

¿ES ESPAÑA UN ESTADO CASI-FEDERAL EN POLÍTICA CULTURAL? ARTICULACIÓN Y CONFLICTO ENTRE LA POLÍTICA CULTURAL DEL ESTADO CENTRAL Y LA DEL GOBIERNO DE CATALUÑA

Joaquim Rius

Profesor de Sociología de la Universitat de València

Mariano Martín Zamorano

Centre d'Estudis sobre Cultura, Política i Societat, Universitat de Barcelona

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. Modelos de política cultural e identidad nacional. – 3. Sistema político y sistema de la política cultural en España. – 4. Las relaciones entre la AGE y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la política cultural. – 5. El Ministerio de Educación y Cultura y la coordinación de la política cultural. – 6. La distribución territorial de los presupuestos de cultura y la cooperación en las instituciones culturales en la CA de Cataluña. – 7. Conclusiones. – Bibliografía. – *Resumen* – *Resum* – *Abstract*.

1. Introducción

En los últimos treinta años, los Estados nación han perdido protagonismo en las políticas culturales (Menger, 2010). Ello se debe en parte

Artículo recibido el 22/05/2013; aceptado el 03/12/2013.

Este artículo es fruto de la investigación sobre el sistema de la política cultural en España desarrollada entre 2008 y 2011 (ref. CSO2008-05910/SOCI). En el marco de ese trabajo hemos utilizado fuentes documentales tales como memorias institucionales, presupuestos y documentos elaborados por la propia administración, y hemos realizado asimismo entrevistas semidirigidas a responsables políticos y técnicos del Departamento de Cultura, de las agencias de promoción cultural exterior de la Generalitat de Catalunya, del Ministerio de Cultura y del Ministerio de Asuntos Exteriores de la Administración General del Estado.

a los crecientes procesos de globalización económica y de integración regional (Zallo, 2011). Sin embargo, los principales protagonistas en el ámbito de la cultura han sido los gobiernos locales, en lo que se ha llamado su giro local y emprendedor (Connolly, 2011) y, en segundo lugar, los gobiernos regionales (Pongy y Saez, 1994). En ambos casos se ha considerado que estos niveles de administración pública, más próximos al ciudadano y en contacto con el tejido creativo, están mejor posicionados para utilizar la cultura como elemento de dinamización social y económica a partir de la creación de marcas culturales ligadas a la identidad territorial (Evans, 2003; Moomas, 2002). Según algunos autores, es en el nivel regional y local donde se han producido hasta los años 2000 las mayores innovaciones en política cultural (Schuster, 2002), cambios coherentes con la voluntad de convertir la cultura en un elemento de promoción del territorio, más allá o en contraposición con los tradicionales objetivos de difusión cultural (Menger, 2010).

Es un lugar común, en los análisis de las políticas culturales en el Estado español, caracterizarlo como un Estado cuasifederal. En este contexto el papel de la Administración General del Estado (en adelante AGE) es calificado de secundario: "El papel del Ministerio de Cultura en la construcción del escenario de la cultura pública tras treinta años de democracia ha sido subsidiario, como no podía ser de otro modo, en un sistema político casi federal" (Rubio Arostegui, 2008: 59). Y por el contrario se destaca la importancia de los gobiernos autonómicos: "En resumen, el marco establecido por la Constitución española ha dado a los gobiernos regionales una gran autonomía en todos los niveles para establecer sus prioridades y políticas [...] España es hoy un estado cuasifederal" ["In short, the framework established by the Spanish Constitution has given regional governments great autonomy at all levels in establishing their priorities and policies [...] Spain is today a quasi-federal state"] (Villarroya, 2012b: 35). Otros autores no utilizan esta tipificación, aunque existe un consenso en destacar la primacía de las CCAA: "Cabe señalar que las administraciones autonómicas superan a la administración central en términos de competencias y de gasto en el ámbito cultural" ["Il convient de remarquer que les administrations autonomes l'emportent sur l'administration central en termes de compétences et de dépenses dans le domaine culturel"] (Bouzada, 2007: 23). Una situación que se explica en el contexto de una federalización de las estructuras del Estado y, particularmente, de las políticas sociales: "Las políticas culturales no son la excepción entre otras políticas sociales, sino un buen ejemplo del singular proceso de federalización del Estado de bienestar español" ["Cultural policies are not an excep-

tion among other social policies, but a good example of the particular federalization development of the Spanish welfare state”] (Bonet y Négrier, 2010: 43).

Para argumentar esta caracterización en el ámbito cultural generalmente los autores se remiten al texto de la Constitución española (en adelante CE), al desarrollo de potentes administraciones culturales autonómicas que cubren todos los ámbitos de la política cultural (desde el patrimonio hasta la promoción de las industrias culturales, pasando por las artes visuales o escénicas), así como la relativa importancia del nivel autonómico en el gasto cultural propio respecto al total: en el 2010 los primeros financiadores de la cultura eran los gobiernos locales (59%); los segundos, los gobiernos autonómicos (26%), y finalmente la AGE, con solamente un 15% (Ministerio de Cultura, 2012).

Hay un acuerdo general en destacar el gran desarrollo de las políticas culturales que ha permitido el Estado de las autonomías y en la extrema complejidad que han alcanzado, que puede ser analizada como un sistema de relaciones (Rodríguez Morató y Rius Ulldemolins, 2012). Sin embargo, los análisis no han sido complacientes en cuanto a la caracterización de estas relaciones y resaltan las disfuncionalidades e ineficiencias. Se ha destacado por una parte la debilidad del Ministerio de Educación y Cultura (en adelante MEC) en el conjunto de la política cultural, que se manifiesta en un déficit de legitimidad (especialmente a inicios del periodo democrático), así como una ausencia de liderazgo programático tanto en los gobiernos socialistas como en los populares (Rubio Arostegui, 2003, 2005). Desde este punto de vista, una de las consecuencias ha sido su incapacidad de realizar las tareas de coordinación que le han sido encomendadas constitucionalmente (Rubio Arostegui, 2008), resultando de ello un falta de cooperación entre administraciones culturales. Algunos autores se han inclinado por atribuir dicha falta de cooperación a la voluntad de construcción nacional de las Comunidades Autónomas históricas (Euskadi y Cataluña especialmente, y Galicia en menor medida), que ha resultado en una inicial impugnación de la propia existencia del MEC y una negativa a articularse con este (Bouzada, 2007). No obstante, otros autores, con una perspectiva más positiva sobre el desarrollo autonómico, han matizado este análisis, y a partir de investigaciones sobre el impacto de las políticas culturales de las Comunidades Autónomas han constatado que estas han conseguido generar una dinámica cultural autocentrada y establecer una ágil industria cultural local, como en los casos de Andalucía (Pérez Yruela y A. Vives, 2012), Galicia (Lage, Losada y Gómez, 2012) o País Valenciano (Hernández i Martí y Albert Rodrigo, 2012).

La utilización de la noción de federalismo y el sentido que se le da a este "casi" ha sido insuficientemente fundamentado desde el punto de vista político y teórico. En general se ha utilizado como sinónimo de un elevado grado de descentralización. Sin embargo, este es sólo uno de los aspectos a considerar en los análisis comparados de sistemas federales, siendo los otros el eje uninacional-plurinacional, el eje unitarismo-federalismo y el eje simetría-asimetría (Requejo, 2007). Ello comporta un mayor o menor nivel de reconocimiento político y constitucional del pluralismo nacional, un mayor o menor nivel de grados de autogobierno por parte de las instituciones de las naciones minoritarias y diferentes grados de participación y protección de las mismas en el gobierno multinivel.

Como hemos visto, las políticas culturales en España han sido analizadas desde distintos puntos de vista. No pretendemos en este artículo examinar la actuación del MEC, objeto que ha sido ya estudiado de forma rigurosa y académica por Arturo Rubio (Rubio Arostegui, 2003, 2005, 2008), también con una perspectiva más descriptivo-administrativa a partir de la metodología de *Compendium* (Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2004; Villarroya, 2012a) o de forma más ensayística (Marzo y Badia, 2006). Tampoco es el objetivo del artículo analizar la trayectoria de la política cultural en Cataluña, caso ya tratado anteriormente, especialmente en su aportación a la construcción de una identidad nacional (Cramerí, 2008; Villarroya, 2012b), en relación a los cambios discursivos y legitimadores (Barbieri, 2012) y, en menor medida, en relación con la articulación de las administraciones públicas catalanas (Martínez y Rius, 2012; Rius Ulldemolins, Rodríguez Morató y Martínez Illa, 2012). En cambio, han sido menos estudiadas las relaciones entre administraciones públicas, a pesar de que muchos autores señalan que es una dimensión fundamental de la política cultural en el Estado español, al haberse configurado como una competencia concurrencial (Rius Ulldemolins, Rodríguez Morató y Martínez Illa, 2012).

En este artículo pretendemos cubrir el vacío que existe en el análisis de las relaciones entre la AGE y las Comunidades Autónomas, porque los estudios realizados contienen, desde nuestro punto de vista, diversos errores de fundamentación teórica, sesgos en su perspectiva y falta de fundamentación empírica. No obstante, no analizaremos la relación de todas las CCAA con la AGE, labor muy compleja por su extensión y diversidad, sino en relación con uno de los actores clave dentro de la política cultural autonómica: la CA de Cataluña. Ello nos permitirá contestar la pregunta que guía este artículo: ¿es España un

país cuasifederal en política cultural? Y partiremos de la hipótesis que la idea de que España es un Estado cuasifederal, con una dialéctica entre procesos de diferenciación y estandarización¹ que no se imponen uno sobre el otro (Bonet y Négrier, 2010), no se corresponde a la realidad actual. Por lo tanto, en este momento asistimos a un proceso en el que la AGE impone una recentralización de la política cultural en el sentido amplio del concepto (y no referida solamente a la política cultural desarrollada por el MEC). Una segunda hipótesis es que los desarrollos de *nation building* se pueden observar en toda política cultural, también en la de la AGE, y no solamente en las CCAA de nacionalidades históricas. Y en tercer lugar, la lectura recentralizadora de la Constitución por parte de la AGE y el Tribunal Constitucional (en adelante TC) y la progresiva mayor importancia de las competencias que sus actuaciones le atribuyen (principalmente en industrias culturales y promoción exterior) convierten España en un país crecientemente centralista. Un escenario en el que las relaciones en materia cultural entre la AGE y la CA de Cataluña (entre otras esferas) se han convertido en un choque de legitimidades y proyectos parcialmente opuestos.

2. Modelos de política cultural e identidad nacional

Se puede definir la política cultural como “[...] un momento de convergencia y de coherencia entre, por una parte, el papel que el Estado puede representar en el arte y la “cultura” en relación con la sociedad y, de otra, la organización de una acción pública” (Urfalino, 1996: 13-14). La institucionalización de la gestión estatal de la cultura se produjo en Francia durante la década de los sesenta del siglo pasado.²

1. Los autores se refieren a dos procesos contrapuestos e interrelacionados: por un lado, una tendencia (estandarización) de los gobiernos a adoptar estrategias para el abordaje de asuntos de su competencia, que imitan (isomorfismo mimético) o son influidos por dinámicas externas que pueden estar vinculadas, por ejemplo, al proceso globalizador y a sistemas desarrollados por otros países. En sentido contrario, los procesos (diferenciación) de gestión pública y las dinámicas multinivel a escala nacional y local, que persiguen adaptarse a la realidad económica, cultural y social de su espacio de actuación. Desde este enfoque, los autores caracterizan el caso español en la política cultural del siguiente modo: “Existe una tensión entre la lógica del sistema institucional, que tiende más hacia la diferenciación como consecuencia del alto grado de autonomía política y administrativa de los entes territoriales, y la lógica administrativa que presiona hacia la estandarización. De todas formas, factores que podrían responder a lógicas de diferenciación en la práctica terminan por ser vectores de homogeneización, y viceversa” (Bonet y Négrier, 2010: 67).

2. Referencia de esto es la creación, en 1959, del primer Ministerio de Cultura, a cargo de André Malraux. Durante los sesenta esta dinámica se extiende a otros países: en 1965

Desde entonces, los distintos modelos de política cultural desplegados, entre ellos los de democratización cultural y democracia cultural³ o la deriva gerencialista ocurrida desde los años ochenta (Giner, Flaquer y Busquet, 1996), han presentado distintos modos de resolver la relación entre Estado y cultura, atendiendo a determinados conceptos de sociedad. En este sentido, la política cultural acota aquellos bienes artísticos o patrimoniales a ser rescatados, preservados y difundidos, y establece el público al que se orienta su actividad (Lebovics, 2000). De este modo, se constituye en un instrumento que favorece una determinada ordenación social, mediante su contribución en la dinamización de nuevas prácticas y la construcción de representaciones sociales, entre ellas las de tipo nacional (Zolberg, 2007).

Si bien este texto no se ocupa de desarrollar las múltiples tesis que explican el fenómeno del nacionalismo en su origen y en su evolución,⁴ sí consideramos importante sintetizar cuál es nuestro enfoque en el análisis de la relación entre política cultural y construcción nacional. De Blas Guerrero señala como, a diferencia del nacionalismo cultural, definido como el componente emotivo de los símbolos compartidos por una sociedad “en sí mismos”, en el nacionalismo político “cabe suponer un mayor sentido funcional y pragmático, en tanto que fuente de legitimidad y generador de lealtad hacia un Estado-nación” (De Blas Guerrero, 1995: 16). Siguiendo la lógica funcionalista, este último se figura como un dispositivo de construcción de legitimidad

Estados Unidos instituye el National Endowment for Arts; el mismo año Gran Bretaña crea la Office of Arts and Libraries (Departamento de Artes y Bibliotecas).

3. “Democratización cultural” hace alusión al modelo desarrollado en Francia por Malraux y que fundamentalmente perseguía poner la alta cultura a disposición del conjunto de la sociedad. Durante la década siguiente dicho paradigma deriva en el concepto de democracia cultural, que, desde el cuestionamiento a la condición elitista de la anterior concepción política, persiguió un accionar cultural más participativo desde el punto de vista social y sectorial (Urfalino, 1996).

4. Estableciendo una diferenciación muy acotada sobre las corrientes de pensamiento en torno al nacionalismo, encontramos, además del funcionalismo que acompaña el enfoque de nuestro trabajo, las distintas vertientes idealistas. Elie Kedourie plantea los fundamentos de lo que denomina como doctrina nacionalista, desde una perspectiva histórico-ideológica. La misma sostiene que la humanidad está naturalmente dividida en naciones, que las naciones son conocidas por ciertas características que pueden ser cercioradas, y que el único tipo de gobierno legítimo es el autogobierno nacional. (Kedourie, 1998). Para Kedourie, desde el siglo xix el Estado organizó una serie de elementos culturales y voluntades comunes que ya existían con diversas formas desde la Roma antigua. Por lo tanto, el principio de toda soberanía reside en la nación misma, y esta totalidad, basada esencialmente en una cultura común, es el fundamento que soporta el todo. El individuo kantiano, de pensamiento crítico, no puede ser entendido fuera de su carácter nacional, fuera del organismo que integra de modo natural (Kedourie, 1998: 33).

política que facilitó el proceso modernizador, de tipo económico y social. Desarrollo que produjo dos consecuencias sociales: la obtención de consenso popular en torno a la hegemonización de poder por parte del Estado o su complejización y ruptura en el desarrollo de nuevas naciones emergentes en su interior. Por lo tanto, en esta teoría etnicidad y cultura son, principalmente, dispositivos útiles para la acumulación de poder en el proceso de modernización que sufrió la sociedad industrial.

En este transcurso, para Ernest Gellner (Gellner, 1997), la necesidad de la elaboración de especializaciones mediante el entrenamiento para la división del trabajo condujo a las sociedades modernas a la organización de un sistema educativo que oriente la relación entre capacitación y empleo. En consecuencia: "El nacionalismo es esencialmente la transferencia del foco de la identidad del hombre hacia una cultura que es mediada por la alfabetización y un amplio sistema, la educación formal" (Gellner, 1997: 757). Del mismo modo, la política cultural, que durante el siglo xx se fue extendiendo a más sectores sociales y países (Zimmer y Toepler, 1999: 35), en un contexto de un consumo y una producción culturales crecientes, se transformó en un ámbito de actuación estatal de relativa autonomía, de legitimidad social y, por lo tanto, de relevancia para la cimentación de la identidad nacional. En este sentido, la intervención organizada del Estado en el campo cultural puede ser concebida como un componente político de construcción identitaria.⁵ Con respecto a esto, Urfalino ha señalado como, partiendo desde diversas definiciones de cultura (centradas en la cultura de élite, lo popular o el entretenimiento), el Estado se constituye en promotor de un ideal nacional (Urfalino, 1996).

Distintos Estados-nación han desarrollado políticas culturales que se inscriben en los modelos antes mencionados, desde diversas estructuras de gobierno y siguiendo pautas de actuación diferenciadas. Dichas aproximaciones conllevan determinados principios ideológicos en la interpretación del rol del Estado como actor promotor y reafirmador de lo étnico y lo nacional. En este sentido, por un lado encontramos el paradigma francés, de tipo centralista, nacionalista y que da continuidad a su tradición estatal monárquica (Dubois, 1999). En el

5. El mismo se halla negociado y relativamente consensuado por los diversos actores sociales implicados. En este aspecto, nuestra perspectiva atiende asimismo a cómo la política cultural se define en la relación entre los actores sociales, y, por lo tanto, a cómo su capacidad de ser portavoz de una interpretación del "ser nacional" es promovida "desde abajo" (Hobsbawm, 1991).

mismo, desde aproximaciones disímiles según el momento histórico, las referencias a una identidad nacional monocultural han sido históricamente más explícitas (Zimmer, 1999). Por otro lado, encontramos diversos sistemas más descentralizados y basados frecuentemente en el principio de *arm's lenght*. En estos la cultura nacional parece diluirse en referencias menos homogéneas y homogeneizantes. Dichas pautas se hallan presentes en políticas dirigidas a la promoción de la excelencia artística, el patrimonio local y comunitario o la creatividad.⁶ Siguiendo a Mulcahy, en este grupo heterogéneo encontramos, en primer lugar, la orientación socialdemócrata de los países nórdicos, que fue influenciada por el modelo francés de democracia cultural y que posee un acento en la administración local de la cultura (Mulcahy, 1998). Aquí las artes son gestionadas de modo corporativo y con una marcada tradición de participación social y sectorial, como en el caso sueco (Zimmer y Toepler, 1999). En segunda instancia hallamos una tradición liberal, que instauró durante el siglo xix una serie de instituciones públicas orientadas a difundir la cultura nacional y que evolucionó hacia la promoción de las artes mediante los sistemas de subvenciones a organizaciones públicas y privadas, como en el caso de Canadá (Mulcahy, 1998). Finalmente, Mulcahy señala la existencia de una línea libertaria en la gestión pública de la cultura, posicionando como ejemplo la tradición estadounidense, una política cultural que se desarrolla desde un sistema republicano y con ausencia de una base de tipo monárquica y feudal-aristócrata, donde la limitada intervención del Estado en el sector se dirige fundamentalmente al soporte a las instituciones artísticas del tercer sector (Zimmer y Toepler, 1999).⁷ Finalmente, podemos encontrar modelos híbridos (Gattinger y Saint-Pierre, 2008), en los que se intenta desarrollar un modelo coherente que sitúe la cultura como elemento central en el desarrollo social y económico. Esta es una perspectiva especialmente adecuada para los marcos subestatales y locales con una voluntad de desarrollo autocentrado (Rius, 2005; Zallo, 2003).

6. Cabe señalar cómo esta pauta general posee diversas aristas y excepciones. Entre las mismas se puede citar la histórica participación activa del gobierno británico en la promoción del patrimonio y los equipamientos culturales nacionales.

7. Sin embargo, es posible constatar la existencia de una definición de identidad nacional más homogénea en la política cultural exterior estadounidense y su promoción por diversos medios (Dewey, 2004). Asimismo, desde su creación en 1965, el Fondo Nacional de las Artes (NEA) ha sido instrumentado por diversos gobiernos con el objetivo de orientar el desarrollo cultural a las definiciones ideológicas de turno, que contemplaban definiciones más liberales o conservadoras de lo nacional (Miller y Yúdice, 2004).

Sin embargo, independientemente del modelo o de los objetivos desarrollados, todas las políticas culturales tienen una dimensión constitutiva, en la que aparecen interrelacionadas una voluntad de legitimación del propio aparato estatal junto con la promoción de una cierta identidad nacional. En cuanto a este segundo registro, existen algunos intentos de fomentar una política cultural basada en identidades compartidas, como es el caso de las políticas culturales de dimensión europea (Sassatelli, 2002). En este sentido, la política cultural canadiense ofrece un ejemplo de estructuración de tipo federal y tendiente a tener en cuenta el carácter plurinacional del Estado. La misma profundiza su desarrollo en 1951, posteriormente a la realización del reporte de la Royal Commission on National Development in the Arts, Letters and Sciences. En este momento gana autonomía y diversas provincias adoptan mayores competencias en materia artística y cultural, junto con la ejecución de nuevas medidas para atender el carácter bilingüe y multicultural del Estado. En las siguientes dos décadas, además de dotarse con una importante infraestructura de equipamientos culturales nacionales, el país adoptó el paradigma de democratización cultural desde una óptica que atendía a la existencia de identidades múltiples y de dos “naciones fundadoras”: Francia y Gran Bretaña. Según la Constitución canadiense (1982), la cultura es un ámbito de actuación compartida entre el gobierno federal y las diez provincias que componen el territorio, en sus respectivos ámbitos de actuación.⁸ En este sentido, la provincia de Quebec es un ejemplo del desarrollo de un modelo de política cultural propio y en gran parte autónomo del modelo federal, con una orientación clara al *nation building* y al modelo centroeuropeo de política cultural, que lo diferencia del modelo de otras provincias angloparlantes, de orientación más liberal (Gattinger y Saint-Pierre, 2008).

Como señala Requejo, un factor que correlaciona claramente con el grado de descentralización de un Estado federal es su carácter plurinacional (Requejo, 2007). En este contexto las políticas culturales se encuentran con el desafío de articular la capacidad de autonomía administrativa y simbólica de las entidades subnacionales con la política cultural federal, que en países como Canadá comprende los bienes patrimoniales “nacionales”, la política exterior (sin exclusividad) y las políticas de derechos de autor y comunicación, así como con los ám-

8. Todas tienen departamentos dedicados a la administración cultural y sólo una no posee un Consejo de las Artes. Asimismo, muchas provincias tienen equipamientos culturales y señales de radio y televisión propias.

bitos de coordinación del gobierno federal. Sin embargo, la relación entre las tendencias federalizantes/desfederalizantes, centralizadoras/descentralizadoras en la política cultural se presenta siempre como una esfera de tensión y negociación sujeta a constantes transformaciones, impulsadas, en muchos casos, por las asimetrías que promueve la existencia de naciones subestatales.

3. Sistema político y sistema de la política cultural en España

El Estado español evolucionó rápidamente desde el marcado centralismo que lo caracterizó durante la larga dictadura franquista hacia un sistema señaladamente descentralizado durante la transición democrática. Dicho proceso estuvo cargado de negociaciones entre las distintas fuerzas políticas implicadas que reflejaron las diversas posiciones políticas sobre la nueva estructura político-territorial que debía adoptar el Estado (Colomer, 1998). En consecuencia se persiguió establecer un modelo constitucional que permitiera promover la descentralización de la Administración pública para brindarle eficacia, sostener la unidad nacional y simultáneamente atender los reclamos históricos de soberanía por parte de las distintas “nacionalidades históricas”, como Cataluña, País Vasco y Galicia. Sin embargo, aunque algunos autores interpretaron esta fase del desarrollo autonómico como una dinámica de pacto federalizante (Agranoff, 1993), lo cierto es que no se quiso avanzar hacia el federalismo, puesto que no se comprendió en su dimensión de agregación y coordinación, sino como un camino hacia el fraccionamiento del Estado. Este desarrollo fue caracterizado como un federalismo incompleto (Grau Creus, 2000), y a diferencia de otros modelos federales, como Canadá, se definió una sola fuente de soberanía, la nación española, sin reconocer en este sentido a las minorías nacionales una legitimidad como sujetos de soberanía diferenciada (López Aguilar, 1999).

La Constitución española (en adelante CE) de 1978 estableció el modo de estructuración política de la nueva monarquía parlamentaria como un Estado unitario descentralizado y fijó la disposición territorial del mismo. Dicha ordenación comprende tres niveles de gobierno, los municipios, las provincias y las autonomías,⁹ atendiendo a la existencia de diversas “nacionalidades y regiones” (art. 2 CE). Estas fueron incor-

9. Actualmente cuenta con diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades autónomas.

poradas al esquema de comunidades autónomas,¹⁰ unidades político-administrativas de primer nivel. Las mismas se encuentran regidas tanto por la propia Carta Magna como por los denominados Estatutos de autonomía. En este sentido, la CE (art. 148 y art. 149) distingue entre aquellas competencias exclusivas, compartidas y concurrentes que les corresponden a los diferentes niveles de gobierno. De este modo, reserva la atención exclusiva de asuntos como inmigración, relaciones internacionales, defensa o control cambiario al nivel estatal (art. 149). Sin embargo, múltiples áreas de actuación, como seguridad o economía, son ámbitos compartidos entre el gobierno central y las comunidades autónomas (art. 149.1). Del mismo modo, siguiendo el art. 149.3, aquellas competencias no expresamente atendidas por el Estado pueden ser susceptibles de ser desarrolladas por los gobiernos autonómicos.

Por lo tanto, el llamado "Estado de las autonomías" se hallaría cercano al tradicional sistema federal de gobierno (Aja, 2007; Colomer, 1998). Asimismo, debido a los llamados "hechos diferenciales" que –según la propia Constitución y los Estatutos– le corresponden a cada una de las comunidades autónomas, ha sido calificado como un "federalismo asimétrico" (López Aguilar, 1999). En contraposición con esta lectura (y atendiendo a diversos indicadores, como la garantía constitucional de autogobierno, la existencia de un dualismo institucional en relación con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial o el modelo de federalismo fiscal), Requejo sitúa a España –comparativamente con otros dieciocho países– en un bajo nivel de federalismo constitucional. Además, para el autor la Constitución ostenta apenas un grado medio de descentralización (Requejo, 2007). En este sentido, el carácter incompleto del pacto constitucional y particularmente "abierto" de diversas disposiciones ha facilitado las negociaciones intergubernamentales (fundamentalmente bilaterales) que antecedieron distintos desarrollos descentralizadores y recentralizadores. Sin embargo, a partir de los años noventa se han desarrollado diversos procesos de "desfederalización"; estos últimos implican no sólo la recentralización, que otorga mayores poderes al nivel central, sino también la "resimetrización" o equiparación competencial de las autonomías (Maiz y Losada, 2009).

La diversidad político-territorial referida, producto del proceso descentralizador postdictatorial, se observa manifiestamente en la

10. La mayoría de las mismas fueron establecidas en el periodo que va desde 1979 a 1983, con sus respectivos estatutos y las leyes orgánicas vinculadas.

ordenación de la gestión pública de la cultura. Por ello, la CE señala la diversidad cultural y lingüística del país (art. 3), promueve la participación estatal activa dirigida a garantizar el acceso ciudadano a la cultura (art. 25.2, art. 44.1, art. 48, art. 50) y establece las competencias culturales del gobierno central. En este sentido, establece que el mismo debe ocuparse de la preservación y defensa del patrimonio cultural nacional, museos y archivos y bibliotecas de titularidad estatal (art. 149.1.28). Igualmente, el Estado asume funciones legislativas relacionadas con la protección de la propiedad intelectual, la vigilancia de la libre expresión y las regulaciones de los medios de comunicación en este sentido. Por otro lado, en su art. 149.2 la CE indica: "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas." En este sentido, la CE indica que las CCAA pueden asumir diversas competencias en la promoción de la cultura (incluyendo la lengua propia, patrimonio y bibliotecas) y las artes (museos, conservatorios, etc.), en su territorio (art. 148.1.15, 148.1.16 y 148.1.17). En consecuencia, actualmente las competencias de las CCAA en materia cultural son extensas y fueron estructuradas a partir de los desiguales desarrollos estatutarios.

El carácter plurinacional del Estado concedió diversas particularidades al modo de estructuración de dicho sistema en relación con los modelos antes citados. Por una parte, el mismo proviene de una tradición monárquica, de organización claramente centralista (Bouzada, 2007). Asimismo, debido a la larga dictadura franquista (1939-1975), procede de un fuerte "encorsetamiento" identitario y de una debilidad institucional fruto del abandono de las instituciones de alta cultura (Rubio Arostegui, 2008), así como de un entendimiento de la unidad cultural nacional y de su proyección exterior basado en el concepto imperialista de hispanidad. La construcción "tardía" del Estado del bienestar –con relación a países de su entorno– y su incorporación a la Unión Europea, en 1986, brindaron a las políticas culturales (actualizadas paulatinamente según el paradigma de democracia cultural) una inicial preocupación (al menos programática) por incrementar el acceso a la cultura y una legitimidad social creciente.

Por otra parte, su pronto proceso de marcada descentralización y transferencia de recursos (1979-1985) se dio al interior de una concepción multicultural del Estado, en cierta contradicción con la gestión del MEC, fuertemente influenciado por el modelo francés (Bouzada, 2007). La Constitución cultural ha facilitado la generación de la asime-

tría normativa antes indicada. De este modo, los Estatutos derivados de la misma otorgaron mayores competencias en el sector cultural a las comunidades históricas, con lenguas propias (Zallo, 2011). En este contexto, la política cultural estuvo particularmente estructurada en torno a dinámicas independientes de institucionalización, de modo que es posible observar que el actual sistema de la política cultural en España se ha organizado fundamentalmente desde el nivel autonómico y de forma descoordinada y fragmentada (Rodríguez Morató, Bouzada y Ariño, 2005). Estos distintos procesos tuvieron como base asimismo, en muchos casos, una histórica y marcada distinción socio-cultural que sirvió de plataforma para la ordenación de los esquemas diferenciados de gobierno.

En este sentido, la capacidad de la política cultural postfranquista como herramienta de construcción y afirmación identitaria de las minorías nacionales (particularmente en el caso catalán mediante políticas patrimoniales, lingüísticas y comunicacionales) ha sido frecuentemente señalada (Cramerí, 2008; Villarroya, 2012b). Según esta interpretación, la descentralización administrativa habría por tanto colaborado en la restitución de los patrimonios simbólicos propios a las naciones históricas del país. La política postdictatorial fue despojada en parte del centralismo identitario, deslegitimado por sus resonancias franquistas y su carácter conservador y atrasado respecto a los núcleos de innovación cultural, que se hallarán principalmente en la periferia y no en Madrid (Bouzada, 2007). Sin embargo, este desarrollo tuvo como contraparte una organización del MEC de tipo centralista y con una elemental dinamización de sus ámbitos de cooperación intergubernamental, como veremos a continuación.¹¹

4. Las relaciones entre la AGE y las Comunidades Autónomas en el ámbito de la política cultural

A la salida del franquismo, cuando finalmente la política cultural democrática se constituye, su matriz centralista ha perdido toda legitimidad y todo el nuevo orden institucional se construye en torno al

11. Y progresivamente, y especialmente a partir de la victoria de la etapa de gobierno del Partido Popular, la promoción internacional de la cultura se fue orientando a proyectar la identidad española en los contenidos de sus políticas, especialmente sus relaciones con Latinoamérica (Marzo y Badia, 2006). No obstante, en este artículo no abordaremos específicamente esta dimensión de la política cultural, que requeriría una atención que por espacio no le podemos dedicar y que desborda el objetivo del este artículo.

consenso sobre la necesidad de la descentralización (Rubio Arostegui, 2008), que se produce de 1978 a 1984, en tan sólo siete años, más velozmente que para otros servicios públicos como la sanidad o la educación. Este proceso sería reflejo de la consciencia por parte del MEC de su falta de liderazgo y legitimidad en los primeros años de la democracia (Rubio Arostegui, 2008). A partir de entonces, el nivel autonómico se constituye en el centro de gravedad del sistema de la política cultural en España. Sin entrar a desarrollar este aspecto, que ya ha sido tratado en otras investigaciones (Rodríguez Morató y Rius Ull-demolins, 2012), se puede constatar que, en este contexto, las nuevas políticas culturales serán constitutivas, ya sea como una herramienta de afirmación y legitimación de las nuevas administraciones autonómicas y de la política nacionalista, o como parte del *nation building* de las comunidades autónomas con identidad nacional diferenciada (Villarroya, 2012b; Zallo, 2011).

Ciertamente, la relación en materia cultural entre las CCAA y el MEC no ha seguido una pauta estable ni homogénea. Al contrario, ha habido diferentes etapas con diferentes niveles de articulación y un diferente nivel de conflictividad en relación con las Comunidades Autónomas. Podemos dividir las etapas de desarrollo de las políticas culturales autonómicas del siguiente modo:

a) Una primera etapa, que Bouzada llama “de construcción nacional”, en la que se produce la transferencia de competencias culturales del MEC a las CCAA y en la que hay un enfrentamiento entre administraciones públicas, al reivindicar las CCAA de las nacionalidades históricas la desaparición del MEC o al menos una ausencia de intervención en las mismas (Bouzada, 2007). En esta etapa, según Fossas, al margen de la cooperación en razón de los traspasos, prácticamente no hubo colaboración, ni para el fomento y el desarrollo del patrimonio cultural común, ni tampoco horizontal. Dicha dinámica se estableció, en buena parte, porque el Estado no facilitó la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas prevista en el 149.2 de la CE (Fossas, 1998).

b) Una segunda etapa, desde mediados de los ochenta hasta entrada la década de los noventa, en la que se produce una gerencialización de la política cultural autonómica (Giner, Flaquer y Busquet, 1996) y en la que el énfasis se pone de forma creciente en la construcción de grandes infraestructuras y en la promoción de las industrias culturales. En este período, excepto algunos casos conflictivos (como los “papeles de Salamanca”), las relaciones entre el MEC y las CCAA se establecerán en base a la cooperación en los aspectos instrumen-

tales de la cultura, pero raramente en las concepciones de fondo. Y se constituirá un patrón de relación en el que las CCAA aceptan una participación del MEC sin que por ello dicho organismo ejerza un rol coordinador ni menos estructurante del sistema.

c) Finalmente, una tercera etapa, en la que nos encontramos y en la que se combina una crisis de la política cultural tradicional junto con un incremento de las tensiones entre la AGE y las CCAA, lo que conlleva una desarticulación y una conflictividad crecientes del sistema, especialmente con Cataluña.

Por otro lado, desde el inicio del Estado de las autonomías hasta la actualidad ha habido un proceso por el que el desarrollo de la política cultural en cada CA tuvo características diferenciadas e idiosincráticas dependientes en gran medida de dos factores: a) En función de los rasgos identitarios diferenciados y del reconocimiento constitucional y estatutario que se le diera y b) De la mayor o menor presencia de grupos profesionales de la cultura y de las industrias culturales (Lage, Losada y Gómez, 2012; Pérez Yruela y A. Vives, 2012; Rius Ulldemolins, Rodríguez Morató y Martínez Illa, 2012). En este sentido, hay niveles de consenso o conflicto muy diferenciados entre las distintas CCAA en el desarrollo de las políticas culturales. En líneas generales, podemos establecer dos grupos: en uno estarían Cataluña y en menor medida Euskadi, y la tónica general es de conflicto permanente, con la excepción de algunos momentos concretos de colaboración, como durante la etapa del ministro de Cultura Jorge Semprún y en la primera época del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero. En otro grupo se encuentran el resto de CCAA, entre las cuales sin embargo podríamos establecer niveles diferenciados de consenso y conflicto con relación a los elementos identitarios en juego dentro de la política cultural¹² y en lo referido a la proximidad política y administrativa respecto de la AGE. Por ejemplo, en el caso de Andalucía se produce un alto nivel de imitación (isomorfismo mimético) entre el MEC y la CA. El gobierno de la comunidad andaluza reproduce el organigrama del Ministerio y hay un contacto fluido entre las dos administraciones. Ello viene facilitado por el contacto orgánico del PSOE y la movilidad de altos cargos de la Junta de Andalucía al Ministerio. Es el caso de Carmen Calvo, ministra

12. En general el nivel de conflictividad con el MEC de las que no fueron denominadas históricas (País Vasco, Cataluña y Galicia) es mucho menor. Sin embargo, en algunas CCAA como el País Valenciano existen rasgos identitarios propios que dividen a los actores implicados en la política cultural autonómica y pueden conllevar, al menos potencialmente, conflictos con dicho Ministerio (Hernández i Martí y Albert Rodrigo, 2012).

de Cultura de 2004 a 2007, que previamente había sido ocho años consejera de Cultura de la CA de Andalucía (1996-2004).

Pero el conflicto se establece en aquellos territorios, como Cataluña, que persiguen construir un sistema nacional de cultura y que, como establece su Estatuto de autonomía (EAC), deberían actuar como el actor central del sistema.¹³ El Estatuto de 1979 atribuía a la CA competencia exclusiva sobre los ámbitos culturales que el artículo 149.1.28 CE no reserva al Estado y establecía asimismo una facultad exclusiva genérica sobre cultura. El Estatuto de 2006 pretendió especificar sus atribuciones en el sector para defenderla de lo que se había interpretado como intentos de invasión competencial de la AGE en ámbitos como la promoción cultural de las industrias culturales, las artes escénico-musicales y visuales, así como la promoción internacional. Sin embargo, el TC, aun reconociendo la constitucionalidad de la competencia exclusiva, entendió que ello no impide la intervención del Estado en estas materias, ni tampoco altera la competencia de la AGE en las relaciones internacionales. Por lo tanto, podemos decir que ni el EAC del 2006 ni la interpretación del TC sobre el repartimiento competencial aportan novedades significativas respecto al Estatuto aprobado en 1979 (Carrasco Nualart, 2010).

Uno de los reproches a la actuación de la AGE en cultura por parte de la CA de Cataluña es su falta de lealtad institucional y su incumplimiento del artículo 127.3 del EAC de 2006, que establece que “las actuaciones que haga el Estado en Cataluña en materia de inversión cultural en bienes y equipamientos culturales requieren el acuerdo previo con la Generalitat”.¹⁴ Por el contrario, el MEC lleva a cabo relaciones directas con los municipios, especialmente con las administraciones de las grandes ciudades o las capitales de provincia, sin consultar con el poder autonómico, que es el titular de la competencia. En este caso, el grado de relación entre el municipio y el MEC depende de la capacidad de *lobbying* de los representantes políticos de la ciudad, ya sea del alcalde o bien del diputado provincial en el Congreso de los Diputados. Es el caso, por ejemplo, de Lleida, que a partir de su representante

13. En Cataluña, no obstante, deben destacarse durante los años ochenta y noventa los problemas de articulación con los municipios, especialmente aquellos del área metropolitana en manos del Partido de los Socialistas de Catalunya, que desarrollan una forma de política cultural alternativa y de contrapoder al Departamento de Cultura a partir de la Diputación de Barcelona (Martínez y Rius, 2012).

14. Sin embargo, la sentencia del Tribunal Constitucional interpreta este “acuerdo previo de la Generalitat” solamente como un intento de estar de acuerdo y no como una obligación (Carrasco Nualart, 2010).

provincial en el Congreso consiguió una enmienda a los presupuestos para la financiación de su red de bibliotecas.¹⁵ Sin embargo, desde el punto de vista de las CCAA que quieren establecer una gobernanza del sistema cultural como Cataluña, esta dinámica resulta una transgresión del marco fijado por la Constitución y el Estatuto y constituye una fuente de ineficiencias, al distribuir recursos sin contar con las necesidades ciudadanas o las características de las industrias culturales.

La coordinación entre MEC y CCAA que establece la Constitución sólo ha funcionado correctamente en ciertos niveles técnicos, por ejemplo en el ámbito del patrimonio, a través del Consejo de Patrimonio. Pero el Estado ha desarrollado, especialmente en los últimos años, muchas leyes que, bajo el pretexto de armonizar las acciones culturales de las CCAA, han sido vistas por parte de la CA de Cataluña como intentos de recentralizar competencias (Mascarell, 2012). Este tipo de desarrollo siempre ha levantado las resistencias en las comunidades autónomas históricas, y muchas de estas leyes han sido recurridas ante el Tribunal Constitucional (TC). En los años de definición del sistema cultural en España, de 1981 hasta 1998, de dieciséis recursos de inconstitucionalidad sobre normas referidas a cultura, la Generalitat de Cataluña presentó diez (de los cuales ocho fueron presentados en solitario y dos en colaboración con el Gobierno Vasco) y el resto de comunidades sólo presentaron uno. Como podemos ver, el nivel de conflictividad con relación a las competencias culturales ha sido muy elevado y muestra cómo la definición del sistema se ha jugado no sólo en los textos normativos que son sujetos a interpretaciones contradictorias, sino en función de las resoluciones que el TC ha ido dictando.

5. El Ministerio de Educación y Cultura y la coordinación de la política cultural

A pesar de que la coordinación cultural de las CCAA se estableció en la Constitución de 1978 (art. 149.2), el MEC no ha desarrollado esta tarea de forma efectiva hasta hace poco. La Conferencia Sectorial de Cultura (CSC)¹⁶ se reunió en escasas ocasiones con los gobiernos de Felipe González (se convocó por primer vez en Madrid en 1992, en

15. Entrevista al jefe del Área de Cultura del Ayuntamiento de Lleida, 2011.

16. En 1992 (Ley 30/1992) se constituyó la Conferencia Sectorial de Cultura. El órgano, compuesto por el ministro de Cultura y consejeros autonómicos, está a cargo de propiciar la colaboración y coordinación entre el la Administración general del Estado y las

1993 en Valencia y otra vez en Madrid en 1994 y 1995). Durante las dos legislaturas de gobierno de José María Aznar no se reunió ninguna vez, evidenciando la falta de interés del MEC en desarrollar este mandato constitucional y el alto nivel de conflictividad durante esta etapa, especialmente con la CA de Cataluña. Uno de estos enfrentamientos fue a raíz de los llamados “papeles de Salamanca”,¹⁷ un conflicto muy politizado que se inició en 1995 y continuó sin resolución hasta 2006, perturbando las relaciones entre el MEC y el Departamento de Cultura.

Es a partir del retorno al poder del Partido Socialista, con el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, que se volverá a recuperar la CSC como mecanismo de cooperación cultural, redactando para ello un reglamento que se aprobó en el año 2005. El punto c) de dicho reglamento especifica que será función de la CSC: “Articular la cooperación entre la Administración general del Estado y las Comunidades Autónomas, particularmente en lo relativo a la definición de las grandes líneas de la política cultural, tanto interior como exterior, a nivel nacional, y en especial las conmemoraciones históricas y los grandes acontecimientos, así como a las acciones de ámbito nacional en cumplimiento de las previsiones constitucionales sobre el servicio de la cultura como deber y atribución esencial del Estado y sobre la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas, con especial atención a los trabajos de los órganos colegiados de cooperación en materia cultural.” Con ello se intentaba dar respuesta a las críticas por el “sesgo identitario nacionalista español” de las conmemoraciones

Comunidades Autónomas en materia cultural. Por lo tanto, se le supone un rol central en la coordinación del sector cultural en el país.

17. Por los “papeles de Salamanca” hacemos referencia a los documentos incautados por el régimen franquista a partir de 1939 a las administraciones públicas, partidos políticos, sindicatos o particulares en Cataluña y trasladados a Salamanca para su análisis con fines represivos. Desde inicios de la transición los representantes políticos catalanes han pedido repetidamente el retorno, una vez copiada, de la documentación a sus legítimos propietarios o al Archivo Nacional de Cataluña. En respuesta a estas peticiones, finalmente el 1995 el Consejo de Ministros del Gobierno central resolvió devolver la documentación a Cataluña. No obstante, esta resolución se incumplió por presiones políticas que veían en el retorno de la documentación una cesión al nacionalismo catalán, produciendo así un intenso enfrentamiento entre el MEC y el Departamento de Cultura. Hasta 2006, y después de una intensa campaña de la sociedad civil catalana, no comenzó el proceso de devolución de los documentos incautados y hasta la actualidad no se ha restituido completamente toda la documentación, convirtiéndose en un factor de conflicto político-identitario permanente entre las dos administraciones, sin que se haya podido acordar un criterio archivístico común sobre lo que se debe retornar (Andreu Daufí y Campos González, 2002).

históricas o las campañas de promoción cultural exterior durante la etapa del gobierno Aznar (Marzo, 2004).

A partir de 2004 y durante las dos legislaturas socialistas la CSC se reunirá dos veces por año regularmente, cumpliendo, como hemos dicho, el precepto constitucional. No obstante, desde la CA de Cataluña se interpreta que se hace una lectura sesgadamente centralista de este órgano: su convocatoria, la definición del orden del día, su presidencia,¹⁸ así como la redacción de las actas, corresponde al MEC y no a las CCAA. Por otra parte, refleja una dinámica de “café para todos”, ya que participan todas las CCAA y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin establecer distinciones en relación con las comunidades con identidad cultural diferenciada.

Uno de los elementos de conflicto, por ejemplo, fue la elección de los representantes de las Comunidades Autónomas en la delegación española ante los Consejos de Ministros de Cultura de la Unión Europea, los cuales se eligieron por peso demográfico inverso, es decir, en primer lugar Ceuta, Melilla, Cantabria, etc., dejando así una CA como Cataluña, de mayor peso poblacional, sin representación directa hasta el final del periodo (Ministerio de Cultura, 2008a). En otra ocasión, en el año 2008 se planteó en la CSC formar una comisión para organizar las actuaciones del Año Europeo del Diálogo Intercultural. Esta comisión debía velar para facilitar la aplicación de los objetivos “establecidos en la convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales” (Ministerio de Cultura, 2008b). Y para elegir la composición de la misma se realizó una votación en la que fueron elegidas Ceuta, Melilla y Andalucía y no Cataluña o País Vasco, que fueron las que menos votos recibieron, desaprovechando una vez más la ocasión para reconocer y difundir la pluriculturalidad interna del Estado español.

En este sentido, para los responsables de la política cultural catalana, además de ser reuniones muy protocolarias y poco útiles, vulneran la idea de un Estado descentralizado en el que en estas comunidades el papel central lo ocupa la administración autonómica, y deberían establecerse mecanismos de relación bilateral: “En la práctica la Conferencia Sectorial de Cultura no sirve de nada, porque no decide nada y al final si intentas decidir algo es bilateralmente. A ver, es mejor que exista a que no exista y de hecho para el Ministerio es una

18. Exceptuando la vicepresidencia segunda, que corresponde de forma rotatoria a las comunidades y ciudades autónomas. Se trata de una fórmula organizativa que como vemos consagra la política del “café para todos” en la política cultural.

obligación, coordinar las autonomías. [...] Sin embargo, las reuniones eran muy protocolarias, con poco nivel técnico y poca voluntad para construir o modernizar una cooperación cultural entre autonomías. No se si porque los acuerdos son muy difíciles, con diecinueve consejeros de rasgos muy diferentes, o porque el Ministerio no se creía la utilidad de la reunión más allá de las formalidades” (Lluís Noguera, exsecretario general del Departamento de Cultura de la Generalitat de Catalunya, 2008-2011).

Además, dos de las peticiones realizadas desde Cataluña en cuanto a las relaciones entre el MEC y el Departamento de Cultura, que son la asimetría y la promoción de la cultura catalana, nunca han sido atendidas. La petición de asimetría, justificada por la identidad propia y el peso de la industria cultural de Cataluña, ha obtenido respuesta sólo en ocasiones, mediante la mayor presencia en comisiones de adjudicación de ayudas, pero ello nunca ha sido reconocido de modo abierto y permanente, sino de forma eufemizada.¹⁹ Con relación a la promoción exterior de la cultura catalana, el Departamento de Cultura solicitó en 2002 la colaboración de la AGE en el Institut Ramon Llull (IRLL), una petición que a pesar de estar prevista nunca se materializó (Institut Ramon Llull, 2004: 110). Asimismo, el consejero de Cultura requirió al MEC poder participar en las acciones de promoción exterior, otra demanda que nunca se atendió. Por el contrario, en la CSC se aprobó la participación de los representantes de las CCAA en la comisión de promoción de la Marca España, reflejando una vez más la pasividad en la promoción de las culturas de las minorías nacionales y la instrumentalización creciente de la cultura en un sentido centralizador y identitario español.²⁰ Uno de los puntos flacos de este intento de cooperación, entendida como un sistema en el que el MEC ocupa un lugar central, es precisamente su debilidad como actor tanto a nivel material como organizativo y simbólico. El MEC dedica una parte pequeña de su presupuesto a la cooperación cultural en el territorio y esta se ha dirigido principalmente a los ámbitos en los que tiene competencia (patrimonio) y, en mucha menor medida, a ámbitos en los que no tiene jurisdicción

19. Por ejemplo, se establece la presencia de las CCAA con Estatutos de autonomía más antiguos, que son País Vasco y Cataluña, con textos aprobados en 1979 (Acuerdos de la CSC de 22-02-2010), o las CCAA con más solicitudes en la convocatoria anterior (Acuerdos de la CSC de 22-11-2010).

20. Cf. Acuerdos adoptados en la XIX Reunión del Pleno de la Conferencia Sectorial de Cultura. Mérida, 3 de diciembre de 2012.

pero que han sido históricamente centrales para la política cultural (artes visuales, artes escénicas o música). En efecto, entre 2004 y 2006 dedicaba un 55% de su presupuesto a la conservación del patrimonio en las subvenciones nominativas a las CCAA; en cambio, a las artes mencionadas les destinaba menos de un 10% (Simon, 2006). Por otra parte, en cuanto a los equipamientos culturales, las investigaciones llevadas a cabo muestran que la fórmula generalizada de titularidad estatal y gestión autonómica ha conllevado que las CCAA interpreten que el MEC ha “abandonado” a estas a su suerte, al no invertir en el mantenimiento de los edificios ni participar en la definición de líneas estratégicas de estos equipamientos, a pesar de contar con representación en el patronato (Rius Ulldemolins, Rodríguez Morató y Martínez Illa, 2012).

Finalmente, el reformismo ministerial de la última etapa de Zapatero a partir de la CSC no pudo o no comprendió que *de facto* la propia estructura del MEC, organizada de forma clásica a imagen y semejanza del caso francés y sin capacidad de interlocución o presencia en el territorio, es de hecho inadecuada. Tal como afirma Négrier, “el Ministerio de la Cultura continua marcado por una herencia centralista en un contexto fuertemente descentralizado. Su organización interna refleja el espíritu de un departamento generalista, fundado sobre direcciones temáticas y sectoriales, en el momento en el que la finalidad de su intervención ha llegado a ser, a partir de la descentralización, más transversal” (Négrier, 2007: 165). Ello se puede observar en la debilidad de la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, que, creada en 1985 para cumplir el mandato constitucional de coordinación de las CCAA (Real Decreto 565/1985), ocupa siempre una posición marginal en el organigrama, a la vez que las direcciones sectoriales tienen sus propias estrategias territoriales. Significativamente, a partir de 2008 (Real Decreto 1132/2008), se crea la Dirección General de Política e Industrias Culturales, suprimiendo la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural (cuyas funciones pasarán a ser desarrolladas por la Secretaría General Técnica). Se relega así de forma simbólica la función de coordinación de las CCAA a un segundo lugar. Asimismo, se promueve el desarrollo económico de la cultura y de su proyección exterior, ámbitos en que la AGE pretende asumir un rol central y decisivo que refuerza su posición respecto a las CCAA (Zallo, 2011).

6. La distribución territorial de los presupuestos de cultura y la cooperación en las instituciones culturales en la CA de Cataluña

En las memorias del MEC no existe una territorialización del gasto cultural, en cierta medida a causa de que es un aspecto de su actuación que siempre ha sido polémico desde el punto de vista metodológico y político. No obstante, desde los años noventa se han venido realizando estudios por parte del Departamento de Cultura del gobierno de Cataluña para demostrar que gran parte del gasto cultural permanece en Madrid y que una parte mucho menor con relación a su peso demográfico, económico y cultural respecto al conjunto de España llega a la CA de Cataluña (Cubebes, 1993). Según datos presupuestarios de la AGE elaborados para esta investigación, el gasto del MEC se encuentra claramente centralizado en las grandes instituciones culturales de Madrid. Si en 2009 el presupuesto de cultura era de 355,6 millones de euros, de estos más de la mitad (179,6 millones de euros) se destinaban a las instituciones culturales de la capital del Estado, especialmente al Museo del Prado (58,8 millones de euros), la Biblioteca Nacional (52,9 millones de euros) y el MNCARS (46,7 millones de euros). Por el contrario, los gastos dedicados a las grandes instituciones de Barcelona representan sólo el 12,8% del total, unos 26,5 millones de euros (Ministerio de Economía y Hacienda, 2009). Estos se concentran en tres equipamientos culturales en los cuales el Ministerio está presente en el patronato: 13,3 millones de euros para el Gran Teatre del Liceu, 4 para el Museu Nacional d'Art de Catalunya y 2 para el Museu d'Art Contemporani de Barcelona (ibídem).

Además de la concentración del gasto en las transferencias hacia grandes instituciones culturales de la capital del Estado, según los datos de un estudio del Departamento de Cultura (2006) respecto al periodo 2004-2006 podemos también identificar una gran centralización del mismo en Madrid: de media, la Comunidad de Madrid concentra un 42,6% del gasto, y la acción cultural exterior y las organizaciones del sector estatales, un 12,5%. Por el contrario, Cataluña recibe un 8,9%, y las quince CCAA restantes sólo absorben un 36% del total del presupuesto estatal. Es decir, el repartimiento del gasto cultural no se acomoda a un criterio demográfico. Tampoco sigue otro criterio que podría guiar la distribución del gasto cultural: la concentración de los sectores culturales en España. Por ejemplo, se calcula que Cataluña concentra el 22% de los empleos de las artes gráficas, el 21% de la industria editorial, el 23% de los de las actividades de creación

artística y de espectáculos, según la clasificación de la Seguridad Social (Méndez *et al.*, 2012). Es decir, el MEC no parece poseer una pauta de distribución territorial del gasto cultural que responda a objetivos democratizadores (sobre la base de la población usuaria) o a objetivos de promoción (sobre la base de la distribución de las industrias culturales), sino que parece responder a unos objetivos constitutivos y clientelares. Es decir, dicho esquema buscaría dirigirse a la legitimación del poder público (de ahí su concentración en los grandes equipamientos de la capital) y al establecimiento de relaciones de poder y dependencia respecto a las CCAA afines, contradiciendo así su función de coordinación de las políticas culturales autonómicas.

La crisis económica iniciada en 2008, que ha comportado una importante reducción de los presupuestos públicos desde entonces, ha tensionado aún más las relaciones respecto a las autonomías. Si bien, como hemos mencionado, en los inicios del desarrollo del Estado de las autonomías algunas comunidades como la CA de Cataluña, rehusaban las ayudas del MEC, argumentando que éste debía desaparecer o en todo caso no debía intervenir debido a su exclusividad competencial, esta orientación fue perdiendo peso con el tiempo. Ya en la última etapa de los gobiernos de CiU, y en especial con los dos gobiernos tripartitos (2003-2010), se fue produciendo una paulatina integración en los órganos de gobierno de los grandes equipamientos culturales de Barcelona. Así, hubo una integración formal en los consorcios públicos como el Gran Teatre del Liceu en 1994,²¹ el Museu Nacional d'Art de Catalunya (MNAC) el 2005²² y el Museu d'Art Contemporani de Barcelona (MACBA) el 2007²³ o en los patronatos de fundaciones como la Joan Miró o la del Teatre Lliure, o bien se optó por subvenciones nominativas regularmente otorgadas, como es el caso de la Fundació Antoni Tàpies o el Mercat de les Flors. Asimismo, en el caso del Teatre Lliure se había firmado un contrato programa que vinculaba un programa de objetivo con las aportaciones de cada administración pública, incluido el MEC (Rubio y Rius, 2012).

21. Generalitat de Catalunya, Decreto 208/1994, de 28 de junio de 1994, sobre los Estatutos del Gran Teatre del Liceu. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, nº 1931, págs. 5.485-5.487.

22. Acuerdo del 22 de febrero de 2005, del Gobierno de la Generalitat de Catalunya, por el que se aprueban los Estatutos del Museu Nacional d'Art de Catalunya.

23. Generalitat de Catalunya, Decreto 146/2008, de 22 de julio, de modificación de los Estatutos del Consorcio Museu d'Art Contemporani de Barcelona. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, nº 5181, págs. 58.462-58.472.

En este sentido, en los años noventa fue logrando consenso en Cataluña la idea de que los grandes equipamientos difícilmente ganarían peso y prestigio estatal e internacional sin la participación del MEC. Asimismo, esto también significaba un cierto reconocimiento de la idea de bicapitalidad cultural en España, formulada por Pasqual Maragall ya en sus tiempos de alcalde de la capital catalana (Mascarell, 2005). Estas integraciones del MEC comportaban también unos compromisos financieros que se fijaron en los estatutos de cada institución: el 37,5% para el Liceu, el 33% para el MACBA y el 30% en el MNAC, cosa que refleja así una falta de criterio general y estable en la cooperación entre la AGE y la CA. Y, a excepción del Gran Teatre del Liceu, su participación era minoritaria (en ningún caso mayor que la suma del resto de administraciones catalanas titulares) y no se establecían unos objetivos comunes, producto de los planes de gobierno a partir de un contrato programa, sino que todo era fruto de la negociación con los responsables políticos del momento y del sector implicado (Rubio y Rius, 2012).²⁴

Ciertamente, en los últimos años todas las grandes instituciones del Estado español han sufrido grandes reducciones de las aportaciones del MEC, en ocasiones hasta del 50% de lo aportado en 2013 respecto a cuatro años antes. No obstante, y a pesar de las declaraciones de los responsables del Ministerio, la reducción no ha sido igual para todos. Por ello desde la CA de Cataluña se ha expresado la indignación frente a esta reducción (Cercle de Cultura, 2012), muy superior en las instituciones catalanas respecto a las madrileñas, concretamente en un 22,4%. Una reducción que además viene a incrementar la diferencia entre Madrid y Cataluña a este respecto, al aportar a las seis grandes instituciones de Madrid 114,8 millones de euros y a las ocho grandes instituciones catalanas solamente 10,9 millones, es decir, una proporción de 10 a 1 que sólo se justifica por una concepción subyacente netamente centralista de la política cultural.²⁵ En consecuencia, se ha

24. Este rechazo a la integración del Ministerio de Cultura en las grandes instituciones culturales de Cataluña ha sido interpretada como producto de la resistencia de los gobiernos autonómicos a su integración, un factor que sin duda tuvo su papel explicativo hasta inicios el 2003, cuando se forma el primer gobierno de izquierdas del tripartito. Pero al contrario también existen reticencias al establecimiento de unas relaciones consorciadas: a pesar de que el EAC de 1979 obligaba al Estado crear un Patronato e integrar a la CA de Cataluña a la gestión del Archivo de la Corona de Aragón, este no se constituye hasta 2006, es decir, 27 años más tarde (cf. Decreto 1267/2006).

25. Datos de elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado (2009 y 2013).

producido un consenso en el sector cultural catalán sobre que el MEC, a pesar de su integración en los patronatos, no considera estas instituciones culturales como propias ni se ha integrado en su gobernanza, puesto que no ha negociado estas reducciones con el Departamento de Cultura ni con las propias gerencias de las instituciones. Esta reducción de las aportaciones, según el consejero de Cultura, Ferran Mascarell, implica “una salida del Ministerio del sistema cultural catalán que obliga a replantear la gobernanza de las grandes instituciones culturales”.²⁶ Un escenario de conflicto que retrotraería al nivel de enfrentamiento anterior a los años dos mil, con el agravante de que se habrían denunciado los acuerdos y se habría roto así la confianza entre las administraciones públicas.

7. Conclusiones

Los estudios de política comparada han dedicado reiterados esfuerzos a caracterizar el Estado de las autonomías, destacando sus semejanzas y su singularidad frente a los modelos federales. Menos atención había recibido hasta ahora el análisis de su dimensión cultural, a pesar de que representa una de las dimensiones importantes para el reconocimiento y la integración de las minorías nacionales presentes en el Estado español. Ciertamente, todos los estudios de política cultural han destacado la profundidad del proceso descentralizador y la relevancia de las autonomías en el sistema cultural (Rodríguez Morató, Bouzada y Ariño, 2005). Las valoraciones del resultado de esta configuración han sido diversas en función de las perspectivas: algunos autores han criticado la falta de articulación del sistema por parte del MEC (Rubio Arostegui, 2008), la falta de voluntad de cooperación por parte de las autonomías, especialmente aquellas inmersas en procesos de *nation building* (Bouzada, 2007), otros han destacado el equilibrio entre diferenciación y estandarización, mientras que otros han subrayado la adecuación del marco autonómico para el desarrollo de una política cultural más participativa y adaptada a las sinergias culturales territoriales frente a un centralismo inadecuado a la globalización (Zallo, 2011). Sin embargo, entendemos que estas interpretaciones no han analizado con suficiente profundidad las relaciones entre la AGE y las CA –especialmente aquellas que, como Cataluña, han desarrollado

un proyecto de política cultural autocentrado—, que nos permitirían caracterizar con precisión el carácter de las relaciones de gobierno multinivel.

La pregunta de si España es un estado cuasifederal en política cultural, entendemos que no tiene una respuesta binaria ni estable sino que se debe contestar de forma diferente según la dimensión del federalismo que tomemos en consideración. El más favorable sin duda es el nivel de descentralización de la política cultural, pero aún así ello merece dos matizaciones importantes: 1) A diferencia de algunos Estados federales, sigue existiendo una AGE con importantes recursos y una importante centralización de las grandes infraestructuras en la capital, lo que le sitúa como continuador y garante de un esquema del Estado heredero del Estado absolutista y centralista e inspirado por el modelo francés intervencionista y promotor de la identidad nacional. 2) Asimismo, en la CE y especialmente en su interpretación reciente producto de la sentencias sobre el EAC de 2010, el Estado se reserva el derecho a legislar sobre todos los ámbitos de la cultura, especialmente en los ámbitos de regulación y promoción de las industrias culturales, los derechos de autor y los medios de comunicación, así como en la promoción exterior de la cultura, elementos cada vez más estratégicos en la política cultural actual.

Respecto al nivel de reconocimiento cultural del pluralismo nacional, este ha sido desarrollado *de facto* en las comunidades autónomas con identidad nacional diferenciada, como es el caso de Cataluña. Esta CA ha podido desarrollar instrumentos de política cultural singulares (aunque similares a otros países como Canadá o Reino Unido) como agencias de promoción de las industrias culturales, protección y regulación lingüística, consejos de las artes o grandes instituciones culturales. Pero en pocos casos estas instituciones culturales han recibido reconocimiento, financiación o trato diferencial por parte de la AGE, a diferencia de otros Estados federales o descentralizados, como Canadá, donde el gobierno federal reconoce y financia regularmente estas instituciones. Y, cuando lo han recibido, ello ha sido a un nivel muy inferior a las instituciones culturales de titularidad estatal y representantes y promotoras de la identidad nacional y cultural mayoritaria, de raíz castellana.

Por otra parte, ni en la acción interna ni aún menos en la promoción exterior la AGE ha planificado ni ejecutado (ni tan solo debatido) una actuación a favor de la protección y promoción de las culturas de las naciones subestatales, ni ha favorecido su participación en el nivel central de la administración. Cuando ha articulado

mecanismos de coordinación como la CSC, se ha establecido una dinámica gestionada a nivel central, políticamente consultiva y estrictamente simétrica entre las diecisiete CCAA y las dos ciudades autónomas. Esta configuración institucional se ha generado precisamente para negar una relación asimétrica y bilateral en política cultural entre la AGE y las CCAA fundamentada en la condición de nacionalidad histórica con cultura propia que reconocen la CE y los Estatutos de autonomía.

Más allá de la simetría, la AGE no se corresponde con un gobierno federal coordinador entre las partes federadas o representante de la diversidad nacional y cultural existente. El MEC se fundó a partir del modelo centroeuropeo (y más específicamente francés) de ministerio centralizado, controlado políticamente y orientado a la promoción sectorial de la cultural y no como una agencia cultural independiente (de tipo *arm's length*) o ente coordinador de un Estado federal o descentralizado. Además, el MEC ha interpretado crecientemente su papel como el de un órgano central que establece las normas básicas, en que las CA ejercen de gestores, adaptándolas a las particularidades territoriales.²⁷ Puede decirse sin lugar a dudas que la interpretación que se ha llevado a cabo crecientemente es la de un Estado central que descentraliza, pero ni mucho menos reconoce a las CCAA con personalidad histórica un estatus de igual. Podemos decir que si había una concepción federal en política cultural, esta no es un federalismo plurinacional y asimétrico, sino que, al contrario, ha evolucionado hacia una concepción de federalismo "cooperativo" y simétrico que actúa *de facto* a favor de una recentralización.

Tampoco enfoca su actuación al establecimiento de mecanismos de cooperación horizontal entre CCAA. Ni el MEC ni tampoco ningún otro organismo dependiente de la AGE han establecido en

27. Por ejemplo, en una de las principales áreas de actuación de la política cultural, el patrimonio cultural, el apartado 149.1 de la CE ciñe las competencias de la AGE a la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación" y a los "archivos de titularidad estatal". Sin embargo, la previsión de actuaciones del MEC para la legislatura prevé implementar ocho planes nacionales en relación con el patrimonio: Plan Nacional de Educación y Patrimonio, Plan Nacional de Catedrales, Plan Nacional de Patrimonio Industrial, Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos, Plan Nacional de Conservación Preventiva, Plan Nacional de Arquitectura Defensiva, Plan Nacional de Paisajes Culturales, Plan Nacional del Patrimonio Inmaterial. Algunos de estos planes desarrollan las mencionadas competencias, pero otros, como la protección del patrimonio inmaterial, claramente exceden la protección a la exportación y la expoliación, al tratarse de elementos no materiales ni comercializables (Ministerio de Educación y Cultura, 2012).

sus más de treinta años de existencia democrática ningún organismo de promoción de las culturas de las naciones minoritarias, ni de sus lenguas ni de sus creaciones culturales o artísticas. Ni tampoco ha considerado los organismos que promueven estas culturas y lenguas (academias de la lengua como el Institut d'Estudis Catalans, institutos de promoción exterior como el Institut Ramon Llull) parte de su política cultural. Como tampoco, de modo opuesto, ha considerado la participación de las autonomías en la gestión de las políticas o las instituciones culturales de titularidad estatal. En cambio, las ha concebido como un escaparate de su actuación y una forma de legitimación de su existencia en un contexto de descentralización (Rubio Arostegui, 2008) y, de forma creciente, como un recurso para el desarrollo económico y una herramienta de promoción nacional e internacional de la cultura española.

A las mencionadas tensiones por la distribución de los fondos económicos del MEC y por su contribución en las grandes instituciones culturales, se añade el nuevo escenario de relaciones entre la AGE y la CA que establece la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el EAC de 2006. Este pretendía "blindar" las competencias de la Generalitat catalana en cultura frente a las invasiones competenciales que se han producido desde el inicio de la democracia, a pesar de que el EAC determinaba la exclusividad de esta competencia (Fossas, 2010). Por el contrario, la sentencia del TC insiste en convertirla en una competencia en la que se produce una concurrencia total o un paralelismo competencial, germen de ineficiencias y conflictos.

Por otra parte, la sentencia del TC hace una interpretación también desfavorable del artículo 149.2. Este artículo establece para el Estado "el servicio de cultura como atribución esencial" y el deber de facilitar la "comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas". Este concepto, según la sentencia del TC, permite elaborar legislación básica unitaria, abriendo con ello una vía para la intervención de la AGE en la política cultural autonómica (Carrasco Nualart, 2010). Este cuadro de indefinición competencial, constitucional y estatutaria, es un factor opuesto a la federalización del Estado en materia cultural.

Por lo tanto, la evolución de los últimos años ha situado a la AGE y la CA de Cataluña en una espiral de confrontación y conflicto en el ámbito de las políticas culturales. Esta confrontación se inserta en el desarrollo actual de la dinámica de poder y la tensión etnonacional en el interior del Estado. Por lo tanto, en la misma se expresa asimismo la creciente hegemonía social y política que en Cataluña asume el

derecho a decidir²⁸ (manifestada en las urnas en noviembre de 2012), y, por otra parte, una tendencia recentralizadora por parte de la AGE y una identificación de la acción del MEC con los símbolos identitarios de la mayoría nacional.²⁹ En este contexto político, las relaciones entre los organismos encargados de ejecutar la política cultural en las dos administraciones públicas, el MEC y el Departamento de Cultura, se encuentran en sus niveles más bajos.

El proyecto centralizador y uniformizador desde el punto de vista político, educativo y cultural expresado por el ministro de Educación y Cultura³⁰ y la voluntad de promover internamente y externamente la cultura catalana de forma autónoma de la AGE del consejero de Cultura (Mascarell, 2011), en el marco de la ruptura de los pactos tan largamente negociados en las grandes instituciones, auguran a corto plazo un escenario de enfrentamiento. En definitiva, la idea que España es un estado cuasifederal en política cultural, con una dialéctica entre dinámicas de diferenciación y estandarización que no se imponen unas sobre las otras, tal como planteaban Bonet y Négrier (Bonet y Négrier, 2010), no ayuda a caracterizar la situación actual. No nos

28. En referencia al derecho de secesión, como indican distintos autores, es un elemento problemático para diversos Estados, que se figura en muchos casos como un riesgo de capacidad recentralizadora y que se niega a las entidades subnacionales en el marco constitucional de la mayor parte de las federaciones (Requejo, 2009) y de todos los países de la Unión Europea. En cambio, en muchos casos se reserva al conjunto del Estado central la delegación de esta capacidad. Sin embargo, Requejo señala los casos de Quebec y Etiopía, entre otras excepciones (Requejo, 2007: 58). En este sentido, cabe señalar el caso de Escocia como el de una salida negociada con el Reino Unido para resolver las limitaciones del marco legal existente.

29. Un claro ejemplo de ello es la voluntad de instrumentalizar la cultura, y especialmente la lengua castellana, como herramienta de promoción de la Marca España, tal y como plantea el Plan Estratégico de la Secretaría de Cultura 2012-2015 (2012). En palabras del actual secretario de Cultura: "España debe establecer un modelo cultural de Estado que facilite una estructura socialmente creativa [...] fomentando industrias creativas que se imbriquen dentro de una acción exterior que potencie una imagen de marca-país vinculada a la cultura en español y la explotación económica y comercial de la lengua castellana." Y ello se debe conseguir "desarrollando un marco de coordinación competencial en el desarrollo de las políticas culturales que transformen nuestro país fomentando entornos de red e intercambio cultural que trasciendan la fragmentación territorial que padecemos actualmente" (Lassalle, 2011). A diferencia de anteriores etapas, la cooperación multinivel y el intercambio cultural se plantea, por lo tanto, como herramienta de unificación cultural interna facilitadora de su proyección exterior y no como un mecanismo para favorecer el acceso territorial a la cultura o bien para la protección de la diversidad cultural y el diálogo intercultural.

30. Cf. "Wert quiere "españolizar" Cataluña. El ministro de Educación ratifica en el Congreso el interés del Gobierno por lograr que los alumnos catalanes "se sientan así tan orgullosos de ser españoles como de ser catalanes"." *El País*, 10 de octubre de 2012.

encontramos ante una tensión entre dos concepciones de corte cuasi-federal (aunque una más uniformizadora por parte de la AGE y otra más de carácter asimétrico en el caso de la CA de Cataluña) capaces de llegar a pactos, sino que en este momento actúan en el sistema de la política actual dos procesos de *nation building* opuestos, uno con un objetivo recentralizador y asimilacionista y otro constituyente y soberanista, que rompen *de facto* todo punto de encuentro. Por ello, en este momento las relaciones entre la AGE y la CA de Cataluña en materia cultural se han convertido en un choque de legitimidades y proyectos opuestos, y sólo un nuevo escenario político y constitucional posibilitaría de nuevo la cooperación.

Bibliografía

- AGRANOFF, Robert (1993). "Inter-governmental Politics and Policy: Building Federal Arrangements in Spain". *Regional Politics and Policy*, 3(2), 1-28.
- AJA, Eliseo (2007). *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Madrid: Alianza Editorial.
- ANDREU DAUFÍ, Jordi, y CAMPOS GONZÁLEZ, Isabel (2002). "El cas dels papers catalans a Salamanca: hem perdut els papers?". *Biblioteconomia i Documentació*, 9, 52-73.
- BARBIERI, Nicolás (2012). "Why Does Cultural Policy Change? Policy Discourse and Policy Subsystem: A Case Study of the Evolution of Cultural Policy in Catalonia". *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), 13-30.
- BONET, Lluís, y NÉGRIER, Emmanuel (2010). "Cultural Policy in Spain: Processes and Dialectics". *Cultural Trends*, 19(1), 41-52.
- BOUZADA, Xan (2007). "La gouvernance de la culture en Espagne". En: L. Bonet, y E. Négrier (Eds.), *La politique culturelle en Espagne*, Karthala, pp. 15-34.
- CARRASCO NUALART, Raimon (2010). "Competencia en materia de cultura". *Revista Catalana de Dret Públic, Extra. 1. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, 91-95.
- Cercle de Cultura (2012). *Declaració del Cercle "Contra una nova agressió a la cultura"*. Barcelona: Cercle de Cultura. Cercle d'Economia.
- COLOMER, Josep M. (1998). "The Spanish 'State of Autonomies': Non-Institutional Federalism". *West European Politics*, 21(4), 40-52.
- CONNOLLY, Mark Gerard (2011). "The 'Liverpool Model(s)': Cultural Planning, Liverpool and Capital of Culture 2008". *International Journal of Cultural Policy*, 1-20.
- CRAMERI, Kathryn (2008). *Catalonia: National Identity and Cultural Policy 1980-2003*. Cardiff: University of Wales Press.

- CUBELES, X. (ed.). (1993). *La distribució territorial de la despesa en inversions reals i transferències del Ministeri de Cultura (període 1989-1992)*. Barcelona: Centre d'Estudis de Planificació.
- DE BLAS GUERRERO, Andrés (1995). *Nacionalismos y naciones en Europa*. Madrid: Alianza Universidad.
- DEWEY, Patricia (2004). "From Arts Management to Cultural Administration". *International Journal of Arts Management*, 6(3), 13-22.
- DUBOIS, Vincent (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'intervention publique*. Paris: Belin.
- EVANS, G. (2003). "Hard-Branding the Cultural City – From Prado to Prada". *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(2), 417-440.
- FOSSAS, Enric (1998). "Cultura: competencia y colaboración". *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, 9, 125-140.
- (2010). "Competencia en materia de cultura. Comentario a la Sentencia 31/2010". *Revista Catalana de Dret Públic, Extra. 1. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*, 328-331.
- GATTINGER, Monica, y SAINT-PIERRE, Diane (2008). "Can National Cultural Policy Approaches Be Used for Sub-national Comparisons? An Analysis of the Québec and Ontario Experiences in Canada". *International Journal of Cultural Policy*, 14(3), 335-354.
- GELLNER, Ernest (1997). *Naciones y nacionalismo*. Madrid: Alianza Universidad.
- GINER, Salvador; FLAQUER, Lluís, y BUSQUET, Jordi (1996). *La cultura catalana: el sagrat i el profà*. Barcelona: Edicions 62.
- GRAU CREUS, M. (2000). "Spain: Incomplete Federalism". En: U. Wachendorfer-Schmidt (ed.), *Federalism and Political Performance*. London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, pp. 58-77.
- HERNÁNDEZ I MARTÍ, Gil-Manuel, y ALBERT RODRIGO, Maria (2012). "La dinámica general de la política cultural en el País Valenciano: posiciones, discursos y prácticas de los actores culturales valencianos". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 89-114.
- HOBBSAWM, Eric (1991). *Naciones y nacionalismo desde 1780*. Barcelona: Crítica.
- INSTITUT RAMON LLULL (2004). *Memòria IRL 2002-2003*. Barcelona: Institut Ramon Lull.
- KEDOURIE, Elie (1998). *Nationalism*. Massachusetts: Blackwell.
- LAGE, Xesús; LOSADA, Antón, y GÓMEZ, Marta (2012). "La política cultural en la comunidad autónoma gallega: de la dependencia a la autonomía". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 115-148.
- LASSALLE, José María (2011). "Goeconomía y cultura de Estado". *El País*, 17/03/2011.
- LEBOVICS, Herman (2000). *La misión de Malraux. Salvar la cultura francesa de las fábricas de sueños*. Buenos Aires: Eudeba.

- LÓPEZ AGUILAR, Juan F. (1999). "Canadá y España: una comparación desde un federalismo contractual". *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, 25, 7-36.
- MAIZ, Ramón, y LOSADA, Antón (2009). "La desfederalització a l'Estat de les Autonomies espanyol: els processos de recentralització i de resimetrització". En: F. Requejo, y K. Nagel (Eds.), *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, pp. 181-222.
- MARTÍNEZ, Santi, y RIUS, Joaquim (2012). "La política cultural de la Diputació de Barcelona. La influencia del contexto político institucional y de la articulación entre administraciones en el desarrollo de un modelo singular de cooperación cultural". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(1), 24-43.
- MARZO, Jorge Luis (2004). *Política cultural del Gobierno español en el exterior*. Barcelona. Disponible en: http://www.soymenos.net/politica_pp.pdf.
- MARZO, Jorge Luis, y BADIA, Tere (2006). *La política cultural en el Estado español (1985-2005)*. Barcelona. Consultable en: http://soymenos.net/politica_espanya.pdf.
- MASCARELL, Ferran (2005). *La cultura en la era de la incertidumbre*. Barcelona: Roca Editorial.
- (2011). "Compareixença del conseller de Cultura. 16 de febrer de 2011". Barcelona: Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya.
- (2012). "Compareixença de l'Honorable Conseller de Cultura Ferran Mascarell". *Comissió de Cultura del Parlament de Catalunya*, 11, 9-37.
- MENGER, Pierre-Michel (2010). *Cultural Policies in Europe. From a State to a City-centered Perspective on Cultural Generativity*. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies.
- MILLER, Toby, y YÚDICE, George (2004). *Política cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Ministerio de Cultura (2008a). *Acuerdos adoptados en la IX reunión del pleno de la Conferencia Sectorial de Cultura. Zaragoza, 14 de julio de 2008*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- (2008b). *Conferencia Sectorial de Cultura. Memoria de actividades 2007*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- (2012). *Anuario de estadísticas culturales*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Economía y Hacienda (2009). *Presupuestos generales del Estado 2009: Ministerio de Cultura*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio de Educación y Cultura (2012). *Plan Estratégico de la Secretaría de Cultura 2012-2015*. Madrid: Ministerio de Educación y Cultura.
- MOOMAS, Hans (2002). "City Branding: the Importance of Socio-cultural Goals", en: T. Hauben, M. Vermeulen y V. Paatueuw (eds.), *City Branding: Image Building and Building Images* (pp. 15-48). Rotterdam: NAI Uitgevers.

- MULCAHY, Kevin (1998). "Cultural Patronage in Comparative Perspective: Public Support for the Arts in France, Germany, Norway, and Canada". *Journal of Arts Management, Law and Society*, 27(4), 247-263.
- NÉGRIER, Emmanuel (2007). "La politique culturelle à l'épreuve de la diversité espagnole", en: L. Bonet, y E. Négrier (Eds.), *La politique culturelle en Espagne* (pp. 145-168). Paris: Éditions Karthala.
- PÉREZ YRUELA, Manuel, y A. VIVES, Pedro (2012). "La política cultural en Andalucía". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 65-88.
- PONGY, Mireille, y SAEZ, Guy (1994). *Politiques culturelles et régions en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos (2004). *La política cultural en España*. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- REQUEJO, Ferran (2007). "Federalisme, descentralització i pluralisme nacional. Teoria política i anàlisi comparada". *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 4, 35-68.
- (2009). "Descentralització i asimetries federals i regionals en la política comparada". En: F. Requejo, y K. Nagel (eds.), *Descentralització, asimetries i processos de resimetrització a Europa. Bèlgica, Regne Unit, Itàlia i Espanya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autònoms, pp. 9-24.
- RIUS ULLDEMOLINS, Joaquim; RODRÍGUEZ MORATÓ, Arturo, y MARTÍNEZ ILLA, Santi (2012). "El sistema de la política cultural en Cataluña: un proceso inacabado de articulación y racionalización". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 173-204.
- RIUS, Joaquim (2005). *Un nou paradigma de la política cultural. Estudi sociològic del cas Barcelona*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona – École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- RODRÍGUEZ MORATÓ, Arturo; BOUZADA, Xan, y ARIÑO, Antonio (2005). "La política cultural en España", en: J. A. Roche Cárcel, y M. Oliver Narbona (eds.), *Cultura y globalización. Entre el conflicto y el diálogo*. Sant Vicent del Raspeig: Publicaciones de la Universidad de Alicante, pp. 435-472.
- RODRÍGUEZ MORATÓ, Arturo, y RIUS ULLDEMOLINS, Joaquim (2012). "Presentación del monográfico sobre 'La política cultural en España: los sistemas autonómicos'". *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 11(3), 9-14.
- RUBIO AROSTEGUI, Juan Arturo (2003). *La política cultural del Estado en los gobiernos socialistas: 1982-1996*. Gijón: Trea.
- (2005). "La política cultural del Estado en los gobiernos populares (1996-2004): entre el ¿liberalismo? y el continuismo socialista". *Revista Sistema*, 187, 111-124.
- (2008). "Génesis, configuración y evolución de la política cultural del Estado a través del Ministerio de Cultura: 1977-2007". *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7(1), 55-70.

- RUBIO, Arturo, y RIUS, Joaquim (2012). "La modernización de la gestión pública de la cultura. Análisis comparado del caso de los equipamientos culturales de las comunidades autónomas de Cataluña y Madrid". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 8, 79-92.
- SASSATELLI, Mónica (2002). "Imagined Europe. The Shaping of a European Cultural Identity through EU Cultural Policy". *European Journal of Social Theory*, 5(4), 435-451.
- SCHUSTER, J. Mark (2002). "Sub-national Cultural Policy – Where the Action Is: Mapping State Cultural Policy in United States". *International Journal of Cultural Policy*, 8(2), 181-196.
- SIMON, Cristina (2006). *Subvencions i inversions nominatives en cultura als pressupostos generals de l'Estat. 2004-2006*. Barcelona: Departament de Cultura.
- URFALINO, Philippe (1996). *L'invention de la politique culturelle*. Paris: La Documentation Française.
- VILLARROYA, Anna (2012a). "Country Profile: Spain", en: ERICArts/Council of Europe (Ed.), *Compendium of Cultural Policies and Trends* (pp. 1-88). Bonn: ERICArts/Council of Europe.
- (2012b). "Cultural Policies and National Identity in Catalonia". *International Journal of Cultural Policy*, 18(1), 31-45.
- ZALLO, Ramon (2003). "Políticas culturales regionales en Europa: protagonismo de las regiones", en: E. Bustamante (ed.), *Hacia un nuevo sistema mundial de comunicación. Las industrias culturales en la era digital*. Barcelona: Gedisa, pp. 297-332.
- (2011). *Análisis comparativo y tendencias de las políticas culturales de España, Cataluña y el País Vasco*. Madrid: Fundación Alternativas.
- ZIMMER, Annette, y TOEPLER, Stefan (1999). "The Subsidized Muse: Government and the Arts in Western Europe and the United States". *Journal of Cultural Economics*, 23, 33-49.
- ZOLBERG, Vera L. (2007). "Los retos actuales de la política cultural: una nueva idea de comunidad", en: A. Rodríguez Morató (ed.), *La sociedad de la cultura*. Barcelona: Ariel, pp. 89-105.

RESUMEN

En los análisis de política cultural comparada, se ha destacado la evolución desde los años setenta hacia modelos descentralizados administrativamente y respetuosos o promotores de la pluralidad cultural e identitaria. España a menudo se ha caracterizado como un país ampliamente descentralizado, destacando su rica diversidad cultural y lingüística. También se ha señalado su carácter de Estado singular, a medio camino entre el Estado centralizado y el federal, calificándolo a veces como sistema cuasifederal. No obstante, en el ámbito de las políticas culturales, ¿es el Estado español cuasifederal? El artículo analizará como, a pesar del proceso de profunda descentralización en la gestión de las políticas culturales, los recientes desarrollos jurídicos y organizativos de la Administración general del Estado distan mucho de promover un Estado federal plurinacional y se orientan de forma creciente hacia la recentralización y la simetrización.

Palabras clave: política cultural; descentralización; federalismo; España; Cataluña; Estado de las Autonomías.

RESUM

En les anàlisis de política cultural comparada, des dels anys setanta s'ha destacat l'evolució cap a models descentralitzats administrativament i respectuosos o bé promotors de la pluralitat cultural i identitària. Espanya sovint s'ha caracteritzat com un país profundament descentralitzat, i se n'ha destacat la rica diversitat cultural i lingüística. També s'ha assenyalat el seu caràcter d'Estat singular, a mig camí entre l'Estat centralitzat i el federal, i de vegades se l'ha qualificat de sistema quasifederal. No obstant això, en l'àmbit de les polítiques culturals, és l'Estat espanyol quasifederal? L'article analitzarà com, a pesar del desenvolupament amplament descentralitzat de la gestió de les polítiques culturals, els recents processos jurídics i organitzatius de l'Administració general de l'Estat s'allunyen molt de promoure un Estat federal plurinacional i s'orienten de manera creixent cap a la recentralització i la simetrització.

Paraules clau: política cultural; descentralització; federalisme; Espanya; Catalunya; Estat de les Autonomies.

ABSTRACT

Right back from the 1970, comparative policy analyses have been emphasizing how cultural policy has moved towards models administratively decentralized and respectful with cultural plurality. Spain, often characterized as a widely decentralized country, has also been defined as a country of rich cultural and linguistic diversity. Its institutional structure, halfway between centralist and federal political system, has also been described as a quasi-federal system. However, from the cultural policy sector, can be said that Spain is a quasi-federal political system? In this article we argue that, despite the broadly decentralized management of cultural policies, Central Government's most recent legal and organizational processes are far from developing a plurinational federal system and are actually growingly oriented towards recentralization and symmetrisation.

Keywords: cultural policy; decentralization; federalism; Spain; Catalonia; State of Autonomies.