismo– se tradujo en una mejora del nivel de vida que se hizo ostensible en los setenta. El régimen se vio con fuerza para relajar el control social con una nueva Ley de Prensa en 1966 (Ley Fraga), eliminando los sistemas de censura previa. Buscaba una mejor imagen internacional participando en eventos (Eurovisión, Festival de Cine de San Sebastián...) o acercándose a la modernidad (apoyo al nuevo cine español del director general de cinematografía y teatro, José María García Escudero, etc.).

La hipótesis de que el desarrollo económico adormecería cualquier preocupación política de las masas se expresó en la celebración de los “25 años de paz” (1964), que, organizada por el ministro de Información y Turismo, Manuel Fraga Iribarne, vinculaba la paz al desarrollismo, ensalzaba el “Spain is different” y relegaba la imagen de la Guerra Civil, a pesar de que continuaba la represión. Ideológicamente se teorizaba que la economía había desplazado a la política (lo simbolizaba El crepúsculo de las ideologías de Francisco Fernández de la Mora). El Acuerdo Económico Preferencial entre España y la CEE que el ministro Alberto Ullastres logró en 1970 fue otro respiro para el Régimen.

Pero, simultáneamente, a mediados de los sesenta empieza a manifestarse una intelectualidad crítica, incluidos los decepcionados del régimen (Julián Marías, Ruiz-Giménez...) y el estudiantado universitario. Va ganando peso el mundo sindical crítico y representativo desde el interior de las estructuras del Sindicato Vertical. Emerge un movimiento nacionalista radical en el País Vasco y que empezó a realizar acciones armadas, siendo el atentado más relevante el que acabó con la vida de quien estaba destinado a sucesor de Franco: el almirante Carrero Blanco en 1973.

Toda esa oposición no logró vencer al régimen, que tenía en el dictador al factor articulador de los distintos sectores que lo apoyaban (falange, tradicionalistas, Opus Dei, sectores empresariales...), pero que se desmoronó casi inmediatamente después de la muerte de Franco en 1975, al precio de pactar una transición de pronunciada amnesia.

La libertad de expresión se restauró por fases de conveniencia. El 1 de abril de 1977, con la Transición, se promulgó un Real Decreto que derogó al artículo 2 de

la Ley de Prensa –en un país de limitada lectura–, pero en la radio y la televisión hubo de esperarse hasta después de las elecciones generales del 15 de junio de ese año, una vez garantizada la mayoría de la UCD. En el caso de la TVE pasaron casi tres años de control gubernamental directo hasta que se aprobó el Estatuto de la Radio y la Televisión en enero de 1980.

La normalización cultural pasaba por dismantelar el aparato de control cultural anterior. Se suprimió el Ministerio de Información y Turismo. En la Constitución de 1978 y en los estatutos de autonomía aprobados bajo su amparo (por el art. 151 en las autonomías de vía rápida, o por el art. 143) se reconocía la diversidad cultural y lingüística y se prometía una potente difusión cultural largamente demorada.

La Constitución de 1978 configuró territorialmente el Estado en tres niveles administrativos básicos: la Administración central, las comunidades autónomas y las corporaciones locales (municipios y diputaciones provinciales).

En esta distribución figuraban referencias a la distribución de funciones en materias culturales, señalando expresamente cuáles son las materias sobre las que el Estado tiene “competencia exclusiva”, cuáles corresponden al Estado como “coordinador” de la acción de las CC AA y, por último, aquellas otras competencias que las CC AA tienen la posibilidad de asumir.

La Constitución Española, además del reconocimiento del pluralismo lingüístico, incluye –dentro de su Título I De los derechos y deberes fundamentales, Capítulo tercero– dos artículos específicos relativos a la cultura, enunciando que “todos tienen derecho” a la cultura y, correlativamente, estableciendo que “los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura” (art. 44). Asimismo, el artículo 46 señala que “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”. Con ello se constitucionaliza el derecho de acceso a la cultura y se anuncia el principio de intervención pública.

Uno de los factores que influyó en la distribución de competencias que la Constitución establece entre Administraciones fue la inexistencia de un Ministerio de Cultura u organismo específico encargado de la gestión cultural hasta 1977. Su puesta en pie se justificaba en la necesidad de coordinar las múltiples actuaciones anteriores y acabar con la dispersión.

Y como los asuntos culturales tienden a corresponderse con el proyecto político del grupo de poder, pronto se indicó que era necesaria una sola política y un único brazo ejecutor con ramificaciones coordinadas. La propuesta del gobierno de UCD, inscrita en una más amplia reforma administrativa, intentaba devolver a la Administración pública estatal el control de la intervención pública en la cultura, sin perjuicio de las competencias asignadas a las CC AA. Pero ya era tarde. Tanto la Constitución como los Estatutos dibujaban otro mapa.

Las CC AA fueron buscando su lugar con los años y se especializaron en patrimonio, eventos, subvenciones y equipamientos. Y en el caso de las comunidades con lengua propia, se dieron procesos de inculturación, en general de talante abierto y pactado. Los ayuntamientos pasaron a ser los agentes de la extensión, de la vida cultural urbana y del gasto cercano al ciudadano.

B) La evolución de las políticas culturales en España

Las políticas culturales al inicio de la democracia se enmarcan en las circunstancias sociales de la época (la desigualdad social cultural, los hábitos culturales, la penuria económico-cultural) y en la necesidad de un giro de 180° a los planteamientos culturales anteriores.

a) En la etapa de **UCD**, el pionero MCU, creado en 1977, asume competencias de patrimonio, artes (antes ejercidas por el Ministerio de Educación), cine, artes escénicas y musicales (antes en el Ministerio de Información y Turismo).

Se dio objetivos homologables en Europa: fomentar la creación, extensión, difusión, penetración y accesibilidad de los bienes y servicios culturales; coordinar y estimular las acciones públicas y privadas y combatir la desigualdad cultural. De todas maneras, se formulan desde un enfoque liberal que pone el acento en la privatización, identificada con la idea de pluralismo, y con la reducción máxima posible de la intervención política en materia cultural¹⁵. La iniciativa privada, la economía y el mercado debían desempeñar el papel regulador.

El nuevo Ministerio sostiene que no es el Estado el agente por antonomasia de la cultura, sino “la sociedad libremente organizada”, y se asigna al Estado una función tutelar y algunos criterios: la promoción interna y exterior mediante difusión cultural; el apoyo al patrimonio; limitar la desigualdad cultural; y la puesta en marcha de un proceso de renovación y extensión de los equipamientos y servicios culturales y de

15 Véase el informe Líneas básicas de la política cultural, presentado por la entonces ministra de Cultura, Soledad Becerril, ante el Congreso de Diputados en 1982. Texto multicopiado.

instituciones culturales nuevas (la Orquesta Nacional, el Ballet Nacional, el Centro Dramático Nacional, la Compañía Nacional de Teatro Clásico, etc.).

Su deslizamiento hacia un concepto radicalmente liberal se advirtió en las propuestas de privatización de los “medios de comunicación social del Estado” y en la eliminación de la protección cinematográfica en 1977 y que por poco liquida el cine español. Y ello lo hacía compatible con un concepto estatista y de férreo control político de RTVE.

Realmente no fue el mercado el que configuró el marco cultural y comunicativo de la democracia, sino el Estado y las leyes.

b) Con la llegada al poder del **PSOE**, esta actitud se racionaliza. Por un lado, se da por concluida la etapa liberalizadora. Por el otro, inicia un proceso de reconversión basado en criterios de rentabilidad y racionalización del gasto¹⁶.

Se culmina el proceso de liquidación de la antigua cadena de Prensa del Movimiento (MCSE), se modifica el sistema de ayudas a la prensa y al cine, se deja de subvencionar a RTVE, desaparece el Instituto Español del Libro, etc. Se iniciaba una nueva etapa en las políticas culturales, que evolucionará doctrinalmente aún más intensamente tras la Adhesión de España a las Comunidades Europeas como miembro de pleno derecho (1985).

Su diagnóstico era que había un dinamismo cultural creciente; una inadecuación de los marcos legales para ordenar y proteger la actividad cultural creciente; un aparato burocrático anticuado e ineficaz; una carencia importante de infraestructura pública, y una crisis de las estructuras industriales y comerciales de la actividad privada de producción y difusión cultural¹⁷.

Por ello, se elaboró una política centrada en infraestructuras¹⁸ y en los equipamientos culturales básicos. El ministro de Cultura socialista, Javier Solana, también hacía hincapié en no confundir cultura y política cultural. La Administración no debía producir cultura.

16 Marzo y Badia (2006) periodizan la Administración socialista en cultura en tres fases: 1982-86; 1986-96 y 1996-2006, años estos últimos de inicio del Gobierno del Partido Popular.

17 Informe Cuatro años de política cultural. 1982-1986, elaborado por el Ministerio de Cultura. Madrid.

18 Esta preferencia por la política de infraestructura frente a la política de subvenciones no es un fenómeno nuevo. En el citado informe de Becerril, esa es la primera de las “prioridades instrumentales” (1982: 18). La diferencia, como en otros sectores, está en la decisión para acometerlas.

En la medida de las transferencias de competencias a las CC AA constituidas se simplificó la estructura ministerial (Decreto de 24 de abril de 1985) y que, *grosso modo*, ha permanecido hasta hoy.

El MCU del primer Gobierno de Felipe González (1982), dirigido por Javier Solana, apostó por la modernidad, el cambio de valores, el desarrollo cultural de la sociedad, la industria cultural (Decreto Miró), la reforma del sistema administrativo ministerial, el estímulo del dinamismo cultural, la Ley de Patrimonio Histórico (1985) y los planes de inversiones culturales en bibliotecas, archivos, auditorios y teatros (Rubio Arostegui, 2003:111 y ss.).

Como concepto “A través de ‘la movida’, del diseño catalán, de los grandes museos, de los grandes nombres de la arquitectura o de las grandes ferias, expos y bienales, la política cultural española trató el arte y la cultura como ‘objetos estratégicos’ de visualización, y pocas veces como resultados de unas prácticas sociales” (Marzo y Badia, 2006).

También estuvo marcado por un importante afán regulador en apoyo a la creación y a la actividad cultural y comunicativa y en derechos culturales y libertades informativas. Son de esa época las normativas sobre radios municipales, la Ley de Propiedad Intelectual, la regularización y posterior suspensión de las ayudas directas a la prensa, la parte de la normativa sobre protección de datos informáticos relativa al uso de empresas privadas, la Ley General de Publicidad...

Lamentablemente, también tuvo aspectos negativos: una televisión privada oligopolizada y con emisiones obligatorias para todo el Estado (Ley de 1988) o la Reforma del Código Penal en torno a la figura edulcorada de la difamación... Una vez delimitado el marco (FM, TV, privatización de Telefónica a precios políticos), el mecanismo regulador promovido era el mercado, tanto para las áreas de intervención privada como para los servicios públicos. Igualmente, destacó la regulación de las comunicaciones con importantes contradicciones y con normativas en superposición.

Asimismo, hubo importantes temáticas que ni se plantearon modificar: concentración en industrias culturales y medias, con el protagonismo entonces de cuatro grupos como eran Timón, Comecosa, Zeta y, parcialmente, Once; o la transnacionalización de la cultura hasta el punto de que tanto el sector discográfico como el de las empresas publicitarias y videográficas se dejaron al socaire de un mercado que desplazó irremisiblemente a las empresas españolas. Todo ello nos habla del rol subordinado que el Estado adoptó con respecto a los intereses comerciales de las industrias culturales (Zallo, 1995:140 y ss).

Aún se mantenían muchos déficits en servicios (museos, bibliotecas, enseñanzas artísticas, reciclaje profesional, cooperación autonómica, cine) y organismos (Orquesta Nacional), y estaba pendiente una Ley de Mecenazgo que esperará hasta 1994 (Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General).

Los siguientes ministros (Jorge Semprún, Jordi Solé Tura y Carmen Alborch) apenas abordaron, por sus escasos tiempos de gestión, los problemas de fondo. Se pusieron en marcha nuevas instituciones (Centro de Arte Reina Sofía, Auditorio Nacional de Música de Madrid, Museo de Arte Thyssen-Bornemisza...); se dio un tratamiento específico y compatible con los apoyos autonómicos a la promoción de los sectores editorial, cinematográfico (1989 y 1993), el apoyo a la creación y las salidas al exterior, que se hicieron más fáciles tras la creación del Instituto Cervantes (1991).

Ya en los años noventa se hizo la apuesta de celebración de grandes eventos en un clima de excesivo optimismo (Juegos Olímpicos de Barcelona, Exposición Universal de Sevilla, Quinto Centenario del Descubrimiento de América y la designación de Madrid como Capital Europea de la Cultura en 1992)¹⁹.

La incorporación social a la modernidad se hizo de forma tardía, sin dar tiempo a que cuajara, a pesar de la alfabetización general y los progresos educativos. El hábito de lectura, tanto de prensa como de libros, se estancó desde los primeros ochenta prácticamente hasta hoy... La rompedora y politizada efervescencia cultural del tardofranquismo nunca volvió a repetirse, pero, en cambio, la extensión del *saber hacer* creativo forma parte del paisaje cotidiano.

Los problemas centrales seguían llamándose concentración, transnacionalización, producción propia demandada y desajuste entre mercado y sociedad.

c) En 1996, el gobierno del **Partido Popular** unió los Ministerios de Cultura y Educación con una Secretaría de Estado de Cultura, cuya estructura organizativa apenas experimentó cambios. Le dio prioridad a los ámbitos patrimoniales y de equipamientos más que a la cultura viva. Fundó dos sociedades estatales: para la Acción Cultural Exterior (SEACEX) y de las Conmemoraciones Culturales (SECC) para que proyectaran la imagen española. Aunque también sostuvo la promoción y difusión de las artes, en cine con la Ley 15/2001 fue continuista, tuvo singular empeño en animar a desgravar al mecenazgo privado (la liberal Ley de Patrocinio y Mecenazgo de 2002) y su participación en las instituciones públicas.

19 Para un balance véase Rubio Arostegui (2003:119, 248-9, 336-7).

d) El primer Gobierno de Rodríguez Zapatero vuelve a darle al MCU una estructura propia y separada del Ministerio de Educación (Real Decreto 1601/2004), aunque con los mismos departamentos que en la anterior Secretaría de Estado de Cultura: la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales; la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas; y la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural.

La novedad está en que antaño órganos vinculados a la Secretaría de Estado, por vinculación orgánica con el Ministerio, pasan ahora a tener personalidad jurídica propia y autonomía operativa: el Museo del Prado, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, la Biblioteca Nacional, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales y el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.

En 2008, el gobierno socialista (Real Decreto 1132/2008) sustituye la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural por la Dirección General de Política e Industrias Culturales. El 1 de mayo de 2010 entró en vigor la Ley General de Comunicación Audiovisual.

Un aspecto permanente de todas las políticas de estos 30 años es la desconfianza que el Estado mantiene hacia proyectos culturales y a entidades de menor peso que casi naturalmente se dirigen a instancias autonómicas o locales en busca de apoyo.

4.2 Cataluña

Con una cultura que se fue desarrollando como diferencial en el medievo y que fraguó una lengua romance, constituye una cultura integral ya al final de ese periodo como parte de la Corona de Aragón.

Con la derrota ante los Borbones, Felipe V instaura el Decreto de Nueva Planta (1716), de castellanización institucional y pérdida de sus instituciones históricas, excepción hecha del Derecho civil y procesal.

Ya en el siglo xx, como castigo por su resistencia frente al ejército franquista hasta bien entrado 1938 y protagonizada por las izquierdas (anarquista, socialista, comunista y nacionalista), Cataluña conoció una gran represión, seguida de una depuración de desafectos y de desinstitucionalización.

Las experiencias anteriores de autogobierno (mancomunidad de los años veinte y Generalitat de los años treinta con aprobación de un cuadro institucional estatutario) habían dado una gran importancia a la cultura como eje vertebrador de la

nación catalana (lengua, bibliotecas, instituciones culturales y educativas nacionales). Esa centralidad la habían preparado la *Renaxença* catalana, las vanguardias artísticas de especial florecimiento en Cataluña como el Modernismo o el Noucentismo, y la singular apuesta de la burguesía catalana por su cultura. Barcelona ya marcaba su impronta sobre el conjunto. En la República se creó una Consejería de Cultura, todo un precedente de lo que sería después en Francia el Ministerio de Asuntos Culturales de André Malraux.

Con el franquismo, sufrió un *shock* en forma de importante empobrecimiento cultural, solo matizado por una resistencia cultural en tradiciones y lengua, acantonadas en el ámbito familiar y local, una industria editorial –en castellano y líder en España– y con un mercado potente, propio de una sociedad con un importante nivel cultural, especialmente en sus élites y clases medias. Ya a finales de los sesenta la vitalidad de la sociedad civil mostraba su fuerza.

En democracia, las políticas sobre la lengua y la cultura propias, entendidas como elementos identitarios de la nación, se adaptaron a una implantación progresiva para un país industrial de composición social heterogénea. El Gobierno de la Generalitat de Catalunya, dirigido por Jordi Pujol durante 20 años, volvió a resucitar un Departamento de Cultura, con direcciones generales sectoriales.

Paralelamente se hizo una apuesta por medios de comunicación públicos siguiendo la estela de la iniciativa vasca (1982) al respecto. En 1983 se crea la Corporación Catalana de Radiodifusión, que pondrá en marcha la radio y la televisión públicas. Orgánicamente dependerá de Presidencia. En los años noventa proliferan las experiencias de RTV locales y comunitarias y en el año 2000 se aprobó la Ley del Consejo del Audiovisual de Cataluña (CAC), una alta autoridad independiente a la que, en sucesivas reformas, se le irán dando, ya con el Gobierno tripartito de izquierdas (PSC, ERC e IC-Verds), cada vez más competencias reguladoras sobre el sistema audiovisual catalán público y privado. Insistiendo en que tienen relación, el Consejero Tresserras incorporó la Secretaría de Medios de Comunicación a Cultura (aunque con el Gobierno de Artur Mas de nuevo se separan, pasando a depender de nuevo de Presidencia).

En la primera etapa, en la década de los ochenta, “hay un proceso de despliegue de servicios y de centros culturales, caracterizado tanto por la modernización de las tradicionales instituciones culturales (museos, teatros, archivos, bibliotecas, etc.) como por la creación de nuevos centros, y un fuerte impulso a la tarea legislativa”. Los años noventa suponen la consolidación de una política de cariz liberal, de apoyo a las iniciativas procedentes de la sociedad civil, de nuevos recursos para la construcción de grandes infraestructuras de difusión cultural, de promoción de la

producción propia y de ayudas a los agentes culturales, de proyección exterior de la cultura catalana y de impulso a la política lingüística (Villaroya 2010:10).

El último Gobierno de *Convergència i Unió* antes del advenimiento del Gobierno Tripartito creó, con acento en la oferta, el Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC) y el Institut Ramon Llull, junto con el Gobierno balear y con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), para la acción cultural exterior. Previamente se hizo un informe sobre las industrias culturales (Bonet, 2002).

Los gobiernos del tripartito durante casi dos legislaturas (2003-2010) impulsaron algunas grandes infraestructuras de difusión, incluso a escala local, el desarrollo de las industrias culturales, el apoyo al cine catalán, el impulso a la exportación, la puesta en marcha del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes (CoNCA), las facilidades para la financiación, y el acento en la demanda sobre la producción propia, y con la gobernanza participativa de la sociedad civil.

Por su parte, los ayuntamientos han desplegado una notable actividad en equipamientos y difusión, pero siempre condicionada a la financiación con origen en las diputaciones, Generalitat o el Ministerio. El *Pla d'Equipaments Culturals* de Catalunya pretende ordenarlo.

El Ayuntamiento de Barcelona ha tenido una importante carga por ser sede de muchas instituciones culturales catalanas (la Generalitat de Catalunya aprueba la “Carta Municipal de Barcelona” en 1998, y ocho años después el Gobierno central). Como capitalidad cultural europea, está reconocida por la Generalitat y el Gobierno de España (tiene un convenio con Cultura y Hacienda), y con efectos institucionales por el Estatut de 2006²⁰.

La Diputación de Barcelona –más que otras diputaciones de régimen común– ha tenido un papel relevante, aunque complementario, en algunos servicios e instituciones e infraestructuras. El Centro de Estudios y Recursos Culturales (CERC) nacido en 1986 dispone de un importante servicio de documentación y tiene funciones de asesoría y formación.

20 Según su artículo 89, el municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento y debe participar en la elaboración de proyectos de ley que incidan en este régimen especial o ser consultado por iniciativas que le afecten.

4.3 Euskadi

Euskadi es una realidad política con base en la historia, la diferencialidad cultural –incluida una lengua preindoeuropea– y una foralidad reconocida (disposición adicional 1ª de la CE). El hecho diferencial (territorios históricos, lengua, derecho civil foral, policía propia y sistema de concierto fiscal) le constituye como sujeto político de decisión desde el propio bloque constitucional, lo que se sanciona en el Estatuto de Gernika (1979), dando pie a su organización política, una estructura institucional y un rosario de competencias.

A) Un poco de historia

El territorio de los vascones se convirtió en reino en el siglo IX –reino de Pamplona primero y de Navarra después– hasta que se produce la invasión castellana ordenada por Fernando el Católico en 1512, pasando a formar parte de la Corona de Castilla. La monarquía navarra solo pudo mantener el territorio del otro lado del Pirineo, Behenafarroa (Baja Navarra), adonde trasladó su sede, uniéndose definitivamente a Francia en 1620, aunque conservando sus fueros o sistema de autogobierno.

La crisis económica fomentó las “luchas banderizas” entre las diferentes familias de la nobleza por apropiarse de tierras y controlar villas y ciudades. Fueron derrotadas por las villas y por el rey al final del siglo XV. Es en esa época cuando se constituyen los territorios forales, llegando a un pacto con el rey vinculando su autoridad a su respeto a los fueros.

Con el triunfo de los Borbones (Felipe V) en la Guerra de Secesión española, fueron reduciéndose buena parte de las ventajas fiscales y de libre comercio que poseía la economía vasca. El siglo XIX se caracteriza por una fuerte crisis política derivada de la pérdida progresiva de derechos propios del pueblo vasco, sobre todo tras las dos guerras carlistas. Aunque al finalizar este conflicto fueron suprimidas las juntas y las diputaciones forales, estas últimas vuelven a adquirir importancia al ser las encargadas de regular los impuestos en los nuevos “conciertos económicos” suscritos entre los territorios vascos y Cánovas en nombre del Estado.

En noviembre de 1933 se aprobó en referéndum el primer estatuto de autonomía, pero habrá que esperar al 1 de octubre de 1936 para que –60 años después de la abolición de los fueros en 1876 y en plena guerra civil– las Cortes republicanas aprueben ese Estatuto.

El Estatuto hizo posible el primer Gobierno Vasco, con José Antonio Aguirre como presidente (lehendakari). Como se creó en plena guerra civil, su gestión quedó li-

mitada a la zona no ocupada por las tropas rebeldes, quienes se habían apoderado desde el principio de Araba y Navarra. Las especiales circunstancias históricas hicieron que este Gobierno asumiese amplios poderes no previstos constitucional ni estatutariamente. Controló la dirección de la guerra en el territorio vasco todavía no ocupado, emitió moneda y pasaportes y estableció relaciones exteriores. El País Vasco cayó en manos franquistas en julio de 1937 y el Gobierno Vasco se desplazó a Cataluña y, después, en abril de 1939, al exilio.

La dictadura franquista se ensañó con Bizkaia y Gipuzkoa que fueron declaradas “provincias traidoras”, implicando represión (encarcelamientos, exilio, fusilamientos), prohibición de la actividad política y sindical, persecución de la lengua y cultura vascas, centralización administrativa. En cambio, a Navarra y Araba se les permitió mantener la autonomía fiscal y administrativa, habiéndose producido la purga ya al inicio del levantamiento militar.

Los años setenta del siglo xx fueron muy convulsos en el País Vasco: aumenta el descontento en la población con huelgas frecuentes de carácter político y social; se produjeron atentados de ETA, primero de propaganda armada y después con víctimas mortales; el clero católico adoptó posturas contestatarias. Todo ello desembocó en una fuerte represión por parte del Gobierno franquista: consejos de guerra, estados de excepción, juicio de Burgos, miles de detenidos y centenares de encarcelados, manifestantes y militantes muertos, fusilamiento de militantes de ETA... Todo ello contribuyó poderosamente a la crisis del régimen.

La preservación del espacio familiar como espacio de transmisión de una resistencia sorda tardará en dar paso –y eso ocurre a finales de los sesenta con las manifestaciones contra el Proceso de Burgos– a la expresión pública organizada de la disidencia y la disputa de pequeños espacios públicos al régimen. Paralelamente se producía una importante efervescencia cultural, tanto en el mundo artístico y creativo (editoriales, grupos musicales como Ez dok Amairu u Oskorri, grupos de teatro, revistas, sellos, películas... que abrirán la ilusión de una escuela vasca...) como en una sociedad civil cada vez más amplia y activada. Sus expresiones tenían inevitablemente el sello de la trasgresión simbólica y de la politización. La diglosia misma era vivida como imposición y los medios de comunicación como medios de manipulación.

Tras el Estatuto de 1979, Araba, Bizkaia y Gipuzkoa se constituyeron en Comunidad Autónoma del País Vasco, o de Euskadi, después de que en referéndum un 53,96% de los votos del censo lo apoyara. En el caso de Navarra, la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra fue promulgada en 1982, aunque sin referéndum.

B) Política cultural y su periodización en la época democrática

Con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Gernika en 1979 se inicia un proceso de institucionalización cultural: reconocimientos de la Academia de la Lengua Vasca, Euskaltzaindia, Sociedad de Estudios Vascos-Eusko Ikaskuntza...)

“Ante el retroceso producido, se hizo patente en el tardofranquismo y la transición una doble necesidad: primero, de una acción colectiva y popular de recuperación y actualización cultural que fue pionera, participativa y decisiva para el mantenimiento y la actualización de la cultura histórica y popular (movimiento de ikastolas y marchas periódicas a favor del euskera, el euskera batua, escuela pública vasca, AEK, revistas, radio...); segundo, de una política institucional consensuada, de importante inversión, de discriminación positiva en algunos temas y compatible con los derechos y opciones individuales. Ambas han permitido paliar ese déficit histórico especialmente en la Comunidad Autónoma Vasca” (Plan Vasco de la Cultura, 2004).

“A principios de los ochenta se trataba de construir las culturas sobre los destrozos del franquismo. De ahí que la política cultural se dirigiera a la normalización de las lenguas minoritarias, al remozamiento de los patrimonios largamente abandonados, a las ayudas de urgencia para los creadores, a la puesta en marcha de sistemas de RTV, al inicio de una política de infraestructuras y equipamientos que reconstruyera los tejidos socioculturales y a la financiación de espectáculos y muestras para volver a poner en contacto a la población con la cultura” (Zallo, 2005:29).

Pueden distinguirse tres grandes etapas –y con dos subetapas en dos de los periodos– en la política cultural del Gobierno Vasco si la temporizamos por grandes variables propiamente culturales (aunque también podría hacerse perfectamente por perfiles gubernamentales²¹).

La primera etapa (1979-1987) sería de normalización de la difusión, restauración, equipamientos, fortalecimiento de identidad e inicio de institucionalización.

La segunda, de institucionalización e integración (1988-2001), cabría diferenciarla entre las subetapas 1988-1991, propiamente de institucionalización, y la de 1992-2001, en la que además se apuesta por grandes equipamientos a la búsqueda de efectos de revitalización económica y urbana más que cultural.

21 Iñaki Martínez de Albéniz (2010) hace una periodización por mandatos de los responsables de Cultura: inicio (Ramón Labayen); institucionalización-primera fase (1985-2001) (Joseba Arregi, Luis M.^a Bandrés, Joseba Arregi de nuevo y Mari Carmen Garmendia); e institucionalización-segunda fase (Miren Azkarate).

La tercera es de planificación y cogobernanza (2002-2011), aunque habría que diferenciar entre la subetapa 2002-2009, marcada por el Kulturaren Euskal Plana-Plan Vasco de Cultura (KEP-PVC), la codecisión y los cambios estructurales, y la subetapa 2009-2011, de Gobierno socialista, que continúa con la planificación, si bien menos ambiciosa y de menor consenso.

No hay que olvidar que el PNV nunca cedió la cartera de Cultura incluso en gobiernos de coalición hasta que el PSE se hizo en solitario con el Gobierno. El factor simbólico, la gestión del euskera y, sobre todo, la adscripción de Euskal Irrati Telebista (EITB) a la Consejería de Cultura lo explican.

C) Primera etapa, 1978-1987: iniciativas ciudadanas y EITB

Con acentuado vasquismo, hegemonía nacionalista y gobierno monocolor (PNV) –primero liderado por C. Garaikoetxea y, tras la fractura del PNV en 1984, por J. A. Ardanza–, fue Ramón Labayen quien primero se hizo cargo de la Consejería de Cultura, distinguiéndose por su apoyo abierto a múltiples iniciativas culturales y artísticas sociales.

En cultura, los rasgos principales del periodo vienen caracterizados por la restauración patrimonial y lingüística, la preocupación por disponer de un sistema comunicativo propio, el acento en la difusión en el primer quinquenio y el inicio de institucionalización. Se ordenan las ayudas a la literatura o el cine en los primeros ochenta.

EITB será el primer sistema radiotelevisivo autonómico (1982). Nacerá a pesar de la oposición del Gobierno español, como competencia estatutaria y no derivada. También se crea ese mismo año la Orquesta Sinfónica de Euskadi y se aprueba la primera Ley de Patrimonio de Euskadi (1983). En 1984 se hace cargo del Departamento de Cultura J. Arregi, y de enero de 1985 a 1987, Luis M.^a Bandrés. Ya en esa etapa alcanza un gran peso presupuestario EITB. La comunicación desplaza en parte a la cultura. La gestión nacionalista de la opinión pública, con dos canales (ETB 2, en castellano, nace en 1986) pasa a primer plano.

Los años ochenta fueron de una gran tensión. Una sociedad civil muy potente va entrando en el desencanto, dado el papel disciplinador de las energías sociales que conllevó la crisis económica de los ochenta, especialmente dura en el País Vasco. A ello hay que añadir las limitaciones de los Gobiernos de UCD, los Pactos de la Moncloa y el Tejerazo. En esa época ETA recrudeció sus asesinatos, generándose una tensión social y política insoportable.

En todo caso, mientras la Diputación Foral de Bizkaia implementaba el programa Herriz Herri, de difusión de actividades culturales por todos los pueblos, la Diputación Foral de Gipuzkoa se volcó más en el equilibrio intercomarcal con un plan ambicioso de equipamientos.

Con el Estatuto y la Ley de Territorios Históricos (LTH)²² hubo una cierta división de funciones en competencias culturales entre Gobierno, diputaciones y ayuntamientos, pero será la experiencia la que asigne algunas de ellas.

Se comprueba en esta época que consolidar una comunidad cultural y lingüística no es cuestión de años, sino de décadas de gestión simbólica integradora.

Los presupuestos eran importantes en la época; una media del 5% del presupuesto del Gobierno Vasco en el periodo y que bajará a menos del 3% en el siguiente periodo y al 2,5% en el proyecto de presupuestos para 2012.

D) Segunda etapa 1987-2001: institucionalización

A su vez, se puede subdividir en dos subetapas: 1987-1991, antes del Guggenheim, y 1992-2001, después del Guggenheim.

a) 1987-1991, antes del Guggenheim

Es de acento en la institucionalización en un doble sentido. Se institucionaliza la gestión desde una estructura de viceconsejeros y directores que filtrará mucho las decisiones; y se sistematiza el sistema de ayudas, con especial preferencia por las propias instituciones públicas, las privadas consolidadas, las referenciales y las cercanas al poder político y fiables (Euskaltzaindia, Eusko Ikaskuntza, Real Sociedad Baskongada, Forum Deusto, Fundación Sabino Arana, Iglesia, Elhuyar, ABAO, etc.), así como por los eventos estables (Festival de Cine de San Sebastián, Quincena Musical, Festival de Jazz...).

La política cultural se caracteriza por el protagonismo institucional público, la idea de una estructura institucional cultural y un limitado arropo a la cultura colectiva creativa. Las subvenciones se canalizan hacia instituciones. ¿Miedo político a la sociedad civil?

En el gasto de la Consejería por programas y funciones destaca, en el Presupuesto de 1990, la difusión (71,5%) frente a las ayudas a la creación (11,1%) y los gastos de infraestructura (13,2%).

22 Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos.

Para el conjunto de esta etapa, la estructura presupuestaria por capítulos era bien distinta a la del MCU. Al ser una institución de nueva planta, tenían escaso peso los gastos de funcionamiento (Caps. I y II). En cambio, tenían mayor peso las subvenciones corrientes (Cap. IV), frente a la política escasamente subvencionadora del Ministerio, pero con preferencia por la Radio Televisión Vasca (EITB), el Organismo Autónomo para la enseñanza de Euskera a Adultos (HABE), la Orquesta Sinfónica de Euskadi (OSE) y el Instituto Vasco de Educación Física (IVEF). Suponían las tres cuartas partes del presupuesto, lo que dejaba poco margen para una política cultural ambiciosa (Zallo, 1995: 255 y ss.).

Esta tendencia cambia radicalmente a partir de 1992. La apuesta por el Guggenheim como gran equipamiento e imagen de ciudad será un éxito económico, urbanístico y de imagen para Bilbao. Se inaugurará en 1997. Su impacto cultural ha sido más limitado. La autocomplacencia en sus externalidades no ha animado a nuevas estrategias en la cultura propia. Incluso se corre el riesgo, a falta de visión, en insistir en la misma línea²³.

En 1992 se inaugura una fase en dirección a los equipamientos caros que concentran grandes recursos, siendo su hito más significativo el Guggenheim, aunque también el Kursaal (a concurso en 1989 e inaugurado en 1999) y bastante más tarde el Euskalduna (1999), y siendo repetidamente retrasado el Auditorio en Gasteiz por el desentendimiento de la clase dirigente alavesa.

La Consejería solo asignaba un 4,4% a inversión en infraestructuras, sobre todo, en patrimonio histórico-artístico, aunque las subvenciones de capital (Cap. VII), muy escasas en el Ministerio, sí eran importantes para el Gobierno Vasco por las subvenciones de capital en EITB y HABE y la participación en sociedades públicas o privadas de servicio público, como fue el caso del Guggenheim²⁴.

Y todo ello en perjuicio de la creación y las industrias culturales. Junto con el programa Los vascos y América, con ocasión de la efemérides de 1492, también se ensaya la vía de coproducción pública de cine, que no funcionó, a través de Euskal Media.

El color de los gobiernos fue bastante distinto. Tras la escisión de EA en el PNV, se produce un Gobierno de coalición PNV-PSE que promueve el Acuerdo para la Normalización y Pacificación de Euskadi, llamado Pacto de Ajuria Enea (1988), suscrito

23 La Diputación de Bizkaia insiste en crear otro equipamiento Guggenheim en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.

24 En cambio, el Ministerio realizaba, en la época, una política de infraestructuras y servicios culturales importante y variada, con cargo al capítulo VI relativo a “inversiones reales” (museos, bibliotecas, auditorios, teatros, salas de cine, Orquesta y Coros Nacionales, Joven Orquesta, Centro de Difusión de la Música, Ballet Nacional, Centro Dramático, Filmoteca Nacional...).

por todos los partidos menos Herri Batasuna. Ello es paralelo al Espíritu de Arriaga (el presidente del EBB, Xabier Arzalluz, hace una autocrítica por la visión poco integradora del vasquismo que había mantenido el nacionalismo). Lidera la política cultural Joseba Arregi hasta el final de 1994, al que le sucede Mari Carmen Garmendia.

b) 1992-2001: después del Guggenheim

A partir de 1992, y coincidiendo con una nueva crisis económica general, se produce una fuerte regresión durante tres años en los gastos sociales, y también en el gasto subvencional cultural tanto en el Gobierno como en la diputación vizcaína. La sociedad civil y artística ya era vista con distancia y las ayudas se ceñían en su mayoría a instituciones. La cultura es entendida como valor añadido turístico y urbanístico, y la política cultural una herramienta promocional al servicio de los proyectos económicos que requieren de iconos de representación y visualización. La cultura se despega de la base social.

La Administración pasa a ser sujeto y objeto del presupuesto de cultura al decidir aplicarse a apuestas públicas el 80% del mismo, primando la cultura institucional y espectacular en detrimento de la cultura viva. Los grandes sacrificados en el presupuesto de 1992 eran los particulares, empresas, grupos sociales e instituciones sin ánimo de lucro. Las “estrategias ilustradas” (Marzo y Badía, 2006:26) de las élites políticas en busca del éxito sustituyen a las dinámicas culturales.

El 93,78% del presupuesto de 1992 destinado a actividades específicamente culturales se dirige a organismos de la propia Administración, “lo que habla de una cultura intervenida, políticamente interesada y dirigida” (Zallo, 1995:272).

Aumenta también el peso de Patrimonio (12,1% de 1993) y museos en detrimento de la cultura creativa. La política cultural se decanta a partir de 1992 hacia las grandes obras y una cierta tecnocratización basada en partidas fijas sin una estrategia clara y en detrimento de la democracia cultural.

La misma vocación patrimonialista se va a producir en la Diputación de Bizkaia. En cambio, en Gipuzkoa, que también gestionaba el PNV pero con otros criterios, los agentes destinatarios más beneficiados del gasto foral en cultura van a ser las familias e instituciones sin ánimo de lucro. En 1992 recibían el 35,78% del gasto cultural con un concepto más socializador, integrador y descentralizado del gasto cultural comparativamente al resto de las diputaciones. Los otros beneficiarios eran los ayuntamientos guipuzcoanos que recibían el 19,5% del gasto total en cultura.

Las relaciones de la Consejería con el mundo artístico y creativo no fueron buenas. Los presupuestos fueron descendentes durante ese periodo, siendo del 3% en 1993.

Tanto durante ese periodo como en el siguiente se constata la debilidad de las industrias culturales, la unilateralidad de los intercambios culturales, la falta de una apuesta decidida por los nuevos creadores, hecho este que provoca la fuga de muchos artistas e intelectuales, la ausencia de marcos públicos y privados para la producción cultural y el divorcio con las dinámicas socioculturales de base, que a nivel municipal corren a cargo de las casas de cultura y centros cívicos.

Entre 1995 y 2001 se suceden Gobiernos nacionalistas, sea en solitario del PNV, sea con EA, periodo en el que, tras el parón estatutario, se produce el acuerdo de Lizarra suscrito por el conjunto del nacionalismo, el histórico y el radical, e IU-EB, así como la mayoría sindical. En enero de 1999, y con un gobierno de coalición PNV y EA, será lehendakari Juan José Ibarretxe (EAJ/PNV) y Mari Carmen Garmendia continuará durante dos años y medio como consejera. Desde el inicio de los Gobiernos de Ibarretxe se propugna la soberanía política siguiendo la estela quebequesa, pero curiosamente se ejerce un continuismo en política cultural, aunque con especial y loable empeño en despolitizar la cultura.

La apuesta solo por lo patrimonial y simbólico y la instrumentalización de lo cultural como parte de la imagen para la economía urbana lastró el surgimiento de una industria cultural en el País Vasco y trajo un dualismo cultural. Convivían de forma separada la cultura étnica (con sabor patrimonial y funciones de legitimación política) y una cultura moderna, clónica y global, poco atenta a la producción propia.

Se habrá de esperar al segundo Gobierno de Ibarretxe y ya con Miren Azkarate para un giro radical. Hará de puente en la nueva reflexión el viceconsejero Imanol Agote.

También se constatan las limitaciones para disponer de instituciones culturales nacionales, dado que cada territorio histórico tenía su biblioteca foral, su archivo histórico y sus museos. Como no habría sido razonable duplicar equipamientos, se apostó por su coordinación y gestión de cabecera en red con herramientas digitales. Como fruto de la experiencia se comprobará que mientras el Gobierno se centra en equipamientos comunes y en patrimonios nacionales y en algunos eventos renombrados, así como en el apoyo a la creación y empresas, las diputaciones se preocupaban de su patrimonio y de la difusión, y del apoyo a los equipamientos de los ayuntamientos. Y estos últimos de la programación cultural regular local, las casas de cultura, el patrimonio local y las fiestas. Una razonable división de funciones para no solaparse.

E) Tercera etapa 2002-2011: planificación y gobernanza

Se hizo una apuesta cualitativa en otra dirección. Serán sus señas más pronunciadas: la planificación ante los cuantiosos déficits y la implicación de los agentes culturales por entender que es la sociedad vasca la titular de la cultura.

a) 2002-2009: Kulturaren Euskal Plana-Plan Vasco de Cultura

El periodo 2002-2009 lo gestiona un Gobierno tripartito PNV, EA y EB-IU, que apostó por la planificación cultural en gobernanza y una nueva reinstitucionalización cultural abierta a todas las corrientes políticas.

La apuesta por la gobernanza ya surge en 2000 con un Consejo Vasco de la Cultura, que se reformará más tarde en funciones y composición –como unos “Estados generales de la cultura” al cruzarse con más de 17 grupos de trabajo sectoriales–, con la aprobación del Plan Vasco de la Cultura (2004), el I Congreso Internacional de Políticas Culturales (2005, y sus actas en 2007) y la puesta en marcha del Observatorio Vasco de la Cultura.

La idea era revisar el conjunto del sistema de cultura: prioridades, ayudas, industria cultural, coordinación, información, atención a la digitalización, asociacionismo, transversalidad, importancia estratégica de la dimensión económica de la cultura, tanto para la propia cultura como para el desarrollo...

b) 2009-2011: el Contrato Ciudadano por las Culturas

El Gobierno PSE-EE va a continuar la dinámica de planificación, pero cerrada a su acuerdo político con el PP del País Vasco y sin buscar ni lograr consensos sociales.

La denominación misma de “Contrato Ciudadano por las Culturas” reflejaba, al prescindir de la denominación de lo vasco, que la cultura vasca era entendida como un mero *melting pot*.

4.4 Analogías y diferencias

Quede como primera reflexión que el franquismo supuso una quiebra colectiva con la cultura libre, pero, en el caso catalán y vasco, fue también una fractura identitaria, con un paréntesis de 40 años.

La práctica prohibición, estancamiento y erosión de las culturas catalana y vasca forzó, tras la restauración democrática, una intensificada política cultural de recu-

peración y renovación cultural en estas comunidades. La política cultural tiene un peso político significativo en ambas comunidades, tanto *per se* como porque se trata de una herramienta esencial de construcción nacional para sus mayorías sociales. Aunque ambas son culturas integrales –culturas no derivadas ni de segundo grado, aunque con abundantes préstamos e interrelación con la cultura de Estado– se ven de otra manera en el resto del Estado español.

En segundo lugar, los vaivenes de la política cultural central en función del partido de turno en el Gobierno (UCD, PSOE, PP y PSOE) contrasta con la casi permanencia de partidos nacionalistas en la gestión de la política cultural tanto en Cataluña como en Euskadi. Se les da una función estratégica.

En tercer lugar, hay un contraste en España entre las tendencias centralizadoras de la industria cultural y mediática y la centralidad imposible del Ministerio en democracia, visto el recorrido, más que autónomo, confederativo, de las políticas culturales en Cataluña y el País Vasco. Las tendencias económicas se alían con una visión homogénea de la cultura. Pero ello mismo invita a unas políticas culturales y comunicativas intensas (presupuesto significativo y acento mediático) y, en algunos casos, a proyectos arriesgados de alta visibilidad (Juegos Olímpicos, Foro de las Culturas, Guggenheim...) para paliarlo.

En cuarto lugar, la dicotomía entre Estado y sociedad civil se ve de modo distinto en esas comunidades y en el Estado. Partiendo de que las Administraciones no son la quintaesencia de lo público ni ostentan su monopolio y que tampoco la sociedad civil es identificable con las empresas, cuya única guía es la rentabilidad, lo público ganaría espacios de actuación y legitimación si se reconociera que ese espacio debe ser compartido con instancias intermedias de la sociedad civil. Está más asumido en las comunidades catalana y vasca que esas instancias también velan por intereses generales o por segmentos poblacionales desasistidos o por valores de progreso, y que pueden ser agentes directos de política cultural.

5. Competencia y organigramas

5.1 Política cultural de Estado, Cataluña y Euskadi: organigramas

El MCU (RD 1132/2008, de 4 de julio) publicita en la página web oficial su organigrama. Es una estructura potente con múltiples brazos que compensan sus acotadas competencias y, si el órgano crea la función, la tendencia a recuperar capacidad de decisión mediante leyes básicas ha sido una constante en los últimos años, especialmente con el ministro César A. Molina (Tabla 1).

Además de una secretaría general técnica con importantes funciones (publicaciones, relaciones con las CC AA), cuenta con tres **direcciones generales** ya clásicas: Bellas Artes y Bienes Culturales; Libro, Archivos y Bibliotecas; y Política e Industrias Culturales, siendo esta continuadora de la histórica de Cooperación y Comunicación Cultural.

Pero, además, dependen del departamento con cierto grado de autonomía seis importantes **organismos públicos**: Museo Nacional Reina Sofía; Biblioteca Nacional; Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música; Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales; Gerencia e Infraestructuras y Equipamientos de Cultura; y Museo Nacional del Prado.

Cada organismo autónomo dispone de su correspondiente dirección, subdirección o secretaría general, así como sus correspondientes servicios.

A ello hay que añadir múltiples **órganos colegiados** del MCU en forma de comisiones (coordinación de inversiones culturales); interministerial (para la coordinación del 1% cultural, o internet en bibliotecas); intersectorial (para actuar contra las actividades vulneradoras de los derechos de propiedad intelectual); nacionales (del diálogo

Tabla 1. MCU: organigrama del Decreto 1132/2008, de 4 de julio, que desarrolla la estructura orgánica básica

Ministra y gabinete	Subsecretaria y gabinete técnico	Secretaría General Técnica	Vicesecretaría General Técnica
			Subdirección General de Cooperación Cultural con las Comunidades Autónomas
			Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación
			División de Estadísticas Culturales
			División de Recursos y Relaciones con los Tribunales
		Dirección General de Política e Industrias culturales	Subdirección General de Promoción de Industrias Culturales y de Fundaciones y Mecenazgo
			Subdirección General de Cooperación Cultural Internacional
			Subdirección General de Propiedad Intelectual
		Dirección General de Bellas Artes y Bienes culturales	Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico
			Subdirección General de Museos Estatales
			Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España
			Subdirección General de Promoción de las Bellas Artes
		Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas	Subdirección General de Promoción del Libro, la Lectura y las Letras Españolas
			Subdirección General de los Archivos Estatales
			Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria

Fuente: elaboración propia

intercultural y de digitalización); comités asesores del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (guión, producción, proyectos, distribución...) y otros; consejos varios (danza, música, circo, patrimonio histórico, teatro); juntas diversas (patrimonio histórico español, archivos, arte rupestre, arqueología, monumentos y conjuntos históricos, museos); comisiones *ad hoc* (centenario del nacimiento de Francisco de Ayala, bicentenario de la independencia, Machado en Soria, Jacobeo...).

Y, finalmente, promueve doce **patronatos**: Museo Nacional del Prado, Centro de Arte Reina Sofía, Biblioteca Nacional de España, Archivo de Indias, Centro Documental de la Memoria Histórica, Museo Arqueológico Nacional, Altamira...

El sistema para las **CC AA** que abordan estrategias y acciones políticas es mucho más modesto y funcional, si bien hay que añadir, en todos los casos, sociedades públicas y organismos autónomos. Realmente donde está la diferencia es en los servicios, presupuestos y normativas de desarrollo que los justifican.

En el caso de **Cataluña**, junto con la estructura formal hay un formidable y variado aparato de entidades autónomas, entes públicos, sociedades mercantiles, consorcios y fundaciones que impulsan, sobre todo, artes, equipamientos, media, nuevas tecnologías... que de por sí ya garantizan una oferta muy importante (Tabla 2).

Tabla 2. Organigrama de la política cultural en Cataluña

Conselleria	Secretaría	Dirección general	Subdirección general
Conseller y Gabinete del Conseller	Secretaría General	Dirección de Servicios Y algunas Entidades	SG Recursos Humanos y organización
			SG Gestión Económica
			Área de TIC
			SG de Equipamientos Culturales
			Gabinete técnico
			Asesoría jurídica
			7 servicios territoriales
			12 entidades autónomas o de derecho público o consorcios
		DG de Patrimonio cultural	SG de Patrimonio Arquitectónico...
			SG de Museos
			SG de Archivos y Gestión Documental
			SG de Archivo Nacional de Cataluña
			Varias Direcciones (Museo de la Historia de Cataluña...)
			E. Autónoma Museos de Arqueología
			E. Autónoma Museo de la Ciencia y de la Técnica
		DG de Cooperación cultural	SG de Difusión artística
			SG de Bibliotecas
			Biblioteca de Cataluña
		D del centro de promoción de la cultura popular y tradicional catalana	SG de gestión del CPCPTC
DG de Política Lingüística	SG de Política Lingüística		

Fuente: elaboración propia

Junto a la estructura orgánica hay una **estructura funcional** paralela que depende de la conselleria o de la secretaria general según los casos, en forma de entidades autónomas administrativas (Institució de les Lletres Catalanes, Museo de la Ciencia y de la Técnica de Cataluña, Entidad Autónoma Museos de Arqueología, Biblioteca de Cataluña), entidades autónomas comerciales y financieras (Entidad Autónoma de Difusión Cultural), entidades de derecho público (Corporación Catalana de Medios Audiovisuales, Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes, Instituto Catalán de las Industrias Culturales), sociedades mercantiles (Televisió de Catalunya SA, Catalunya Ràdio SRG SA, TVC Edicions i Publicacions, SA, CCRTV Serveis Generals, SA, Teatre Nacional de Catalunya, SA (TNC), TVC Multimèdia, SL, CCRTV Interactiva, SA, Activa Multimèdia Digital, SA, Intercatalònia, SA), consorcios (Consortio del Palau de la Música Catalana, Consortio de l'Auditori i l'Orquestra, Consortio del Teatro Fortuny de Reus, Consortio Museo Nacional de Arte de Catalunya, Consortio Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona), fundaciones (Fundación Privada Feria de Espectáculos de Raíz Tradicional Mediterránea).

En el caso **vasco**, el sistema es mucho más sencillo, al dividirse solo en dos vice-consejerías especializadas (cultura, juventud y deporte; y política lingüística). La primera, a su vez, se divide en dos direcciones: promoción cultural y patrimonio. Están adscritos al departamento de Cultura, EITB, Euskadiko Orkestra y Etxepare Euskal Institutua.

EITB Euskal Irrati Telebista/Radio Televisión Vasca (EITB) es un ente público por ley del Parlamento Vasco de 20 de mayo de 1982, que cuenta hoy con tres canales de televisión en un multiplex (ETB 1, ETB 2, ETB 3), dos canales para el exterior (ETBSat y Canal Vasco) y tres de radio (Euskadi Irratia-Radio Euskadi, Radio Victoria Gaztea y EITB Musika).

Instituto Vasco/Etxepare Euskal Institutua/Basque Institute es un ente público de derecho privado con personalidad jurídica propia, adscrito al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco y para la difusión en el mundo de la lengua y cultura vasca, que inició legalmente sus actividades el 9 de enero de 2009.

Euskadiko Orkestra/Orquesta de Euskadi SA es una sociedad pública de carácter mercantil constituida en 1982 por la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y que ostenta todo su capital para la creación, formación y explotación de una gran orquesta sinfónica.

Tabla 3. Organigrama de la política cultural en Euskadi

Consejería	Viceconsejería	Direcciones	Áreas	Organismos autónomos, entes públicos de derecho privado y sociedades públicas adscritos o dependientes
Consejera de cultura	Viceconsejería de Cultura, Juventud y Deporte	Dirección de gabinete y medios de comunicación social	Medios de comunicación y otros	Euskal Irrati Telebista/Radio Televisión Vasca (EITB)
				Instituto Vasco Etxepare Euskal Institutua / Basque Institute.
		Dirección de servicios		Euskadiko Orkestra, AB/Orquesta de Euskadi, SA
		Dirección de Promoción Cultural	Promoción cultural	
	Viceconsejería de Política Lingüística		Deportes	
			Juventud y desarrollo comunitario	
		Dirección de patrimonio	Patrimonio	
		Dirección de Planificación Lingüística (Euskera)	Euskera	Organismo autónomo administrativo Helduen Alfabetatze Berreuskalduntzerako Erakundea / Instituto de Alfabetización y Reeuskaldunización de Adultos (HABE)
		Dirección de Promoción del Euskera		
		Dirección de Coordinación del Euskera		

Fuente: elaboración propia

5.2 Analogías y diferencias

Tanto el Ministerio como Cataluña tienen estructuras amplias, dotadas y con mucho personal, mientras que la estructura vasca es ligera y repartida, al contar las diputaciones con una significativa actividad cultural.

Si en el Ministerio y Cataluña esa pesadez estructural puede retardar procesos que requieran agilidad, en el caso vasco importantes proyectos no se abordan por falta de espesor funcional. Así ocurrió con varios en la pasada legislatura²⁵.

25 Línea de financiación transversal homogénea para todos los sectores culturales, algunas actividades de patrimonio... Solicitada una ampliación de los recursos humanos, su tramitación y concesión se ha producido dos años después, en 2010.

6. Objetivos y principios generales de la política cultural

6.1 Objetivos del Ministerio

La democracia significó el inicio de un proceso de recuperación de las memorias histórica, artística y patrimonial, y un esfuerzo en la promoción y difusión de las artes, tanto como actitud colectiva e institucional como desde el punto de vista legal.

Los principales objetivos explícitos de la política cultural española –según Anna Villaroya en su informe *Compendium* sobre España– han sido, en primer lugar, la **conservación y promoción del patrimonio cultural**; en segundo lugar, **la creatividad cultural**, cuyo apoyo se articula en torno a tres ejes fundamentales: la normativa de protección intelectual y derechos de autor, las enseñanzas artísticas y las medidas específicas de promoción a los creadores; en tercer lugar, **el acceso a la cultura**, aunque la creación de públicos fuera de la industria cultural es muy lenta; y, finalmente, la democratización cultural o **cultura participada**.

Habría, además, objetivos implícitos como son los de **identidad nacional** –ámbito de distinta percepción en las nacionalidades históricas– y **la diversidad** cultural e institucional.

A pesar de que las frágiles condiciones económicas de la Transición no eran las más apropiadas, fue en los ochenta cuando se hizo un gran esfuerzo en política cultural habida cuenta de las asignaturas pendientes. A finales de los ochenta, como consecuencia de las políticas de austeridad públicas, y una vez cubiertos los déficits más obvios, se produjo una ralentización en el gasto público cultural, siguiendo así con la tradicional concepción institucional sobre lo artístico y cultural

como un gasto sacrificable vinculado a las coyunturas, para apostar en los primeros noventa por los grandes eventos y continentes.

En **patrimonio**, una vez clarificadas las competencias interinstitucionales en materia cultural (Constitución y sentencias del Tribunal Constitucional) y aprobada la Ley de Patrimonio Histórico Español (1985) que amparaba a los bienes inventariados, se advierten significativos avances y la integración del patrimonio en políticas urbanísticas globales y de fomento del empleo y servicios.

En lo relativo a las **artes visuales**, la intervención pública se ciñe a infraestructuras, algunas programaciones museísticas, inventariado, protección de obras de artistas fallecidos de renombre, becas y trato fiscal preferencial.

Las **artes escénicas** han vivido en los últimos años una singular recuperación.

Mientras las Administraciones central y autonómica sostienen algunos grandes equipamientos y unidades de producción (Orquesta y Coro Nacional, Ballet Nacional, Teatro Lírico, Joven Orquesta Nacional, Orquesta Sinfónica de Euskadi...), los ayuntamientos se han proyectado más hacia el mantenimiento de programaciones, la organización de conciertos y festivales.

La actividad cultural durante la legislatura 2008-2011 ha ido dirigida a la realización de las reformas siguientes, algunas de ellas ya ejecutadas:

- Reformas estructurales y de procedimiento en el Ministerio y sus instituciones con especial énfasis en el Plan de Modernización de las Instituciones Culturales (2007).
- Cooperación y red de instituciones culturales para una colaboración efectiva entre diversas administraciones.
- Equipamientos: Centro Nacional de Artes Visuales (Madrid) y otros por todo el Estado español.
- Plan de Fomento de Contenidos Culturales en Internet.
- Acción cultural en el exterior, que, impulsada desde la Dirección General de Política e Industrias Culturales del MCU, será responsable del desarrollo de una estrategia para las actividades culturales en el exterior. Deberá ser dirigida conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, mediante un Plan Nacional de Acción Cultural en el Exterior, en el que nos detendremos después.

6.2 Cataluña

El nuevo modelo de política cultural que se implantó en la fase del primer Gobierno tripartito presidido por Pascual Maragall (gestionado el Departament de Cultura por el PSC, primero con Caterine Mieras y después con Ferran Mascarell) respondió, según Gemma Sendra, secretaria general del Departament de Cultura de la Generalitat en la época, a tres grandes parámetros diferentes a los de la política cultural anterior:

- 1) La política cultural buscaba tener un espacio de **centralidad** en el conjunto de las políticas del Gobierno, para lo que se hizo una apuesta de vinculación explícita de la política cultural a la cohesión social, se introdujo la transversalidad como principio y como estrategia, y se produjo un aumento significativo de los recursos destinados a cultura.
- 2) La búsqueda de **nuevos instrumentos** y la introducción de nuevos criterios de intervención basados en la mejora de la capacitación profesional de los gestores culturales y en la adecuación organizativa a las necesidades y a los objetivos.

Como novedades, se ponía el acento en la concertación con las Administraciones locales y los sectores culturales, en la participación ciudadana y en la planificación y la evaluación. Y para la gestión de los recursos, se incluían los contratos-programa en la gestión de equipamientos²⁶.

Adquirieron singular importancia dos instituciones.

Por un lado, el Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC). Ya de cierta trayectoria, es una de las instituciones ejecutivas y de participación que depende de la Secretaría General de Cultura y tiene las siguientes áreas: gerencia y recursos, audiovisual, artes escénicas, música, libro y artes visuales, desarrollo empresarial, filmoteca de Cataluña y promoción internacional.

El ICIC gestiona las subvenciones para favorecer la presencia de las empresas culturales catalanas en ferias, festivales y mercados internacionales (recopilatorios, *stands*, estudios, promoción, difusión de novedades, visitas de periodistas extranjeros, misiones empresariales, apoyar las oficinas de Berlín...).

26 Son los casos del Gran Teatro del Liceo, 2005-2009; el Teatre Nacional de Catalunya, 2006-2009; la Fundació Teatre Lliure, 2006-2008; el Plan Estratégico del Auditorio, 2006-2010; y el Plan Estratégico del Museu Nacional d'Art de Catalunya, 2006-2008.

Por otro lado, el novedoso organismo de Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CoNCA) (Ley 6/2008 y Decreto 40/2009, de 10 de marzo). De hecho, inaugura una nueva etapa, y tiene objetivos generales como el apoyo a la cultura y la identidad catalanas, así como la integración de la inmigración en la misma y el equilibrio territorial; y objetivos más concretos de fomento y promoción, de apoyo a la creación y formación, de apoyo al acceso ciudadano a la cultura y de irrupción en ámbitos nuevos como las nuevas expresiones artísticas y desarrollo de nuevos públicos.

De modo complementario se utilizan instrumentos novedosos como Credit Cultura, préstamos diversos, apoyo a innovación, Centro de Desarrollo Audiovisual, Servicio de Desarrollo Empresarial; o instituciones de nuevo tipo, como el Parc Barcelona Media, con sus distintos proyectos, o el Parc Audiovisual de Catalunya en Terrassa.

3) El cambio en la definición de objetivos y prioridades aparecen articulados en ejes o **ideas-fuerza** que estructuran todas las estrategias, actuaciones y organización de la política cultural en varios frentes: preservar el patrimonio y la memoria; apostar por la creación; consolidar las industrias culturales; facilitar el acceso a la cultura y reequilibrar el territorio; modernizar la cultura catalana, impulsando la competitividad, la proyección internacional y las nuevas tecnologías; apoyar institucionalmente el uso social y cultural del catalán; participar en debates de política cultural; y diseñar nuevas políticas culturales (Sendra, 2007:161 y ss; Villaroya, 2010).

El nombramiento de Ferran Mascarell como nuevo conseller de Cultura, que ya fuera breve conseller socialista, pero esta vez con el Gobierno de CiU salido de las elecciones de 2010, constituye una novedad. Mascarell ya desde los años ochenta (los foros Curtó e Interacció, la creación del Centre d'Estudis i Recursos Culturals [CERC] y posteriormente con su intervención sobre circuitos de artes escénicas, música o museos) defendió un cierto modelo. Tiene propensión a la cooperación con las instituciones locales y a la concertación con los agentes culturales. No parece que repetirá el paternalismo y la apuesta dominante en política lingüística propia de la era Pujol.

6.3 Euskadi

La política cultural iniciada en el siglo XXI se deriva de la misión, apuestas y direcciones centrales que implantó el Plan Vasco de Cultura-Kulturaren Euskal Plana (KEP) (2004-2008). La misión de partida era situar a la cultura vasca en condiciones de afrontar los grandes retos culturales del siglo XXI.

A) Primera planificación

Estamos en la era del conocimiento y de la cultura y el reto primordial no es de continentes, y ni siquiera de contenidos, sino, sobre todo, de recursos humanos, de creación, de formación, de experimentación, de acceso, de imaginación, de saber, de *mix* de conocimientos, de aplicaciones... Ello invita a un cambio de paradigma, de registro, invirtiendo en la sociedad misma, creando un gran tejido reticular de materia gris que es, por una parte, el recurso más abundante de nuestro tiempo y, por otro, escaso en su vertiente compleja y creativa.

El Consejo Vasco de Cultura fue el motor legítimo y activo en el periodo 2001-2009. Un órgano mixto de 35 miembros: (20 en representación de agentes culturales y 15 de instituciones públicas), analizó y aprobó en mayo del 2004, tras dos años y medio de elaboración participativa, el último borrador del Plan (Consejo Vasco de la Cultura, 2004) y su desarrollo figuró como compromiso en el programa del Gobierno tripartito (PNV, EA y EB) para la legislatura 2005-2008.

El KEP era un plan estratégico en sentido estricto; y como instrumento pretendía reflejar el acuerdo en la comunidad autónoma vasca entre los distintos agentes públicos y privados sobre la visión estratégica, las prioridades para el conjunto de la cultura vasca, los criterios de actuación y las acciones públicas con efectos estratégicos. Se dejaron aparte, sin más valor que el indicativo, los aspectos filosóficos, antropológicos o ideológicos sobre la cultura vasca contenidos en su introducción. Fue un instrumento tan ajeno a concepciones neoliberales –inadecuadas para las culturas minoritarias– como a concepciones intervencionistas de la gestión cultural. Era un plan estratégico con acciones hasta el 2007 e indicadores de trabajo hasta el 2015. Se elaboró de abajo arriba, de forma muy participativa y con la intervención de más de 300 agentes en distintos grupos de trabajo.

Contrariamente a las críticas de PSE-EE al KEP como un plan *identitario*, la identidad se entendía en clave generativa, en construcción por la intervención de la sociedad en su conjunto, es decir, se desesencializaba (Martínez de Albeniz, 2010: 9) y se despolitizaba la idea de cultura vasca y la propia política cultural, valga la paradoja, entendiéndola como un ámbito de consenso para compartir un proyecto cultural general y no dependiente de la lógica política.

Se entendía la cultura vasca como un resultado de herencia, sociedad real, hegemonías y globalización. “La identidad cultural no es la repetición de unos mismos rasgos a lo largo de la historia, sino un resultado que da sentido de continuidad a las generaciones en torno a una población base, a un núcleo de rasgos culturales más o menos preservados, a una memoria histórica y a una dinámica social en perma-

nente cambio”. La cultura vasca es “el resultado procedente de la cultura nuclear heredada, de las culturas integradas como propias y de la cultura de la ciudadanía vasca actual y en su conjunto. De la primera se derivan una historia, un idioma, símbolos, instituciones, artes, modos de vida en evolución... De las segundas se derivan el enriquecimiento y otros idiomas. De la tercera, la diversidad, la síntesis y la redefinición constantes”.

Uno de los aspectos más interesantes y novedosos de todo el proceso fue, sin duda, la metodología de trabajo, que permitió no solo una participación ágil, sino creativa. En cada una de las fases del proceso se abrían dos etapas sucesivas: una de diagnóstico y otra de líneas de actuación.

El KEP constaba de una introducción conceptual y temática, unos diagnósticos generales, una reflexión a largo plazo en forma de ejes estratégicos, desde los que se proponían líneas de actuación a muy largo plazo, y un plan de líneas y 120 acciones a cuatro años.

Las líneas inspiradoras de la política cultural vasca eran: la primacía de la creación y producción sostenidas desde estructuras sólidas; el esfuerzo de integración cultural; el reforzamiento de la identidad; la modernización y la proyección exterior.

Los ejes estratégicos en los que se ubicaban las acciones –cada una con un calendario para su ejecución– para el horizonte temporal 2004-2007 y como indicativos temáticos hasta el 2015 fueron:

1. Construir el Sistema Vasco de Cultura mediante la convergencia de instituciones, recursos y agentes conformando una red cultural interterritorial.
2. Establecer un sistema de información y seguimiento sistemático de la situación y evolución de la cultura en la comunidad autónoma vasca y realizar planes estratégicos sectoriales y estudios de situación.
3. Aplicar nuevas políticas públicas de fomento de la conservación, investigación, creación, producción, comercialización y difusión cultural.
4. Dinamizar el patrimonio cultural y su cadena de valor.
5. Dinamizar las artes visuales y escénicas.
6. Dinamizar las industrias culturales.

7. Potenciar la presencia del euskera en la cultura.
8. Promover la cultura como eje de cohesión social en el marco de la sociedad del conocimiento.
9. Favorecer la reapropiación y el uso adaptado de las nuevas tecnologías y formas expresivas en creación y producción.
10. Proyectar la cultura vasca internacionalmente.

Para lograr una política coordinada se quiso poner en marcha el Sistema Vasco de Cultura, que descansaba en la convergencia de instituciones, recursos y agentes con cuatro organismos estructurantes o tractores, según los casos: el Consejo Vasco de la Cultura; la Comisión de Coordinación Interinstitucional de los departamentos de Cultura del Gobierno, diputaciones, ayuntamientos de las capitales y la representación de todos los ayuntamientos (EUDEL) con el fin de concertar estrategias y chequear proyectos; el Observatorio Vasco de la Cultura; y el Instituto Vasco de Artes e Industrias Culturales (en *stand by*, ni rechazado ni implantado por el actual Gobierno), que sería una nueva estructura de gestión ágil, compartida y con medios. Sería un organismo tractor central y clave de bóveda.

En el campo comunicativo se crearía por ley un futuro consejo audiovisual independiente para el seguimiento y regulación de los contenidos del sistema radiotelevisivo.

El plan se ejecutó casi plenamente. Supuso un avance cualitativo de la política cultural vasca entendiendo que la cultura es un recurso en sí y un recurso económico para una cultura minoritaria en una sociedad avanzada y de gran tradición industrial.

Como limitaciones de ese primer plan, que se intentaron superar en el 2º Plan, cabe señalar las siguientes: fue excesivamente sectorial; no se abordaron conscientemente algunas temáticas, sea por su calado político (el sistema comunicativo) o su gran complejidad (la educación artística y cultural), o la insuficiente experiencia, o por gran incertidumbre (desarrollos precisos de las temáticas de la cultura digital); la intervención de la parte de la Administración ajena a Cultura fue solo anecdótica; hubo una insuficiente conciencia de los agentes sobre la problemática; las estructuras decisionales y de gestión tuvieron una limitada adaptación o con un funcionamiento más lento que el ritmo que requieren las necesidades; y lo peor es que los presupuestos públicos no estuvieron a la altura de los diagnósticos del KEP.

B) Segunda y breve planificación

De vida breve, en las Orientaciones para el II Plan Vasco de Cultura: 2009-2012, que fue aprobado por el Consejo Vasco de Cultura en febrero de 2009, se asumen como **criterios** para la planificación:

- a) Una *Gobernanza* participativa en la toma de decisiones en claves de eficiencia y democratización desde su gestación y en su gestión.
- b) Una exigencia social de Estado del bienestar, que incluye el acceso a la cultura y la integración cultural.
- c) La estrategia de Gotemburgo sobre el desarrollo sostenible que equilibra recursos, capacidad productiva e intercambio.
- d) Los triples compromisos de la Agenda de Lisboa en la era digital que son la sostenibilidad, la economía del conocimiento y la sociedad de la información para todos en onda con la cohesión social.
- e) Y, finalmente, la estrategia de la diversidad cultural de la UNESCO, que parte del reconocimiento de las identidades.

Y se planteaban como **objetivos**:

- a) Consolidar el entramado institucional del primer plan y el tipo de iniciativas intersectoriales y transversales que creen sinergias.
- b) Ganar en profundidad espacial, de modo que no expresara solo una relación con los sectores de la cultura, sino que llegara al último rincón local o de la diáspora, sea en forma de productos y servicios culturales, sea como *saber hacer* de gestión cultural.
- c) Precisar los compromisos sectoriales –aun más de lo que lo hizo el primer KEP– y fiscalizarlos conjuntamente, bien entendido que las instituciones debían seguir velando por el interés general y que el titular último por antonomasia es la sociedad como un todo.
- d) Garantizar que el conjunto de programas y del sistema de ayudas en todos los ámbitos de la cultura den un tratamiento preferente al impulso de contenidos y servicios en euskera.

Había ahí **nuevos enfoques**:

1. Centralidad de la política cultural como política de país.
2. Concepto de espacio cultural y lingüístico de Euskal Herria.
3. Gobernanza.
4. Nuevos desarrollos sectoriales acordados.
5. Nuevas vías de fomento.
6. Calidad: creación y usuarios culturales.
7. Intersectorialidad y transversalidad.
8. Comunicación.
9. Irrupción en las políticas e-culturales.
10. Ampliación del concepto de innovación.
11. Implantación de un sistema de indicadores *ad hoc* para el seguimiento cultural y de la política cultural.

Era otra manera de plantearse las cinco direcciones que el KEP consideró prioritarias, pero se les hacía converger en torno a criterios estructurantes y formulados como misiones del plan, en las que ubicar tanto ejes y acciones como también los indicadores de gestión.

El logro de un desarrollo cultural estratégico se haría desde cinco grandes criterios estructurantes:

1. Eficiencia y gobernanza de la Administración, haciéndolas de forma participativa.
2. Conocimiento, con singular peso del Observatorio Vasco de la Cultura.
3. Accesibilidad, que pone el acento en la sociedad y su relación con la cultura en busca de la dinamización colectiva, integración y cohesión social.
4. Vitalidad cultural que pone el acento en la creación y la producción propia, en el fomento y en la innovación cultural.
5. Identidad y diversidad con sus dos caras, hacia dentro, atendiendo a la identidad y a la lengua, y hacia fuera, atendiendo al intercambio-apertura.

Tabla 4. Criterios estructurantes y objetivos generales del Plan Vasco de Cultura

Criterios estructurantes	Objetivos generales	Planes operativos transversales (POT) y sectoriales (POS)/nº de proyectos
C1. Eficiencia y gobernanza	1. Construir el Sistema vasco de cultura . (5 objetivos específicos)	POT 1. Coordinación interinstitucional y de nuevas políticas públicas (9 proyectos)
C2. Conocimiento	2. Impulsar el desarrollo del Observatorio Vasco de la Cultura (3 objetivos específicos).	POT 2. Conocimiento (4 proyectos)
C3. Accesibilidad	3. Dinamizar el patrimonio cultural (3 objetivos específicos) 4. Promover la comunicación social, el pluralismo y la igualdad de oportunidades. (5 Objetivos específicos)	POS 1. Patrimonio cultural (3 proyectos) POS 2. Museos (1 proyecto) POS 3. Archivos (3 proyectos) POS 4. Bibliotecas (5 proyectos) POT 3. Comunicación social, pluralismo e igualdad de oportunidades (5 proyectos)
C4. Vitalidad cultural	5. Dinamizar las artes visuales, musicales, escénicas y las industrias culturales, así como su cadena de valor (5 objetivos específicos)	POS 5. Artes visuales (13 proyectos) POS 6. Danza (6 proyectos) POS 7. Teatro (9 proyectos) POS 8. Música y fonografía (5 proyectos) POS 9. Literatura, edición y traducción (5 proyectos) POS 10. Artesanía (4 proyectos) POS 11. Audiovisual (11 proyectos)
C5. Diversidad e identidad	6. Euskera en la Cultura (3 objetivos específicos) 7. Desarrollo espacial e Internacionalización (3 objetivos específicos)	POT 4. Euskera en la Cultura (3 proyectos) POT 5. Desarrollo espacial e internacionalización (6 proyectos)
5 criterios	7 objetivos generales 25 objetivos específicos	16 planes operativos (5 transversales: 27 proyectos; y 11 sectoriales: 65 proyectos) Total: 92 proyectos

Fuente: elaboración propia

C) Tercera planificación en curso

La política cultural del Gobierno López se inicia retomando el “Orientaciones” –hay párrafos y líneas de acción tomadas textualmente–, pero en el borrador se le cambia el nombre (contrato ciudadano por las culturas), se respetan muchas acciones previstas (portal interactivo, nueva financiación, innovación cultural), se eliminan bastantes acciones previstas (de 90 pasan a 60) incluyendo otras, algunas de interés como las fábricas de creación al uso en Francia y Cataluña, o la idea de una ley futura de acceso.

A día de hoy (1-10-11) y después de 30 meses de legislatura, no está aún aprobado por el nuevo Consejo de la Cultura (al anterior no se le convocó), aunque se espera que lo haga.

En el ínterin se han ido aprobando medidas: bono cultura en navidades; ayudas al soporte digital; apoyo especial a las artes escénicas respecto a otras áreas; ayudas a la digitalización de la exhibición; puesta en marcha del Instituto Etxepare y del Portal de Cultura preparados en el periodo anterior; continuidad del Observatorio...

Las líneas estratégicas en el borrador del contrato serán:

1. Cultura participativa, hacia una ciudadanía cultural.
2. Cultura de proximidad.
3. Apoyo a la creación.
4. Industria cultural y empleo.
5. Apoyo a la innovación y a la competitividad.
6. Nuevas fuentes de financiación.
7. Proyección exterior.

A las 55 acciones previstas se le añaden algunas propuestas de acciones transversales, como los futuros Plan de Innovación Cultural (Cultura 2.0), la Ley Vasca de Acceso a la Cultura o el Crédito Cultura.

6.4 Analogías y diferencias

El **Gobierno español**, a través del MCU pero también del MAEC o del Ministerio de Industria, está muy centrado en cuatro vertientes con efectos culturales de carácter centrípeto para la cultura española: infraestructuras e instituciones culturales referenciales que velan por la expresión cultural española, legislaciones homogeneizadoras, proyección exterior cultural de España como tal y un mapa comunicativo público y privado de dominancia radial.

El **País Vasco** ha tenido un papel pionero en gobernanza, planificación y explicitación de objetivos, pero, en los hechos, no ha concretado la apuesta de la centralidad de la política cultural. Magníficos planes que no han tenido concreción presupuestaria a su altura. También un retraso enorme en dibujar un sistema comunicativo autocentrado, ya que no hay Ley de Comunicación ni reforma de la Ley de EITB.

Ello no tiene que ver con supuestas divisiones sociales internas, sino con un problema de mentalidad del conjunto de corrientes políticas, sea porque todas han privilegiado el lado material de la ideología de la Ilustración de la que son todas –nacionalismos, socialismo, liberalismo– herederas (el progreso económico antes, la innovación tecnológica e industrial hoy y, en todos los tiempos, minusvalorando el lado cultural y del pensamiento), sea por reduccionismo conceptual.

Mientras los dos nacionalismos, histórico y radical, sobrevaloran un concepto simbólico, de marca identitaria y diferencial que se olvida a veces del lugar de la cultura en la era del conocimiento, el socialismo tiene un concepto estandarizado, pretendidamente aséptico y ostensiblemente desencarnado de la cultura (tenida como expresión de la ciudadanía, o sea, del sujeto en referencia al Estado, y no a la comunidad real). Por su parte, los conservadores ejercen puramente de nacionalistas de una idea de España.

Cataluña sí ha hecho una apuesta por la centralidad de la política cultural, con un concepto de cultura sin complejos que comparten todas sus élites y con una convicción de que la política cultural es una herramienta de progreso, de identificación, de construcción social y de proyección comunitaria.

En conversación con el anterior conseller de cultura, Joan Manuel Tresserras, este advertía su gran preocupación por cinco temáticas: el desequilibrado apoyo a la producción y la creación catalana sin promover al mismo tiempo el aprecio social y las demandas internas y externas a las mismas; la gestión conjunta de la cultura y la comunicación, salvaguardando esta última de influencias de parte, lo que motivó que toda la temática comunicativa se integrara en el Departament de Cultura, cuestión esta modificada de nuevo con el nuevo Gobierno CiU; el orden en el sistema de apoyos y de infraestructuras para contar con un sistema equilibrado, funcional y sinérgico; el uso del catalán en el ámbito cultural, lo que estuvo muy presente tanto en el Ley del Audiovisual como en la ley del Cine; y la integración sociocultural de los nuevos catalanes.

Esta última cuestión está muy presente en Cataluña por la numerosa inmigración de los últimos años. Eran 1.234.068 personas, el 16,4%, en enero de 2010, sobre una población de Cataluña que es de siete millones y medio de habitantes. El Pacto Nacional para la Inmigración (2008), suscrito por la inmensa mayoría del arco político y social, es un buen instrumento conceptual. Trata de afrontar las dificultades de integración cívica desde una idea de diversidad y de ciudadanía y de fortalecimiento de la propia cultura catalana entendida como integradora y cohesionadora.

7. Cuestiones actuales de debate y tendencias de política cultural

Algunos temas a discutir estarían centrados en: la problemática de las comunidades inmigradas y el diálogo intercultural; la promoción de las industrias culturales y de la cultura digital; el pluralismo mediático que ha quedado muy tocado tras la aprobación de la Ley General de Comunicación Audiovisual (Zallo, 2010b) ya que invita a la concentración de agentes privados hasta un mínimo de tres en el ámbito radiotelevisivo; la cuestión de las culturas internas incluida la cuestión lingüística; la cuestión de la proyección cultural exterior.

Nos ceñiremos a estas dos últimas.

7.1 La idea interna de cultura

A) Un ministerio con fuerte aparato en busca de competencias

El aparato administrativo del MCU es importante a pesar de sus competencias acotadas. Pero tienden a ser expansivas. De hecho, tiene la facultad de legislación básica (propiedad intelectual...) y tiende a extenderla a otros campos (cine, libro...) mientras desarrolla nuevas normativas (Ley de Descargas en la Ley de Economía Sostenible; patrimonio nacional; archivos; música, teatro, danza) que estrechan el espacio decisional autonómico.

Puede ostentar, conforme a la previsión constitucional, la competencia de todo lo que sea entendible como patrimonio español y, desde luego, sobre las institucio-

nes de titularidad estatal; y ha extendido su incidencia, en un afán de recuperar posiciones simultáneamente a marcar unas pautas, a instituciones de nuevo cuño y gran impacto (Instituto Nacional de las Artes Escénicas y Música [INAEM], equipamientos, inversiones culturales, Reina Sofía) con un concepto que no es de comunicación, sino de coordinación e incluso armonización.

Esa armonización también se realiza desde otros ministerios o presidencia (comunicación audiovisual, internet...), aunque su desarrollo y ejecución sea a cargo de las CC AA.

Abundan en el MCU los órganos colegiados que legitimarían la aprobación de normas básicas o actuaciones concretas “de interés general”.

De nuevo aquí se expresa la asimetría sociopolítica. Mientras algunas comunidades pueden ver de interés las leyes básicas de Estado que pueden ayudarles a una mejor gestión, otras como Cataluña y Euskadi las ven más como una intromisión que les fuerza a legislaciones de desarrollo en réplica.

B) Identidad ministerial

El Ministerio tiene un problema de identidad. La cultura es un ámbito en el que no hay riesgo de que la UE se extralimite: no hay apenas cesión hacia arriba. Ahí no están los problemas.

En cambio, sí se produjeron importantes transferencias hacia abajo, hacia las CC AA ante las que no tiene más funciones –a través de la Subdirección General de Comunicación con las CC AA– que la cooperación, comunicación, intercambio de información y facilitación de la comunicación interautonómica. Pero es más que eso. Por un lado, la herramienta legislativa. Por otro, la meritoria inversión descentralizadora de equipamientos desde sus presupuestos ordinarios y de organismos que, finalmente, recalcan en CC AA nada menos que 673,9 millones de euros del total de los presupuestos consolidados previstos para 2010.

La Conferencia Sectorial de Cultura se reunió muy esporádicamente con los Gobiernos de Felipe González (cinco veces), nunca con los Gobiernos del PP y siete veces en los años de César Antonio Molina (2004-2008). Este último le dio mucha importancia a la Conferencia, en claves de coordinación orientada por el MCU, con un sistema piramidal ligero, más que de comunicación. Ello levantó las suspicacias especialmente en la Generalitat, el Gobierno Vasco y el bipartito de la Xunta, por lo que trabajaron por resucitar el GALEUSCA cultural como desarrollo de un tradicional intercambio de información y experiencias de política cultural entre las tres administraciones autonómicas.

A finales de 2007²⁷, esas consejerías de Cultura acordaron un programa conjunto de colaboración en patrimonio, artes, industrias culturales y cultura popular, y del que quedan unas buenas relaciones, un programa de intercambio (2008) y un trabajo común de observatorio que se ha consolidado, junto con otros observatorios (Piamonte, Quebec, DEPS de Francia).

C) Cooperaciones catalanas varias entre consejerías y con el Gobierno de España

Como es normal, el Departament de Cultura de la Generalitat establece colaboraciones con departamentos del propio Gobierno sobre temas concretos (economía y finanza, política territorial, educación...).

A escala española, y aparte la Conferencia Sectorial de Cultura y la Carta de Barcelona, el Ministerio está implicado en distintas instituciones a través de programas como el MUS-E (promover las artes en la escuela, en el que participan diez CC AA, entre ellas Cataluña y País Vasco, y más de 100 centros escolares), consorcios en los que se comparten financiación y decisión en torno a determinados equipamientos culturales como el Museu d'Art Contemporari de Barcelona (MACBA), el Museo Nacional de Arte de Cataluña, Auditorio, el Palau de la Música Catalana o el Liceo. A esto hay que añadir que el MCU, mediante un 1% cultural sobre obras públicas, realiza rehabilitaciones por su cuenta.

Además de los consorcios que implican a los Gobiernos central y regional y los ayuntamientos de las principales ciudades catalanas, cabe destacar también el papel de las cuatro diputaciones provinciales catalanas y la cooperación intermunicipal.

En el 2008, se constituyó la Comisión Mixta de Cultura (departament, diputaciones y administraciones locales de cara a los intercambios y la cooperación y coordinación) siguiendo la estela de la estable Comisión Interinstitucional de Cultura en el País Vasco.

D) La Comisión Interinstitucional de Cultura en el País Vasco

Dicha comisión ha sido el órgano de vigilancia del desarrollo de la política del Gobierno Vasco y en la que se sentaban las tres diputaciones y las capitales de territorios y Eudel (federación de municipios vascos). También realizaba puestas en común y preparaba el Consejo Vasco de Cultura.

27 Simbolizado públicamente con un artículo compartido de Azkarate, M., Tresserras, J.M., Bugallo, A. (2007): Cooperación cultural desde la diversidad. *La Vanguardia*, 10-12-07.

Es un órgano imprescindible para la extensión vertical y horizontal de una política participativa. Y tiene pendiente que no solo chequee ahí su política el Gobierno Vasco, sino también el resto de organismos, implicándose en gastos comunes de desarrollo de la planificación estratégica. Ese es el paso para una apuesta estratégica compartida.

7.2 La acción exterior española: un problema dentro del Gobierno

No se entiende que, ostentando algunas funciones generales e institucionales internas al conjunto del Estado, el MCU no dirija la proyección cultural externa, siendo como es el órgano especializado y de conocimiento. Cuenta con una Subdirección General de Cooperación Cultural Internacional que solo trabaja contenidos con las otras direcciones generales y organismos autónomos. No se entiende que solo sea un colaborador privilegiado del competente, el MAEC, con sus abundantes misiones culturales externas, así como los organismos adscritos a dicho Ministerio: Cervantes, Carolina...

Que el MAEC –desde la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas adscrita a la Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AECID) y desde el Instituto Cervantes, especializado más en el campo de la lengua castellana– disponga de una extensa red y una larga experiencia de relaciones y cooperación internacionales, así como de unos presupuestos significativos, no lo justifica.

La misma red podría estar al servicio de la misión cultural exterior del MCU. En otro caso se rebaja la cultura a un elemento más de las relaciones políticas, diplomáticas y comerciales, minusvalorando su lugar real en el mundo del conocimiento abierto y global de hoy. Más allá de la forma de plantearlo, en esto el ministro Molina tenía razón. En todo caso, la actual estructura es una apuesta segura para que, en ocasión de un cambio de color de gobierno, Cultura pase a ser una secretaría general de otro Ministerio, por ejemplo de Educación, como ya ocurriera en 1996.

El programa Cooperación, promoción y difusión cultural en el exterior, lo gestionan tres ministerios: MAEC, Cultura y Educación. Para 2010 estaban previstos 122 millones con cargo al MAEC, de los que el Instituto Cervantes concentra 103,387 millones de euros (para sostener su plantilla de 1.166 trabajadores y con servicio a 210.147 alumnos en todo el mundo), siendo 19,2 millones con cargo a Cultura, una cuantía simbólica para Educación exterior.

El informe sobre la acción cultural de España en el exterior elaborado por el Observatorio Iberoamericano del Derecho de Autor –una entidad en la que participa la Fundación Autor– desvelaba la disparidad de criterios en las actuaciones del Instituto Cervantes; la descoordinación en la actividad exterior; la proliferación de organismos que se dedican a extensión cultural de los mismos géneros (música o audiovisual) y a acudir a ferias y festivales y a la logística, con un gasto anual significativo de 95 millones de euros anuales (Galindo *et al.*, 2010).

El MAEC es el gran aportante económico e infraestructural, lo que hace valer para dirigir, de hecho, la política cultural exterior. Lamentablemente, se concentra tanto en el Instituto Cervantes, que siendo un activo esencial, tiene especial incidencia en la lengua, el castellano, pero no en la cultura, perdiéndose oportunidades de presentar en el exterior la creación, producciones y artes de España y de las CC AA.

En organismos internacionales, y con liderazgo del MAEC, hay una significativa presencia del MCU a través de dicha Subdirección General de Cooperación Cultural Internacional. Está presente en reuniones y foros, en programas europeos (Media, Eurimages, Observatorio Audiovisual Europeo, Consejo de Europa), iberoamericanos (Ibermedia, Convenio Andrés Bello) o en organismos internacionales (UNESCO, Organización de Estados Iberoamericanos [OEI]). También gestiona programas de formación de profesionales de la cultura.

El anunciado en julio de 2009 y demorado Plan Nacional de Acción Cultural en el Exterior para 10 años y que sellaría la paz entre el MAEC y el MCU, ya gestionado por la ministra González-Sinde, pretendería paliar esta situación mediante un mecanismo de coordinación. Se trataría de traspasar responsabilidades a una institución gestora única de la “marca España” y que estaría a cargo de “órganos colegiados” que, junto con “agentes sobre el terreno”, realicen un “seguimiento permanente de las actividades y la presencia de la cultura española en todos los países” (ministro de Asuntos Exteriores, a la sazón Moratinos, en Santander, 12-7-2010).

No es claro que el arreglo en ciernes, más allá de paliar conflictos, vaya a ser eficaz para el objetivo final de la acción cultural exterior.

Como parte de ese plan, el Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 acordó la creación de la nueva Sociedad Estatal de Acción Cultural (constituida el 21-12-2010) donde se integraron su antecesora, la Sociedad Estatal de Conmemoraciones Culturales (SECC), así como SEACEX (Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior) y la SEEI (Sociedad Estatal para Exposiciones Internacionales), instituciones de la era Aznar para la promoción y difusión de la cultura dentro y fuera de España.

También se le escapan las ayudas a la internacionalización de las industrias culturales, dependientes del Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), derivadas del Plan de Apoyo a la Internacionalización de las Industrias Culturales 2007-2009.

7.3 Cataluña y su cooperacion en el *espai català* y en el exterior

La Generalitat de Catalunya tiene acuerdos con los gobiernos des Illes Balears y de la Comunitat Valenciana para la recepción de canales públicos en claves de reciprocidad (aunque en febrero de 2011 el Gobierno valenciano clausuró los postes repetidores que permitían sintonizar los canales públicos catalanes en la Comunidad Valenciana), o con el País Vasco, Galicia e Illes Balears para espectáculos musicales en vivo.

La vocación catalana en acción interna e internacional en estas temáticas se advierte en sus instituciones de diálogo intercultural interno y externo, con especial incidencia en el eje euromediterráneo (Villarroya, 2009).

Cataluña ha desarrollado mucho más que cualquier otra comunidad su proyección exterior, como corresponde a un país con cultura propia y ubicación estratégica mediterránea.

Que las relaciones externas sean una competencia exclusiva del Estado ha obligado a las comunidades más activas a abrir cauces de relación internacionales y a estar presente en la cooperación. Su Estatut de 2006 va al respecto más allá del de 1979 pero, sobre todo, contiene una manifestación de voluntad de abrirse camino. Las iniciativas son múltiples (Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo, sede de Interlocal...).

Lo que era un comisionado de Asuntos Exteriores y Cooperación, adscrito a Vicepresidencia, con Artur Mas ha pasado a depender de Presidencia y en forma de secretaría general con dos direcciones generales (relaciones exteriores y cooperación al desarrollo) y seis delegaciones en el exterior a su cargo (UE, Francia, Reino Unido, Alemania, EE UU, Argentina y México).

Ambas direcciones asumen las funciones de: promoción de Cataluña en el exterior; representación institucional; presencia en la UNESCO y en otros organismos internacionales; cooperación internacional ante las Naciones Unidas; cooperación y acción humanitaria; coordinación de la participación en consorcios; coordinación ejecutiva de los organismos gubernamentales en la acción exterior; apoyo a

las comunidades catalanas en el exterior; y proyección internacional de las entidades y federaciones de Cataluña.

La política exterior tiene como objetivos generales: convertir a Cataluña en un actor internacional de primer orden; participar como tal en la construcción europea y debates internacionales; y tener una relación directa con los actores internacionales (gobiernos, instituciones internacionales, etc.), siempre desde “la lealtad institucional, la colaboración y el respeto mutuo con el Gobierno español”.

Y como objetivos específicos se señalan: intensificar las relaciones bilaterales con gobiernos estatales y subestatales, tanto de la UE como del resto del mundo; establecer una red de delegaciones del Gobierno en varios puntos estratégicos de todo el mundo; consolidar la presencia de Cataluña en organismos multilaterales, especialmente en la UNESCO; apoyar el proceso euromediterráneo y el papel central que Barcelona debe tener en él; consolidar el proyecto de la Eurorregión Pirineos/Mediterráneo constituyéndola como Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT); impulsar la Comunidad de Trabajo de los Pirineos (CTP) y el Programa Operativo de Cooperación Territorial España-Francia-Andorra; participar activamente en las redes regionales europeas (Cuatro Motores como acuerdo entre Cataluña y las regiones de Baden-Württemberg, Lombardía y Rhône-Alpes), en la Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas y en la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas; impulsar la creación de un euro-distrito formado por el Departamento de los Pirineos Orientales (Francia) y las comarcas gerundenses; impulsar la presencia de catalanes y catalanas en organizaciones internacionales; enviar misiones de observación electoral a países en conflicto, posconflicto o en desarrollo.

Esas formulaciones casan bien con el Plan de Acción Exterior de 2010 (Gobierno anterior), y que se concretaba en cinco ejes estratégicos:

1. Ejercer plenamente las competencias en acción exterior.
2. Posicionar a Cataluña como actor de referencia para otros gobiernos, organismos internacionales y redes interregionales.
3. Desplegar una estrategia de diplomacia pública para proyectar la imagen de Cataluña en el mundo (ahí, se potenciarían la cultura y la lengua como activos de la imagen de Cataluña; se incardinaría el trabajo de los institutos de cultura en la estrategia gubernamental de diplomacia pública; y se promovería la internacionalización de las industrias culturales catalanas en ferias como la del Libro de Fráncfort, la Bienal de Venecia o la Expolangues de París).

4. Promover la internacionalización socioeconómica de Cataluña (y dentro de ella incluye “apostar por la economía de la singularidad”, en la que estarían asimismo las industrias culturales).
5. Consolidar a Cataluña como un actor internacional comprometido, responsable y solidario. Ahí se apunta la defensa activa de la diversidad cultural y lingüística.

También se realzan el papel del Instituto Ramón Llull (2002), que promueve la enseñanza de lengua, literatura y cultura catalanas en universidades exteriores al *espai català*, en forma de lectorados y cátedras de lengua y cultura catalanas. Hay departamentos de catalanística en las universidades de Birmingham, París IV, Brasil, Fráncfort, Nápoles... Igualmente, tiene funciones al respecto el Institut Català de las Industrias Culturales (ICIC).

El programa Raíces (2005) de cooperación entre el ICIC, Argentina y Galicia cuenta con un fondo para coproducciones y es un buen ejemplo de acuerdo multinivel entre Estados y comunidades.

La Agenda 21 para la Cultura (2004) –en la que hubo un importante protagonismo catalán en su elaboración y suscrita en ocasión de las reuniones del Foro de Autoridades Locales (FAL) en Barcelona y en coincidencia con el Fórum de las Culturas– la firmaron y aplicaron en muchos pueblos y ciudades.

7.4 La acción exterior y la cooperación vasca

En el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del País Vasco se afirma que la Administración vasca podía instar al Estado a tratados en materias de interés para el País Vasco; ser informada de decisiones o acuerdos internacionales que la afecten; ser oída o participar en la representación oficial u ostentarla por delegación, así como ejecutar tratados...

Ciertamente, esas temáticas no son equiparables a las facultades de Estado, como sujeto primigenio que es de Derecho internacional, sea para la formalización de tratados internacionales o los reconocimientos de Estados extranjeros, sea en la potestad de representación o en la responsabilidad internacional última.

Puede chocar, pero lo cierto es que la acción exterior vasca, a pesar de su cultura diferencial, no ha estado volcada en cultura, sino en economía, innovación e imagen exterior.

A) Estructura de acción exterior

El principal órgano de la acción exterior del Gobierno Vasco es la Secretaría General de Acción Exterior –desde el Decreto 258/1991– y está adscrita a la Presidencia o Lehendakaritza –Decreto 27/2002– que, a su vez, tradicionalmente contaba con tres secretarías generales: Secretaría General de Presidencia, Secretaría General de Comunicación y Secretaría General de Acción Exterior.

Esta última indica la gran importancia que se da a la acción exterior. Tiene distintas funciones de gestión: gestiona la Comisión Interdepartamental de Acción Exterior en claves de coherencia de la política exterior del conjunto de departamentos del Gobierno y para evitar políticas sectoriales inconexas; el Consejo Asesor de Relaciones con las Colectividades Vascas, que tiene una larga tradición y que se relaciona regularmente con las 171 *euskal etxeak* de 24 países, y a las que está adscrita una buena parte de lo que se entiende como la “diáspora vasca”; el Consejo Asesor de Cooperación al Desarrollo de Euskadi, que cuenta con una fuerte intervención en el mundo de la cooperación y que tiene como referencia volver a alcanzar el 0,7% del presupuesto operativo de la comunidad; y la coordinación de las cinco delegaciones vascas en el exterior, incluida la de Bruselas, así como las oficinas comerciales²⁸.

Estas delegaciones²⁹, históricamente de más marcado carácter comercial que político y ya no digamos cultural, han sido sobre todo ventanas, tras la debacle de la economía vasca en los años setenta y ochenta, de una economía renovada y del empeño en una industria tecnologizada a partir de los años noventa. El éxito económico es indudable: la más alta renta por habitante en España (29.683 euros), menor nivel de paro (11%), la apuesta por el I+D+i (los 623 euros/habitante doblan casi la media española) y, sobre todo, una economía abierta especialmente hacia la UE, puesto que, dejando aparte su propio mercado interno, exporta más su producción industrial al exterior que al mercado español.

Esas delegaciones las ha mantenido también el Gobierno López, pero las ha simplificado por áreas geográficas (UE, Nafta, Mercosur, Venezuela-Colombia-América Central; Chile-Perú, y se prevé para el futuro otra delegación de cooperación transfronteriza), las ha reestructurado funcionalmente (casi solo una función económica y con reducción de la visibilidad política, más centralidad para las acciones

28 El Gobierno Vasco cuenta con 50 oficinas empresariales en el exterior y piensa abrir otras tres en Nueva York, California y Florida.

29 Las funciones de las delegaciones están reguladas en el Decreto 1/2010, de 12 de enero, por el que se establece la estructura orgánica y funcional de la Presidencia del Gobierno-Lehendakaritza (BOPV núm. 11, de 19 enero 2010). También se ocupan de la promoción de actividades de todo tipo, de contactos institucionales y de la atención a los vascos en el extranjero.

económicas en la UE y menor peso de las *euskal etxeak*). Aunque se mantienen casi todas las sedes tradicionales, redujo presupuestos (más de un tercio) y dice hacer más uso de los servicios de las embajadas españolas.

Con el Gobierno López, esa Secretaría General gestiona dos direcciones (la Dirección para la UE y la Coordinación de la Acción Exterior, que antes eran dos direcciones distintas; y la Dirección para los Ciudadanos y las Colectividades Vascas en el Exterior).

B) Despliegue exterior

En las tres últimas décadas, el despliegue exterior ha sido ambicioso y multidimensional, con una estructura funcional y unos importantes recursos humanos, económicos y técnicos. Así lo han registrado, de forma detallada, José Luis de Castro y Alexander Ugalde, a quienes seguimos en los siguientes párrafos, a lo largo de sus Informes sobre la Acción Exterior del País Vasco³⁰.

Ha sido frecuente la participación en la UE influyendo en la posición del Gobierno de España o en el Comité de las Regiones o en las mesas sectoriales de preparación del Consejo de Ministros de la UE³¹.

En el periodo 1980-2009 se firmaron hasta 327 acuerdos, convenios o protocolos, con todo tipo de organismos: organismos públicos de Estados, Gobiernos regionales, organizaciones intergubernamentales y entidades diversas (universidades, ONG...). Han sido especialmente numerosos los firmados con universidades europeas (Berlín, Roma, Moscú...), de EE UU y latinoamericanas (Buenos Aires, México, Valparaíso...) para la dotación bibliográfica a bibliotecas y la implantación de lectorados. Hay una Diplomatura en Estudios Vascos (*Boise State University*, en Idaho, EE UU) o un centro ya clásico y experimentado de estudios vascos, como el de Reno.

30 De Castro y Ugalde (2004). A ese informe siguieron sendos informes anuales hasta hoy. Los Anuarios de 2004 a 2008 y el del bienio 2009-2010 pueden consultarse en línea: www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48.

31 La Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), presidida por el ministro de Política Territorial, está integrada además por representantes de las comunidades autónomas. En CARCE se residencia la concertación sobre todas aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional comunitario, así como todas aquellas que carecen de conferencia sectorial específica. Además, están las conferencias sectoriales específicas, en las que se cruzan las posiciones de las CC AA y de la representación ministerial española de cada área, para fijar la posición del representante del Estado español. En algún caso, la representación la puede ostentar un representante autonómico. Asimismo, las CC AA participan en los comités consultivos y de expertos de la Comisión Europea desde 1998.

La participación en foros y reuniones ha sido constante desde los ochenta, pero, hecha la experiencia de la multiplicación de presencias para el caso de la UE, hay ya dos preferencias: a) se privilegia el Comité de las Regiones, en funcionamiento desde 1994 y reforzado en sus funciones por el Tratado de Lisboa de diciembre de 2009 en cuanto a consultas preceptivas; b) y se busca dar peso a los parlamentos regionales con capacidad legislativa en la aplicación y valoración de los principios de subsidiaridad y proporcionalidad, y ello se hace a través del *lobby* CALRE, que exige un mayor papel para esos 74 parlamentos regionales de 8 países europeos y a través de la presencia en redes para cooperaciones sectoriales, como la Red de Regiones con Competencia Legislativa (Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible, Foro de Gobiernos Regionales Solidarios y Red Mundial de Regiones para la Sociedad de la Información IT4ALL).

C) Cooperación interregional

Asimismo, ha sido estable la participación en estructuras de cooperación interregional de carácter **sectorial** (Asociación de Regiones Fronterizas Europeas [ARFE], Conferencia de Regiones Periféricas y Marítimas [CRPM], Comisión Arco Atlántico de la CRPM, Comunidad de Trabajo de los Pirineos, Regiones Europeas de Tradición Industrial [RETI], Red de Gobiernos Regionales para el Desarrollo Sostenible, Red Mundial de Regiones para la Sociedad de la Información), y de modo **multilateral** (Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, Asamblea de las Regiones de Europa [ARE]...).

Igualmente frecuente ha sido la cooperación interregional de carácter **bilateral** con la firma de acuerdos exteriores con gobiernos y organizaciones internacionales (convenio, memorándum de entendimiento, protocolo de cooperación, declaración conjunta...) e instituciones como universidades.

D) Cooperación transfronteriza Euskadi-Aquitania

El Tratado de Lisboa da más protagonismo a las organizaciones regionales, en aplicación del principio de subsidiariedad.

Como dicen De Castro y Ugalde (2004-2010) la “Cooperación Transfronteriza Vasco-Aquitana” en temas de infraestructuras viarias y de ferrocarril, agricultura, innovación y euskera se ha activado en los últimos años (Fondo común Aquitania-Euskadi, Protocolo de Cooperación Transfronteriza entre Aquitania y Euskadi y Plataforma Logística Aquitania-Euskadi como agrupación europea de interés económico) y con la expectativa de una eurorregión Aquitania-Euskadi, que no podrá esperar a superar los paralizantes recelos navarros. La Cumbre

Aquitania-Euskadi de 30-11-2009 fue el primer paso hacia la constitución de la eurorregión.

Uno de los objetivos del Convenio Euskadi-Aquitania³² es el establecimiento de un fondo de cooperación para subvencionar proyectos de organismos privados que desarrollen labores de promoción del euskera en Iparralde. El Fondo Común de Cooperación Aquitania-Euskadi y el fondo vasco de financiación a la cooperación transfronteriza e interregional a favor del euskera, denominado Office Public de la Langue Basque/Euskararen Erakunde Publikoa (OPLB/EEP)³³ expresan la voluntad de trabajar conjuntamente en las siguientes áreas: transmisión del euskera y aumento del número de vasco hablantes; presencia y uso del euskera en todos los sectores de la vida social pública y privada; acrecentar la calidad lingüística, tanto del euskera oral como escrito; suscitar el interés hacia la lengua, fortaleciendo la adhesión de la sociedad al euskera.

Igualmente activa y muy centrada en infraestructuras de comunicación y ya con 30 años de existencia es la Comunidad de Trabajo de los Pirineos, que abarca a todos los territorios a uno y otro lado del Pirineo, incluidos Cataluña y Euskadi naturalmente, desde el Cantábrico al Mediterráneo, y que cuenta con un Consorcio desde 2005 (AECT).

También son parte del paisaje en el ámbito cercano el Consorcio Transfronterizo de la Bahía de Txingudi, que agrupa los pueblos fronterizos de Irún, Hondarribia y Hendaia para contar con servicios compartidos; la agrupación europea de interés económico que se ha utilizado para el Observatorio Transfronterizo de la Eurociudad Bayona/San Sebastián; o el intento de puesta en marcha de una agrupación europea de cooperación territorial.

Las agrupaciones europeas de cooperación territorial (Reglamento n.º 1082/2006) son una nueva y prometedora herramienta de cooperación interregional transfronteriza o transnacional, con capacidad de gestión de intereses comunes y programas comunitarios de tipo Interreg. Cuentan con personalidad jurídica de derecho público que soslaya la dificultad de casar legislaciones nacionales.

32 El País Vasco norte forma parte del Departamento de Pirineos Atlánticos y de la Región de Aquitania (Francia).

33 En 2009 se le dotó con 1.390.000 euros. El Gobierno Vasco destinó 470.000 euros y el aquitano Organismo Público de la Lengua Vasca, 920.000, para financiar 60 proyectos (guarderías en euskera, Seaska, asociaciones de padres y madres, productoras audiovisuales, revistas y otras publicaciones, emisoras de radio, *bertso eskolak*, talleres de teatro, entidades que promueven cursos de danza, animaciones en euskera, editoriales, Coordinadora de Euskaldunización de Adultos AEK, etc.). Dos terceras partes de la financiación van a cuatro agentes: Euskal Irratiak, AEK, red de ikastolas de Seaska y asociación Uda Leku.

Asimismo, el Protocolo de Cooperación con el Ministerio de Cultura de la República de Colombia se firmó el 20 de febrero de 2008 mirando a la transmisión de modelos de recuperación lingüística en áreas indígenas.

E) Cooperación al desarrollo

La cooperación misma es muy intensa, especialmente propuesta y ejecutada por ONG y alimentada con un Fondo de Cooperación y Ayuda al Desarrollo del Tercer Mundo (FOCAD) que en 2009 contó con 51 millones de euros, un 0,48% del presupuesto anual operativo de la Comunidad Autónoma de Euskadi y algo alejado de la meta del 0,7% que preveía la Ley Vasca de Cooperación.

F) Cooperación Galeusca

En 2007 y 2008 se formalizaron mediante convenio relaciones entre el Gobierno Vasco, la Generalitat de Catalunya y la Xunta de Galicia en cultura (Declaración de Santiago de Compostela de 10-12-2007) y en política lingüística (acuerdo de Bilbao) con un convenio de cooperación para 2008, que incluía la coordinación de esfuerzos en aspectos culturales y lingüísticos en el ámbito internacional.

G) Instituto Etxepare

Tiene como objetivo la promoción universal de la enseñanza, el estudio y el uso del euskera, potenciar su reconocimiento internacional y la difusión en el exterior de la cultura vasca en todas sus formas, lenguas y expresiones (literatura, cine, teatro, etc.), y acercar la realidad vasca a las colectividades vascas. Con ello recoge el testigo de cuanto venía haciendo en materia de acción exterior el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, lo centraliza, se especializa y descarga a otras instancias.

Creado el Instituto Etxepare por la Ley 3/2007, de 20 de abril, del Parlamento Vasco, como ente público de derecho privado, el Decreto 88/2008 reglamenta el Instituto Vasco Etxepare Euskal Institutua/Basque Institute adscrito al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco.

Tiene dos áreas sectoriales: la cultura y la lengua vascas, y tres órganos: el patronato (órgano mixto, interinstitucional y de mayoría social y cultural de 31 miembros y presidido por el lehendakari); el consejo de dirección; y el director. Su sede central queda establecida en el edificio Tabakalera de Donostia-San Sebastián.

El Instituto se hace cargo de una larga trayectoria de acción exterior cultural y de lectorados en 25 universidades de 13 países que ofrecen este tipo de cursos,

en el que se encuentran matriculadas unas 700 personas, a las que hay que sumar los cursos en las *euskal etxeak* y otros lugares, mediante el programa Euskara Munduan del Departamento de Cultura y de Helduen Alfabetatze Berreuskalduntzerako Erakunde/Instituto de Realphabetización y Euskaldunización de Adultos (HABE), organismo autónomo administrativo adscrito al mismo. Se encarga del profesorado, también del material académico y de la enseñanza a distancia.

Etxepare Institutua asumirá paulatinamente labores de difusión exterior de diferentes aspectos de la producción cultural vasca, como son la promoción externa y presencia en ferias como las de Fráncfort y Guadalajara, en el caso de la edición y la literatura, o de Expolangues (París), o el Festival de las lenguas de Berlín en el caso de la ferias lingüísticas, o de la proyección exterior del audiovisual mediante los programas Kimuak (promoción de cortometrajes) o Niniak (animación y documental) y en colaboración con la Filmoteca Vasca. En el campo de la música se hace cargo del programa Euskadiko Soinuak, que es un catálogo seleccionado de piezas para promoción de la música vasca en el exterior, y los premios Gure Artea que, por su selectividad, son una promoción en artes plásticas.

H) Cultura

El papel de la cultura en el marco internacional viene orientada por varios documentos institucionales: la Estrategia de Acción Exterior del Gobierno Vasco; el Plan Vasco de la Cultura (2004-15), en la actualidad reformulado como proyecto de Contrato Ciudadano de las Culturas; la Ley 3/2007 de creación y regulación del Instituto Etxepare; y las líneas de la política lingüística contenidas en el Plan General de Promoción del Uso del Euskera.

De hecho está basada en tres pies: la promoción del euskera en el País Vasco; la presencia cultural en el exterior; y la colaboración con las instituciones y asociaciones del País Vasco de Francia y Navarra.

En la ya clásica Estrategia de Acción Exterior del Gobierno Vasco (2005), se marcaban como objetivos propiamente culturales: la internacionalización de la creación y del mercado cultural; la identificación de los nichos de la cultura vasca en el concierto internacional, conjugando especialización y complementariedad; y la creación de estructuras básicas que posibiliten esta internacionalización.

Los programas de promoción cultural exterior del Departamento de Cultura en los últimos años han sido:

- 1) Ayuda a las galerías de arte para las ferias internacionales de artes plásticas. Son ayudas (85.000 euros en 2007) para el alquiler de *stands* en ferias internacionales de arte como Arco de Madrid, Art Cologne de Colonia, Art Lisboa, Art Chicago, Art Forum de Berlín, Art Basel (Basilea), FIAC de París, Artissima (Turín), Frieze-Art (Londres), Pulse Art (Miami)...
- 2) Promoción de la literatura y edición vascas para el fomento del conocimiento y difusión de la literatura vasca en el extranjero³⁴.
- 3) Actividades relacionadas con la traducción del libro vasco a otros idiomas. Son subvenciones para traducción, formación en traducción, y bolsas de viaje para la promoción de obras vascas traducidas. Se dotó con 125.000 euros en 2006.
- 4) Presencia en los mercados internacionales del audiovisual a través del Programa Niniak. Medidas de apoyo a la participación, bolsas de viaje y *stands*, de las empresas independientes del sector audiovisual en eventos audiovisuales internacionales, especialmente en el MIPTV de Cannes.

Asimismo, apoya la marca “Basque audiovisual” en una iniciativa conjunta de Eiken y el Instituto Etxepare para la presencia (viaje, catálogo conjunto, *stand* y marca) de alrededor de tres docenas de empresas audiovisuales que salen al exterior, sea a Cannes, La Rochelle o a la feria de cine documental *Sunny side of the doc*. Hay un catálogo en www.basqueaudiovisual.com.

- 5) Programa Kimuak de apoyo a la promoción y difusión de los cortometrajes. Presentación en los mercados internacionales de una selección de cortometrajes de ficción y animación cuya dirección o producción sea vasca. Es impulsado por el Departamento y gestionado por la Filmoteca Vasca. En 2011 era su 14ª edición y estaba dotado con 120.000 euros. A lo largo de los años dos cortos (de Nacho Vigalondo y Borja Cobeaga, exalumnos de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación) fueron seleccionados en años distintos para los concursos al Oscar al Mejor Cortometraje de Ficción.
- 6) Programa Media Antena Euskal Herria. Integrado en la red de oficinas especializadas (Media Desk y Media Antena) del Programa Media de la UE, el Programa Media Antena Euskal Herria gestionado por la Asociación de Productoras Audiovisuales Independientes del País Vasco (IBAIA) se traduce en el man-

34 En 2007, la ayuda era de 88.000 euros, de los que el 75% era para la participación de Euskal Editoreen Elkarte y del Gremio de Editores de Euskadi en ferias internacionales (Liber de Madrid, Fráncfort, Guadalajara...) y el resto para la organización de actividades culturales de promoción de la literatura (Forum Focus de Fráncfort; Pen Club Internacional).

tenimiento del servicio de información y contactos, dirigido para respaldar la industria europea de contenidos cinematográficos, audiovisuales y multimedia y acercar los proyectos vascos y españoles a esas ayudas.

- 7) Programa Euskadiko Soinuak/Basque Sounds/Sonidos de Euskadi. Difusión de la música vasca en el exterior en el Mercado Internacional del Disco y la Edición Musical (MIDEM) de Cannes y otros certámenes. Se trata de ayudas financieras a las discográficas vascas para generar un catálogo colectivo, montaje de *stands* y actividades de promoción.
- 8) Ayudas y presencia en certámenes. *Stands* y actividades en Expolangues de París, Expolingua de Madrid, Feria del Libro de Fráncfort, encuentro sobre lenguas y culturas *Language Show London* en Londres –en algún año con *stand* compartido con el Instituto Ramón Llull de Cataluña–, Expolingua de Berlín –con *stand* conjunto del País Vasco, Galicia y Cataluña en 2008–, la Expolingua Praha en Praga o el *The Language Show* de Londres.

Ayuda a UNESCO-Etxea con 96.000 euros para el Proyecto Amarauna (La red), para la edición del libro *Europako Hizkuntzak* (Las lenguas de Europa) y la realización de estudios sobre la situación de diversos idiomas.

7.5 Problemática de la acción exterior de España y las nacionalidades históricas

El ámbito de las relaciones internacionales es de pugna más que de cooperación interinstitucional entre las instancias centrales y subestatales de fuerte identidad. No porque deba ser así, sino porque hoy, en un mundo interdependiente y globalizado en fuerte cambio, hay intereses diferenciados y falta un cuadro normativo y de prácticas establecidas que asignen pacíficamente papeles.

Es aún más apremiante la búsqueda de visibilidad y de relaciones internacionales para las comunidades de fuerte identidad política y de cultura integral y que necesitan mirarse en el espejo de su reconocimiento. De todas maneras, están condenadas a superar modelos formales imitativos de los viejos Estados para reinventarse y, también, a participar con capacidad de representación y en régimen de codecisión en estructuras multinivel.

Tienen para ello tres motivaciones: la visibilidad simbólica prepolítica como culturas integrales; la visibilidad política como proyectos nacionales; y la visibilidad económica.

Lejos de ser un hándicap comunicativo, la especificidad cultural y el patrimonio lingüístico de esas comunidades son un acicate y una de sus principales cartas de presentación para el intercambio.

Los cambios en curso favorecen esa expresión exterior creciente de las instituciones subestatales, pero también de las instancias sociales organizadas por la sociedad civil en sus múltiples expresiones, incluida la cooperación no gubernamental subsidiada. En efecto, ese contexto es de temáticas que se globalizan, de redefinición y dispersión de conceptos como la soberanía, de Estados desbordados que dejan de ser el único referente para los problemas, de instituciones supraestatales en permanente renovación y crecientemente decisorias, de instituciones subestatales cada vez más polivalentes.

La Constitución Española (CE) (art. 149.1.3) dice que la competencia de “relaciones internacionales” es exclusiva del Estado, pero no dice nada al respecto de la acción exterior de las autonomías. El Tribunal Constitucional, en la sentencia 165/1994, de 26 de mayo, canaliza esa cuestión al decir que no se puede “en forma alguna excluir que, para llevar a cabo correctamente las funciones que tenga atribuidas, una comunidad autónoma haya de realizar determinadas actividades (...) incluso fuera de los límites territoriales de España”. Ahí abrió el camino de un acotado reconocimiento de la acción exterior de las CC AA, al legitimarlas para la realización de convenios con otras regiones o Estados y disponer de delegaciones externas.

Ya el 9 de diciembre de 2004 hubo un importante doble acuerdo con el Gobierno de España y publicado en el Boletín Oficial del Estado, núm. 64 de 16 de marzo de 2005: “Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea” y “Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER) y sobre la participación de las comunidades autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea”.

Una de las cuatro áreas de representación autonómica en los Consejos de ministros de la UE es precisamente educación, juventud y cultura. Pero el sistema de conferencias sectoriales para lograr la concertación interautonómica no asegura la presencia en reuniones bilaterales o trilaterales previas, o en los consejos informales de la Unión, tal y como comentan de Castro y Ugalde.

En el caso de la UE, en lugar de una relación lineal, vertical y mediada por los Estados se propende a una relación triangular inestable, sin que todo haya de pasar por el Estado. Las numerosas asociaciones interregionales y la interlocución directa con las autoridades comunitarias lo facilitan.

El Consejo de la UE de 13 de junio de 2005 dio carta de naturaleza relativa al uso oficial de otras lenguas distintas a las oficiales en el Consejo e instituciones y de la UE³⁵. El catalán, gallego y vasco tendrán un régimen semioficial en tres aspectos: a) redacción de las comunicaciones escritas por los ciudadanos a las instituciones b) posibilidad de intervenciones orales en sesiones del Consejo y del Comité de las Regiones; c) publicación de la legislación comunitaria adoptada en codecisión por el Parlamento Europeo y el Consejo.

El camino está abierto según sea la dinámica de relaciones a tres bandas, entre Estado, CC AA y UE.

35 Diario Oficial de la Unión Europea, n.º C 148 de 18 de junio de 2005.

8. Principal normativa en el ámbito de la cultura

8.1 Previsiones constitucionales en relación con la comunicación y la cultura

Nos limitaremos a las cuestiones competenciales. Sería muy prolijo relatar las normativas culturales específicas de las tres instituciones.

El sistema competencial español arranca de las previsiones de la Constitución y de los desarrollos estatutarios que le siguieron y que, en los casos de las comunidades que se estatuyeron con el procedimiento previsto en el artículo 151 de la CE, no eran calcados unos de otros, siendo esos desarrollos algo superiores en las nacionalidades históricas.

El artículo 3 señala al castellano como “la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla”. Las demás lenguas españolas serán también oficiales pero solo “en las respectivas comunidades autónomas de acuerdo con sus Estatutos”, aunque respecto a ellas indica la obligación de todo el sistema institucional –incluido Gobierno central y sistema de radio televisión público–, señalando que “La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección” (art. 3.3).

El artículo 20 consagra las libertades de expresión y de cátedra, así como el derecho “a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica”. Asimismo, establece el principio de la comunicación libre, excluyendo la censura salvo el secuestro de publicaciones o grabaciones a posteriori y por mandato judicial, y el

derecho de acceso social al sistema de medios públicos desde el pluralismo y el plurilingüismo.

El artículo 44 establece dos mandatos: el derecho a la cultura y su tutela efectiva y la promoción del acceso a la misma. En el artículo 46 se establece la obligación solidaria de todos los poderes públicos sobre el patrimonio “histórico, cultural y artístico de los pueblos de España”, independientemente de su régimen jurídico y su titularidad.

Aunque en la jurisprudencia del desarrollo estatutario solo se diferencia entre competencias exclusivas sean del Gobierno o de la comunidad autónoma, competencias compartidas (potestad legislativa autonómica dentro de las bases que fije el Estado) y competencias ejecutivas (solo potestad reglamentaria y de ejecución de la comunidad autónoma), de hecho el “autogobierno” consagrado en el artículo 141 es más complejo y se concreta en un sistema de reparto competencial que, en mi opinión, es de carácter séxtuple:

a) Competencias **asumibles** por las CC AA, a las que hay que añadir las que el artículo 149.3 establece como preeminencia de los Estatutos en todas aquellas **materias no atribuidas** expresamente al Estado por la Constitución.

Relativas a la cultura, el artículo 148 establece que las CC AA “podrán asumir **competencias** en las siguientes materias: artesanía; museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la comunidad autónoma; patrimonio monumental de interés de la comunidad autónoma; el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma; promoción del turismo, deporte y del ocio en el ámbito territorial”.

b) Competencias **exclusivas** del Estado o de la comunidad autónoma por su estatuto.

El artículo 149 atribuye al Estado la competencia **exclusiva** sobre las siguientes materias relacionadas con la cultura o la comunicación: legislación sobre propiedad intelectual e industrial; telecomunicaciones; defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal.

A su vez, los Estatutos de autonomía hacen su lectura de la exclusividad.

c) Competencias **jerarquizadas** entre básicas que se reserva el Estado y de desarrollo o ejecución o gestión con cargo a las comunidades en aplicación de sus Estatutos.

El artículo 149.1.27, en relación con la jerarquía competencial, diferencia entre la facultad exclusiva del Estado para dictar **normas básicas** del régimen de medios de comunicación “sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las comunidades autónomas”, tal y como consagra después el artículo 150.2.

d) Competencias que siendo exclusivas del Estado pueden ser **delegadas**.

El artículo 149.1.28 abre la vía para que museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, que es lo habitual y sin perjuicio de su fiscalización, puedan ser **gestionados** por las CC AA de forma delegada.

e) Competencias **no tasadas como exclusivas que pueden ser atribuidas a las comunidades**.

El artículo 149.3 establece la preeminencia de los estatutos en todas aquellas **materias no atribuidas** expresamente al Estado por la Constitución.

f) **Facultades de ingerencia y de armonización** unilateral del Estado, aunque hayan sido transferidas.

El artículo 149.2 establece de modo cautelar dos facultades que se reserva el Estado y que solo se prevén para la cultura y para ninguna otra materia, y que admite distintas interpretaciones.

En primer lugar, la posibilidad de ingerencia (“el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial”) se supone que en caso de que se vea en riesgo algún patrimonio, lengua o cultura; y a renglón seguido, “facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas”, lo que no es interpretable ni como coordinación ni con carácter unilateral.

En segundo lugar, el artículo 150.3 faculta excepcionalmente al Estado por razones de interés general y para cualquier área, incluida la cultura obviamente, y avalado por las mayorías absolutas de las dos cámaras de las Cortes, a “dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de estas”.

En la disposición adicional primera se amparan, incluyéndoles así en el bloque de constitucionalidad, “los derechos históricos de los territorios forales” y su actualización se llevará a cabo en el marco de la Constitución y del Estatuto.

8.2 Estatut de Catalunya

El primer Estatuto de nueva época, tras la experiencia estatutaria de un cuarto de siglo, ha sido el de Cataluña que, aprobado en 2006, hubo de atravesar antes y después –informe del Tribunal Constitucional del 2010– avatares poco edificantes en un Estado democrático y que han desprestigiado a las instituciones de Estado.

En lo que respecta a cultura y comunicación, hay numerosas referencias propias de una comunidad que tiene en alta estima su cultura y lengua y la cultura en general.

En la única mención del preámbulo a la cultura introduce un concepto moderno de cultura, al poner en relación lengua y cultura catalana con otros derechos (igualdad de género, por ejemplo) y valores (cohesión, sostenibilidad).

a) El articulado relativo a las **lenguas** introduce muchas novedades en el panorama legislativo.

En el artículo 6 se establece la preeminencia institucional del catalán al distinguir entre la lengua propia de Cataluña –que sería preferente en las instituciones y medios públicos y la normalmente utilizada como vehicular en la educación– y las lenguas oficiales. Se señala que los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho y deber de conocer ambas lenguas oficiales, con lo cual da el mismo tratamiento que la Constitución al castellano en todo el territorio español, solo que para el territorio de Cataluña, lo que viene facilitado por el perfil sociolingüístico de Cataluña: el conocimiento general de la lengua, independientemente de que se hable o no.

Estos aspectos se desarrollan en el capítulo III del Estatut del título I de derechos, deberes y principios rectores relativos a las lenguas. Parte del criterio general (art. 32) de que “todas las personas tienen derecho a no ser discriminadas por razones lingüísticas”, por lo que consagra tres criterios aplicativos vistos desde el lado del ciudadano y del usuario, respectivamente: el derecho de opción lingüística en las relaciones con las instituciones, las organizaciones y las Administraciones públicas –incluidas las del Estado– en Cataluña, incluido ahí el profesorado y el alumnado para la enseñanza universitaria; el derecho a recibir en catalán la enseñanza no universitaria; y el derecho (art. 34) de las personas a ser atendidas oralmente y por escrito en la lengua oficial que elijan en su condición de usuarias o consumidoras de bienes, productos y servicios.

También se protege el conocimiento del castellano al exigir que tenga “una presencia adecuada en los planes de estudios”. La Generalitat tiene la obligación

(art. 12) de promover la cooperación con los territorios con los que comparte vínculos históricos, lingüísticos o culturales.

El artículo 50 establece la obligación pública de fomento y difusión del catalán, lo que se traduce en predicar con el ejemplo, puesto que las administraciones y los servicios públicos, incluidos los concesionarios, deben utilizar el catalán en sus comunicaciones internas y relaciones, así como en las notificaciones dirigidas a la ciudadanía, sin perjuicio del derecho de los ciudadanos a recibirlas en castellano si lo piden.

También el Estado debe apoyar la aplicación de los principios establecidos en ese artículo, por coherencia con el artículo 3.3 de la Constitución.

b) Respecto a la **cultura**, en general y como tal, se apuntan dos derechos –acceso a la cultura y al desarrollo de las capacidades creativas– y una obligación: el respeto y preservación del patrimonio cultural.

El correlato de esos derechos y obligaciones se recoge en el artículo 44, que exige a los poderes públicos emprender las acciones necesarias para facilitar a todas las personas el acceso a la cultura, a los bienes y a los servicios culturales y al patrimonio cultural de Cataluña.

c) En lo que respecta a la **comunicación**, el artículo 52 formula el derecho de acceso sin discriminaciones a los servicios audiovisuales, como extensión del derecho a la cultura, y obliga a los poderes públicos a garantizar el derecho a la información y a recibir de los medios de comunicación una información veraz y unos contenidos que respeten la dignidad de las personas y el pluralismo político, social, cultural y religioso. Y apunta el detalle de que la información de los medios públicos, además, “debe ser neutral”.

Se le da rango estatutario al Consejo Audiovisual de Cataluña (art. 82) como autoridad reguladora independiente en el ámbito de la comunicación audiovisual pública y privada.

d) En lo **competencial**, el Estatut reformula, apurándolas, las relaciones con el Estado, al señalar categóricamente que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de cultura (art. 127) y lengua propia (art. 143).

Lo primero lo pormenoriza en: las actividades artísticas y culturales (edición, salas de cine, doblajes, calificación, equipamientos culturales, incentivos fiscales); pa-

rimonio; archivos, bibliotecas, museos que no son de titularidad estatal (régimen jurídico, conservación y la recuperación); y fomento de la cultura.

También explicita la competencia ejecutiva sobre los archivos, las bibliotecas, los museos y los centros de depósito cultural de titularidad estatal situados en Cataluña, cuya gestión no se reserve expresamente el Estado.

Y establece los criterios de bilateralidad para las actuaciones que el Estado realice en Cataluña en materia de inversión en bienes y equipamientos culturales; y de cooperación en la proyección internacional de la cultura que realice el Estado.

Dentro del orden constitucional, se ciñe la exclusividad de la competencia sobre comunicación (art. 146) al servicio público de comunicación audiovisual en los ámbitos de Cataluña y local. Y es de competencia compartida la regulación y el control de los otros servicios de comunicación audiovisual para el público de Cataluña.

8.3 Euskadi estatutaria y futuro estatuto

En la cultura del País Vasco inciden decisiones centrales como el mapa del sistema radiotelevisivo, la política audiovisual del Ministerio, la política del libro o de las artes escénicas o la legislación sobre propiedad intelectual o las telecomunicaciones.

Ahora bien, “las decisiones autonómicas tienen un ámbito exclusivo en temas importantes (patrimonio, creación, difusión, euskera...). Además, en estos y otros campos, como radio y televisión, cine o teatro, puede beneficiarse de decisiones de la Administración central, potenciarlas mediante el recurso a las subvenciones complementarias (cine, teatro...) o a través de estructuras más adaptadas o la opción de corregir parte de sus efectos para la comunidad autónoma como, por ejemplo, con la radiotelevisión autonómica” (Zallo, 1995).

A) El Estatuto Vasco tiene doble legitimación

Por un lado, en la foralidad no concesional como institucionalización actualizada de los derechos de los territorios forales. Los derechos históricos están reconocidos en la Constitución y habrían dado lugar a una relación fiscal bilateral con el Estado concretada en el concierto económico y en una institucionalización interna de tipo confederal mediante juntas generales electas por sufragio universal en cada territorio histórico. Estas, a su vez, designan a las diputaciones (que ostentan altas

competencias, entre ellas la recaudación), lo que se traduce en una estructura de instituciones comunes (Parlamento y Gobierno) y forales.

Por otro, en la Constitución que, por su parte, y para tener ese espacio de legitimación hubo de incluir, a cambio de la no inclusión explícita del reconocimiento del derecho de autodeterminación, la disposición adicional primera, que sitúa en el plano de “bloque de constitucionalidad” los propios derechos históricos: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los estatutos de autonomía”.

Esta institucionalización también tiene su importancia en lo cultural. Las diputaciones se hacen cargo de mucho patrimonio y de la difusión, así como de la mayor parte de la financiación a los ayuntamientos (véase capítulo 9), con lo que realmente los presupuestos culturales de la Comunidad Autónoma Vasca siempre deberían sumar los de los territorios, tanto por su cuantía como por su composición.

B) El Estatuto de Gernika de 1979

Este Estatuto –el primero aprobado tras la Constitución– enuncia la especificidad de la cultura vasca y el carácter oficial, junto con el castellano, del euskera (art. 6), enumera las competencias exclusivas (fomento y enseñanza de las bellas artes, patrimonio, archivos, bibliotecas y museos, espectáculos...) (art. 10) y, quizás, la mayor novedad es el artículo 19 relativo a la comunicación.

El tratamiento normativo de lo lingüístico, cultural y comunicativo del Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 fue bastante pobre como fruto de una época de limitada experiencia reguladora en la que ni siquiera estaba establecido el derecho a la cultura.

En cambio, sus desarrollos normativos posteriores (patrimonio, normalización de la lengua) fueron importantes. Especialmente fructífera y pacífica fue la Ley de Normalización del Uso del Euskera de 1983, que sigue vigente como un instrumento aceptado por todos.

a) Estatuto y euskera

Llama la atención que, a pesar de la alta estima social por el euskera, su valor como patrimonio y su centralidad en la identidad solo aparezca en dos artículos.

En el artículo 6 se considera al euskera como la lengua propia del pueblo vasco y se señala la cooficialidad del euskera y del castellano, indicándose que sus ha-

bitantes tienen el derecho a conocer y usar ambas lenguas. Nótese que no dice el deber de conocer el euskera, mientras que constitucionalmente hay obligación de conocer el castellano.

Consagra la diglosia pero la palía al señalar que las instituciones arbitrarán y regularán las medidas y medios necesarios para asegurar el conocimiento del euskera. Asimismo, se instituye a la Real Academia de la Lengua Vasca-Euskaltzaindia como institución consultiva oficial.

El artículo 6.5 establece el derecho de solicitud al Gobierno español y a las Cortes que autoricen tratados y convenios de relaciones culturales con los Estados donde se integran o residan territorios y comunidades de habla vasca.

En el artículo 36 se indica como mérito preferente en la carrera judicial el conocimiento del Derecho foral vasco y del euskera.

b) Estatuto y cultura

En cultura, el desarrollo es también muy escaso. Solo en dos artículos muy genéricos.

Por el artículo 9.2.e), los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, facilitarán “la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social del País Vasco”.

Por el artículo 10, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en Cultura (sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución, que dice, en cualquier caso, que la cultura es un deber y atribución esencial del Estado) y en fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico...

Ese artículo 10 determina, entre otras, las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma Vasca en Cultura: fundaciones y asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico, asistencial y similares, en tanto desarrollen principalmente sus funciones en el País Vasco; cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución; instituciones relacionadas con el fomento y enseñanza de las bellas artes; artesanía; patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la comunidad autónoma el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación; archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal; turismo y deporte; ocio y esparcimiento; y espectáculos.

Hay otro artículo significativo para la institucionalización de políticas culturales. Así, el artículo 6 declara la oficialidad del euskera, lo que incide en las políticas culturales.

Por su parte, la Ley 27/1983, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, más conocida como la Ley de Territorios Históricos (LTH), asigna a los territorios históricos las competencias de archivos, bibliotecas, museos e instituciones de bellas artes y artesanía de titularidad del territorio histórico, así como la creación y mantenimiento de organismos culturales de interés del territorio histórico.

c) Estatuto y comunicación

En comunicación, es importante el artículo 19, que dice que corresponde al País Vasco el desarrollo legislativo de las normas básicas del Estado en materia de medios de comunicación social (respetando en todo caso lo que dispone el artículo 20 de la Constitución), y la ejecución se coordinará con la del Estado.

La novedad, que diferencia este Estatuto respecto a todos los otros estatutos, es que el País Vasco podrá “regular, crear y mantener su propia televisión, radio y prensa, y, en general, todos los medios de comunicación social para el cumplimiento de sus fines”, lo que le permitió poner en marcha EITB. Se le llegó a calificar jurídicamente de “cuarto canal”, con sus consiguientes medios y canales, antes de la Ley de Terceros Canales, y con un régimen propio y distinto al establecido en esa Ley, aunque tenía el derecho de solicitar también licencias de televisión con cargo a la misma, cosa que nunca hizo. Permanece, por lo tanto, el derecho a seguir ampliando el sistema comunicativo vasco, pudiendo ejercitar, además y en su caso, las facultades antes de la Ley de Terceros Canales y, ahora, de la Ley General de Comunicación Audiovisual (2010).

Es llamativo que nunca se utilizara este artículo, por ejemplo, para una agencia plurimedia de noticias.

C) La propuesta rechazada de Estatuto político del 2004

Puede tener interés hurgar en el Estatuto político que aprobó el pleno del Parlamento vasco el 30-12-2004 y que suponía una reforma del vigente desde 1979, en claves de sujeto con derecho de decisión, bilateralismo institucional con el Estado en temas de conflicto, nuevo estatus en relaciones internacionales, doble nacionalidad y federalismo asimétrico.

No entró en vigor porque lo rechazó frontalmente y sin debate el Congreso, pero sin duda sus contenidos referidos a cultura son borrador y base para el que en su día se reelabore con nuevas mayorías.

a) A diferencia del estatuto vigente, la cultura pasa a la centralidad política cuando en su vertiente de conformadora de las identidades, le da un papel fundacional del sujeto “pueblo vasco”. Y, sin embargo, la cultura como tal tiene casi tan escaso desarrollo como en el estatuto vigente.

En efecto, en el preámbulo se expone que el pueblo vasco es un sujeto político con base en la identidad histórica y cultural (“es un pueblo con identidad propia en el conjunto de los pueblos de Europa, depositario de un patrimonio histórico, social y cultural singular”).

Igualmente, los lazos culturales son base para una prioridad en las relaciones de los vascos a pesar de su fragmentación político-institucional.

En los artículos 5 a 7 se establece el fomento de relaciones con las colectividades y centros vascos en el exterior (“diáspora vasca”), vínculos políticos y relaciones de mutuo acuerdo con la Comunidad Foral de Navarra y con los territorios vascos de Iparralde (País Vasco de Francia) en claves de cooperación transfronteriza e interregional, lo que se concreta en el artículo 66 como eurorregión.

También se atribuye la representación cultural exterior y la posibilidad de acuerdos, apuntando que el Estado garantizará el “respeto a esa representatividad internacional” en todas las manifestaciones culturales de los ámbitos del deporte y de la industria, producción y creación literaria, artística, científica y técnica, incluyendo sus propias selecciones deportivas nacionales.

La Comunidad de Euskadi (art. 67), además de poder suscribir acuerdos con instituciones y organismos internacionales en los ámbitos de su propia competencia, tendrá presencia directa en aquellos organismos cuya propia regulación de acceso y participación así lo permita, y en especial en los relacionados con la lengua, la cultura, la paz, la defensa de los derechos humanos y la cooperación, el desarrollo sostenible y el medio ambiente.

b) El artículo 8, relativo al euskera, repite las formulaciones del Estatuto de 1979 y tiene pocas novedades.

A diferencia de Cataluña, no se instituye el deber de conocerlo.

Algunas novedades son que, además de “lengua propia del pueblo vasco”, también sería “patrimonio del conjunto de Euskal Herria”, y recuerda el deber del Estado de

respetar, fomentar y proteger “el euskera en todos los ámbitos institucionales, así como en la Unión Europea y en los foros internacionales”. En la carrera judicial (art. 28) tendrá carácter preferente el conocimiento del Derecho vasco y del euskera.

c) Respecto a la cultura como tal, en el plano doctrinal, se emplean fórmulas genéricas y en cambio es contundente en lo competencial.

En el artículo 11 se indica algo parecido al estatuto vigente, que los poderes públicos “facilitarán la participación de todas las ciudadanas y ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social vasca, preservando la igualdad efectiva de hombres y mujeres en todos los ámbitos”, y se compromete (art. 40) a legislar “para facilitar y estimular la participación ciudadana en los asuntos públicos”.

El artículo 38 señala los valores rectores del marco social y económico y establece que “Los poderes públicos vascos han de promover, conjuntamente con los agentes sociales y económicos, un espacio social de bienestar basado en los principios de solidaridad, cohesión y progreso social, cultural, económico y material”.

Más importante es el capítulo cuarto relativo a “las políticas públicas exclusivas de la Comunidad de Euskadi”. Ahí están las políticas educativas y culturales. El artículo 47 atribuye a Euskadi “el desarrollo constitucional de los derechos y deberes fundamentales respecto al régimen jurídico del uso de las lenguas, los derechos de expresión y comunicación, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza”, lo que concreta en las competencias de “elaboración, ejecución y control de las políticas públicas educativas y culturales que le corresponden con carácter exclusivo”.

Entre las propiamente culturales y comunicativas cita: patrimonio cultural (se desarrolla en el artículo 63.4), artesanía, museos, bibliotecas y archivos, cinematografía, artes escénicas, deporte y espectáculos.

En lo relativo a las políticas sectoriales económicas y financieras, el artículo 49 señalaba que “tendrá potestades legislativas y de ejecución” entre otros en: telecomunicaciones, régimen de las nuevas tecnologías relacionadas con la sociedad de la información y del conocimiento, publicidad, turismo, ocio y esparcimiento.

d) En cuanto a la comunicación, en contra de los aires doctrinales internacionales al respecto, y eso sí, parecido al Estatuto vigente, es exclusiva la competencia de régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social.

Una interpretación extensiva del Estatuto, ley de rango superior, también entraría en colisión con la Ley de Ordenación de la Telecomunicaciones, desde luego en lo relativo a redes de telecomunicación con finalidades comunicativa y cultural e in-

cluso en otros ámbitos. No es casual que el Programa del Gobierno Vasco Europa 93 contemplara inversiones en mantenimiento y gestión de la red de radiodifusión, aumento de su capacidad para ampliar servicios a terceros, dos programas de televisión vía satélite, ampliación de la cobertura de la televisión vasca, un tercer programa en frecuencia modulada (FM) de Radio Euskadi y ampliación de la potencia de onda media (OM) de la radio pública, creación de una infraestructura en radiotelefonía móvil, red telemática (ampliación de Spritel) y red de banda ancha para servicios de valor añadido (cable, telemática...).

9. Financiación y gasto público en cultura

Los resultados de la Estadística de financiación y gasto público en cultura del MCU (2010) indican que en el ejercicio 2008 el gasto liquidado en cultura por la Administración General del Estado se situó en 1.075 millones de euros, por la Administración autonómica en 2.129 millones de euros y por la Administración local en 3.907 millones, totalizando 7.111 millones de euros y un 0,66% del PIB (Tabla 5).

La parte principal de la **Administración central** se dedicó a bienes y servicios culturales (incluye patrimonio, museos, archivos y bibliotecas), que supone el 54,7%, seguido de interdisciplinar (promoción y cooperación cultural, relaciones exteriores culturales y administración) con el 19,8%, artes plásticas y escénicas con el 15,9%, y libro y audiovisual con el 9,5%. Los epígrafes de mayor gasto fueron patrimonio, artes escénicas, relaciones culturales externas y cine.

Tabla 5. Estadística de financiación y gasto público en cultura

	2000 Millones de euros	2000 % PIB	2000 % vertical	2008 Millones de euros	2008 % PIB	2008 % vertical
Admón. central	561	0,09	17,65	1,075	0,10	15,11
Admón. autonómica	952	0,15	29,96	2,129	0,20	29,93
Admón. local	1.664	0,26	52,37	3,907	0,36	54,94
Total	3.177	0,50	100,00	7,111	0,66	100,00

Fuente: Ministerio de Cultura, 2010.

Las instituciones financiadas o dependientes del Estado se ubican preferentemente en Madrid (Museo del Prado, Biblioteca Nacional, Teatro Real, etc.), pero en los últimos años y en general de forma consorciada con capital local o autonómico, el Ministerio ha diversificado sus apuestas institucionales (Fundación Niemeyer en Avilés...).

Las **CC AA** se especializan también en bienes y servicios culturales (38,6%), aunque en menor medida que la Administración central –siendo la mayor parte patrimonio cultural (26,6%)–, seguido de gastos interdisciplinares de carácter transversal o de difícil imputación (promoción y difusión general, relaciones externas, administración y política lingüística) con el 30,7%, artes escénicas y música con el 23,4%, y libro y audiovisual, con un exiguo 5,8%.

Los **ayuntamientos y entes intermedios** están volcados en la difusión y promoción con el 91,5%.

Estas cifras suponen incrementos interanuales superiores al 7% en las tres instituciones, pero, al mismo tiempo, la responsabilidad pública financiera se desplazó más hacia las Administraciones locales, que en ocho años habrían incrementado su participación en 2,5 puntos, del 52,3% al 54,9%, mientras se estabilizaba la Administración autonómica en casi el 30% y se reducía en 2,5 puntos la de la Administración central hasta quedar en el 15,1%. El hecho es que casi el 85% del gasto público es autonómico, provincial o municipal (60,36 millones de euros), de los que el 64,7% (casi dos tercios) eran de entes locales, insulares o provinciales.

Por administraciones autonómicas, las de mayor gasto en el total de comunidades en 2008 son Cataluña (18,8%), seguida de Andalucía (14,6%), Madrid (11,3%) y Galicia (7,9%).

En la **comparación** entre Cataluña y País Vasco con la media autonómica (Tabla 6), se advierte que entre las dos suponen casi una cuarta parte del total de las CC AA (24,08%) cuando su población suponía en ese año el 20,6%. Ahí destaca en especial Cataluña, con casi tres puntos por encima de lo que supone en población, mientras que el País Vasco solo estaría 5 décimas por encima de su población.

En el gasto público por habitante (sobre el padrón 2010), la media española es de 45,2 euros, mientras que Cataluña alcanzaría los 53,3 euros y el País Vasco³⁶ 51,1,

36 Hay algún problema con las cifras, puesto que en el 2008 el Ministerio le atribuye al gasto público de la Comunidad Autónoma de Euskadi 112 millones de euros, cuando los datos del propio Gobierno Vasco (adjunto) para 2009 (año de descenso del gasto cultural) era de 198 millones, excluyendo deportes y medios de comunicación, pero incluyendo toda la política lingüística no reglada, de enseñanza en euskera de adultos (HABE), de funcionarios y profesorado. Además, hay ayudas para la promoción del uso del euskera en las empresas (programa LANHITZ). Si esto fuera así, el gasto cultural por habitante en Euskadi se elevaría significativamente. Alguno de los dos organismos habrá de revisar sus cifras.

Tabla 6. Gastos públicos culturales de la media autonómica, Cataluña y País Vasco, 2008

	Gasto total de CC AA (millones de euros)	% del gasto liquidado en cultura en el conjunto de CC AA	En % del gasto público total liquidado en Cultura	En % del PIB	Valores medios por habitante (euros)	En bienes y servicios (%)	En artes plásticas escénicas y musicales (%)	En libro y audiovisual (%)	En interdisciplinar (%)
CC AA total	2.128,971	100	1,21	0,20	45	38,6	23,4	5,8	32,2
Cataluña	400,606	18,8	1,30	0,20	53	29,8	36,4	9,1	24,7
País Vasco	112,219	5,3	1,21	0,16	51	26,8	13,3	7,6	52,3

Fuente: Ministerio 2010. Población Padrón Municipal 2010.

ambos por encima de la media autonómica española, pero que son superadas con diferencia por Ceuta (ciudad y autonomía), Navarra (autonomía y territorio foral al mismo tiempo), Melilla, Murcia, Extremadura, Asturias, Cantabria y Castilla y León.

De todos modos, las cifras anteriores no dejan ver el fenómeno **foral y de los cabildos**, como realidad intermedia entre los municipios y las CC AA y que tienen, en algunos casos, un significativo gasto público cultural (Tabla 7).

Si se sumara al gasto público cultural del conjunto de CC AA, la parte relativa a las diputaciones forales, provinciales y cabildos, alcanzaría 2.129.659,66 millones de euros en total. Cataluña gastaría 527.146 y el País Vasco 218.919. Así, entre Cataluña y el País Vasco supondrían el 35,03% del gasto no municipal (autonómico y provincial), destacando, en relación con su población, Euskadi, que más que doblaría su gasto público no municipal (el 10,27% del total español) en relación con su población (4,63%). Cataluña también sumaría un importante gasto provincial, ya que ella sola supondría el 24,75% del total español, cuando su población es del 15,97%.

Tabla 7. Gasto público cultural de la Administración local, 2008

	Gasto total local (millones de euros)	Gasto por habitante (euros)	Ayts. (millones de euros)	Gasto por habitante (euros)	% horizontal	Diputaciones (millones de euros)	% horizontal	Promoción y difusión (millones de euros)	Arquitectura y patrimonio
España	3.906,52	85	3.214,8	70,5	82,3	688,66	17,1	3.576,1	330,32
Cataluña	736,03	101	600,5	82,5	81,6	126,54	17,2	677,71	58,30
País Vasco	398,25	186	289,23	135	72,6	106,71	26,8	361,3	36,90

Fuente: Ministerio 2010. Población Padrón Municipal 2010.

En este caso, el gasto medio público autonómico y territorial por habitante sería en España de 60 euros, en Cataluña de 70 euros y en el País Vasco de 100 euros.

Hay que destacar las apuestas de especialización en artes de Cataluña (el 36,4% total de su gasto) y en el libro y audiovisual (9,1%) respecto a la media española. El caso vasco está más repartido en conceptos y es algo superior a la media en libro y audiovisual y muy por debajo a la media en artes. Llama la atención la aplicación de más fondos en gastos corrientes que en inversión en ambas comunidades, lo que en estos casos es un indicador de que consideran suficientes sus equipamientos y las apuestas son más en contenidos creativos, productivos o en difusión.

También hay que anotar que sumarían bastantes puntos más si se incluyeran como gasto público cultural, por un lado, los gastos en política lingüística allí donde los hubiera (en la parte de sobre coste que supone en el sistema educativo reglado – puesto que el no reglado ya está contemplado–) y que indudablemente es un componente esencial de las respectivas identidades culturales y, por otro lado, el gasto público en sistemas de radio televisión pública, en los que tanto Cataluña (120 euros por hogar) y el País Vasco (casi 200 euros por hogar) hicieron una gran apuesta (la media española de subvenciones o déficit para la televisión pública autonómica era de 110 en 2009) (Deloitte, 2010).

El **gasto doméstico** privado en bienes y servicios culturales en sentido estricto en 2008, según el Anuario de Estadísticas Culturales del Ministerio (2010), era de 16.694,6 millones de euros, lo que suponía el 3,1% del total del gasto doméstico. La media española por hogar era de 997,2 euros, y por persona de 355 euros, con un ligero descenso respecto a 2007, puesto que ya le afectó la crisis. Cataluña gastaba 3.233,7 millones de euros, lo que supone el 19,36% del total del Estado español, y el País Vasco 833,6, que es el 4,99% del total, en ambos casos superiores a su peso en población, especialmente Cataluña, con 3,5 puntos más. Entre ambas casi realizan la cuarta parte del gasto doméstico cultural, 24,35%.

Por destinos, destacan los equipamientos en imagen y sonido e Internet, que ya alcanza el 43,3% (el 27,6% en informática e Internet, el 12,7% en equipo de imagen y sonido y el 3% en equipos de foto y cine), lo que significa un gran esfuerzo doméstico bastante ajeno a la idea de la cultura gratuita. Le siguen los servicios culturales como artes, cine, abonos, con un 29,1%, la lectoescritura con un 19,4% (el 11,6% publicaciones periódicas y el 7,8% libros no de texto) y otros (8,1%).

Están por encima de la media de gasto por persona, que es de 368,3 euros, Madrid (462 euros), Cataluña (447,3), Asturias, Navarra, Baleares y País Vasco (393).

Si bien en su cesta de gasto familiar cultural el País Vasco es el que más porcentaje de gasto realiza en “libros y publicaciones”, es solo por el peso de las publicaciones, porque en libros es la sexta comunidad; en servicios culturales, es Castilla-La Mancha la primera, y en equipamientos Ceuta y Melilla y Extremadura.

Estos datos del Ministerio están bastante alejados de los datos del gasto cultural de la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE (octubre de 2010) respecto al 2009. Sobre un total de gasto personal medio de 11.365,19 euros, se dirigían a gasto cultural (epígrafe 9 de ocio, cultura y espectáculos) 771,9 millones, o sea, casi el doble del que indica el Ministerio y un 6,79% de la cesta de la compra³⁷, aunque si elimináramos el subepígrafe vacaciones, sería de 607,8 euros. Pero al mismo tiempo, no se incluye una parte del gasto en Internet y de la telefonía vinculada a información y cultura, que estarían en el epígrafe 8 (comunicaciones).

En el caso catalán, sobre un total de 12.798,42 euros de gasto personal al año, 936,54 euros, o sea, el 7,31% de la cesta iba al conjunto del epígrafe 9. El caso vasco supone la más alta renta por persona, 13.379,73 euros, pero en gasto cultural (845,78 euros) es un estadio intermedio (el quinto puesto, tras Madrid, Cataluña, Cantabria y Navarra) y que supone solo un 6,32% del gasto familiar.

Es decir, el caso vasco es un caso de gasto personal cultural intermedio en volumen de gasto, pero es de los más bajos en porcentaje de renta personal destinada a cultura. La explicación en una comunidad bastante agorafílica, preocupada por la *res publica* y conocida por su buen vivir, quizás esté en el relativamente bajo porcentaje de gasto en equipamiento audiovisual del hogar, así como en jardinería, mascotas y vacaciones y, en cambio, es la primera en prensa. La preferencia se dirige a otros consumos especialmente altos en porcentaje respecto a otras comunidades, en los epígrafes de vivienda, enseñanza, y “hoteles, cafés, restaurantes”.

La Tabla 8 recoge todos los conceptos agrupados, sin incluir por falta de datos el mecenazgo, especialmente intenso desde las cajas de ahorro.

37 Si se tuviera en cuenta solo el epígrafe 9, pero sin vacaciones, deportes, servicios recreativos y deportivos, juegos de azar, jardinería, mascotas, juguetes y bienes al aire libre, se da el mismo fenómeno. El gasto vasco sería de 350,1 euros frente a los 335 euros del gasto medio español. Pero mientras este último supone un 2,94% del gasto doméstico, aquel solo suponía el 2,61% de la cesta de compra vasca.

Tabla 8. Gasto cultural público y privado

	España	Cataluña	País Vasco	Resto de CC AA
Gobierno de España	1.075,00	80,112*	1,300**	993,6
CC AA	2.129,00	400,606	112,219	1.616,175
Gasto de diputaciones y cabildos	688,66	126,540	106,710	455,410
Administración municipal	3.214,80	600,500	289,230	2.325,070
Gasto público total	7.107,46	1.207,758	509,459	5.390,243
Gasto doméstico (millones)	16.694,6	3.233,700	833,600	12.627,300
Total	23.802,06	4.441,456	1.341,759	1 7.017,543
% horizontal	100,00	18,650%	5,630%	75,720%
Gasto total por habitante	506,00	591,000	616,00	

Fuente: Ministerio de Cultura, 2010

* En 2007.

** Entre 2004 y 2010, el Ministerio invirtió 9 millones en el Museo San Telmo, recién reinaugurado. En 2001, la asignación al País Vasco ha sido de 0,198. En la tabla se ha puesto una cifra media que dé cuenta de años pasados y habida cuenta de que el Ministerio no invierte prácticamente nada en el País Vasco, salvo en el Museo San Telmo y más recientemente en el Museo Balenciaga, del que es *partenaire*.

Llama la atención la limitada inversión del Gobierno Vasco, tanto del actual como de los anteriores, en cultura en sentido estricto (promoción y patrimonio), que sería solo de 66,9 millones de euros, o sea, solo el 18,17% de los presupuestos del departamento, yendo la inmensa mayoría a EITB (42,1%) y política lingüística (34,1%)³⁸.

38 Para 2010, el presupuesto del Gobierno Vasco previsto era de 118,33 millones de euros para política lingüística, 150,18 para medios de comunicación (EITB y apoyo a medios en euskera), 30,14 para patrimonio, 34,42 para promoción de la cultura, 7,3 para estructura y apoyo, y 14,95 millones de euros (a no contabilizar en cultura) para deportes.

10. Instituciones culturales y nuevos actores

Más que comparar, se van a apuntar algunas tendencias compartidas.

El reto para las políticas culturales y comunicativas es doble: saber combinar, de un lado, las medidas democratizadoras y de la igualdad en el acceso con las políticas culturales de la diferencia y de la diversidad tanto en creación, producción o usos, así como la incorporación de nuevos paradigmas como codecisión, sostenibilidad, desarrollo cultural, derecho a la cultura, buena información, conocimiento, creatividad...; y de otro lado, definir y promover una agenda de temáticas en situación de cambio que requieren especial atención.

10.1 Enfoques

La cultura gana en centralidad en la sociedad y en la economía, por lo que las políticas culturales se transforman desde el modelo subvencional, de servicios e inversiones públicas, hacia una política cultural más compleja y transversal.

La política cultural ya no es patrimonio de los ministerios, los departamentos o las concejalías de cultura. Desde el respeto a la función social de la cultura, las políticas urbanas y de cohesión territorial también deben hacerse cargo; y las generosas inversiones públicas en innovación o en la economía inmaterial deberían reservar un capítulo a la creación cultural.

La sociedad civil, activa y organizada en torno a propuestas e intereses, es cada vez más protagonista. La tenencia de un modelo cultural y comunicativo elaborado y

deseable, la vigilancia de las derivas del modelo cultural y comunicativo vigente y la participación en las decisiones o, en su caso, la crítica de las políticas públicas, son dispositivos del cambio.

Se producen dos fenómenos paralelos: por un lado, una inmensa democratización del conocimiento y, por otro, la irrupción de los agentes económicos y de los valores comerciales en la definición estratégica y en la gestión de las culturas.

La política cultural puede ser tres cosas al mismo tiempo:

- Política social (de vertebración, acceso y distribución social del conocimiento).
- Política propiamente cultural en sus vertientes de capital cultural colectivo; construcción cultural comunitaria e identitaria, disfrute cultural y de aportación de un sector económico.
- Y política transversal que genera sinergias fertilizadoras del funcionamiento de todo el sistema, con efectos inducidos múltiples (integración y bienestar social, calidad de los recursos humanos, turismo, ingresos fiscales...).

Pero una política cultural también puede subordinarse a intereses puramente económicos.

10.2 Compartir responsabilidades

Tan importante como las propias temáticas y medidas es el método de afrontarlas.

En primer lugar, la gobernanza o la codecisión cultural es condición del cambio y una vía de la legitimación que puede entenderse como un cambio cualitativo si, además, se traduce en una proyección a medio plazo, en una propia **planificación estratégica**. La concertación entre Administración y sectores y una dinámica participativa institucionalizada y sectorializada de proyecciones a futuro, tanto de objetivos como de los sistemas de ayudas (planes estratégicos culturales globales, planes estratégicos culturales sectoriales), comienza a barruntarse en el horizonte tras las experiencias de planificaciones autonómicas en el País Vasco, Castilla-La Mancha, Andalucía, Asturias, Canarias o en el marco de ciudades como Barcelona. Lamentablemente no incluyen compromisos presupuestarios plurianuales que den confianza e inciten a todos los agentes.

En segundo lugar, las **colaboraciones horizontales** pasan por nuevas estructuras y formas de cooperación **pública y privada**, como son las iniciativas *clusters* (cofinanciadas por las instituciones) de empresas relacionadas y próximas, a pesar de que compitan entre sí en el mercado. Los partenariados entre administraciones de diferentes escalas, actores culturales, asociaciones culturales internacionales, fundaciones...; o la producción en sindicación de las televisiones digitales terrestres (TDT) locales; o la programación en red entre programadores públicos de centros culturales de distintas localidades; o el impulso a la emergencia del tercer sector; o los apoyos explícitos a las radios y televisiones comunitarias. Más *lights* y abundantes son los consejos asesores, de singular presencia en el Ministerio y en Cataluña.

En tercer lugar, las estructuras públicas están cambiando para hacer esas políticas. Y ello en varias direcciones:

- a) **Extender y adaptar lo público.** Ya es frecuente que las corporaciones creen organismos autónomos para la gestión de la cultura. Se reestructuran entidades de Derecho público con capacidad de actuaciones de Derecho privado (Museo del Prado) o se dan consorcios compartidos por instituciones públicas, como es el caso del MACBA (Ayuntamiento y Diputación de Barcelona y una fundación en la que participan agentes privados) o el Guggenheim Bilbao, en el que existe la Tenedora Museo de Arte Moderno y Contemporáneo de Bilbao SL (pública) y, además, la Fundación del Museo Guggenheim Bilbao, en la que, a pesar de ser de financiación pública al 100%, participan, además de los patronos fundadores públicos, patronos estratégicos, patronos benefactores, empresas asociadas... Asimismo, hay acuerdos interinstitucionales directos (Museo del Prado y MNAC) o los habituales en el País Vasco, en el que en muchos proyectos entran Gobierno, diputación implicada y ciudad de ubicación, de cara a asumir cuota de financiación y gestión (caso Tabakalera).
- b) Anna Villaroya subraya la **externalización** de los servicios que se está produciendo en las instituciones y equipamientos culturales públicos con carácter general, tanto para reducir el capítulo uno de gastos (personal), como para aumentar ingresos obtenidos del mercado o del mecenazgo. Figuras como los consorcios, operando desde el derecho privado, son algunas modalidades frecuentes tanto en España como en Cataluña y el País Vasco.
- c) **Reorganizaciones administrativas** que complementan y flexibilizan las clásicas y compartimentadas unidades administrativas tradicionales, que son de carácter orgánico y piramidal. Ahora se produce una transversalización, con coordinación funcional, competencial y/o territorial, entre departamentos de una misma institución o entre varias instituciones que cooperan.

- d) La implantación creciente de **órganos mixtos**, de composición público-privada que pueden ser globales, con capacidad de decisión sobre estrategias de política cultural (consejos de las artes), o que distribuyen fondos (Instituto Catalán de Industrias Culturales) o son deliberativos (Consejo Vasco de la Cultura) incluso con personalidad jurídica (consejos de la artes o institutos de cultura, por ejemplo); o que pueden especializarse como las instancias intermedias, como son los consejos independientes del Audiovisual, el Consorcio del Audiovisual de Galicia o el Consejo Interadministrativo Vasco del Audiovisual (CIVAL).
- e) La cooperación interinstitucional propia de las mesas sectoriales promovidas por el Ministerio, o las estructuras de Cataluña o la Comisión Interinstitucional del Consejo Vasco de la Cultura en la que se sentaban Gobierno, diputaciones y capitales de modo mensual para chequear proyectos y coordinarlos.

En cuarto lugar, se va abriendo la regulación promotora del **derecho de acceso de los usuarios**. Tras la experiencia de Agenda 21 de la Cultura, hay en elaboración normativas cuyo alcance se verá en el futuro.

En quinto lugar, la renovación de las **formas de gestión**, por ejemplo, acudiendo a concursos internacionales para el nombramiento de directores de instituciones y proyectos (Museo Nacional de Arte de Cataluña, Museo Picasso...). También estaba previsto para Tabakalera, en Gipuzkoa, pero se frustró por desentendimiento institucional.

En sexto lugar, hay una lenta irrupción del **tercer sector** y un interés por el mecenazgo, aunque es difícil convencer de las ventajas fiscales tanto de donaciones como de inversiones, incluso donde son más amplias (caso de Gipuzkoa). Son frecuentes en casi todas las instituciones las sociedades de amigos de museos.

En séptimo lugar, se van abriendo espacios en la política **industrial aplicada** a cultura (el 2º Plan Euskadi en la Sociedad de la Información [PESS] del Departamento de Industria del Gobierno Vasco para el periodo 2008-2011 incorporaba varias acciones) y, a su vez, acciones del Departamento de Cultura siguen metodologías propias de los departamentos de Industria, como el programa Ekintzaile en Euskadi o las ayudas del Institut Català de les Indústries Culturals (ICIC) en Cataluña para desarrollo empresarial.

Hoy, en una política cultural industrial que se precie, se afrontan problemáticas de: formación de recursos humanos tanto creativos como técnicos; ayudas al emprendizaje; la combinación de ayudas automáticas y a proyectos de interés; la apuesta por la experimentalidad; la búsqueda de la ordenación sectorial, sea en el audiovi-

sual, la comunicación o el sector editorial; la producción para Internet; el apoyo a la profesionalización de la gestión empresarial; o la dinamización de los mercados internos y externos.

En octavo lugar, los **observatorios**: hay ya una estadística importante del Ministerio (Anuario de Estadísticas Culturales) o del Instituto Nacional de Estadística (INE), así como una larga serie de estadísticas culturales de Cataluña. El Observatorio Vasco de Cultura ya va cumpliendo etapas con informes variados.

En noveno lugar, junto con los tratamientos rígidamente sectoriales, se intercalan las **intervenciones intersectoriales o transversales** y las espaciales en clave de acción hipodérmica o vertical (hacia provincias y ayuntamientos) o extensiva (hacia espacios que comparten cultura e idioma, pero no cuadro normativo o institucional público, como es el caso de Païssos Catalans, Euskal Herria...).

Como conclusión, cabe decir que estas nuevas formas de gestión cultural se van extendiendo de unas instituciones a otras. Los avances doctrinales son contagiosos y las tendencias en conceptos y herramientas son homogeneizadoras. Con todo, la política cultural autonómica está más cerca de la ciudadanía y hace más fácil la interacción y gobernanza de Administración, agentes culturales y sociedad que en el Ministerio. Asimismo, la profundidad del sentido de democracia y de gobernanza depende del talante gubernamental y sectorial de turno.

11. Apoyo a la creación

Desde luego es importante que haya infraestructuras, equipamientos, producción y difusión como caldo de cultivo de la creatividad cultural³⁹, pero, con carácter general, se advierte un mayor empeño institucional en los resortes de promoción de la creación que en apoyos a la propia creación. Aún se confía en que esta se genere espontáneamente, en lugar de la planificación de iniciativas y viveros de apoyo explícito que hagan aflorar y potenciar la creatividad.

Las instituciones apuestan por equipamientos educativos y centros que animen la creación.

El **Ministerio**, aparte de premios y becas desde las distintas direcciones generales e institutos, tiene importantes instituciones al respecto: el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA) y el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y Música (INAEM) son los más relevantes. De este último, orientado al fomento, cuelgan muchas instituciones teatrales y musicales vinculadas a la programación, la producción, la ejecución o la difusión⁴⁰. Se da una cierta especialización ministerial en artes visuales, incluso en sus salidas internacionales, seguida por el Centro Nacional de Difusión Musical y las artes escénicas.

39 Los planes cuatrienales de Infraestructuras Culturales del Gobierno Vasco o el Sistema Público de Equipamientos Escénicos y Musicales de Cataluña van en esa dirección, aunque ha sido el Ministerio el más ambicioso en infraestructuras en los últimos años, con sus inversiones por toda la geografía del Estado español.

40 Ballet Nacional de España, Compañía Nacional de Danza, Auditorio Nacional de Música, Orquesta y Coro Nacionales de España, Joven Orquesta Nacional de España, Compañía Nacional de Teatro Clásico, Centro Dramático Nacional y Centro de Tecnología del Espectáculo.

Hay de todas maneras intervenciones que buscan indirectamente fomentar y sostener la creación y la producción, sea cultural o comunicativa y, especialmente, la adaptación a los cambios tecnológicos y retos de la era digital.

La Dirección General de Política e Industrias Culturales (Madrid, a 17-12-08) tenía previstos, en el Plan de Fomento de la Industrias Culturales 2009, 22,3 millones de euros para créditos reembolsables y 8 para ayudas financieras (6) y becas (2). Igualmente, el ICEX lleva algunos años con una línea de apoyo a la “internacionalización de las industrias culturales”, especialmente referida al sector editorial, audiovisual y musical.

Son infrecuentes los fondos finalistas del tipo del ICAA.

El apoyo más explícito a la creación es de la **Generalitat**. Es también la institución más original, la que más ensayos realiza y mejor se adapta a los cambios, especialmente desde la constitución del Consell Nacional de la Cultura i de les Arts (ConCA).

Tienen diversos tipos de ayuda a la creación: para la creación, la formación y el perfeccionamiento profesional de creadores, intérpretes y agentes culturales; para la investigación y la producción de proyectos en ámbitos artísticos y de pensamiento contemporáneo; para la exhibición, difusión y divulgación de producciones culturales de carácter profesional, así como para la formación y el perfeccionamiento profesional. En el ámbito literario hay subvenciones para la creación, edición, difusión e investigación de la literatura catalana, así como para la traducción de obras literarias al catalán y al aranés.

En el plano de la creación de medios comunicativos, solo en Cataluña hay políticas explícitas⁴¹.

En el País Vasco, Arteleku, BilboArte, Montehermoso y Krea y, en el futuro, Tabakalera van en la dirección de la investigación y apoyo a la creación.

41 Resolución CMC/584/2009, de 26 de febrero, para la concesión de subvenciones automáticas a publicaciones informativas digitales privadas en catalán, con contenidos mayoritariamente propios por una cuantía de 675.000 euros en total. Igualmente, la Orden CMC/479/2009 (DOGC 5504, de 12 de noviembre) de subvenciones a proyectos que fomenten y consoliden el espacio catalán de comunicación para empresas periodísticas privadas editoras de prensa digital. Con 1.540.000 euros, en forma de edición de nuevas publicaciones digitales en catalán o aranés; proyectos para la edición en lengua catalana de un medio digital ya existente; proyectos para fortalecer la estructura empresarial o la innovación en la aplicación o uso de nuevas tecnologías. Entre las entidades más beneficiadas: Godó, Zeta, Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals, VilaWeb, Avui, Raçó Catalana... Vilaweb y Raçó son solo electrónicos.

Igualmente, hay ayudas a la creación, en cuantías limitadas y de larga tradición, que abarcan a todas las disciplinas.

Para las artes escénicas, hay órdenes con distintos tipos de subvenciones: Kale antzerkia bultzatuz (promover teatro de calle); a programas y actividades destinadas a la formación de profesionales del teatro; a la producción teatral; a nuevos textos teatrales; para la difusión teatral; para la presencia en ferias y festivales; apoyo a la red de teatros Sarea (con 15 años de experiencia y más de 50 teatros conectados).

Hay ayudas para la promoción de la danza y los programas Dantzari Bilaka, Plataforma para la Danza, Circuito de Danza Contemporánea y Muestra Coreográfica.

Para las artes visuales están los premios bienales Gure Artea, las subvenciones para el fomento y desarrollo de actividades en el área de las artes plásticas y visuales; y las ayudas para la presencia en ferias internacionales.

El sector editorial y la literatura cuentan con una importante tradición de ayudas: a la promoción y difusión del libro; a la traducción; a la organización de congresos, ciclos de conferencias y actividades culturales de promoción y difusión del libro; a la producción editorial en euskera y, más recientemente, a la literatura en castellano.

En el audiovisual, la panoplia es bastante amplia con ayudas: a las empresas del sector audiovisual para eventos audiovisuales y festivales de carácter internacional; a la promoción y publicidad de largometrajes cinematográficos de ficción y animación y documentales de creación; y a la financiación para el fomento de la producción audiovisual. También está la ayuda desde el Departamento de Industria al *cluster* audiovisual. MEDIA Antena es una de las oficinas de representación del programa europeo MEDIA.

Hay subvenciones para actividades musicales. El catálogo promocional de Euskadiko Soinuak-Sonidos de Euskadi es especialmente útil como promoción. Al prestigioso y caro centro superior de estudios musicales en Donostia, Musikene, le acompañará en poco tiempo Eszenika de estudios superiores en teatro y danza en el edificio Bami de Bilbao.

Subvenciones para organización de festivales y otros, algunos de ellos de primer nivel como el Festival de Cine de San Sebastián, o los festivales de Jazz de Vitoria-Gasteiz y Donostia.

Atendiendo a las nuevas formas expresivas, tanto el nuevo programa Kultura 2.0 (programa para la innovación tecnológica de las industrias culturales) como las

ayudas a la creación y producción de contenidos audiovisuales en nuevos soportes apuntan a una progresiva adaptación a los cambios en curso.

En cuanto a producción en 2008, había 6.367 empresas de actividades económicas del ámbito cultural en la Comunidad Autónoma de Euskadi (Observatorio Vasco de Cultura, 2010a) de las que el 44,4% estaban en servicios culturales, el 30,5% en edición, artes gráficas, fabricación y fotografía, y el 25,2% en comercio de productos culturales. En conjunto, representaban el 3,5% del total de empresas de Euskadi, siendo el porcentaje de empresas con dos o menos empleados del 78,3%. En comparación con España (70.109 empresas), supone el 5,1% del total, ocupando el quinto lugar después de Madrid, Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana.

En cuanto a empleo, se contabilizan 19.340 empleos que suponen solo el 1,9% del empleo total vasco y el 4,5% del empleo cultural español.

11.1 Enseñanzas artísticas

La consolidación de las ramas artísticas de estudios elementales y superiores en el sistema reglado español es más que un indicio de la importancia que la creación artística y cultural ha adquirido. Su institucionalización y su demanda social así lo muestran.

Junto con las enseñanzas elementales de música y danza en la educación infantil y en la educación primaria, hoy en la educación secundaria se ofrecen enseñanzas profesionales de música y danza con un itinerario de seis cursos, dando lugar a un título profesional, del que cabe una pasarela para optar al título de bachiller.

En bachillerato, y con desigual implantación por territorios y ciudades, está la especialidad de artes y los ciclos formativos de grado medio en artes plásticas y diseño.

Las enseñanzas artísticas superiores abarcan diseño, artes plásticas, conservación, arte dramático, música y danza, ya sea en la universidad –con tradiciones en bellas artes y conservación– o en escuelas superiores.

En 2009-10 hubo 125.979 matrículas en sistemas reglados de enseñanza elementales, medias y de grados superiores en artes. De ellas, solo 16.916 eran de estudios superiores y ciclos formativos de grado superior: en artes plásticas y diseño, 6.600; en danza, 713; en música, 7.508; y en arte dramático, 2.095.

11.2 Fomento de la creación⁴²

Las ayudas por el lado de la **oferta** podrían ser desde fondos de compra de obra de artistas hasta fondos de compensación por uso público del trabajo del creador, pasando por muy distintas formas de ayuda: subvenciones y becas, centros de creación y de arte contemporáneo; políticas de empleo; becas de trabajo; garantía de ingresos para un número limitado de creadores; espacios de producción; premios; ayudas a asociaciones; tratamiento fiscal ventajoso a los fondos de apoyo privado...

Las ayudas por el lado de la **demand**a podrían ser desde la bonificación económica del consumo cultural, la educación en la escuela y enseñanzas medias; el apoyo al arte amateur y a la formación artística de carácter lúdico, la formación superior artística...

Son asimismo importantes las condiciones sociolaborales con unas normativas adaptadas a la intermitencia y peculiaridades del sector en los planos de la legislación laboral, la protección social y el tratamiento fiscal (Informe Creative Europe 2002; III Encuentro de creadores 2005, Greffe, 2006...) (Plan integral del autor, 2005).

11.3 Cambios en los hábitos

Hay algunas pautas generales en los tres espacios comparados.

A) Secularización intensa y desideologización cultural

El proceso de maduración y diversificación de los hábitos y consumos culturales es expresión también de un cambio de actitud poblacional. La sociedad se ha abierto a todo tipo de manifestaciones culturales, con una mirada laica de la vida, sin mayor influencia del hecho religioso, que pasa a práctica privada salvo en los ritos de paso que persisten, y con una generalización de las prácticas culturales.

B) Hábitos diversificados, abiertos y globales

Los cambios no son ajenos a tendencias mundiales, puesto que una parte de los propios mercados y autorías son cada vez más globales, sin perjuicio de que cada

42 Véase el monográfico del Observatorio Vasco de Cultura (2010b), Estudio sobre políticas de apoyo a la creación, www.kultura.ejgv.euskadi.net.

ámbito local mantiene sus propios circuitos preservados. Algunas prácticas son ya globales –Internet, conciertos, audiovisual–, algunas de las lecturas y audiciones preferentes se dan a ese nivel global, mientras que otras se combinan con el aprecio por lo propio (teatro, danza, museos, lecturas...).

Pero, además, el propio menú particular se ha diversificado en claves complementarias.

C) Hacia el conocimiento

Tiene mucho que ver con esa apertura la importancia adquirida por el conocimiento en sí mismo, como valor añadido inmaterial en no importa qué ámbito, más allá del saber, para entroncarse con sensaciones, disfrutes, sentimientos, formas expresivas, comunicaciones, comunidades y redes sociales...

D) La lectoescritura en retroceso y el audiovisual en nuevos formatos

Si bien la lectoescritura se había renovado desde el libro o el periódico hacia la pantalla del ordenador, lo escrito había adquirido una nueva notoriedad, la capacidad de las redes para transmitir imágenes está desplazando a lo escrito, aunque la reacción de los blogs está siendo muy importante para la búsqueda de un sentido al vertiginoso cambio de nuestro mundo, aunque no sea oro todo lo que reluce en la blogosfera. Sin embargo, el viejo audiovisual, cine y televisión, debe competir con el *bricolage* audiovisual, los vídeos... especialmente entre la juventud.

E) Feminización cultural

Las mujeres han entendido que tener un sitio en el mundo pasa por el conocimiento y el saber, aunque ello no sea una garantía de empoderamiento. El esfuerzo por actualizarse es gigantesco y prioriza el saber, simbolizado por la lectura (asistencia a bibliotecas, lectura de libros) y la educación de la mirada y los sentidos (museos, teatro, danza...), aunque todavía no en el seguimiento de la información diaria en prensa. El público masculino pierde posiciones y se centra más en nuevas tecnologías, música, información y destrezas⁴³.

F) Una juventud polivalente

Es usuaria de todo, incluida la lectura, pero gusta más de algunas expresiones como la música, el audiovisual e Internet. Todo ello permite tranquilizarse en lo re-

43 Para un análisis de los hábitos culturales del País Vasco, véase Zallo (2010a), Evolución de hábitos y prácticas culturales en los últimos 24 años. Anuario del Observatorio de la Cultura.

lativo a la transmisión intergeneracional, no sin constatar que los hábitos respecto a los mayores son completamente distintos.

G) Agorafilia y claustrofilia

Se pensaba que el sobreequipamiento doméstico encerraría a la población en el espacio doméstico, y no es así. La real intensificación del consumo cultural doméstico se equilibra con la cultura colectiva de calle, que ha ganado espacio en todas las expresiones culturales.

H) Instituciones recuperadas

De 20 años a esta parte ha cambiado radicalmente la actitud ciudadana ante museos, bibliotecas y casas de cultura que, gracias a su intensa renovación de servicios y contenidos, son parte de los hábitos ciudadanos.

I) Implicación lingüística

Por el hecho de la parcial normalización lingüística, el aumento del número de hablantes se traduce en una ampliación de la oferta y demanda cultural en catalán y euskera prácticamente en todos los ámbitos. En Cataluña y el País Vasco hay prácticas sociales, propias de tercer sector, que implican un sostén identitario activo; por ejemplo, la militancia social de amplios grupos sociales en pro del euskera o del catalán, para asegurar la transmisión. Entre los jóvenes se vive el bilingüismo con normalidad con la doble ventaja del disfrute de más expresiones culturales y, a futuro, como factor de promoción. Mantienen un sentimiento protector sobre los ámbitos en los que se saben los únicos usuarios (lectura, teatro, música, *bertsolarismo*...).

En suma, se ha producido un salto cualitativo en los hábitos culturales de los últimos 25 años. Con una combinación interesante entre cultura de uso doméstico y de compartición pública, con una mejor formación de la juventud más dispuesta y abierta a influencias que las anteriores generaciones, con un cambio cualitativo en los hábitos femeninos en todas las disciplinas, con una extensión de las prácticas culturales antes tenidas como minoritarias, y con un avance de las expresiones culturales en idiomas minoritarios. En el caso vasco, la lectura de diarios y de libros en euskera no termina de despegar, manteniéndose como práctica de un sector social muy culto y motivado.

12. Conclusiones

1. Ciertamente, el contagio interinstitucional en lenguaje y herramientas es un fenómeno general. Pero desde la disposición de competencias exclusivas, en sujetos sociales y políticos integrales, los desarrollos estratégicos por fuerza son autorreferenciales y desde criterios propios. Pueden converger las instituciones en objetivos y acciones en función de que haya en cada coyuntura intereses voluntariamente compartidos, pero es seguro que Cataluña y Euskadi seguirán con sus desarrollos culturales autocentrados. El ensayo del Ministerio de proyección de una imagen única y estándar es defensivo y genera reacciones de esas comunidades. Que las mayorías políticas del bipartidismo rotatorio en España no tengan correspondencia con las mayorías sociopolíticas catalana y vasca no hacen sino acentuarlos.
2. La doctrina dominante en los Estados es de resistencia a reconocer los ámbitos subestatales como sujetos de relaciones internacionales más allá de la promoción de las empresas propias y de la cooperación al desarrollo. En cambio, estos buscan visibilidad simbólica, presencia política, ampliación de relaciones, oportunidades económicas, reconocimiento de la identidad cultural y política en el ámbito internacional y ejecución de políticas externas, también como despliegues naturales de competencias internas para satisfacer demandas ciudadanas y corporativas en cumplimiento de sus fines.
3. Cataluña y Euskadi –las de más sentido de proyecto propio y con altos recursos destinados a cultura– tienen vocación de asunción integral de la política cultural. Han de ser el referente incluso para las acciones culturales del Estado central que, sin perjuicio de sus competencias exclusivas, siempre debería compatibilizar y

complementarse con las instituciones catalanas y vascas. Estas también son las mayores responsables de los resultados finales, de los aciertos y de los errores.

4. En Cataluña hay dos polos dominantes: la Generalitat y las localidades, pero también una metrópolis de peso internacional y dinámica propia, Barcelona, y todos ellos con políticas propias no necesariamente coordinadas. De hecho, son fruto de mayorías políticas distintas que interpelan en esta legislatura a un hipotético pacto cultural. Su sistema institucional es de un gran aparataje público y una poderosa institucionalización, con una importante cantidad de funcionarios. Es la apuesta orgánica.

Euskadi, en cambio, dispone de un modelo decisional distribuido y territorialmente más equilibrado (Gobierno, diputaciones con importantes presupuestos y ayuntamientos muy cercanos a la ciudadanía). Su aparataje cultural es ligero, de coste limitado y con una apuesta por la funcionalidad.

5. Cataluña y el País Vasco tienen un empeño común, pero dos estadios distintos en el desarrollo de la tendencia a la centralidad de la política cultural en la política de cada comunidad.

Cataluña es la más avanzada y pionera y ya sitúa la política cultural en la centralidad de su política institucional. El País Vasco ha acelerado la adaptación de sus políticas culturales ante los retos de la sociedad posindustrial, pero tiene asignaturas pendientes, especialmente la de pasar de la defensa de la cultura-signo a la cultura-creación y producción.

El Gobierno Vasco aún no ha apostado por especializar al país en cultura como sector; y mientras se vuelca en la innovación tecnológica e industrial (uno de los lados de la sociedad del conocimiento) con magníficos resultados, no apuesta por su propia cultura, por el patrimonio, creación y producción cultural (el otro de los lados) cuando, además, es condición para el desarrollo de una cultura minoritaria y abierta.

6. En el País Vasco no hay aún una idea compartida de lo que es la cultura vasca —a diferencia de Cataluña respecto a su cultura—, aunque sí cabe coincidir en algunos objetivos explícitos y en acciones —es lo que logró el primer Plan Vasco de Cultura—.

La esperanza puede ponerse en la idea de que un tiempo prolongado sin violencias anudará visiones compartidas si se producen dos condiciones: a) se preserve lo cultural de la confrontación política; y b) se la siga vinculando a la potente

y sensata sociedad civil en la que pueden volcarse todas las esperanzas, puesto que ha sido ella la que, en medio de un clima irrespirable e imposible durante 30 años duros de violencia, ha hecho que, a pesar de todo, Euskadi sea viable y un hecho cultural y comunitario.

Bibliografía

- Autissier, A.M. (2005), *L'Europe de la culture. Histories et enjeux*, Arles: Actes Sud.
- Azkarate, M., Tresserras, J.M., Bugallo, A. (2007), Cooperación cultural desde la diversidad. *La Vanguardia*, 10-12-07.
- Barbieri, N. (2010), Entre Augusto y mecenas. Cambio y continuidad significativas en las políticas culturales: el caso de la Generalitat de Catalunya. Tesis defendida en el Departament de Ciència Política i Dret Públic de la UAB el 12 de febrero de 2010 y dirigida por Joan Subirats.
- Becerril, S. (1982), Líneas básicas de la política cultural, Ministra de Cultura, 1982. Texto multicopiado.
- Bonet, Ll. (dir.) (2002), El libro blanco de las industrias culturales de Cataluña, Barcelona: Generalitat de Cataluña.
- Bonet, Ll. y Négrier, E. (2007), Les politiques culturelles en Espagne. Aix-en-Provence: Karthala.
- Comunicación de la Comisión de la UE (2008), Libro verde de la cohesión territorial. 10-10-08. 14059/08.
- Comunidades Europeas (2008), Regions 2020 SEC.
- Consejo de Europa/Ericarts (2010), *Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe*.
- Consejo Vasco de la Cultura (2004), Plan Vasco de Cultura-Kulturaren Euskal Plana (KEP).
- Creative Europe (2002): On Governance and Management of Artistic Creativity in Europe. An ERICARTS Report to the NEF.
- D'Angelo, M. y Vesperini, P. (2000): Politiques culturelles en Europe: régions et décentralisation culturelle, Estrasburgo: Ediciones del Consejo de Europa.
- De Castro, J.L. y Ugalde, A. (2004), La acción exterior del País Vasco (1980-2003), Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2004.

- De Castro, J.L., y Ugalde, A. (2004-2010), Anuarios de Acción Exterior del País Vasco (2004...2010). En línea: www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.net/r48.
- Deloitte (2010), Análisis Económico de la Televisión en España 2010, Conferencia a cargo de Luis Jiménez Guerrero. Jornadas UTECA Madrid, 15 de noviembre.
- Diario Oficial de la Unión Europea (2005), n.º C 148 de 18 de junio.
- Domenach J.M. (1993), El gran reto: la Europa de las culturas. AA VV, La cultura en España y su integración en Europa. MUC.
- Fernández Prado, E. (1991), La política cultural: qué es y para qué sirve. Gijón: Ediciones Trea.
- Galindo F. *et al.*, (2010), Informe sobre la acción cultural de España en el exterior. SGAE. Madrid.
- Greffé, X. (2006), Creation et diversité au miroir des industries culturelles, Paris: La Doc. Française.
- Habermas, J. (2000), El Estado-nación europeo y las presiones de la globalización. New Left Review nº 1.
- INE (2010), Encuesta de Presupuestos Familiares del INE. Octubre.
- Martínez de Albéniz I. (2010), El sistema de la política cultural en España. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CSO2008-05910/SOCI). Universidad del País Vasco.
- Marzo, J.L. y Lozano A. (2005), Política cultural del Gobierno español en el exterior (2000-2004), *Desacuerdos*, nº 2, Donostia: Arteleku-Diputación Foral de Gipuzkoa/Museu d'Art Contemporani de Barcelona/UNIA arte y pensamiento.
- Marzo, J.L. y Badia T. (2006), Las políticas culturales en el Estado Español (1985-2005). Consulta en: www.soymenos.net/politica_espanya.pdf.
- Ministerio de Cultura (1986), Cuatro años de política cultural, 1982-1986.
- Ministerio de Cultura (2010), Anuario de Estadísticas culturales, 2010. SGT. Subdirección General de Publicaciones, Información y Documentación.
- Observatorio Vasco de Cultura (2010a), Análisis de las empresas, empleos y mercado de trabajo del ámbito cultural de la CAE.
- Observatorio Vasco de Cultura (2010b), Estudio sobre Políticas de Apoyo a la Creación www.hultura.ejgv.euskadi.net.
- Plan integral del autor (2005): 90 medidas de política cultural para proteger al autor y promover la diversidad cultural. La fuerza de la diversidad. Barcelona: Actas del III Encuentro de creadores.
- Real Instituto Elcano (2004), La política cultural en España, Madrid.
- Requejo, F. (2008), ¿Cabe una acomodación política de las naciones minoritarias de los Estados plurinacionales a través de acuerdos federales?. En R. Zallo (coordinador) El País Vasco en sus encrucijadas: diagnósticos y propuestas. Donostia: Ttarttalo.
- Rubio Arostegui, J.A. (2003), La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas, 1982-1996. Gijón: Trea.

- Rubio Arostegui, J.A. (2005), La política cultural del Estado en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista. *Sistema* n.º 187 (julio).
- Sendra G. (2007), Modelo de Política Cultural en Catalunya. I Conferencia Internacional de Políticas Culturales. Serv. Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Villaroya A. (2010), Informe sobre la política cultural de Catalunya 2010. Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació de la Generalitat de Catalunya.
- Villaroya A. (2009), Compendium of Cultural Policies and Trends in Europe: Spain. En línea: www.culturalpolicies.net.
- Zallo R. (dir.) (1995), Industrias y políticas culturales en España y el País Vasco. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. Leioa.
- Zallo R. (2005), El Plan Vasco de Cultura: una reflexión. *Revista Internacional de Estudios Vascos* (RIEV) n.º 50, 1. Eusko Ikaskuntza- Sociedad de Estudios Vascos. Donostia.
- Zallo R. (2010a), Evolución de hábitos y prácticas culturales en los últimos 24 años. Anuario del Observatorio de la Cultura 2010.
- Zallo R. (2010b), La política de Comunicación Audiovisual del gobierno socialista (2004-2009): un giro neoliberal. *Revista Latina de Comunicación Social*, n.º 65. ULL.Tenerife.

Anexo. Índice estándar del ***Compendium of Cultural*** ***Policies and Trends in*** ***Europe***

1. Perspectiva histórica: políticas e instrumentos culturales

2. Competencia, toma de decisiones y administración

- 2.1 Estructura organizativa (organigrama)
- 2.2 Descripción general del sistema

3. Objetivos y principios generales de la política cultural

- 3.1 Principales elementos del modelo actual de política cultural
- 3.2 Definición nacional de cultura
- 3.3 Objetivos de la política cultural

4. Cuestiones actuales de debate y tendencias de la política cultural

- 4.1 Principales cuestiones y prioridades de la política cultural
- 4.2 Debates y cuestiones políticas de reciente actualidad
- 4.3 Otras cuestiones y debates relevantes

5. Principal normativa en el ámbito de la cultura

- 5.1 Normativa general
- 5.2 Normativa cultural
- 5.3 Normativa específica por sectores culturales

6. Financiación de la cultura

- 6.1 Panorama general
- 6.2 Gasto público per cápita en cultura
- 6.3 Desglose del gasto público en cultura por niveles de gobierno
- 6.4 Desglose del gasto público por sectores culturales

7. Instituciones culturales y nuevos actores

- 7.1 Reasignación de responsabilidades públicas
- 7.2 Estatus y función de las principales instituciones culturales
- 7.3 Nuevos modelos de colaboración y asociación con el sector privado

8. Apoyo a la creación y a la participación

- 8.1 Apoyo directo e indirecto a los artistas
- 8.2 Consumo y participación cultural
- 8.3 Educación artística y cultural
- 8.4 Arte amateur, asociaciones culturales y centros de proximidad

Índice de Tablas

Tabla 1. MCU: organigrama del Decreto 1132/2008, de 4 de julio, que desarrolla la estructura orgánica básica	52
Tabla 2. Organigrama de la política cultural en Cataluña	53
Tabla 3. Organigrama de la política cultural en Euskadi	55
Tabla 4. Criterios estructurantes y objetivos generales del Plan Vasco de Cultura	66
Tabla 5. Estadística de financiación y gasto público en cultura	99
Tabla 6. Gastos públicos culturales de la media autonómica, Cataluña y País Vasco, 2008	101
Tabla 7. Gasto público cultural de la Administración local, 2008	101
Tabla 8. Gasto cultural público y privado	104

Documentos de trabajo publicados

1/2009. **Culturas emergentes en el mundo “hispano” de Estados Unidos.** George Yúdice.

2/2009. **Prácticas emergentes y nuevas tecnologías: el caso de la música digital en España.** Héctor Fouce.

3/2010. **Presencia del cine español en el mercado internacional.** Antonio Saura, autor principal, y Raúl de Mora Jiménez.

4/2010. **La cooperación en cultura y comunicación desde y en el Reino Unido.** M.^a Trinidad García Leiva.

5/2010. **Líneas principales de la política cultural y educativa exterior de la República Federal de Alemania.** Jörg Becker y Stefan Hebenstreit.

6/2010. **Les stratégies françaises de coopération internationale dans le domaine de la culture et de la communication: éléments en vue d’une comparaison.** Bernard Miège.

07/2010. **Cooperación en cultura-comunicación en el Mediterráneo. España, Francia e Italia con Marruecos, Túnez y Argelia. Creando espejos.** Manuel Chaparro.

08/2011. **II Foro de industrias culturales en español EE UU-España.** Luis Albornoz.

09/2011. **Estudio exploratorio sobre el consumo cultural de los inmigrantes latinoamericanos en España: el contexto transnacional de las prácticas culturales.** Jéssica Retis.

