



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

LAS POLÍTICAS CULTURALES EN EUROPA: EL CASO ESPAÑOL

*Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales
y Estratégicos*

Documento de Trabajo (DT) N° 24/2004

07-05-2004



Las políticas culturales en Europa: el caso español

*Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales
y Estratégicos*

Resumen: Cultural Policies in Europe es un sistema de información “en línea” de datos y tendencias básicas sobre las políticas culturales en Europa. Se presenta en versión electrónica para facilitar la actualización y la accesibilidad de la información.

Cultural Policies in Europe es un proyecto transnacional promovido por el Secretariado del Consejo de Europa en asociación con el European Research Institute for Comparative Cultural Policy and the Arts (ERICarts), y realizado con el concurso de socios públicos y privados de toda Europa.

Los informes nacionales o country profiles deben ajustarse a una metodología y unos contenidos predeterminados por los editores del proyecto, permitiendo así una mejor comparación entre las diferentes políticas culturales y el contraste de éstas con las prioridades del Consejo de Europa en materia cultural: promoción de la identidad y la diversidad, apoyo a la creatividad y participación social en la vida cultural.

El Consejo de Europa recaba la colaboración de las Administraciones nacionales para la elaboración de los country profiles, y valora especialmente la aportación de los socios privados, por su independencia y capacidad de investigación.

Los informes han sido producidos y actualizados sobre todo por expertos independientes, por lo que no deben considerarse documentos oficiales de los ministerios nacionales, ni sus puntos de vista reflejan necesariamente las posiciones oficiales de los países miembros del Consejo.

El country profile o informe sobre la política cultural en España es fruto de un convenio entre el Ministerio de Cultura y la Fundación Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. El informe ha sido coordinado y editado por Jaime Otero, Investigador principal del área de Lengua y Cultura del Real Instituto Elcano, con la colaboración del siguiente grupo de expertos:

Santiago Alvarez, Universidad de Oviedo
Lluís Bonet, Universidad de Barcelona
Víctor Fernández Blanco, Universidad de Oviedo
Xavier Fina, Universidad Autónoma de Barcelona
Rubén Gutiérrez, Fundación Autor
Cristina Martín, Fundación Autor
Emmanuel Negrier, Universidad de Montpellier
Jesús Prieto, Universidad Nacional de Educación a Distancia
Pau Rausell, Universidad de Valencia
Ana Villaroya, Universidad de Barcelona
Juan Prieto, Universidad de Oviedo

CONTENIDOS

1. PERSPECTIVA HISTÓRICA: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS CULTURALES
2. COMPETENCIA, TOMA DE DECISIONES Y ADMINISTRACIÓN
 - 2.1. Estructura organizativa
 - 2.2. Descripción general del sistema
 - 2.3. Cooperación interministerial o intergubernamental
 - 2.4. Cooperación cultural internacional
3. OBJETIVOS GENERALES Y LÍNEAS DIRECTRICES DE LA POLÍTICA CULTURAL
 - 3.1. Principales elementos del modelo actual de política cultural
 - 3.2. Definición nacional de cultura
 - 3.3. Objetivos de la política cultural
4. ACTUALES CUESTIONES DE DEBATE Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA CULTURAL
 - 4.1. Prioridades de la política cultural en los últimos cinco años
 - 4.2. Debates y cuestiones políticas de reciente actualidad
5. PRINCIPAL NORMATIVA EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA
 - 5.1. Panorama general sobre las competencias en la toma de decisiones
 - 5.2. Marco jurídico referido a los artistas
 - 5.3. Industrias culturales
 - 5.4. Normativa en materia de derechos de autor
 - 5.5. Normativa sobre patrimonio cultural
 - 5.6. Incentivos legales para la inversión en el sector cultural
 - 5.7. Legislación sobre asociaciones y fundaciones
 - 5.8. Normativa legal sobre multilingüismo
 - 5.9. Garantías penales
6. FINANCIACIÓN DE LA CULTURA
 - 6.1. Panorama general
 - 6.2. Gasto público per capita en cultura
 - 6.3. Desglose del gasto público en cultura según el tipo de administración cultural
 - 6.4. Desglose del gasto público por sectores
7. INSTITUCIONES CULTURALES Y NUEVOS ACTORES
 - 7.1. Transferencias de responsabilidades públicas
 - 7.2. Estatus y función de las principales instituciones culturales
 - 7.3. Nuevos modelos de colaboración y asociación con el sector privado
8. APOYO A LA CREACIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN
 - 8.1. Ayudas directas e indirectas a los artistas
 - 8.2. Tendencias y cifras de participación
 - 8.3. Programas o iniciativas para promover la participación en la vida cultural
 - 8.4. El papel de las asociaciones y centros culturales sin ánimo de lucro
9. FUENTES Y ENLACES
 - 9.1. Documentos fundamentales sobre política cultural
 - 9.2. Enlaces en la red
 - 9.3. Datos para la base interactiva comparada

Este informe ha sido coordinado y editado por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos a partir de las aportaciones de Lluís Bonet y Ana Villarroya (Universitat de Barcelona), Pau Rausell (Universitat de Valencia), Emmanuel Négrier (CNRS/Universitat de Barcelona), Jesús Prieto (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Víctor Fernández, Juan Prieto and Santiago Alvarez (Universidad de Oviedo), Xavier Fina (Universitat Autònoma de Barcelona), Rubén Gutiérrez y Cristina Martín (Fundación Autor).

1. PERSPECTIVA HISTÓRICA: POLÍTICAS E INSTRUMENTOS CULTURALES

Las primeras intervenciones públicas en la vida cultural, más allá del mecenazgo de la Corona, se inician en España en el siglo XVIII. El espíritu ilustrado que rodea a los monarcas de la nueva dinastía borbónica inspira la puesta en marcha de grandes instituciones culturales (Reales Academias, Biblioteca Real y Teatro Real). Estas iniciativas se enmarcan en el convencimiento ilustrado del papel de la educación y la cultura para promover el progreso económico y social.

A lo largo del siglo XIX, el Estado liberal carecerá de recursos suficientes para imponer una centralización y homogeneización comparables a las de otros países europeos. La Iglesia Católica conservará su predominio sobre la educación. Las diferentes tradiciones culturales regionales se mantienen y resurgen con fuerza a principios del siglo XX en el marco de la administración provincial.

Gran parte del siglo XIX está dominado por el proceso desamortizador que supuso la expropiación y venta de propiedades pertenecientes a la Iglesia, la Corona, la nobleza y los municipios. Con el objetivo de paliar la dispersión o destrucción de este patrimonio se crearon las Comisiones Científicas y Artísticas provinciales. Algunos de los primeros museos arqueológicos, archivos y bibliotecas provinciales se nutrieron de bienes desamortizados.

La Ley Moyano de instrucción pública (1857) es el primer intento efectivo de acción legislativa en materia de educación y cultura. Asimismo, se establece el marco legal de los primeros museos arqueológicos y de bellas artes, así como de las bibliotecas provinciales. La estabilidad política y relativa prosperidad del periodo de la Restauración, a partir de 1875, permite la extensión de la educación y el posterior despertar de la cultura en las primeras décadas del siglo XX. En 1900 se crea el Ministerio de Instrucción Pública y en 1915 la Dirección General de Bellas Artes. A partir de este momento, empieza una intervención continuada de protección patrimonial, con la legislación de excavaciones arqueológicas, la protección de monumentos y la redacción del Catálogo Monumental y Artístico. En 1907 se forma la Junta de Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas, institución llamada a desempeñar un importante papel en la modernización cultural, al facilitar entre otras cosas la formación de futuros profesores en el extranjero.

En algunas regiones de España se producen a principios del siglo XX grandes avances en la institucionalización de la cultura. Prat de la Riba preside la Diputación de Barcelona desde 1908 y luego la Mancomunidad de Cataluña (1914-1924), organismo de cooperación de las cuatro corporaciones provinciales catalanas. En pocos años se realiza una gran labor en la normalización de la lengua (*Institut d'Estudis Catalans*), la educación profesional y artística, la formación de profesionales, la creación de una red de bibliotecas públicas, la coordinación de la política de museos y patrimonio, así como la creación de academias científicas y de las artes. También las autoridades provinciales de Galicia, País Vasco y de Navarra inician en esta época una acción importante en el ámbito cultural y lingüístico. En 1905 se crea la *Academia Galega*, y en 1918 la *Euskaltzaindia* o Academia de la Lengua Vasca.

La dictadura del general Primo de Rivera (1923-1930), sin un proyecto cultural específico, conoce sin embargo la extensión de nuevas formas de entretenimiento de masas (el cine, los deportes) y la eclosión de las vanguardias artísticas, que dan lugar a la llamada "Edad de Plata" de la cultura española. A pesar de su breve duración, la Segunda República (1931-1936) realiza un notable esfuerzo educativo y cultural. Con el fin de extender la cultura a las clases populares, se introducen reformas educativas, aumentan los presupuestos de la enseñanza y se emprenden iniciativas como las Misiones Pedagógicas. Se reforman también las leyes de protección del Tesoro Artístico y se establece una red de archivos nacionales. Entre otras iniciativas innovadoras, se crean la Universidad Internacional de Verano en Santander y el Museo de Arte Moderno. La República reconoció la diversidad cultural y lingüística de España. En este periodo, en Cataluña, la *Generalitat* reanudó la labor de la Mancomunidad suspendida desde la dictadura de Primo de Rivera. Se reemprendió la catalanización educativa y se impulsaron instituciones como el *Institut-Escola* y el Museo de Arte de Cataluña.

El triunfo del bando nacional en la guerra civil (1936-1939) dio paso a la dictadura del general Franco (1939-1975). El nuevo régimen se caracteriza por el control y la intervención autoritaria de la vida cultural. Se impone de inmediato la depuración de las instituciones académicas y culturales, y de buena parte de los profesionales que no parten al exilio. La Ley de Prensa de 1938 establece la censura y el monopolio informativo. El partido único controla un poderoso aparato de prensa y propaganda, que se complementa con la creación de Radio Nacional de España (1937) y más tarde de Televisión Española (1956). Los cines proyectan obligatoriamente el noticiario oficial NO-DO (1942) antes de cada sesión. En 1951, para continuar con esta labor de propaganda, censura previa y control sobre las industrias culturales y los medios de comunicación, se crea el Ministerio de Información y Turismo.

La cultura oficial del franquismo une exaltación nacionalista, ferviente catolicismo y preferencia por estilos artísticos tradicionales. Se apela al pasado imperial español y se adopta una retórica de hermandad con el mundo hispánico (Consejo de la Hispanidad, 1940). Se deshace buena parte de la labor de institucionalización de las culturas regionales y se margina el uso social de las lenguas distintas al castellano. La “cultura de evasión” (fútbol, toros, cine, radio y literatura de quiosco), dirigida al consumo de masas, proporciona al régimen integración social y desmovilización política.

A partir de los años 60 la política informativa y educativa se abre progresivamente. La nueva Ley de Prensa de 1966 supone una tímida liberalización y apoyos económicos para la producción cultural. La Ley General de Educación de 1970 representa un intento por modernizar las estructuras educativas y contrarrestar la contestación universitaria. La cultura oficial española empieza a aceptar las expresiones de vanguardia y las tendencias internacionales, como se puede ver en las programaciones del festival de cine de San Sebastián (desde 1953) o las bienales de arte internacionales. A pesar de ello, el desarrollo económico y educativo produce una creciente distancia entre la demanda social y la cultura oficial. El vacío entre ambas será cubierto por la recuperada tradición liberal y, junto a ésta y a menudo en oposición a ella, por el surgimiento de una cultura de la conciencia crítica en medios artísticos y universitarios.

En 1975, España es una realidad mucho más moderna y abierta que su régimen político. El desarrollo económico y educativo, así como el mayor equilibrio social que se da a partir de la década de los 60 explican la madurez de la sociedad española ante el cambio democrático y la posterior integración europea. En 1976-1977, los primeros gobiernos de la monarquía emprenden reformas decisivas en el ámbito informativo: supresión del Ministerio de Información, cierre o venta de los periódicos del Estado, fin del monopolio informativo de Radio Nacional. La Constitución de 1978 y los Estatutos de Autonomía derivados de ella instauran un régimen de libertades para la información y la creación artística, promueven una mayor acción del Estado al servicio de la difusión social de la cultura, y reconocen la pluralidad cultural y lingüística del Estado.

En 1977 se crea el Ministerio de Cultura, reuniendo en él las competencias de patrimonio y bellas artes, procedentes del Ministerio de Educación, y las de espectáculos (cine, teatro, música y danza), dependientes durante la dictadura, primero, del Ministerio del Interior como Subsecretaría de Prensa y Propaganda y, a partir de 1951, del Ministerio de Información y Turismo. A pesar de cierta desconfianza por parte de quienes lo veían como una posible continuación del dirigismo estatal de la cultura, las actuaciones públicas más destacadas desde los primeros gobiernos democráticos consiguen atenerse en lo esencial a los principios de neutralidad cultural del Estado y de reconocimiento del pluralismo de la sociedad civil. Mediante exposiciones internacionales, congresos, premios y nombramientos, se recupera buena parte de la memoria histórica silenciada por el franquismo y se inicia el reconocimiento de los intelectuales y creadores del exilio. La labor del Ministerio resultará además decisiva en el desarrollo de infraestructuras culturales (museos, archivos y bibliotecas), la protección del patrimonio (con la apertura de un gran número de expedientes de protección) y el impulso de instituciones culturales existentes o de nueva creación (Orquesta Nacional de España, Centro Dramático Nacional, Ballet Nacional, Compañía de Teatro Clásico, etc.).

A partir de 1982, los distintos gobiernos socialistas ponen el acento en la presencia del Estado en aquellas áreas donde la iniciativa privada podría ser insuficiente. En una primera etapa (hasta 1986), los objetivos perseguidos se centran en la conservación y valorización del deteriorado

patrimonio histórico-artístico (Ley 16/1985, de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español), la renovación de equipamientos (plan de auditorios y teatros) y el apoyo a la creación. Este programa político y el traspaso de responsabilidades a las Comunidades Autónomas requerirá la reorganización y reducción del Ministerio. En este periodo se crea el organigrama que mantiene hoy, prácticamente sin modificaciones, el Ministerio de Cultura (Decreto 565/1985, de 24 de abril).

En la segunda etapa, de 1986 a 1996, culminan una serie de actuaciones que proporcionan gran visibilidad a la política cultural, como la inauguración de museos o auditorios (Centro de Arte Reina Sofía y Museo Nacional de Arte Romano de Mérida, 1986; Auditorio Nacional de Música de Madrid, 1988; Instituto Valenciano de Arte Moderno y Centro de Arte Moderno de las Palmas, 1989; Palacio de Festivales de Cantabria, 1991; *Centro Galego de Arte Contemporáneo* y colección Thyssen-Bornemisza, 1993; Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona y Museo Domus de La Coruña, 1996) o la celebración de grandes eventos internacionales con un fuerte componente cultural (Juegos Olímpicos de Barcelona, Exposición Internacional de Sevilla y V Centenario del Descubrimiento de América, Madrid capital europea de la cultura, 1992). Al mismo tiempo, se establecen planes de fomento de las industrias del libro y del cine, y se realizan avances en la creación de redes culturales y la profesionalización de la política cultural. En cuanto a la acción cultural en el exterior, la recuperación de cierta confianza nacional y la aspiración a desempeñar un papel internacional más activo se plasman en la creación del Instituto Cervantes en 1991.

En estos años se vive un momento de gran efervescencia artística y libertad expresiva, de reivindicación de las identidades plurales y apertura internacional. La proliferación de exposiciones, conciertos, festivales y cursos de verano, y su amplia difusión en los medios de comunicación responde a una genuina demanda social. Se dispara la asistencia a actos culturales y las industrias editorial, musical y cinematográfica conocen un gran desarrollo. Bien por iniciativa del gobierno central, bien por la acción de los gobiernos autonómicos y locales, se emprenden ambiciosas reformas urbanas en torno a proyectos de carácter cultural (museos, auditorios, centros de arte, exposiciones y eventos internacionales).

Aquella gran oferta cultural convive con carencias y limitaciones y en cierto modo las oculta: insuficiencia de la red de bibliotecas públicas, bajos índices de lectura, deficiente conservación del patrimonio artístico, debilidad de las enseñanzas artísticas. La descentralización territorial ha conseguido recuperar y potenciar la diversidad cultural regional y ha acercado la política cultural al ciudadano, pero no siempre ha triunfado en facilitar la participación social en la cultura o en elevar la calidad de la creación artística. Las expectativas creadas por las televisiones privadas (1991) se vieron limitadas por la escasa atención a la Cultura en su programación. También en este aspecto, la cultura española se ha instalado desde 1975 en una normalidad en la que coexisten la cultura de masas con las formas de la vanguardia artística, perdiendo en buena medida la función política que tuvo durante el franquismo.

El marco constitucional de 1978 da un gran empuje a la acción cultural de las Comunidades Autónomas (CCAA) y los municipios. Las primeras desarrollarán políticas muy activas en el ámbito del patrimonio y la construcción de equipamientos emblemáticos. En las CCAA con idioma propio, la acción cultural será estratégica para la recuperación y el desarrollo de la identidad regional, muy especialmente mediante leyes de normalización lingüística. El gran esfuerzo de la administración local, generadora del grueso del gasto cultural de las administraciones públicas, tiene sus orígenes en los gobiernos locales nacidos de las primeras elecciones municipales democráticas en 1979, que apostaron por la cultura y la recuperación de la calle como espacio festivo colectivo.

En 1996, el gobierno del Partido Popular funde el Ministerio de Cultura en el nuevo Ministerio de Educación y Cultura donde crea una Secretaría de Estado específica. En la segunda legislatura (2000-2004) se añaden a este Ministerio las competencias en Deporte. No obstante estas variaciones de su ámbito y de su rango político, la estructura de la Secretaría de Estado deja ver una elevada continuidad en la administración española desde 1977.

Tampoco ha supuesto la política cultural del Partido Popular una ruptura en términos de neutralidad cultural del Estado o del reconocimiento de la diversidad cultural regional. El discurso político ha puesto mayor énfasis en la atención preferente al patrimonio, sin descuidar el estímulo a la

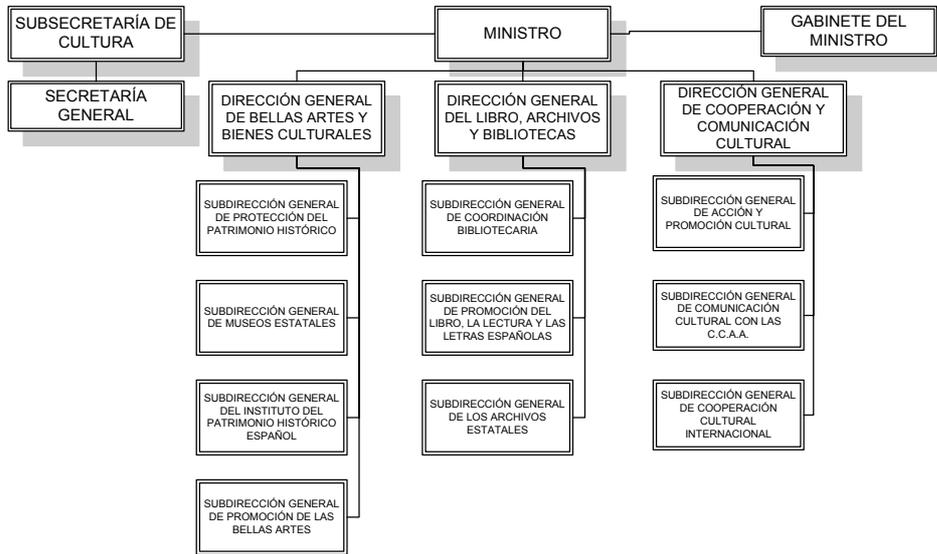
creación. En la primera legislatura (1996-2000), el Plan de Inversiones en Instituciones Culturales de Cabecera permitió afrontar la reforma y mejora de numerosas sedes de museos, archivos y bibliotecas en todo el territorio nacional. La atención preferente al patrimonio se materializó en planes nacionales de catedrales, castillos, arquitectura religiosa, patrimonio industrial, paisajes culturales. Durante la segunda legislatura (2000-2004) se extendieron los planes nacionales a los distintos sectores de la oferta cultural del Estado: Plan Integral de Museos, Plan Nacional de Auditorios, Plan de Bibliotecas Públicas, Plan de Archivos Estatales. Las nuevas tecnologías entraron en los archivos mediante el programa Archivos Españoles en Red. El Plan de Fomento de la Lectura se propuso avivar el hábito lector entre los ciudadanos, especialmente entre los más jóvenes. Buena parte del esfuerzo inversor de la Secretaría de Estado se concentró en la remodelación y ampliación de los museos del Prado, Reina Sofía y Thyssen en Madrid. Otras instituciones receptoras de inversiones fueron el Museo de Nacional de Arte de Cataluña, el Teatro Real de Madrid y el Gran Liceu de Barcelona. Se acometió la reforma de la Orquesta Nacional de España, pendiente desde 1984, y la expansión de la Biblioteca Nacional y de la Filmoteca Española. Creció el apoyo a la industria cinematográfica y se aprobó una Ley del Cine que confiere carácter automático a las ayudas a la cinematografía española.

El carácter liberalizador de los gobiernos populares se percibe en las iniciativas que han dado lugar a la entrada del sector privado en los grandes proyectos culturales. Los criterios de autonomía y búsqueda de la eficacia en la gestión han guiado reformas como las del Museo del Prado (2003), así como la creación de entidades como la Sociedad Estatal de Acción Cultural Exterior (SEACEX) o la Sociedad Estatal de Conmemoraciones Oficiales (SECC). Para estimular la financiación privada de la cultura se han reforzado los incentivos fiscales (Ley 1/2002 del Derecho de Asociación, Ley 49/2002 del Mecenazgo, Ley 50/2002 de Fundaciones).

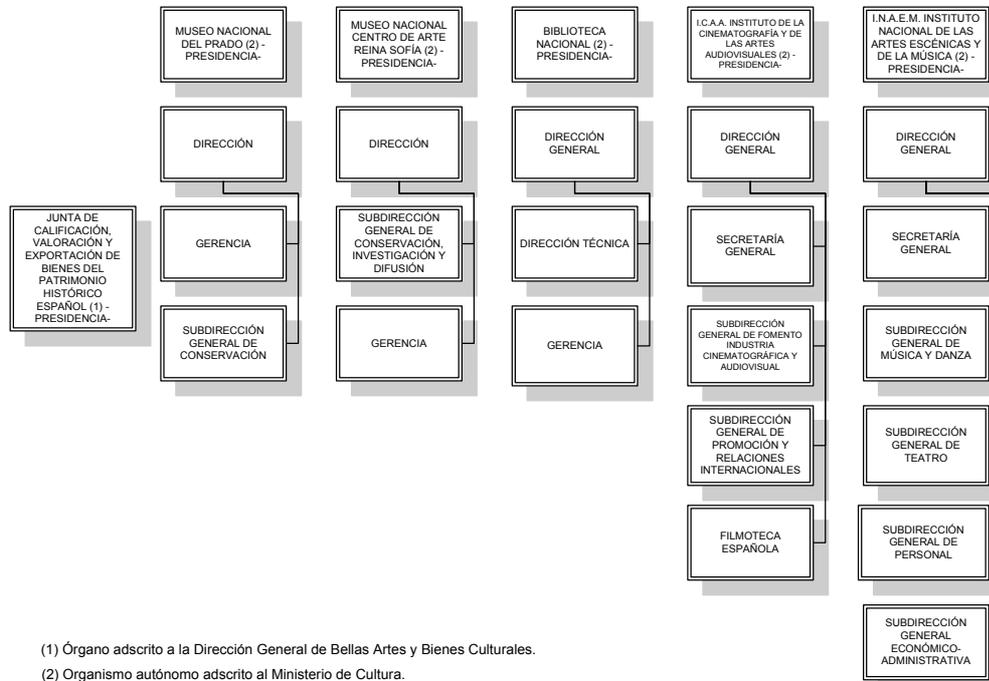
Tras las elecciones generales del 14 de marzo de 2004, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) forma gobierno y mediante el Real Decreto 562/2004 de 19 de abril, que reorganiza los departamentos ministeriales, crea nuevamente el Ministerio de Cultura. El nuevo ministerio se estructura en los siguientes órganos directivos: la Subsecretaría de Cultura, de la que depende la Secretaría General Técnica; la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales; la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas; y la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural. Quedan en principio adscritos al ministerio otros organismos vinculados a la anterior Secretaría de Estado: el Museo Nacional del Prado, el Museo Centro de Arte Reina Sofía, la Biblioteca Nacional, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, y el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música.

2. COMPETENCIA, TOMA DE DECISIONES Y ADMINISTRACIÓN

2.1. Estructura del Ministerio de Cultura



OTROS ÓRGANOS, ORGANISMOS Y ENTIDADES ADSCRITOS, DEPENDIENTES O RELACIONADOS ADMINISTRATIVAMENTE CON EL DEPARTAMENTO



(1) Órgano adscrito a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

(2) Organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura.

Nivel regional: Comunidades Autónomas

GOBIERNO AUTÓNOMO	CONSEJERO	VICECONSEJERO	DIRECTOR GENERAL
ANDALUCÍA	Consejería de Cultura	Viceconsejería de Cultura	Secretaría Gral. Técnica D.G. de Bienes Culturales D.G. de Fomento y Promoción Cultural D.G. de Instituciones del Patrimonio Histórico
ARAGÓN	Departamento de Educación, Cultura y Deporte	Viceconsejería de Educación, Cultura y Deporte	Secretaría Gral. Técnica D.G. de Patrimonio Cultural D.G. de Cultura
ASTURIAS	Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo	Viceconsejería	Agencia para el Desarrollo de la Comunicación y Proyectos Culturales Secretaría General Técnica de la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo D.G. de Promoción Cultural y Política Lingüística
BALEARES	Consejería de Educación y Cultura		Secretaría General D.G. de Cultura D.G. de Política Lingüística
CANARIAS	Consejería de Educación, Cultura y Deportes	Viceconsejería de Cultura y Deportes	D.G. de Cultura D.G. de Patrimonio Histórico
CANTABRIA	Consejería de Cultura, Turismo y Deporte		Secretaría General D.G. de Cultura
CASTILLA Y LEÓN	Consejería de Cultura y Turismo		Secretaría General D.G. de Patrimonio y Bienes Culturales D.G. de Promoción e Instituciones Culturales
CASTILLA-LA MANCHA	Consejería de Cultura		Gabinete de Cultura Secretaría General de Cultura D.G. de Patrimonio y Museos D.G. de Promoción Cultural y Artesanía
CATALUÑA	Departamento de Cultura Departamento de Educación	Secretaría General de Cultura	D.G. de Servicios D.G. de Promoción Cultural D.G. de Patrimonio Cultural D.G. de Política Lingüística
COMUNIDAD VALENCIANA	Consejería de Cultura, Educación y Deporte	Secretaría Autonómica de Cultura	D.G. del Libro y Bibliotecas D.G. de Política Lingüística y Patrimonio Cultural Valenciano
EXTREMADURA	Consejería de Cultura		Secretaría General Técnica D.G. de Patrimonio Cultural D.G. de Promoción Cultural
GALICIA	Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo		Secretaría General D.G. de Promoción Cultural D.G. de Patrimonio Cultural D.G. de Comunicación y Audiovisual
LA RIOJA	Consejería de Educación, Cultura y Deporte		Secretaría General Técnica D.G. de Cultura
MADRID	Consejería de Cultura y Deportes	Viceconsejería de Cultura y Deportes	Secretaría General Técnica D.G. de Archivos, Museos y Bibliotecas D.G. de Promoción Cultural D.G. de Patrimonio Histórico
MURCIA	Consejería de Educación y Cultura		Secretaría General Secretaría Sectorial de Cultura y Enseñanzas de Régimen Especial D.G. de Cultura
NAVARRA	Departamento de Cultura y Turismo		D.G. de Cultura
PAÍS VASCO	Departamento de Cultura	Viceconsejería de Cultura, Juventud y Deportes Viceconsejería de Política Lingüística	Dirección de Patrimonio Cultural Dirección de Difusión Cultural Dirección de Planes de Eusquera Dirección de Promoción del Eusquera Dirección de Coordinación del Eusquera

2.2. Descripción general del sistema

La Constitución de 1978 establece una nueva configuración territorial del Estado en tres niveles administrativos dotados de una amplia autonomía política: la Administración Central, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Según la distribución competencial establecida en la Constitución, los tres niveles tienen atribuciones genéricas en materia de cultura, lo que hace que predomine el principio de concurrencia. Sobre este principio y el reparto constitucional de competencias entre la Administración Central y las Comunidades Autónomas, véase el capítulo 5.

El órgano rector de la política cultural de la Administración Central es el Ministerio de Cultura (véase capítulo 1). La administración cultural del Estado y la de las Comunidades Autónomas tienen en común una estructura orgánica directa muy ligera, basada en una Subsecretaría, de la que depende la Secretaría General Técnica, y tres direcciones generales en el caso del Estado (la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas y la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural) y en una o dos direcciones generales en el caso de las Comunidades Autónomas. Esta levedad organizativa se debe a que ciertos sectores culturales se hallan configurados como entes autónomos en régimen de descentralización funcional, dotados de personalidad jurídica propia y de una limitada autonomía funcional. Así sucede, dentro de la Administración del Estado, en el teatro y la música y en la cinematografía y el audiovisual, sectores en los que la gestión de las políticas públicas corresponde a dos organismos autónomos, el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM) y el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA).

Esta tendencia está igualmente presente en las Comunidades Autónomas. Así en Cataluña, donde la política sobre el sector de las industrias culturales está encomendada al Instituto de las Industrias Culturales; en la Comunidad Valenciana, donde se han creado el Instituto Valenciano de Cinematografía “Ricardo Muñoz Suay”, el Instituto Valenciano de Artes Escénicas, Cinematografía y Música y el Instituto Valenciano de Arte Moderno; en Castilla León, con su filмотeca establecida en Salamanca; en Galicia, donde existe el Instituto Gallego de las Artes Escénicas y Musicales; y en Andalucía, donde se ha creado, en la forma de sociedad mercantil, una Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales.

En el nivel regional, España está dividida en 17 Comunidades Autónomas. Las CCAA tienen amplias competencias exclusivas en el ámbito de la cultura. En particular, la Constitución les atribuye la administración de los servicios con una mayor tradición de intervención pública (artesanía, museos, bibliotecas y archivos, artes escénicas, etc.), así como el desarrollo legislativo sobre los mismos. Continúan en manos de la Administración Central los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, si bien en la mayoría de los casos su gestión ha sido también transferida a las Comunidades Autónomas. El desarrollo de las competencias culturales autonómicas ha dependido, en gran medida, del grado de definición cultural y lingüístico de la Comunidad, de los contenidos concretos de los Estatutos de Autonomía (ley de cada Comunidad en la que se recogen las competencias autonómicas), y de la voluntad y de los recursos de cada Comunidad para llevar a cabo la acción cultural. El protagonismo de los gobiernos autonómicos en este ámbito ha sido mayor en aquellas regiones dotadas de lengua y cultura propias, y en particular en las llamadas nacionalidades “históricas” o primeras que accedieron al régimen de autonomía: Cataluña, Galicia y el País Vasco. Una parte de las Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Andalucía, Castilla La Mancha y Extremadura) han organizado la administración cultural por medio de un departamento exclusivo, mientras que en las doce restantes se siguen fórmulas de departamentos o consejerías mixtos, en las que la cultura comparte administración con la educación, el turismo, los medios de comunicación social o el deporte.

En el nivel local, la Ley de Bases de Régimen Local (1985) da competencias a los municipios en materia de patrimonio, actividades e instalaciones culturales y ocupación del tiempo libre. Asimismo, dispone que los municipios de más de 5.000 habitantes deberán prestar servicio de biblioteca pública y establece la posibilidad de que los municipios realicen “actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a [...] la cultura”. En la práctica, los municipios tienen una amplia autonomía para desarrollar la actividad cultural a escala

local. Su proximidad al ciudadano y la rentabilidad política de dichas acciones explican el gran crecimiento de la programación cultural local hasta inicios de los años noventa. Actualmente concentran el grueso del gasto público en cultura (véase capítulo 6).

2.3. Cooperación interministerial o intergubernamental

El órgano superior de la cooperación interministerial es la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales, bajo la dirección de la presidencia del Gobierno, con la función de “trazar políticas conjuntas y poner los recursos de diversos ministerios al servicio de la política cultural”.

El Ministerio de Cultura coordina sus actuaciones en ámbitos concretos con los Ministerios de Fomento, Medio Ambiente y Ciencia y Tecnología. Destaca la puesta en marcha de programas como el “1% cultural” entre el MECD y los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente, que implica la creación de una “Comisión mixta del uno por ciento Cultural”; o “Internet en las bibliotecas públicas” entre el MECD y el Ministerio de Ciencia y Tecnología.

En el ámbito de la proyección internacional de la cultura es relevante la colaboración interministerial entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Asuntos Exteriores. Además de sus respectivas competencias en esta materia, en la que actúan coordinadamente, ambos Ministerios están presentes en los órganos de gobierno de organismos autónomos como el Instituto Cervantes o entidades públicas empresariales como la Sociedad Estatal de Acción Cultural Exterior (SEACEX).

La Constitución de 1978 encomienda al Estado la comunicación cultural entre las CCAA, de acuerdo con ellas. En cumplimiento de este mandato se creó la Subdirección General de Comunicación Cultural con las Comunidades Autónomas, integrada en la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural del Ministerio de Cultura. La Subdirección General tiene como funciones: cooperar con la acción cultural de las CCAA, propiciando la comunicación cultural entre las mismas; el conocimiento de la pluralidad y riqueza de sus respectivos patrimonios culturales; y el intercambio de información sobre sus actividades culturales. Asimismo, deberá facilitar el conocimiento de la diversidad cultural de las CCAA en el exterior. Esta última función deberá realizarse en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y las misiones diplomáticas en el extranjero.

En la práctica, los mecanismos de coordinación entre la Administración Central y las CCAA en materia de cultura han tenido una eficacia variable. La Conferencia Sectorial de Cultura se reunió una vez en la III Legislatura (1986-1989), dos veces en la IV (1989-1993) y en la V Legislatura (1993-1996) y ninguna en las dos más recientes (1996-2004). En la actualidad, la coordinación entre las administraciones central y autonómica se ejerce a través de organismos como el Consejo del Patrimonio, el Foro de Comunicación, la Junta Superior de Museos o la Junta Superior de Archivos.

Por ámbitos de actuación, es en la rehabilitación y conservación del patrimonio donde la acción conjunta de las distintas administraciones ha dado mayores frutos. Recientemente, España se convirtió en el país del mundo con mayor número de bienes declarados por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad. Asimismo, a partir de los años 90 han proliferado los acuerdos de colaboración entre los distintos niveles de gobierno (consorcios), principalmente para proyectos de remodelación urbana asociados a la construcción de equipamientos culturales de prestigio.

En cuanto a las relaciones entre Comunidades, destaca la escasez de intercambios y relaciones técnicas entre ellas. En el ámbito de la proyección de la cultura española en el exterior, la coordinación de los gobiernos autonómicos entre sí y con el gobierno central no ha producido avances significativos en los últimos años, con excepción de la creación del *Institut Ramon Llull* para la difusión de la cultura catalana en el exterior, consorcio creado por la *Generalitat de Catalunya* y el Gobierno de las Islas Baleares con la colaboración del Ministerio de Asuntos Exteriores.

En lo que respecta a la coordinación en el ámbito local, y en adición a los consorcios mencionados entre Estado, CCAA y determinados núcleos urbanos, es de destacar la labor de apoyo a los municipios por parte de algunas administraciones provinciales. Así, los Consejos y Cabildos

Insulares canarios y las Diputaciones Provinciales, fundamentalmente del País Vasco y Cataluña, han contribuido al desarrollo de las infraestructuras culturales supramunicipales como museos, redes de bibliotecas o archivos o circuitos de teatro. Asimismo, cabe distinguir la cooperación de las áreas de cultura de los ayuntamientos con otras áreas de acción municipal, como las de fomento, educación o turismo. A partir de los años 80 surgen en algunas ciudades experiencias de desarrollo integral (social, educativo, urbanístico, turístico-patrimonial) en torno a la acción cultural, a veces con el apoyo de programas europeos de reconstrucción de los centros históricos (Barcelona, Cádiz).

2.4. Cooperación cultural internacional

Como en la mayoría de los países europeos, la proyección exterior de la cultura da lugar a una actuación conjunta entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

En el Ministerio de Cultura, la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural participa en la preparación de acuerdos y programas bilaterales y multilaterales dirigidos a promover los intercambios culturales, y asesora sobre la participación española en organismos internacionales, además de cooperar en la proyección cultural en el exterior y coordinar las actividades internacionales de las distintas unidades y organismos del Ministerio de Cultura.

También cabría señalar las actividades de difusión de las artes plásticas y la participación en foros y organismos internacionales para la protección del patrimonio cultural que lleva a cabo la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y, en su caso el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. Igualmente, la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas se ocupa de promover la presencia internacional de autores españoles y apoyar a la traducción y edición de obras de autores españoles a otras lenguas. En este ámbito, la Biblioteca Nacional participa en diversos proyectos con bibliotecas nacionales de otros países. Finalmente, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales se ocupa de la proyección exterior de la cinematografía y de las artes audiovisuales españolas.

La Secretaría General Técnica del Ministerio de Educación y Ciencia desempeña también un importante papel en el ámbito de la cultura asociada a la educación, al depender de ella las Consejerías de Educación de las Embajadas de España y la acción educativa española en el exterior en el extranjero.

En el Ministerio de Asuntos Exteriores se ocupa de la acción cultural exterior la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas, encuadrada en la Agencia Española de Cooperación Internacional. Son de su competencia también los intercambios culturales y científicos (becas, lectorados), así como los acuerdos internacionales de España en estas materias. Actúa a través de las representaciones diplomáticas y consulares y de ella dependen los centros culturales de la AECI en el exterior.

El Instituto Cervantes, organismo autónomo creado en 1991 y adscrito al Ministerio de Asuntos Exteriores, tiene la misión de promover la lengua española y la cultura en español en el mundo, para lo que cuenta con una red de 40 centros en países de habla no hispana. En sus órganos de gobierno están representados además los Ministerios de Educación, Cultura y Deportes y de Hacienda.

La acción cultural exterior se apoya asimismo en instituciones como la Sociedad Estatal para la Acción Cultural Exterior (SEACEX), establecida por el gobierno en 2000 para la organización de exposiciones internacionales; la Fundación Carolina, también creada en 2000 para la promoción de las relaciones culturales (becas, programa de visitantes), en especial con la Comunidad Iberoamericana de Naciones; la Casa de América de Madrid (1992); y la Casa Asia de Barcelona (2001), consorcio público formado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la *Generalitat de Catalunya* y el Ayuntamiento de Barcelona.

La acción cultural exterior de las Comunidades Autónomas ha crecido significativamente en los últimos años, aunque su alcance es muy variable de unas a otras en función de su peso económico y de la existencia de lengua y cultura propias. La Comunidad Valenciana ha sido una de las más

activas en el exterior. La *Generalitat* de Cataluña creó en 1992 el Consorcio Catalán de Promoción Exterior de la Cultura (COPEC) con la finalidad de impulsar la realización de acciones que favorecieran la presencia de la cultura catalana en los mercados internacionales. Regiones con importantes comunidades de emigrantes en el exterior, como Galicia, han tendido a favorecer la organización de intercambios, la celebración de tradiciones y la presentación de su folclore y realidad cultural de forma dirigida a éstos y otros colectivos. Las Comunidades fronterizas con Portugal y Francia llevan a cabo programas de intercambio cultural a menudo en el marco de la política regional europea. Es cada vez más frecuente entre las CCAA el recurso a las actividades culturales como instrumento de promoción comercial y turística internacional.

En menor grado, algunas ciudades (y otros actores públicos como las universidades) se han sumado también a la cooperación internacional, a menudo en el marco de la Unión Europea (hermanamientos, *Eurocities*). En la última década, algunos grandes proyectos culturales y de regeneración urbana con intervención de distintas administraciones han tenido una fuerte dimensión internacional (Juegos Olímpicos de Barcelona y Exposición Universal de Sevilla en 1992, Museo Guggenheim de Bilbao en 1997, Salamanca capital cultural europea en 2002, Foro de las Culturas de Barcelona en 2004).

Si atendemos a la presencia cultural exterior por áreas geográficas, es en Europa, Latinoamérica y los países de la ribera sur y oriental del Mediterráneo donde se concentran el grueso de los centros culturales españoles. La incorporación de España a las instituciones europeas (Consejo de Europa en 1977 y Comunidad Europea en 1986) ha estrechado las relaciones culturales y educativas con los vecinos europeos en todos los órdenes. El hecho de compartir un idioma común facilita la interacción cultural con Hispanoamérica, con la que existen intercambios artísticos, educativos y comerciales que trascienden ampliamente el marco de la acción política. Es muy relevante la cooperación educativa en los distintos niveles (de la ayuda al desarrollo a los programas conjuntos de investigación), así como la lingüística (Asociación de Academias de la Lengua Española, Congresos Internacionales de la Lengua Española); para las industrias culturales de ambas orillas (libro, música, teatro, cine) el área hispanohablante constituye un mercado natural. Como resultado del espectacular aumento de la población de origen hispano en los Estados Unidos, es creciente la atención de las autoridades españolas hacia este área de potencial influencia cultural.

3. OBJETIVOS GENERALES Y LÍNEAS DIRECTRICES DE LA POLÍTICA CULTURAL

3.1. Principales elementos del modelo actual de política cultural

La política cultural española ha tenido que recorrer toda una fase de maduración acelerada desde 1977. El modelo actual se caracteriza básicamente por la combinación de una decidida voluntad de apoyo del Estado en la cultura, de origen ilustrado e inspiración francesa, y por una fuerte descentralización de las competencias del Estado en esta materia, propia del modelo territorial implantado por la Constitución de 1978. Sin embargo, y como resultado del propio proceso de maduración de las políticas culturales, puede apreciarse en todos los niveles de gobierno una creciente inclinación a adoptar elementos de un modelo en el que se concede más espacio a la intervención del sector privado y a la participación ciudadana en la articulación de los asuntos de la cultura.

La voluntad de participación del Estado en la cultura es común a todos los niveles de gobierno, central, regional y local. Se caracteriza por una participación y responsabilidad relevante del sector público, por un discurso que otorga a la cultura una importancia social muy elevada, por una preocupación hacia la democratización del acceso a la cultura y en general por una cierta desconfianza hacia la capacidad de la sociedad civil para ordenar de manera adecuada sus demandas y preferencias. Esta voluntad tutelar se conjuga con el deseo de alcanzar un perseguido “canon europeo” en los niveles de oferta y demanda cultural.

El modelo español de descentralización de las políticas culturales es un modelo concurrencial ente los distintos niveles de gobierno. Al gobierno central se le reservan en exclusiva la protección del patrimonio frente a la exportaciones, la legislación sobre propiedad intelectual y las normativas básicas sobre la libertad de expresión, creación y comunicación, así como la regulación del sistema de medios de comunicación (radio televisión y prensa) en lo que afecta a estas cuestiones. Asimismo, retiene la titularidad de algunos grandes centros de depósito cultural como museos, archivos y bibliotecas aunque puedan ser gestionados efectivamente por las Comunidades Autónomas.

Las CCAA han protagonizado un radical proceso de descentralización de las políticas culturales, en el que se pueden distinguir tres fases: la primera hasta el año 1988, que supone la creación de las estructuras de gestión y planificación; una segunda fase ligada a cierto “síndrome 92” que, en fase económica expansiva y al calor de eventos conmemorativos, dispara en muchas CCAA los gastos en equipamientos y programación cultural; y finalmente una tercera fase, mucho más crítica en el desarrollo de las políticas, que viene caracterizada por las restricciones presupuestarias de una fase económicamente recesiva. Se puede afirmar que a mediados de los años 90 se ha culminado este proceso de descentralización. A partir de los últimos años de esta década, son los municipios los que han protagonizado el mayor esfuerzo en promoción y difusión cultural, prueba de ello son las manifestaciones culturales de las dos ciudades europeas de la cultura en los años 2000 y 2002.

Dentro del modelo concurrencial en el que se plantean las competencias culturales, los municipios sólo están “obligados” a ofrecer servicios de bibliotecas en caso de que tengan más de 5.000 habitantes. En la práctica, la intervención de la administración local en el ámbito de la cultura ha alcanzado un gran protagonismo, concentrando más del 50% del gasto público en cultura. Es preciso distinguir, sin embargo, entre las grandes ciudades (Madrid, Barcelona, Valencia, Valladolid, Bilbao, Sevilla, y algunas de tamaño medio como Oviedo, Salamanca, La Coruña o Santiago de Compostela), capaces de lanzarse a la ejecución de grandes programas y infraestructuras de carácter emblemático, y los municipios pequeños y medianos, limitados a la provisión de infraestructuras culturales básicas (bibliotecas) y a la celebración de fiestas patronales y otros eventos de alcance local.

Como consecuencia del propio desarrollo de las políticas culturales, se han extendido prácticas y discursos que plantean cambios en el modelo genérico. En los últimos años, junto con una creciente profesionalización derivada tanto de la experiencia como de mayores niveles de formación, van apareciendo organismos orientados a la gestión de la cultura en todos los niveles de gobierno, tratando de dar flexibilidad y eficacia a las prácticas administrativas y de gestión. En el ámbito de los discursos, desde posiciones liberales o conservadoras se aboga por una mayor implicación de los

agentes privados en la articulación de la cultura. Desde posiciones progresistas, ante cierto fracaso del discurso más voluntarista de la acción sociocultural y el efecto transformador de las políticas culturales, se habla también de una mayor participación e implicación de la ciudadanía en la configuración de la producción simbólica colectiva. En este contexto hay que entender los recientes iniciativas legislativas (véanse los capítulos 2 y 5) que pretenden favorecer la incorporación de agentes privados a la financiación de las actividades culturales.

3.2. Definición nacional de cultura

No existe definición específica de cultura que articule la política cultural. El propio Ministerio, en su introducción a los documentos sobre legislación cultural, recoge: “El concepto de cultura se configura en la Constitución de manera muy abierta e indefinida”.

Desde una perspectiva técnica, ligada a la elaboración de las estadísticas sobre los sectores culturales, se determina que “El marco europeo definido ha sido tomado como base de referencia tanto para la delimitación de los sectores/subsectores culturales a incluir como en la orientación de los principales aspectos a medir [...] En esta publicación se han considerado como sectores/subsectores culturales los siguientes: Bibliotecas, Archivos, Patrimonio Artístico y Monumental, Libro, Publicaciones Periódicas, Artes Plásticas, Artes Escénicas y Musicales, Música Clásica, Audiovisual.”

Otra fuente para la definición de los límites de la cultura puede encontrarse en la distribución de competencias establecidas por la Constitución (artículos 148 y 149) y los Estatutos. En las Comunidades bilingües se añaden a éstas la recuperación, conservación y promoción de la lengua propia.

3.3. Objetivos de la política cultural

El texto constitucional confiere a los poderes públicos deberes específicos en materia de cultura, otorgándoles la categoría de “atribución esencial”, y detalla en el reparto competencial un conjunto de materias en este ámbito que definen en buena medida los objetivos de la política cultural (véase el capítulo 5).

Si atendemos a las declaraciones programáticas de los gobiernos central y autonómicos de los últimos años, así como a la estructura del gasto en cultura de las distintas administraciones, puede concluirse que los principales objetivos de la política cultural española son la conservación y difusión del patrimonio, y, en segundo lugar, el fomento de la creación cultural como nuevo patrimonio en formación.

Si analizamos las políticas culturales recientes en relación con los principios de política cultural definidos por el Consejo de Europa, se advierte en primer lugar que la promoción de la identidad nacional no aparece como objetivo explícito del gobierno central, aunque la afirmación de una identidad común está implícita en distintos aspectos de su política educativa y cultural, en particular en lo que se refiere a la proyección exterior de esta última. El caso es distinto en las CCAA, en particular aquellas con tradiciones culturales diferenciadas, donde la promoción de la identidad regional se convierte en el elemento articulador de las políticas culturales.

En cuanto a la promoción de la diversidad, la propia configuración territorial del Estado se articula en torno al reconocimiento de la diversidad cultural de España. La pluralidad cultural y lingüística está protegida expresamente por la Constitución desde su preámbulo y en su parte dispositiva así como por los Estatutos de Autonomía. La protección de la diversidad ha sido pues interpretada *erga intra*, es decir, atendiendo a las peculiaridades de las distintas culturas que componen la realidad española. Sólo recientemente, y como consecuencia del fenómeno de la inmigración, el reconocimiento de otra diversidad cultural empieza a incorporarse como objetivo a las agendas de la política cultural en el ámbito autonómico y sobre todo municipal, como un elemento más en el proceso de integración social de los colectivos inmigrantes.

El apoyo a la creación se articula como objetivo de la política cultural en torno a tres ejes fundamentales: la normativa de protección intelectual y derechos de autor, las enseñanzas artísticas y las medidas específicas de promoción a los creadores. En general, el apoyo a la creatividad en el balance de la política cultural aparece con menor rotundidad que, por ejemplo, la preservación del patrimonio. Una publicación oficial del Ministerio de Cultura reconoce que “Dentro de toda política cultural, el apoyo a la creación es uno de los capítulos más importantes pero, al mismo tiempo, más complejos. El proceso creador es una actividad personalísima que surge de la esfera más íntima de la persona. En consecuencia, el Estado difícilmente puede intervenir directamente en él. Lo que el Estado sí puede, y creemos que debe hacer, es crear las condiciones [...]”. En esta lógica, las medidas de fomento a la creación, al margen de becas, premios y formación, se ubican en el mecenazgo, “actividad estrechamente vinculada desde los orígenes de nuestra sociedad con la creación”.

El acceso a la cultura ha sido uno de los principios inspiradores de la actual política cultural española desde sus primeras formulaciones (artículos 9 y 44 de la Constitución) y realmente informa la mayoría de las intervenciones públicas en materia de cultura. Sin embargo, la creación de demandas fuera de la cultura de masas se ha revelado como un fenómeno mucho más complejo de lo que parecía a partir de premisas bienintencionadas y voluntaristas. También la democratización de la cultura, entendida como el derecho de los ciudadanos a participar en la definición de la vida cultural de sus comunidades resulta un ámbito susceptible de profundización en la política cultural española.

4. ACTUALES CUESTIONES DE DEBATE Y DESARROLLO DE LA POLÍTICA CULTURAL

4.1. Prioridades de la política cultural en los últimos cinco años

Las prioridades de la administración central en materia de política cultural se articulan en torno a las cinco temáticas siguientes:

- (1) *La conservación del patrimonio histórico* es el sector prioritario en los discursos y actuaciones de los gobiernos del Partido Popular. Junto a su conservación y protección, se hace hincapié en la difusión social y el acceso al patrimonio artístico.
- (2) *La promoción de las artes e industrias culturales* es una prioridad multisectorial, que concierne tanto a los sectores del cine o del libro como a las artes escénicas. Los gobiernos del Partido Popular han aprobado nuevas regulaciones aplicables a algunos de estos sectores (ley del cine ...) y han seguido una política de ayudas públicas compatibles con el mercado.
- (3) *La cooperación interministerial* ha recibido un impulso como consecuencia del tratamiento de la cultura como cuestión de Estado: la cultura es el principal activo del país y la más eficaz herramienta de cohesión nacional. La comunicación con las Comunidades Autónomas ha sido objeto de renovada atención por parte de la administración central. Esta colaboración se ha institucionalizado mediante estructuras de funcionamiento más o menos continuo: Consejo de Patrimonio Histórico; Consejo Coordinador de Bibliotecas; Consejo Jacobeo, entre otros.
- (4) *La proyección exterior de la lengua y la cultura* ha recibido nuevos recursos y han aumentado y se han diversificado los instrumentos de la acción cultural en el exterior. Se otorga gran importancia a la difusión internacional de la lengua española y se subraya la universalidad del legado cultural de España así como la vitalidad y riqueza de su creación artística actual.
- (5) *La renovación y el desarrollo de las grandes instituciones culturales* ha constituido un eje central de la política cultural más reciente. El Estado concentra sus inversiones en un número reducido pero creciente de instituciones culturales de excelencia o “de cabecera” que permanecen bajo su titularidad y gestión, mediante distintos planes sectoriales, e intentando introducir en su gestión criterios de autonomía y eficacia.

Como sabemos, una gran parte de las competencias culturales en España pertenecen al nivel regional de gobierno (CCAA). Además, como en la mayor parte de los países desarrollados, los municipios asumen una parte predominante del esfuerzo cultural público. La administración central tiene por lo tanto un peso minoritario en la implementación de estas políticas públicas, aunque conserva una gran influencia en la política cultural debido a sus atribuciones constitucionales en materia de cultura y política exterior, así como a la titularidad de las instituciones culturales de mayor peso y proyección.

4.2. Debates y cuestiones políticas de reciente actualidad

4.2.1. Normativa relativa a minorías culturales

El modelo español está fundado, desde el principio de la transición democrática, sobre el reconocimiento de su diversidad cultural territorial. Entendida en este sentido, la “diversidad cultural territorial” se convierte en noción contradictoria con la de “minorías culturales”. El reciente paso de país de emigración a país de inmigración puede explicar que aún no haya debate específico sobre política cultural para minorías, aunque empiece a haberlo sobre otros aspectos de la integración (educación, costumbres, seguridad, etc.).

En este contexto, los retos son de dos tipos:

- (1) La cuestión del lugar de la cultura como palanca de integración social, junto a otra herramienta de integración como es el sistema educativo. Existe en España una gran sensibilidad hacia el tema de la integración, puesto que dicho término se entiende en ocasiones escondiendo un objetivo de asimilación. La mayor parte de los actores culturales sostienen, por el contrario, un objetivo de diálogo entre culturas.
- (2) La cuestión del intercambio entre culturas que tenga en cuenta una doble diversidad: la de los países de origen de los inmigrantes y la de las culturas y lenguas (locales, autonómicas, y no únicamente española) que son practicadas sobre el terreno. En este aspecto, el papel de la escuela es fundamental.

4.2.2. Igualdad de género y políticas culturales

Si la cuestión de la igualdad entre géneros es un reto de mayor importancia para la sociedad española, no se puede encontrar, sin embargo, un reto específico de este tipo en el ámbito de las políticas culturales, ni por consiguiente un debate específico sobre políticas concretas (cuotas, ayudas particulares, discriminación positiva...).

En lo que respecta a la oferta cultural, el mundo profesional de la cultura contiene de hecho algunos sectores donde la presencia femenina es muy importante. La lectura pública lo ilustra claramente: una gran mayoría de los bibliotecarios son mujeres. En el mismo sentido, el ámbito de los profesionales de la gestión cultural está ahora bastante feminizado. Se trata de una tendencia estable, dada la presencia de mujeres en la educación artística o las nuevas formaciones en gestión cultural. En lo que concierne a la demanda, las cuestiones de igualdad de acceso hacia la cultura no constituyen un reto específico, puesto que no existe una problemática de esta naturaleza a la que atender.

4.2.3. Políticas lingüísticas

La cuestión lingüística se plantea de manera específica en España, debido al reconocimiento constitucional y estatutario de la co-oficialidad de la lengua autonómica y del castellano o español en seis Comunidades Autónomas: Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana y Navarra (véase capítulo 5.8). Este reconocimiento es un elemento fundamental de la diversidad cultural territorial española.

Los retos lingüísticos parecen haber evolucionado con respecto a los planteados en la hora del reconocimiento inicial de las “other Spanish languages” (art. 3,2, CE). Pueden identificarse tres tipos de debate: el planteado por la articulación entre política lingüística y política cultural, en particular al respecto de la intervención pública en las industrias culturales en las Comunidades bilingües; el planteado por los intercambios entre las distintas culturas dentro del Estado y sobre el exceso de intervención en que pueden incurrir las CCAA bilingües en defensa de la lengua propia y en detrimento de la lengua oficial estatal; y el reto iniciado por la afluencia de inmigrantes y la lengua en que ha de producirse su integración en la sociedad de acogida.

4.2.4. Relaciones entre medios de comunicación y cultura

Desde la desaparición del Ministerio de Información y Turismo y la creación del Ministerio de Cultura (1977), la competencia del Estado sobre los medios de comunicación está separada de las competencias en cultura. La regulación de las comunicaciones corresponde desde el año 2000 (Real Decreto 557/2000) a la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, integrada en el Ministerio de Ciencia y Tecnología. En abril de 2004 esta Secretaría de Estado pasó a depender del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. En este sentido, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales del Ministerio de Cultura planifica las políticas de apoyo al sector cinematográfico y a la producción audiovisual, mediante la concesión de ayudas a los distintos sectores de la producción y la distribución, así como, a la creación y modernización de salas de exhibición.

Los “medios de comunicación social del Estado” tienen mandato de servicio público y entre otros principios están obligados a respetar “el pluralismo político, religioso, social, cultural y lingüístico”

(Ley 4/1980). El ente público Radio Televisión Española (RTVE) lleva a cabo una activa política de impulso de la industria audiovisual española, habiendo contribuido en los últimos años a la producción de más de 300 largometrajes.

La Ley 4/1980 abrió la posibilidad de crear canales públicos de televisión y radio a las Comunidades Autónomas, que han venido creando sus propios entes públicos: Euskal Telebista, 1982; TV3 y Catalunya Radio, 1983; Compañía de Radio-Televisión de Galicia, 1984; Radio Televisión Valenciana/Canal Nou, 1987; Radio Televisión de Andalucía/Canal Sur, 1989; Telemadrid, 1989; Castilla La Mancha, 2002... Asimismo, el canal 2 de RTVE emite parte de su programación en la lengua propia de algunas Comunidades Autónomas. Las compañías públicas de radio y televisión han representado un apéndice fundamental, aunque orgánicamente no ligado a los departamentos de cultura, de la política cultural y lingüística de las CCAA, en especial en aquellas con lengua propia.

Desde 1991 coexisten en España la televisión pública (nacional y autonómica) con los grupos privados. La proliferación de canales públicos y privados, nacionales, regionales y locales ha generado una dura competencia por el recurso publicitario. Los elevados déficit de las empresas públicas de difusión y el deterioro de los contenidos culturales de las mismas lleva varios años alimentando un debate sobre el sistema de financiación de las televisiones públicas. En el grupo RTVE, las emisoras de radio han permanecido en cierta medida al margen de este debate, conservando su carácter de servicio público sin recurrir a los ingresos publicitarios, lo que les ha permitido mantener un alto nivel de calidad: RNE, Radio Exterior, Radio Clásica y Radio 3.

4.2.5. Industrias culturales: programas de desarrollo y participación

Los retos son de cuatros tipos: conjugar una estrategia de expansión económica con el establecimiento de reglas que garanticen el pluralismo económico y cultural de las nuevas industrias, y especialmente del multimedia; reafirmar la especificidad (aunque relativa) de las industrias culturales clásicas (libro, cine y audiovisual en general); reorientar las herramientas de apoyo a las industrias culturales (subvenciones, facilidades de crédito, exenciones o reducciones fiscales) a favor de la creación; tomar en cuenta las industrias culturales como vector de crecimiento económico y de acceso a la cultura (apoyo a la creación de *cluster* multimedia y orientación de los planes territoriales de desarrollo hacia nuevas tecnologías y cultura (véase 4.2.7.)).

4.2.6. Políticas de empleo en el sector cultural

Según estudios recientes, el sector de la cultura representa en España alrededor del 4,5% del PIB. Este peso al parecer creciente del “tercer sector” en la economía tiene su reflejo en el empleo: la ocupación en actividades culturales ha crecido desde 229.700 empleos en 1994 hasta 302.000 en 2000. Las cifras de la ocupación en profesiones culturales (artistas, archiveros, bibliotecarios) muestran un aumento aún más importante (desde 79.000 hasta 139.400) a lo largo del mismo período. Ahora bien, la categoría del empleo artístico, especialmente en el espectáculo, contiene una gran proporción de trabajadores precarios más o menos situados al margen del sistema económico. En lo que se refiere al empleo público, el reto más importante es el desarrollo de la calificación de los agentes de las administraciones locales y regionales, en un contexto de profesionalización de las políticas culturales.

4.2.7. Nuevas tecnologías y cultura

A pesar de la sucesión de planes de desarrollo del uso de las nuevas tecnologías (plan Info XXI de 2001, Plan eEspaña 2003, planes locales y regionales...), España no alcanza el nivel deseable en este apartado según los indicadores internacionales. Globalmente, la tasa de penetración de Internet (27,4% de la población mayor de catorce años) está todavía lejos de la media europea (42%). Esta situación interesa también a la relación cultura-nuevas tecnologías. Los retos mayores en estos campos son de tres tipos: el apoyo a un desarrollo más equilibrado sobre el territorio, por medio de planes especializados en línea con los objetivos acordados en el Consejo Europeo de Lisboa (marzo de 2000) para esta década; el reforzamiento de la presencia del hecho cultural dentro de este nuevo sector tecnológico, lo que supone, aquí también, ayudas estratégicas especializadas; y la mejora de la articulación entre las políticas definidas a nivel nacional entre los diferentes

departamentos ministeriales afectados y entre las políticas nacionales y las de las Comunidades y de los municipios.

4.2.8. Educación artística: programas y modelos

La creación del Ministerio de Cultura había asumido una separación entre los retos educativos y los culturales. Sin embargo, a través de sus presupuestos, de sus agentes especializados y trámites pedagógicos, el sector educativo resultaba uno de los contribuyentes principales, en primera instancia (aunque indirectamente), de la política cultural en sentido amplio. El reto de la educación artística se sitúa ahora en tres niveles: el reto del desarrollo de la enseñanza artística, que ya es una modalidad del bachillerato actual, aunque es pronto para evaluar su resultado; el partenariado entre las administraciones de la educación y de la cultura, que a nivel nacional existe al tratarse del mismo Ministerio, para el desarrollo conjunto de programas de educación artística; y las esperanzas que suscita el desarrollo de algunos planes territoriales de educación cultural, a nivel municipal.

4.2.9. Políticas sobre patrimonio

Se pueden mencionar tres retos característicos de las políticas actuales del patrimonio, más dos que conciernen a nuevos campos o lógicas de desarrollo de dichas políticas. Los tres primeros retos están en relación con la modernización, ya iniciada, de las políticas seguidas a nivel nacional, autonómico y local: el desarrollo de la difusión del patrimonio cerca de las poblaciones, por la puesta en marcha de planes de interpretación del patrimonio, como garantía de su utilización social y de la apropiación del patrimonio como elemento llave de la identidad local; la articulación (sobre todo a nivel local) entre los objetivos intrínsecos de conservación y de protección y las finalidades extrínsecas de valoración económica y turística; y la producción de una oferta territorial coherente acerca de la noción de red patrimonial que permita la mejora del partenariado institucional (reto de la subsidiariedad y de la concertación de las políticas del patrimonio).

Los dos retos siguientes están en relación con determinados debates actuales sobre el patrimonio español, su diversidad y los límites de su ámbito. Se trata de la extensibilidad de las políticas patrimoniales hasta nuevos campos como, por ejemplo, la memoria contemporánea y el patrimonio industrial.

5. PRINCIPAL NORMATIVA EN EL ÁMBITO DE LA CULTURA

5.1. Panorama sobre las competencias en la toma de decisiones

En la Constitución de 1978, que reinstaura la democracia parlamentaria en España, los asuntos culturales disfrutaban de una presencia muy significativa. Como otras constituciones de su generación (Grecia, Portugal, Brasil, Colombia y Ecuador), la “Constitución cultural” en la norma fundamental de 1978 es resultado de un lento proceso de incorporación de la cultura como tema constitucional a lo largo del siglo XX. Un antecedente relevante de este proceso fue la Constitución de la Segunda República española, primera que aborda la cultura como un concepto de ordenación de los fines del Estado, a la vez que como ámbito de derechos público-subjetivos.

La cultura aparece en el texto constitucional como uno de los grandes ámbitos de la acción de los poderes públicos y de la cosmovisión del constituyente. La centralidad de la cultura se manifiesta en primer lugar en el alto rango de las tareas diferenciadas que se encomiendan a los poderes públicos en garantía de los procesos culturales (creación, transmisión y conservación de la cultura). Se manifiesta asimismo en que el acceso a la cultura es un derecho de todos los ciudadanos y forma parte de los principios rectores de la política social y económica.

El segundo elemento destacado del texto constitucional es la fórmula de amplia descentralización cultural adoptada. La Constitución de 1978 adopta un modelo de Estado compuesto, no exactamente regional ni federal sino un híbrido de ambos modelos, específicamente conocido como “Estado de las autonomías”, que ha hecho posible la creación de diecisiete Comunidades Autónomas (más dos ciudades con Estatuto de Autonomía, Ceuta y Melilla) como entes político territoriales intermedios a los que el texto constitucional otorga amplios poderes de autogobierno.

En este marco la cultura se manifiesta como un factor de gran peso, cuasi-estructural, en la configuración territorial del Estado. Las Comunidades Autónomas aparecen definidas como conjuntos de provincias limítrofes con “common historic, cultural and economic characteristics” (art. 143) y, en congruencia con ello, las competencias culturales constituyen un núcleo fundamental de su autogobierno. El Estado “shall consider the promotion of culture a duty and an essential function and shall facilitate cultural communication between the Autonomous Communities, in collaboration with them” (art. 149.2). Por último, la concepción constitucional de los entes locales como entes territoriales regidos por el principio de universalidad de fines (art. 137) los sitúa asimismo, en lo que atañe a “their respective interests”, como entes con dimensión cultural.

El reparto de tareas en materia de cultura entre los poderes públicos territoriales se articula siguiéndose un sistema singular, por cuanto responde a algunas reglas inusuales en otras materias: la concurrencia competencial plena, o el paralelismo o dualidad competencial, como también ha sido denominada. Frente a la lógica *inclusus unius, exclusus alterius* que ordena todo reparto competencial, en este caso la atribución de competencias a un ente no excluye la atribución de esa misma tarea a otro ente. El Tribunal Constitucional lo ha explicado de forma palmaria en la sentencia 49/1984: “...una reflexión sobre la vida cultural lleva a la conclusión de que la cultura es algo propio de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la que las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias dentro de lo que en un sentido no necesariamente técnico-administrativo, puede comprenderse dentro de ‘fomento de la cultura’”.

Dicha regla concurrencial atinente al fomento de la cultura no impide la existencia de reglas ordinarias de reparto competencial en relación con materias e instituciones culturales específicas. En este caso la Constitución determina contenidos competenciales que corresponden en exclusiva al Estado (art. 149.1): la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas; la legislación sobre propiedad intelectual e industrial; las normas básicas del régimen de prensa, radio y televisión y, en general, de todos los medios de comunicación social, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución correspondan a las Comunidades Autónomas. El artículo 148 CE especifica también otras competencias que podrán

asumir las Comunidades Autónomas: la artesanía, los museos, bibliotecas, archivos y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma y el patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

La Constitución española de 1978 se ha convertido en un motor de renovación de la legislación cultural española. No obstante, la renovación legislativa no se explicaría sólo por la voluntad de sustituir la legislación cultural franquista por una nueva legislación ajustada a las pautas y valores democrático-constitucionales. El régimen constitucional evitó sustituir, en lo que tenía de contenidos “técnicos”, la legislación cultural precedente (la prueba es que hasta 1985 y 1987 han estado vigentes dos normas troncales de la cultura dictadas antes, la Ley de Propiedad Intelectual de 1879 y la Ley de Patrimonio Histórico Artístico de 1933), concentrando su afán normativo más inmediato en esta materia en la regulación de la organización de la administración cultural.

5.2. Marco jurídico referido a los artistas

El derecho español carece de un estatuto general del artista o del creador cultural. Existen, no obstante, diversas regulaciones específicas que atañen al artista en tanto sujeto cultural. Entre ellas destaca la configuración del régimen laboral de los artistas en espectáculos públicos. La Ley 8/1980, que aprueba el vigente Estatuto de los Trabajadores, consagra el carácter especial de la relación laboral de los artistas en espectáculos públicos, que ha sido desarrollado a nivel reglamentario mediante el Real Decreto 1435/1984.

En lo que atañe al régimen de protección social de los artistas y creadores culturales, la situación viene dada por un proceso inverso al anterior: desde un régimen especial (Decreto 2133/1975) hacia su integración en el Régimen General de la Seguridad Social, medida que llevó a cabo la Ley 26/1985. Esta ley procedió a integrar a los artistas de espectáculos y a los toreros en el régimen general de la Seguridad Social, si bien esta integración no impide que existan ciertas especialidades en materia de acción protectora, que aparecen recogidas en el Real Decreto 2621/1986. Las especialidades tienen que ver principalmente con el modo de determinación de las cotizaciones, con el fin de evitar las dificultades derivadas de la discontinuidad de la actividad y de las retribuciones durante el año, por lo que se prevén topes anuales y no mensuales, como en el resto de los trabajadores. Asimismo, sin perjuicio de otras especificidades, cabe destacar la existencia de reglas especiales sobre jubilación anticipada, que tratan de paliar los efectos que para el ejercicio de la profesión suele tener el paso del tiempo.

Distinta es la fórmula seguida con los escritores de libros, que se encuentran integrados en el Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos. En él se establecen reglas especiales de determinación de la base reguladora de las pensiones de invalidez y jubilación que tratan de afrontar el problema de la elevada variabilidad y discontinuidad de las rentas, por lo que se hace posible, para el cálculo de la base reguladora, la elección de las mensualidades que han de ser computadas dentro de los diez años anteriores al hecho causante. En el apartado 5.6 la página 25 se hace referencia a diversos incentivos fiscales en esta materia.

5.3. Industrias culturales

Las industrias culturales presentan una regulación creciente caracterizada por una lenta, pero sostenida, tendencia general a la liberalización y, en particular, en lo que se refiere a los sectores cinematográfico y audiovisual, a su integración.

En tanto bien cultural, el libro fue ya objeto de un tratamiento singular en la Ley 9/1975, la llamada Ley del Libro, que, entre otras cuestiones, establece el precio único del libro en su comercio al por menor. Más tarde, la Ley 66/1997, da pasos hacia la liberalización del precio del libro al permitir la aplicación general de descuentos de hasta el 12% sobre el precio de venta de los libros y material didáctico complementario editado principalmente para la educación primaria y secundaria. Recientemente, el Real Decreto-Ley 6/2000, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios de reciente aparición, liberaliza el descuento de los libros de texto de enseñanza primaria y secundaria. En lo que se refiere a la promoción de la lectura, tanto el Estado (a través de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas) como las Comunidades Autónomas vienen promoviendo planes de promoción de la lectura y del libro. En este

sentido, es de destacar la Ley de la Comunidad de Madrid 5/1999 de Fomento del Libro y de la Lectura. Por último, la institución del depósito legal, aunque orientada principalmente hacia fines conservacionistas del patrimonio, se encuentra regulada mediante el Decreto 2984/1972.

Aunque de origen más reciente, el cine y el audiovisual son dos sectores caracterizados por una abundante regulación normativa orientada por dos objetivos básicos, el fomento y la protección de la cinematografía. Dicha normativa viene significada por dos tendencias: el progresivo reconocimiento de la dimensión cultural de estos medios y la creciente implicación entre ambos sectores, en un principio regulados de forma separada. La regulación actual se halla en la Ley 15/2001, de fomento y promoción de la cinematografía y del sector audiovisual, que viene a ser un código sistemático de las acciones de fomento y promoción de la cinematografía y el audiovisual. El artículo 1º de la Ley enuncia tres objetivos: la promoción y fomento de la producción de obras cinematográficas y audiovisuales por empresas españolas y nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y del Espacio Europeo Común; el establecimiento de las condiciones que favorezcan su creación y difusión; y la conservación del patrimonio cinematográfico y audiovisual.

Si bien el proyecto de ley de la cinematografía y del audiovisual pretendía la supresión diferida de la llamada "cuota de pantalla" prevista en la legislación precedente, la oposición mostrada durante su tramitación parlamentaria por el sector cinematográfico derivó el texto hacia una formulación más atenuada, por la que se mantiene la obligación de cuota de pantalla (a favor del cine producido en la UE) pero dejándose abierta la posibilidad de su eliminación o modificación por el Gobierno a partir de los cinco años desde la entrada en vigor de la ley.

La gestión de la política cultural del Estado en materia de cinematografía corresponde al Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, organismo autónomo de carácter administrativo creado en 1984 y regulado en la actualidad por el Real Decreto 7/1997. Algunas Comunidades Autónomas vienen realizando asimismo políticas de impulso de la cinematografía y del audiovisual. En Cataluña la Ley 1/1998, de Política Lingüística, prevé la posibilidad de medidas de fomento para el cine en catalán, así como la posibilidad de que el Gobierno de la Generalidad establezca cuotas lingüísticas de pantalla y de distribución para favorecer la presencia de la lengua catalana en la oferta cinematográfica. También en Cataluña se ha adoptado una solución organizativa novedosa, la creación, por la ley de la Generalidad 20/2000, de la entidad pública Instituto Catalán de Industrias Culturales, al que compete impulsar su desarrollo y, en concreto, velar por el cumplimiento de la normativa de promoción de la lengua y la cultura catalanas" (art. 3.j). En Galicia se ha aprobado asimismo a tal fin una novedosa ley, la Ley 6/1999, del Audiovisual de Galicia. Por último, en Andalucía el Decreto 52/2000, regula un conjunto de medidas de apoyo al fomento y protección audiovisual.

El ejercicio de sus respectivas competencias por el Estado y por las Comunidades Autónomas en materia audiovisual fue objeto, en una primera etapa, de una elevada conflictividad ante el Tribunal Constitucional. Entre otras pueden destacarse las sentencias: STC 49/1984, sobre regulación de las salas especiales de exhibición cinematográfica; STC 143/1985, sobre inspección cinematográfica; STC 153/1985, sobre regulación de los billetes de entrada a las salas; STC 157/1085, sobre un Registro de empresas cinematográficas; STC 87/1987, sobre clasificación de películas cinematográficas y material audiovisual; STC 106/1987, sobre protección de la cinematografía española; STC 153/1989, sobre realización de películas cinematográficas en régimen de coproducción.

Las artes escénicas y la música constituyen un sector cultural objeto tradicionalmente de una constante acción de fomento y prestacional. Estas tareas están asignadas a un organismo autónomo de carácter comercial, el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música, creado en el año 1984 y actualmente regulado por el Real Decreto 2491/1996, al que corresponde llevar a cabo las funciones de fomento y difusión de las actividades en el sector y el control de la gestión de los diferentes unidades de producción dependientes del Instituto: Teatro de la Zarzuela, Ballet Nacional de España, Compañía Nacional de Danza, Centro de Difusión de la Música Contemporánea, Auditorio Nacional de Música, Orquesta y Coro Nacionales de España, Joven Orquesta Nacional de España, Centro de Documentación Música y Danza, Compañía Nacional de

Teatro Clásico, Centro de Documentación Teatral, Centro Dramático Nacional, Centro de Tecnología del Espectáculo.

Las Comunidades Autónomas llevan a cabo, a su vez, políticas de fomento del teatro y la música. Entre ellas cabe destacar la Comunidad Autónoma de Galicia, donde se ha creado el Instituto Gallego de las Artes Escénicas y Musicales (Ley 4/1989), y la Comunidad Valenciana, que dispone a igual fin del Instituto Valenciano de Artes Escénicas, Cinematografía y Música e Instituto Valenciano de Arte Moderno (Ley 9/1986).

5.4. Normativa en materia de derechos de autor

La regulación de la propiedad intelectual descansó en España, durante mucho tiempo, en la Ley de 1879, texto enriquecido por una dilatada jurisprudencia de los Tribunales durante los más de sus cien años de vigencia. En 1987 se aprobó una nueva Ley de Propiedad Intelectual, la Ley 22/1987, con el objetivo de modernizar la regulación del derecho de autor a los nuevos tiempos, mejorar sus garantías y subsanar lagunas de la legislación anterior, como la del contenido moral del derecho de autor. Esta ley ha conocido diversas modificaciones, exigidas por la adaptación a la normativa comunitaria reciente, que se encuentran recogidas en el texto refundido vigente, el Real Decreto Legislativo 1/1996. Esta norma constituye un código completo de la propiedad intelectual cuyo objeto son las creaciones originales literarias, artísticas o científicas, expresadas por cualquier medio o soporte actualmente conocido o que se invente en el futuro y, a tal fin, reconoce un doble orden de derechos, los derechos de contenido patrimonial y los llamados derechos morales. Los derechos patrimoniales son de dos tipos: los relacionados con la explotación de la obra o la prestación protegida y los derechos meramente compensatorios, como el derecho de remuneración por copia privada y el derecho de participación en la reventa de las obras plásticas.

Uno de los aspectos más reseñables de la Ley se sitúa en el énfasis garantizador que pone, a diferencia de la legislación anterior, en la protección del llamado derecho moral de autor. Aparte de los mecanismos administrativos (el Registro de la Propiedad Intelectual) y jurisdiccionales que la ley sanciona en garantía de los derechos reconocidos, la ley regula asimismo las entidades de gestión colectiva de los derechos de propiedad intelectual de carácter patrimonial. Éstas son configuradas como organizaciones privadas de base asociativa y sin ánimo de lucro que se ocupan, en nombre propio o ajeno, de la gestión de los derechos de propiedad intelectual de carácter patrimonial, por cuenta de sus titulares. Su creación debe ser autorizada por el Ministerio de Cultura. Actualmente existen ocho entidades de gestión colectiva: Sociedad General de Autores (SGAE), Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO), Asociación de Gestión de Derechos Intelectuales (AGEDI), Artistas Intérpretes o Ejecutantes, Sociedad de Gestión de España (AIE), Visual, Entidad de Gestión de Artistas Plásticos (VEGAP), Entidad de Gestión de Derechos de los Productores Audiovisuales (EGEDA), Artistas, Intérpretes, Sociedades de Gestión (AISGE) y Asociación Derechos de Autor de Medios Audiovisuales (DAMA).

Si bien la legislación de propiedad intelectual es competencia exclusiva del Estado, el sistema de competencias en esta materia ha hecho posible que las Comunidades Autónomas (hasta el momento las de Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia) ejerzan competencias ejecutivas y, en particular, que puedan crear sus propios Registros Territoriales de la Propiedad Intelectual, coordinados a través de la Comisión de Coordinación con el Registro General de la Propiedad Intelectual dependiente del Estado.

5.5. Patrimonio cultural y propiedad

El artículo 46 de la Constitución encomienda a los poderes públicos la misión de “guarantee the preservation and promote the enrichment of the historic, cultural and artistic heritage of the peoples of Spain and of the property of which it consists”. El texto constitucional supera una visión exclusivamente conservacionista, imprimiendo una dimensión de carácter positivo a la tarea de los poderes públicos, en tanto les encomienda también el “*enrichment*” de dicho patrimonio. En desarrollo de este precepto constitucional, el Estado aprobó la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, un texto ampliamente reconocido por la capacidad innovadora en la protección del patrimonio.

La nueva ley venía exigida fundamentalmente por la necesidad de ajustar la competencia del Estado en materia de patrimonio a las previsiones constitucionales y despejar el espacio para que las Comunidades Autónomas pudieran desarrollar las competencias normativas y ejecutivas que les otorgaban la Constitución y los Estatutos de Autonomía. No obstante, la ley 16/1985 fue objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional por algunas Comunidades Autónomas, al entender que incurría en exceso competencial. La Sentencia del Tribunal Constitucional, de 31 de enero de 1991, si bien desestima los motivos de inconstitucionalidad alegados, consideró que los bienes que integran el Patrimonio Histórico forman parte de la cultura de un país y por tanto del concepto constitucional genérico de cultura; siendo la cultura competencia compartida, la actuación de las administraciones en necesariamente concurrente. Ello ha llevado a que en la actualidad la casi totalidad de Comunidades Autónomas hayan dictado su ley propia de patrimonio cultural: País Vasco (Ley 7/1990); Castilla-La Mancha (Ley 4/1990); Andalucía (Ley 1/1991); Cataluña (Ley 9/1993); Galicia (Ley 8/1995); Comunidad Valenciana (Ley 4/1998); Madrid (Ley 10/1998); Islas Baleares (Ley 12/1998); Canarias (Ley 4/1999); Extremadura (Ley 2/1999); Aragón (Ley 3/1999); Asturias (Ley 1/2001); y Castilla-León (Ley 12/2002).

Este extenso y complejo grupo normativo aparece caracterizado por una concepción cada vez más extensa y “antropológica” del patrimonio cultural, que deja atrás las limitadas visiones arquitectónico-monumentales predominantes en el siglo XIX y en parte del XX. El sistema de protección de la ley descansa en un conjunto de medidas de policía administrativa (prohibiciones, cargas positivas, conservaciones, limitaciones a la enajenación y exportación...) y de medidas de fomento (entre las que destaca el llamado 1% cultural, o porcentaje que ha de detraerse del coste de las obras públicas para acciones de conservación del patrimonio). A tal fin, tanto la ley estatal como las leyes autonómicas contemplan diversos procedimientos de determinación de los bienes culturales, que se suelen basar en dos categorías (en el caso del Estado, los Bienes de Interés Cultural y los bienes inscritos en el Inventario General). Un aspecto destacado de estas normas estatales y autonómicas es el paso que dan hacia la coordinación de la legislación especial del patrimonio cultural con la legislación urbanística.

En tanto instituciones vinculadas a la conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural, los museos, archivos y bibliotecas aparecen regulados en la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, donde sucintamente se fija la noción de estas instituciones y el régimen de creación, funcionamiento, coordinación y acceso a sus servicios. Estas previsiones legales son complementadas por diversos reglamentos estatales de desarrollo (los reguladores de las instituciones consultivas especializadas del sector, el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas, el servicio de préstamo de libros, el Reglamento de museos de titularidad estatal y el sistema español de museos, el Reglamento para el régimen y gobierno de los archivos del Estado...) y por las disposiciones específicas de regulación de los concretos museos (Museo Nacional del Prado, Museo Arqueológico Nacional, Museo de América, Museo de la Alhambra, Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, Museo Nacional de Antropología, Museo Nacional de Arte Romano, Museo Nacional de Artes Decorativas, Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias, Museo Nacional de Escultura, Museo Nacional de la Ciencia y la Tecnología), archivos (Archivo Histórico Nacional, Archivo General de Simancas, Archivo General de Indias, Archivo de la Corona de Aragón) y bibliotecas (Biblioteca Nacional).

En la legislación autonómica la tendencia dominante es la de la aprobación de leyes específicas de museos, de archivos y de bibliotecas independientes de las leyes reguladoras del patrimonio. Así, han aprobado leyes de museos Cataluña (Ley 17/1990), Andalucía (Ley 2/1984), Cantabria (Ley 5/2001), Murcia (Ley 5/1996), Aragón (Ley 7/1986), Madrid (Ley 9/1999) y Castilla y León (Ley 10/1994). A su vez, disponen de leyes propias de bibliotecas Cataluña (Ley 4/1993), Galicia (Ley 14/1989), Andalucía (Ley 8/1983), Cantabria (Ley 3/2001), La Rioja (Ley 4/1990), Murcia (Ley 7/1990), Comunidad Valenciana (Ley 10/1986), Aragón (Ley 8/1986), Castilla-La Mancha (Ley 1/1989), Extremadura (Ley 6/1997), Madrid (Ley 10/1989) y Castilla-León (Ley 9/1989). Y, por último, han dictado leyes de archivos Cataluña (Ley 13/2001), Andalucía (Ley 3/1984), Cantabria (Ley 3/2002), La Rioja (Ley 4/1994), Murcia (Ley 6/1990), Aragón (Ley 6/1986), Canarias (Ley 3/1990), Madrid (Ley 4/1993) y Castilla-León (Ley 6/1991).

5.6. Incentivos legales para la inversión en el sector cultural

Las principales leyes reguladoras de los impuestos (renta de las personas físicas, sociedades y valor añadido) incluyen, de forma dispersa, previsiones específicas encaminadas al estímulo y fomento de la cultura. Estas previsiones, faltas de una visión de conjunto, atañen tanto a los agentes culturales como a las actividades, productos y bienes culturales.

En lo que se refiere a los agentes culturales, cabe señalar el tratamiento especial como rentas exentas o como rentas irregulares que establece la legislación del impuesto sobre la renta de las personas físicas para los premios literarios, artísticos o científicos de especial relevancia (Ley 40/1998 del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias, art. 7 I, y Real Decreto 214/1999 por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, art. 10).

El régimen fiscal de las empresas o industrias culturales carece de un tratamiento diferenciado, salvo algunas previsiones específicas como la consideración, en el Impuesto sobre Sociedades, como gasto fiscalmente deducible, de la depreciación o pérdida de valor de los fondos editoriales, fonográficos y audiovisuales de las empresas que realicen la actividad productora, una vez transcurridos cinco años desde la puesta en el mercado de las respectivas producciones (Ley 43/1995, del Impuesto sobre Sociedades).

No obstante, en este capítulo de los agentes culturales el derecho español dispone de un estatuto fiscal de los sujetos colaboradores a través de las entidades del “tercer sector” (fundaciones, asociaciones declaradas de utilidad pública, organizaciones internacionales de cooperación al desarrollo y otras entidades no lucrativas), que se encuentra en la Ley 49/2002, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo. Esta ley establece un amplio abanico de exenciones y deducciones en relación con el impuesto de sociedades y con los tributos locales (el Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana). Por otra parte, en tanto ley que es también de incentivación del mecenazgo, establece un régimen fiscal especial en relación con el impuesto sobre la renta de las personas físicas, para los donativos, donaciones y aportaciones que se realicen a favor de determinados sujetos, las propias entidades sin fines lucrativos antes señaladas, los entes territoriales y sus organismos autónomos y análogos, las universidades públicas y los colegios mayores adscritos y el Instituto Cervantes, el Instituto Ramón Llull y las demás instituciones con fines análogos de las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia.

Por último, la Ley 37/1992, del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), contiene también algunas especialidades en relación con la entrega de bienes y servicios culturales. Este impuesto, sujeto en los últimos años a una constante disciplina armonizadora comunitaria, dispone la aplicación de un IVA “superreducido” (4%) a los libros, periódicos y revistas, y de un IVA reducido (7%) a las importaciones y adquisiciones intracomunitarias de objetos de arte, antigüedades y objetos de colección; e igualmente a las entradas de teatros, cines, circos, conciertos, museos, parques zoológicos y espectáculos deportivos de carácter indefinido. Los demás bienes y servicios culturales (música y películas en CD ó DVD) quedan sujetos al régimen normal (16%).

5.7. Legislación sobre asociaciones y fundaciones

Las asociaciones y las fundaciones son estructuras organizativas que vienen ofreciendo desde antiguo, en la experiencia española, una indudable dimensión cultural. La Constitución española reconoce en su artículo 22 el derecho de asociación como un derecho fundamental, que ha sido objeto de reciente desarrollo mediante la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del Derecho de Asociación, que viene a derogar la obsoleta Ley de Asociaciones de 1964. La nueva ley aborda el hecho asociativo desde una doble dimensión: la público subjetiva, es decir, la del derecho de asociación en tanto derecho fundamental y la dimensión objetiva de las estructuras organizativas resultantes del ejercicio de dicho derecho. Esta ley pretende ser el derecho común de todos aquellos fenómenos asociativos que carecen de una regulación específica, por lo que quedan fuera de su ámbito de aplicación los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales, las iglesias, confesiones y comunidades religiosas, las federaciones deportivas y las asociaciones

de consumidores y usuarios. Las finalidades culturales son tradicionalmente un objeto típico de las asociaciones, tanto de las que persiguen fines privados como de las de interés público. De hecho, la finalidad cultural es, precisamente, uno de los requisitos, entre otros, que la ley recoge de forma explícita para optar a la declaración de utilidad pública, que conlleva diversas ventajas, en particular beneficios fiscales. De acuerdo con sus competencias, las Comunidades Autónomas se encuentran autorizadas a crear Registros Autonómicos de Asociaciones que actúan en coordinación con el Registro Nacional de Asociaciones y a realizar declaraciones de utilidad pública respecto de aquellas asociaciones que desarrollen sus funciones de forma principal dentro de su ámbito territorial. Algunas Comunidades Autónomas han aprobado leyes de asociaciones propias: el País Vasco (Ley 12/1988, objeto de un recurso de inconstitucionalidad estimado parcialmente por la STC 173/1988), Cataluña (Ley 7/1997) y Canarias (Ley 4/2003).

Las fundaciones fueron objeto de una primera regulación acorde con el nuevo régimen constitucional por la Ley 30/1994, de Fundaciones e Incentivos Fiscales a la participación privada en actividades de interés general. Esta nueva ley superaba definitivamente las limitaciones impuestas a las fundaciones desde la legislación desamortizadora del siglo XIX. La ley de 1994 ha sido sustituida recientemente por la Ley 50/2002, de Fundaciones, entre cuyos objetivos se sitúan la simplificación de los procedimientos y la liberalización de los controles ejercidos por el Estado sobre las fundaciones a través de los Protectorados. Los fines culturales son nombrados *ad exemplum* explícitamente por la ley como fines típicos de los intereses generales que se exigen a las fundaciones. Además, la ley recoge una llamativa excepción en relación con las fundaciones culturales, pues, mientras en el derecho español hay una prohibición general de las fundaciones personalistas y familiares (aquellas que benefician a sujetos concretos, el propio fundador o sus familiares o allegados), la ley hace una excepción en el caso de que la fundación se constituya para la protección de bienes integrantes del patrimonio histórico siempre que, a cambio, el fundador se comprometa a cumplir los deberes y cargas de conservación y, en especial, las obligaciones de visita y exposición pública de dichos bienes que establece la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español. Como consecuencia del sistema de reparto de competencias en la materia cabe la existencia, además del Registro Central de Fundaciones, de Registros de Fundaciones Autonómicos. Son, igualmente, varias las Comunidades Autónomas que han aprobado leyes para la regulación de las fundaciones de su competencia: Galicia (Ley 7/1983), País Vasco (Ley 12/1994), Navarra (Ley Foral 10/1996), Madrid (Ley 1/1998), Comunidad Valenciana (Ley 8/1998), Cataluña (Ley 5/2001) y Castilla-León (Ley 13/2002).

5.8. Normativa legal sobre multilingüismo

La ordenación legal del multilingüismo ha dado lugar en España a una profusa legislación fundamentalmente autonómica y, excepcionalmente, estatal. El modelo descansa en la declaración *ex Constitutione* del castellano como lengua española oficial del Estado (art. 3.1) y simultáneamente en la declaración de la cooficialidad de las demás lenguas españolas, en las respectivas Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus Estatutos de Autonomía (art. 3.2). La fórmula se completa con la consideración de la diversidad lingüística española como una “wealth” y “cultural heritage”, como un valor en conjunto –*ex litteris* el texto constitucional lo que enfatiza es el valor del sistema de diversidad lingüística entero, no el valor de las partes– que ha de ser objeto de respeto y protección (art. 3.3).

Este marco constitucional y estatutario ha dado lugar a un desarrollo legislativo prolífico que gira básicamente sobre las leyes autonómicas de normalización o de política lingüística dictadas por las Comunidades Autónomas del País Vasco (Ley 10/1982), de Cataluña (Ley 1/1998), Galicia (Ley 3/1983), Valencia (Ley 1/1983) y la Comunidad Navarra (Ley foral 18/1998). Dicha normativa autonómica no obsta a que, con ocasión del ejercicio de sus propias competencias legislativas, el Estado haya regulado sucintamente los términos de la cooficialidad en relación con la enseñanza, el acceso a la función pública, la administración local, la administración sanitaria, el proceso judicial, las señalizaciones públicas...

Las propias normas y asimismo las medidas adoptadas para su aplicación han generado conflictos ante los tribunales de justicia y ante el propio Tribunal Constitucional que, a través de su doctrina, ha venido sentando las bases, no sin algunos vaivenes, para una interpretación equilibrada del

modelo constitucional de cooficialidad lingüística. De la jurisprudencia del alto Tribunal, que supera ya las veinticinco sentencias, deben destacarse las Sentencias 82, 83 y 84/1986, de 26 de junio, con motivo de los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Nación contra las leyes de normalización del vasco, del catalán y del gallego. El contenido de esta jurisprudencia incide en que no cabe contraponer el castellano como lengua oficial de Estado a las demás lenguas, ya que el respeto y protección de los distintos idiomas de los pueblos de España incumben tanto a la Administración Central como a los Organismos de cada Comunidad Autónoma.

5.9. Garantías penales

Una de las tendencias novedosas de la legislación cultural se sitúa en la creciente ampliación de lo que podría denominarse como la garantía penal de la cultura. Esta garantía penal está adquiriendo un destacado relieve jurídico y, de hecho, en algunos casos es una exigencia impresa en la propia Constitución, como ocurre en relación con el patrimonio cultural, respecto del que la Constitución española apela expresamente a su protección penal: “La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio” (art. 46 CE).

El vigente Código Penal español, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, en cumplimiento del señalado mandato constitucional regula, en los artículos 321 a 324, los delitos contra el patrimonio histórico. De igual forma, sanciona los delitos relativos a la propiedad intelectual (artículos 270 a 272). Asimismo tipifica como delito la destrucción y causación de daños a cosas propias de utilidad social o cultural en beneficio de la comunidad (art. 289).

6. FINANCIACIÓN DE LA CULTURA

6.1. Panorama general

La Constitución de 1978 diseña una estructura descentralizada de la administración pública que se refleja en tres niveles: la Administración del Estado, la Administración Autonómica –con diecisiete CCAA y dos Ciudades Autónomas– y la Administración Local, con 8.108 municipios, a los que se añaden las Diputaciones Provinciales y otros entes locales. La última cifra que recoge la financiación de la cultura en los tres niveles se remonta al año 1999. En esta fecha la cuantía de la financiación pública en España ascendía a 5.172,68 millones de euros, que venían a representar aproximadamente el 1% del PIB español.

En cuanto a su distribución entre las Administraciones, en 1999 el peso fundamental correspondía a la Administración Local, que aportaba un 59,2% del total de fondos, seguida por la Autonómica con un 28,6% y, en último lugar, la Administración del Estado con un 12,2% (véase 6.3). Este reparto es reflejo del carácter descentralizado del modelo español, donde los entes territoriales tienen atribuidas la mayor parte de las competencias en cultura.

La documentación estadística más abundante y actualizada corresponde a los Presupuestos Generales del Estado, si bien en su fase de aprobación y no de liquidación. De acuerdo con ella, en 2003 la Administración Central destinó 817,5 millones de euros a cultura, un 0,3% de la cifra total consignada en los Presupuestos Consolidados del Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social. El 40% de estos fondos se destinaron a gastos de capital y el 60% restante a gastos corrientes. En cuanto a su reparto según funciones, la más beneficiada fue la partida de Museos, a la que correspondió una cuarta parte de los recursos, seguida por la Protección del Patrimonio Histórico Artístico (13%). Las Artes Escénicas en su conjunto percibieron el 19% de los fondos del Estado, correspondiéndole un 10,6% a la Música y Danza, un 5,6% a la Cinematografía y un 3,9% al Teatro.

Durante el cuatrienio 1999-2002, el gasto del Estado en cultura en términos reales ha crecido un 8,5%, aunque esta tendencia se quebró en el último año del periodo.

También es importante destacar la cuantía de los beneficios fiscales generados a favor de los agentes privados y que afectan a las actividades culturales de nuestro país. En el año 2003 el importe de dichos beneficios se elevó hasta los 704 millones de euros, que en su mayoría procedieron de exenciones y bonificaciones de tipos en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Por lo que se refiere a los gastos de las Administraciones Territoriales, en 1999 podemos consolidar las cifras correspondientes a los niveles local y autonómico. Puesto que el peso de uno y otro es muy distinto entre las diversas regiones, dicha consolidación es muy necesaria para saber realmente las cifras regionales de gasto en Cultura. En 1999 la Administración Territorial en su conjunto gastó 4.561,5 millones de euros, de los que dos tercios correspondieron a la Administración Local y un tercio a la Autonómica. Las regiones con mayor cuantía fueron, por este orden, Cataluña (15,3%), Andalucía (14,6%), Comunidad Valenciana (11,5%) y Madrid (10,1%).

6.2. Gasto público per capita en cultura

En términos de gasto por habitante, los recursos públicos destinados a la cultura alcanzaban los 128,7 euros por persona. Como ya se ha comentado, el gasto público en cultura representa aproximadamente el 1% del PIB español.

El gasto per capita en cultura por regiones también ofrece una importante dispersión. Con datos consolidados de las Administraciones Autonómicas y Locales correspondientes a 1999, la Comunidad que se sitúa en primer lugar es el País Vasco con 219 euros por persona, seguida por Navarra con 174,4 euros; en el extremo opuesto encontramos a Aragón, con 80,6 euros, y Murcia con 73,2 euros.

Por otro lado, a partir de la Encuesta Continua de Presupuestos Familiares podemos conocer el gasto en cultura de las familias españolas. En 1999, en promedio, cada hogar destinaba 447,4

euros, el 2,5% de su gasto total, a la adquisición de bienes y servicios culturales. En términos per capita, cada español se gastaba 141,4 euros. En cuanto a las partidas más importantes destaca, en primer lugar, la compra de prensa y libros no de texto, que representa el 0,85% del gasto total, seguido por el cine (0,25) y la adquisición de soportes para sonido e imagen (0,23%), mientras que el teatro y los espectáculos musicales y de otra naturaleza se quedaban en el 0,14%.

6.3. Desglose del gasto público en cultura según el tipo de administración cultural

Cuadro 1. Financiación pública de la cultura 1997-1999

	1997			1999		
	Gasto total (mill. €)	%	Gasto por habitante (€)	Gasto total (mill. €)	%	Gasto por habitante (€)
Administración del Estado	642,11	14,20		630,08	12,18	
Comunidades Autónomas	1.388,22*	30,70		1.479,71	28,61	
Corporaciones Locales	2.491,57*	55,10		3.062,89	59,21	
TOTAL	4.521,90	100,00	113,73	5.172,68	100,00	128,67
% PIB	0,92					0,98

Fuente: Ministerio de Hacienda.

6.4. Desglose del gasto público por sectores

La única información estadística disponible que desglosa el gasto en cultura por sectores es la que corresponde a los Presupuestos Generales del Estado.

Cuadro 2. Distribución sectorial de los Presupuestos del Estado en Cultura, 2003

	Gasto total (miles €)	%
Dirección y servicios generales	4.460,29	0,55
Archivos	46.055,08	5,63
Bibliotecas	53.871,63	6,59
Museos	207.560,63	25,39
Exposiciones	3.449,75	0,42
Promoción y cooperación cultural	34.398,78	4,21
Promoción del libro	13.814,50	1,69
Música y danza	86.385,89	10,57
Teatro	32.018,45	3,92
Cinematografía	45.823,75	5,61
Fomento de las actividades deportivas	128.055,22	15,66
Conservación y restauración de bienes culturales	55.462,36	6,78
Protección patrimonio histórico.	106.167,84	12,99
TOTAL CULTURA	817.524,17	100,00

Fuente: Ministerio de Hacienda y elaboración propia.

7. INSTITUCIONES CULTURALES Y NUEVOS ACTORES

7.1. Transferencias de las responsabilidades públicas

España es un estado descentralizado en el que las competencias en cultura son concurrentes entre las diferentes administraciones. En un mismo territorio generalmente coinciden cuatro administraciones, todas ellas con su respectiva política cultural y con una cierta vocación de intervención. Además, las políticas culturales en España son jóvenes y el protagonismo del sector público, importante. En este contexto, la transferencia de responsabilidades públicas suscita la necesidad de mejorar la actividad entre los distintos operadores públicos y privados y entre las distintas administraciones culturales.

Una de las recientes tendencias que caracterizan al sector público es el creciente grado de exigencia que desde los distintos ámbitos se mantiene respecto a la gestión de los poderes públicos. El mandato constitucional de gestionar según el principio de eficacia se ha convertido en un deber exigido por la ciudadanía y favorecido por la propia administración. Conceptos como calidad o excelencia ya no son exclusivos del mundo empresarial.

Para optimizar la gestión es necesario dotarse de los instrumentos más adecuados y éste es el fenómeno más destacado de los últimos años: la apropiación por parte de las administraciones culturales públicas de instrumentos hasta entonces exclusivos del sector privado. La administración local ha sido pionera: la creación de organismos autónomos para gestionar las políticas culturales municipales o para gestionar instituciones o eventos específicos es una práctica habitual, que se da tanto en grandes ciudades (Instituto de Cultura de Barcelona) como en ciudades medianas y pequeñas, Museo Naval de San Sebastián, Museo Casa Lis de Salamanca, Museo Picasso de Málaga).

Los organismos autónomos municipales (patronatos de cultura, institutos de cultura, fundaciones públicas) no suponen una dejación de responsabilidades por parte de los responsables de la política cultural local. Son instrumentos que permiten gestionar de forma más ágil y flexible. La legitimidad pública y democrática está garantizada por el hecho de que la dirección política es del concejal de cultura y los objetivos. Son aquellos que las instancias políticas del ayuntamiento definan. Estos objetivos son la base de unos planes de actuación que constituyen el compromiso de la dirección ejecutiva ante la dirección política. En esta misma línea está la creación de fundaciones públicas, consorcios o sociedades mercantiles para la gestión de instituciones o eventos culturales específicos.

Otra línea distinta es la que implica la externalización de determinados servicios. En España, en ningún caso esto ha supuesto un cambio en los objetivos públicos del servicio. No se trata, por tanto, de la privatización de servicios culturales, de dejar en manos del mercado aquello que estaba gestionado desde el sector público. Se trata de establecer distintos tipos de relación con agentes privados para delegar en ellos la gestión de iniciativas públicas. Las formas jurídicas que permite la legislación española son múltiples. Las más utilizadas son la concesión, la gestión interesada y el concierto.

7.2. Estatus y función de las principales instituciones culturales

Desde una perspectiva histórica, las grandes instituciones culturales españolas se pueden clasificar en tres categorías en función de su genealogía: las instituciones nacionales, las instituciones de la sociedad civil y las instituciones de la época democrática. Las instituciones nacionales están vinculadas al Estado desde sus inicios y en su mayor parte tienen su sede en Madrid (Museo del Prado, Teatro Real, Biblioteca Nacional...). El segundo tipo es producto del compromiso de la burguesía de determinadas épocas con las iniciativas culturales y se localizan en algunas áreas urbanas con tradición industrial (Barcelona, Bilbao, Oviedo). Son ejemplos característicos el Gran Teatre del Liceu o el Teatro Campoamor. Finalmente, y a iniciativa de los distintos niveles de la administración, en estos últimos veinte años se han creado importantes instituciones culturales dibujando un mapa mucho más policéntrico y asegurando una mayor democratización desde una perspectiva territorial.

Las instituciones culturales de carácter nacional dependen de la administración central con distintos grados de autonomía en la gestión. Sin embargo, una parte significativa del resto de las principales instituciones culturales se financian y gestionan a partir de acuerdos interinstitucionales entre los distintos niveles de la administración. Esta cooperación interinstitucional garantiza una cierta coherencia en las estrategias territoriales y, de forma indirecta, favorece una mayor autonomía en la gestión cotidiana de estas instituciones.

Este proceso de generación de mayor autonomía también tiene como objetivo la posibilidad de aumentar los recursos a partir de la entrada de financiación privada. Una mayor autonomía en la gestión va acompañada de una mayor autonomía presupuestaria. La búsqueda de financiación privada genera, asimismo, el establecimiento de distintos grados de colaboración con el sector empresarial. Esto supone un valor para la organización: la incorporación de una mirada distinta favorece dinámicas de innovación y modernización en la gestión.

Un ejemplo paradigmático de esta tendencia se encuentra en la nueva ley reguladora del Museo Nacional del Prado (46/2003), según la cual deja de ser organismo autónomo y alcanza un mayor grado de autonomía mediante la figura de organismo público de carácter especial. Esto supone que, sin dejar de tener un régimen jurídico de derecho público, tiene la posibilidad de actuar en el marco del derecho privado, lo que permite una actuación más flexible y adecuada a la realidad cambiante del sector. Uno de los objetivos centrales de este cambio es el aumento de su capacidad de autofinanciación: del 27% actual se prevé alcanzar el 50%.

Otro ejemplo destacado lo encontramos en el Museo de Arte Contemporáneo de Barcelona (MACBA). Depende de un consorcio público cuyos miembros son el Ayuntamiento de Barcelona, la Generalidad de Cataluña y la Fundación MACBA. Esta Fundación la forman empresas privadas y su fin es encontrar recursos para comprar obra para el museo, obra sobre la cuál la Fundación mantiene la propiedad.

7.3. Nuevos modelos de colaboración y asociación con el sector privado

Desde un punto de vista jurídico, en España la distinción entre patrocinio y mecenazgo es, sobre el papel, bastante clara: el primero se rige a partir de la Ley General de Publicidad y el segundo por la Ley 49/2002, de Régimen Fiscal de las Entidades sin Fines Lucrativos y de los Incentivos Fiscales al Mecenazgo (ver 5.6).

Existen pocos datos sobre la financiación privada del sector cultural. Sin embargo, es posible afirmar que el sector cultural es primer receptor de mecenazgo y el segundo en el caso que le añadamos el patrocinio (superado sólo por el deporte).

Un fenómeno importante y singular es el de las Cajas de Ahorro, instituciones financieras sin ánimo de lucro y agentes tradicionalmente implicados en la financiación de las actividades culturales a través de la obra social a la que las obligan sus estatutos. En cierto modo, no es posible conceptualizar su práctica como mecenazgo dado que la decisión de destinar sus beneficios a la obra social es consecuencia de su propio estatuto jurídico. Según datos de 2002, las Cajas de Ahorro españolas destinaron 476,2 millones de euros a iniciativas culturales, lo que viene a representar más del 53% del presupuesto del Ministerio de Cultura y aproximadamente el 40% del gasto en cultura de las CCAA. Hasta el presente, el peso de la cultura en el conjunto de la obra social ha sido creciente. En el año 2002, el 44,5% de los recursos de las Cajas de Ahorro se destinaban a la función cultural o a la protección y revalorización del patrimonio. Una parte importante de estos recursos corresponden a iniciativas de las fundaciones de las propias cajas.

En España existe un consenso bastante generalizado en torno al hecho de que el protagonismo del tercer sector en el ámbito cultural tiende a ser cada vez más importante. En sentido estricto se incluye en el tercer sector sólo a las entidades sin ánimo de lucro. En un sentido más amplio se incluye a la totalidad de la economía social.

Las entidades que, seguramente, mejor representan el espíritu de este tercer sector son las asociaciones. En este sentido hay que destacar (con la prudencia obligada por la disposición de

datos insuficientes) dos fenómenos aparentemente contradictorios: España tiene una tasa de asociacionismo muy baja (el 35% y en torno a un 5% de pertenencia a asociaciones culturales y artísticas), pero un alto número de asociaciones (en 1997, 175.689 inscritas, de las cuáles 64.772 corresponden a la categoría de “Culturales e ideológicas”). Los ámbitos en los que el asociacionismo es más importante son el de la cultura popular y tradicional y el del patrimonio. Asimismo, empieza a ser relevante el número de asociaciones creadas en torno a instituciones culturales (los “amigos del Teatro...”, los “amigos del Museo...”).

Las fundaciones también tienen un papel importante. Sin embargo, las vinculadas a las Cajas de Ahorro y las creadas como instrumento de financiación de determinadas instituciones culturales son las que tienen mayor protagonismo. Al respecto de las asociaciones y fundaciones, véanse los caps. 5.7 y 8.4.

El sector cultural se caracteriza por su complejidad y por la dificultad de definir claramente cuáles son los papeles que deben asignarse a los distintos operadores (públicos, privados y asociativos). Asimismo, la realidad cambiante y acelerada que vivimos nos obliga a definir de forma conjunta y consensuada los objetivos de las políticas culturales en los distintos niveles de intervención. Por ello, se constata como tendencia creciente la construcción de espacios de encuentro que permitan la definición de estrategias conjuntas entre agentes públicos y privados. En España se encuentran ejemplos de este tipo de relación en distintos ámbitos.

Así, por ejemplo, algunas ciudades de tamaños muy distintos han elaborado “Planes estratégicos de cultura” (Barcelona, Sevilla, Sabadell, Calvià, ...). Esto supone generar un espacio de debate desde el cual diagnosticar el estado actual del sector cultural en la ciudad y dibujar una estrategia que comprometa a los distintos agentes, y que lo haga más allá de las urgencias cotidianas o de los calendarios electorales. Asimismo, estos planes estratégicos suponen situar la cultura en un espacio de centralidad no sólo en relación a las otras áreas del ayuntamiento sino también como motor de desarrollo territorial y económico de la ciudad.

Es significativa también la tendencia a consensuar con los representantes de los distintos subsectores las estrategias a seguir. La tradicional “cultura de la queja” está siendo sustituida por la de la corresponsabilidad: Un ejemplo lo encontramos en el proceso seguido para la elaboración del Plan General de Teatro, liderado por el Ministerio de Cultura, pero con la participación activa del conjunto de los operadores del sector (empresas, salas, salas alternativas, creadores, actores). Como consecuencia de estos procesos acostumbran a crearse organismos mixtos de seguimiento.

Para ámbitos territoriales definidos o para instituciones culturales, también existe la figura del consejo asesor, formado por especialistas y personalidades representativas cuya función es dar elementos para la toma de decisiones. Sin embargo, sus consejos no son vinculantes. Se trata de una línea de futuro que se apunta en algunos lugares (por ejemplo, en Cataluña se plantea crear en el 2005). Su referencia son los *Councils of arts* anglosajones y su objetivo posibilitar la planificación a largo plazo y aislar de la coyuntura partidista las políticas culturales. No obstante, el modelo a implantar aún no está claro, especialmente en relación a su capacidad de definir políticas de forma autónoma respecto a los gobiernos legitimados democráticamente.

Finalmente, en el ámbito mercantil de la cultura está en revisión el modelo de la subvención, puesto que se trata de apoyar la constitución de un tejido industrial audiovisual sólido, en el que el papel de la distribución y de la promoción de las obras pasa a ser un elemento esencial. Además, las alternativas a este modelo anterior de subvenciones se basan en la colaboración entre el sector público y el privado. Compartir riesgos y beneficios: coproducciones o fondos de capital riesgo son instrumentos cada vez más habituales.

8. APOYO A LA CREACIÓN Y A LA PARTICIPACIÓN

8.1. Ayudas directas e indirectas a los artistas

La fórmula mayoritaria de apoyo institucional a artistas y creadores en España a través de la acción administrativa de fomento en forma de premios, ayudas y subvenciones. A nivel nacional, el principal organismo que lleva a cabo estas actuaciones es el Ministerio de Cultura a través de sus organismos: la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales; la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas; de la Música y la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural; el Instituto de la Cinematografía y las Artes Audiovisuales y el Instituto Nacional de las Artes Escénicas.

La presencia cultural exterior se canaliza a través del Ministerio de Cultura mediante las Direcciones Generales y los organismos mencionados, así como la Agencia Española de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores, de la que depende la Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas (DGRCC) y el Instituto Cervantes, que desarrollan distintos programas con el objetivo de difundir y promover el arte contemporáneo español a nivel internacional (ver 2.4).

Otra institución nacional que realiza una importante labor de soporte al arte emergente es el Instituto de la Juventud (INJUVE), dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de las muestras y certámenes de arte convocados anualmente, y los circuitos, festivales y programas internacionales (becas para estancias en el extranjero). Existen numerosos programas de becas y ayudas de promoción cultural, como los de la Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, los de la DGRCC y las de la Fundación Carolina, entre otros.

Existen otros esquemas de apoyo a creadores, como el sostenimiento de las orquestas sinfónicas y los encargos que estas últimas y otros organismos, como el Centro de Difusión de la Música Contemporánea, hacen a compositores nacionales; el apoyo a giras nacionales e internacionales dentro de las artes escénicas; y el apoyo a muestras itinerantes o a la participación de jóvenes artistas en bienales internacionales, en las artes plásticas.

A nivel regional y local, el apoyo institucional a la creación viene de los departamentos y consejerías culturales de las Comunidades Autónomas, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos. A nivel regional, la promoción de la cultura es especialmente relevante en Cataluña y el País Vasco –y en menor medida en Galicia–, donde se considera estratégica para el desarrollo de su identidad regional y el fomento de su lengua. Los programas culturales de estas CCAA se desarrollan sobre todo a través de políticas de subvención genéricas de apoyo a la creación y difusión y de refuerzo de las industrias culturales. Otros programas puntuales, como la designación de Salamanca como capital cultural europea (2002), de 2003 como “Año del diseño” en Cataluña, o el Forum Universal de las Culturas en 2004 implican también una importante actividad de creación, promoción y difusión cultural.

Los regímenes especiales de apoyo a la creación en España se vienen aplicando principalmente al sector de las artes plásticas. Además de la adquisición directa de obras a partir de fondos propios de los museos, es habitual la convocatoria de premios de artes plásticas por parte de las administraciones regionales y locales, que se reservan luego la propiedad de las obras premiadas. El ámbito competencial limita el apoyo de la administración central a museos y centros de carácter regional.

La ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, dispone dos importantes mecanismos de fomento de las artes plásticas. El primero es la cesión de obras de arte al Estado en concepto de liquidación de impuestos. La llamada “dación en pago” (o pago de impuestos mediante entrega de bienes culturales), en alza en los últimos años, ha permitido el aumento del patrimonio público, desde 2000, en obras valoradas en 93,7 millones de euros. Los museos y centros de arte contemporáneo de carácter estatal y regional no se benefician en igual manera de este mecanismo de fomento, aunque la dación se extiende poco a poco a las Administraciones territoriales.

El segundo mecanismo es el llamado “1% cultural”. El artículo 68 obliga a destinar al menos el 1% del presupuesto de toda obra pública financiada total o parcialmente por el Estado y cuyo importe supere los 601.012 euros, a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del patrimonio histórico español o *del fomento de la creatividad artística*. Entre 1996 y 2003 el Ministerio de Fomento ha destinado con cargo al 1% Cultural casi 250 millones de euros. Estos fondos, sin embargo, se vienen aplicando exclusivamente a la rehabilitación del patrimonio histórico-artístico, y no **tanto** al fomento de la creatividad artística.

En cuanto a la existencia de fondos especiales, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales dispone un Fondo de Protección a la Cinematografía destinado al fomento de la producción, que está previsto alcance en 2004 los 61 millones de euros.

En lo que se refiere a programas asistenciales, el Estado no ofrece un trato especial a los creadores, que dependen de los fondos y programas gestionados por las asociaciones del sector y las sociedades de gestión de derechos de autor. En este sentido, la Ley de Propiedad Intelectual regula la función social de las sociedades de gestión de derechos de autor que “deberán, directamente o por medio de otras entidades, promover actividades o servicios de carácter asistencial en beneficio de sus socios, así como atender actividades de formación y promoción de autores y artistas intérpretes o ejecutantes”. Las entidades de gestión dedican a actividades y servicios de carácter asistencial y de formación y promoción de creadores, por partes iguales, el 20% de la cantidad recaudada en concepto de copia privada. Algunas entidades como SGAE y VEGAP han creado fundaciones especiales para desarrollar estas actividades (Fundación Autor y Fundación Arte y Derecho).

No existe un apoyo de forma estable de las administraciones a las actividades de asociaciones o sindicatos de artistas. Estos pueden beneficiarse de ayudas anuales concedidas en el marco de convocatorias abiertas a sectores específicos, pero no suelen recibir ayuda en forma de subvenciones nominativas (consignadas en los Presupuestos Generales del Estado, con indicación precisa de la entidad beneficiaria, finalidad para la que se concede y cantidad) ni disfrutan de líneas de apoyo específicas.

8.2. Tendencias y cifras de participación

En este epígrafe procederemos a presentar indicadores distribuidos en dos grandes grupos. Por un lado, los datos de consumo realizado en los distintos ámbitos culturales (número de entradas de cine vendidas, número de discos vendidos, número de asistentes a exposiciones, etc.). Estos datos permiten conocer el estado en el que se encuentra el sector cultural desde la perspectiva de la demanda, pero apenas aportan información acerca de cómo se distribuye dicho consumo en el conjunto de la sociedad española. Por esta razón, en segundo lugar presentamos los índices de participación cultural.

Indicadores de actividad

Los datos que se exponen a continuación proceden en su mayoría del estudio *Las Cifras de la Cultura en España* del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y del *Anuario SGAE de las Artes Escénicas, Musicales y Audiovisuales*, dirigido por la Fundación Autor/SGAE.

TEATRO. En los últimos años se ha experimentado un crecimiento de la cifra de espectadores al teatro, si bien en 2001 se produjo un leve descenso. En 2002 la tendencia se invirtió y se alcanzó la cifra de 10.975.000 espectadores (9.736.735 en 1999).

DANZA. En 2002 se registró una mejoría que permite cambiar de signo la evolución negativa experimentada a lo largo de los últimos años, con un total de 1.502.362 espectadores (1.764.042 en 1999).

ÓPERA Y ZARZUELA. En los últimos años, debido a la consolidación de la oferta del Teatro Real y el Gran Teatre del Liceu, este sector ha experimentado fuertes crecimientos, para ahora mostrar estabilidad en sus principales indicadores. En 2002 se consiguieron 1.045.037 espectadores, cifra similar a la de 2000 y 2001.

MÚSICA CLÁSICA EN VIVO. Los indicadores de los conciertos de música clásica (en sus distintas vertientes: sinfónica, de cámara, coral, etc.) muestran cierto crecimiento en el último lustro (4.580.154 espectadores en 1997 y 5.355.614 en 2002).

MÚSICA POPULAR EN VIVO. En los últimos cinco años, la música popular en vivo (pop, rock, jazz, flamenco, dance, techno, folk, etc.) ha experimentado importantes crecimientos tanto en los indicadores de espectadores (que pasan de 19,6 millones en 1998 a 25,4 en 2002) como en los de recaudación.

MÚSICA GRABADA. Las ventas de discos se redujeron en el año 2002 en un 19%: el número total de unidades vendidas pasó de 80,5 millones a 65,3 millones en 2002. Se ha pasado de los 2 discos de media comprados por los ciudadanos en España en años anteriores a 1,6 discos por español y año adquiridos en el mercado legal. A pesar de este fuerte descenso, ligado de forma directa a la piratería, España se mantiene en el octavo lugar en lo que se refiere a la clasificación mundial de mercados de música grabada.

CINE. La exhibición cinematográfica comenzó a finales de los años 80 un nuevo periodo de expansión, con crecimientos en los indicadores de consumo. Sin embargo, fue justo en el año 2002 cuando esa tendencia de crecimiento mostró por primera vez signos de estancamiento, con un leve descenso en el número total de espectadores: en 2002 se vendieron un total de 140 millones de entradas, 3 millones menos que en 2001 (78,5 millones en 1989). El cine español presenta una participación sobre el total de taquilla que, según los años, oscila entre el 10% y el 20%, mientras que el norteamericano representa entre el 60% y el 70%.

ARTES PLÁSTICAS. La asistencia a los grandes museos de titularidad estatal presenta incrementos significativos, alcanzado en el año 2000 la cifra global de 5,3 millones de asistentes, debido principalmente a la actividad desarrollada por el Centro de Arte Reina Sofía y el Museo del Prado.

Hábitos de consumo y participación cultural

Para mostrar cómo se comporta la sociedad española en lo que se refiere a la cultura y el ocio, utilizaremos la última investigación publicada en España, llevada a cabo por la Sociedad General de Autores y la Fundación Autor entre 1997 y 1999. En algunos apartados mostraremos la evolución de los principales indicadores desde la encuesta realizada en 1990 por el Ministerio de Cultura y la de 1997-1999 del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, aunque debido a diferencias metodológicas entre ambos trabajos estos indicadores no son comparables en sentido estricto.

ARTES ESCÉNICAS: TEATRO, DANZA Y ÓPERA. La danza, la ópera y la zarzuela siguen constituyendo prácticas minoritarias, y apenas se encuentra variación con los datos correspondientes a 1990. Así, según la última encuesta, tan sólo el 2,1% acude al menos una vez al año a un espectáculo de danza, un 1,9% acude a la ópera y un 2,1% va a la zarzuela. El dato relativo al teatro ha experimentado en cambio un importante crecimiento. Mientras que en 1990 el 86,1% de la población no acudía nunca al teatro, nos encontramos con que esa cifra negativa ha disminuido significativamente hasta el 75,4% que declaran no ir prácticamente nunca a ver una obra teatral. Sin embargo, se ha producido un gran distanciamiento entre el teatro y los más jóvenes (menores de 20 años).

MÚSICA. Se ha producido un incremento considerable en la asistencia a conciertos de pop-rock: mientras que en 1991 sólo el 10,3% acudía a estos conciertos, ahora nos encontramos con un 18,8% que acude anualmente, más un 3,4% que lo hace con menor frecuencia. La asistencia a conciertos de música clásica continúa siendo una práctica minoritaria. En 1990 acudía al menos una vez al año a este tipo de conciertos el 6,7% de los españoles. El dato para 1997/99 era del 7,7%. En lo que se refiere a la compra de discos, entre 1997 y 1999 y para la población española mayor de 14 años, el 44,2% no solía comprar discos, un 38,1% lo hacía ocasionalmente y un 17,2% con cierta frecuencia.

CINE. Mientras que en 1990 el 61% de la población declaraba no acudir nunca al cine, en 1997-1999 dicho porcentaje se redujo hasta un 49,3%. Esta recuperación se basa en las generaciones menores de 35 años, especialmente de 20 a 24 años.

TELEVISIÓN. En los últimos años, el consumo medio de televisión por habitante al día se sitúa alrededor de los 210 minutos. Atendiendo a la variable socioeconómica, el consumo de televisión es mayor entre las personas con menos nivel de estudios y menos recursos económicos.

HÁBITOS DE LECTURA (libros no profesionales). Entre 1990 y 1997-1999 se produjo una disminución de la población lectora, pasando del 59,3% al 50,9% según la encuesta de referencia. Según estudios más recientes desarrollados por el MECD enfocados específicamente a la lectura, el porcentaje de población lectora se encuentra en la actualidad entre el 55 y 58%.

ARTES PLÁSTICAS. Según los resultados de las encuestas, se ha producido una evolución positiva. Frente al 69% de los españoles que en 1990 declaraba haber visitado alguna vez un museo a lo largo de su vida y al 48% que habían asistido a una exposición en una galería de arte o sala de exposiciones, en 1997-1999 nos encontramos con unos porcentajes del 75,7% para los museos de Bellas Artes y del 71,6% para las galerías de arte.

8.3. Programas o iniciativas para promover la participación en la vida cultural

El Ministerio de Cultura señala como uno de los objetivos principales de su política cultural el fomento de la participación cultural, objetivo que intenta cumplir a través de iniciativas como el Plan de Fomento de la Lectura, el Plan Integral de Museos y el programa de ayudas para la promoción de las artes escénicas y musicales.

Entre las iniciativas de fomento de la participación cultural en el ámbito regional están las que se basan en el desarrollo de programaciones para las infraestructuras escénicas creadas o rehabilitadas en España en los últimos veinte años dentro del Plan Nacional de Rehabilitación de Teatros. En términos de distribución territorial, sin embargo, la existencia de infraestructuras no es equitativa. Los centros de arte contemporáneo creados en los últimos años y algunas orquestas sinfónicas también desarrollan actividades para la creación de nuevos públicos a través de sus departamentos pedagógicos.

En cuanto a la existencia de otros programas para estimular la participación cultural, el INJUVE y los organismos de juventud de las Comunidades Autónomas ponen a disposición de los jóvenes menores de 26 años el carné *Euro<26*, que ofrece descuentos en actividades culturales. Las ventajas a nivel estatal y autonómico de este carné varían mucho, desde el simple descuento en cines a descuentos entre el 10% y el 100% en museos, teatros, festivales de cine y música y fundaciones culturales. Existen también ventajas económicas para jubilados y pensionistas mayores de 60 años, gestionadas en su mayor parte de los ayuntamientos, con entrada gratuita a museos y descuentos en cines y teatros.

Dentro de los programas de cooperación entre las escuelas y las instituciones culturales destacan las actividades y herramientas desarrolladas por el Centro Nacional de Información y Comunicación Educativa (CNICE), que desarrolla programas específicos a través de Internet para la enseñanza de las artes plásticas y visuales, la literatura (programas *Ciceros* y *Ales II*) y la música (programa *MOS*). La mayoría de los programas de cooperación entre las escuelas y las instituciones culturales se desarrollan sin embargo desde las administraciones regionales.

8.4. El papel de las asociaciones y centros culturales sin ánimo de lucro

El Plan Estatal del Voluntariado 2001-2005 liderado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales presenta una serie de líneas estratégicas encaminadas a mejorar la presencia de las actividades de voluntariado en España. Sin embargo, no se establecen en dicho Plan acciones específicas para el voluntariado cultural, que aparecen en cambio en la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995. Entre otras acciones, la Orden prevé el establecimiento de sistemas de información y orientación para mejorar la actividad desarrollada tanto por las asociaciones como por los

voluntarios, así como el acceso gratuito a las instalaciones o actividades que desarrolle el centro en el que participa el voluntario.

Las asociaciones con fines culturales se rigen por la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación, válida para todas las asociaciones, y se benefician de los incentivos generales, principalmente los otorgados a las asociaciones declaradas de utilidad pública. Además de lo contemplado en la Orden del Ministerio de Cultura sobre el voluntariado cultural, las asociaciones culturales de ámbito nacional pueden acogerse a las convocatorias generales de ayudas para la acción y promoción cultural y las dirigidas a la formación de profesionales de la cultura, ofrecidas por el Ministerio de Cultura. En el plano regional y local, por regla general, las asociaciones culturales también carecen de líneas de apoyo específicas, si bien pueden concursar a las distintas ayudas para la realización de acciones de promoción cultural, ofrecidas por las áreas de Cultura y, en menor medida, de Juventud.

La práctica amateur resulta muy difícil de medir y apenas existe información estadística al respecto. Buena parte de los grupos de música popular estarían enmarcados en esta categoría, al igual que muchos intérpretes de clásica y artistas plásticos. Para el ámbito del teatro, y en términos medios para los últimos años, la actividad amateur representa alrededor del 30% del total de las funciones, el 25-28% del total del público que acude a las representaciones y, lógicamente, una cifra mínima sobre el total de lo recaudado en teatro cercana al 8%. Toda esta actividad amateur se ofrece al público de forma mayoritariamente gratuita y es promovida principalmente por los ayuntamientos o por asociaciones y entidades privadas sin fines de lucro.

Finalmente, se debe tener en cuenta la actividad realizada desde los equipamientos de proximidad, que resulta fundamental para acercar tanto la práctica como el consumo de la cultura a buena parte de la ciudadanía. Con más de 2.516 centros existentes en la actualidad, este tipo de equipamiento se caracteriza por el predominio de las casas de cultura, orientadas preferentemente a la difusión cultural más o menos especializada, y por la elevada tendencia a concebir el equipamiento como contenedor, cuya función es dar cabida a distintos proyectos.

9. FUENTES Y ENLACES

9.1. Documentos fundamentales sobre política cultural

- BONET, L.; DUEÑAS, M.; PORTELL, R.: *El sector cultural en España ante el proceso de integración europea*. Madrid: Ministerio de Cultura, 1992.
- BUSTAMANTE, E. (coord.) *Comunicación y cultura en la era digital. Industrias, mercados y diversidad en España*. Barcelona: Gedisa, 2002.
- FERNÁNDEZ PRADO, E.: *La política cultural: qué es y para qué sirve*. Gijón: Ediciones Trea, 1991.
- FREY, B.: *La economía del arte*. Barcelona: La Caixa, Colección de Estudios Económicos nº 18, Servicio de Estudios, 2000.
- FUNDACIÓN AUTOR: *La política cultural en el municipio. El respeto a los derechos de propiedad intelectual*. Madrid: SGAE, 2002.
- FUSI, J. P.: *Un siglo de España. La cultura*. Madrid: Marcial Pons, 1999.
- GARCÍA, M. I., FERNÁNDEZ, Y., ZOFÍO, J. L.: *The Culture and Leisure Industry in Spain. Its contribution to GDP (1993-1997)*. Madrid: SGAE/Fundación Autor, 2000.
- GARCÍA, M. I., FERNÁNDEZ, Y., ZOFÍO, J. L.: *La Evolución de la Industria de la Cultura y el Ocio en España por Comunidades Autónomas (1993-1997)*. Madrid: SGAE/Fundación Autor, 2001.
- GARCÍA, M. I. y ZOFÍO PRIETO, J. L.: *La dimensión sectorial de la Industria de la Cultura y el Ocio en España (1993-1997)*, Madrid: SGAE/Fundación Autor, 2003.
- GARCIA JIMENEZ, J.: *Radiotelevisión y política cultural en el franquismo*. Madrid: CSIC, 1980.
- GOMÀ, R., SUBIRATS, J. (coord.): *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona: Ariel, 1998.
- INSTITUTO DE LA CINEMATOGRAFÍA Y DE LAS ARTES AUDIOVISUALES: *Anuario del cine español*. Madrid: 2002. <http://www.cultura.mecd.es/cine/jsp/plantilla.jsp?id=86>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA: *Anuario Estadístico de España*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística. <http://www.ine.es/anuario0203/anuario0203.htm>.
- JIMENEZ-BLANCO, M. D.: *Arte y Estado en la España del siglo XX*. Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- MINISTERIO DE CULTURA: *Equipamientos, prácticas y consumos culturales de los españoles*. Madrid, 1993.
- MINISTERIO DE CULTURA: *Puntos cardinales de la acción cultural de nuestro tiempo*. Madrid, 1995.
- MINISTERIO DE CULTURA: *Cultura en Cifras*. Madrid: 1995.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE: *Estadísticas culturales. Las cifras de la cultura en España. Madrid: 2002*. <http://wwwn.mec.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=41&area=estadisticas>.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES: *Política cultural 2000-2004. Balance*. Madrid: 2004. http://wwwn.mec.es/mecd/jsp/marcos.jsp?id=1132&area=gabipren&contenido=/mecd/gabipren/documentos/cul_balacultural2000-2004.pdf
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Presupuestos de las Comunidades y Ciudades Autónomas*, Madrid: Secretaría General Técnica, varios años.
- MINISTERIO DE HACIENDA: *Presupuestos Generales del Estado*, Madrid: Secretaría General Técnica, varios años.
- PÉREZ-RIOJA, J. A.: *Las casas de cultura*. Madrid: Asociación Nacional de Bibliotecarios, Archiveros y Arqueólogos, 1971.
- PRIETO DE PEDRO, J.: *Cultura, culturas y constitución*. Madrid: Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- TIMOTEO, J. et al.: *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*. Barcelona: Ariel, 1986.
- SOCIEDAD GENERAL DE AUTORES Y EDITORES: *Anuario de las Artes Escénicas, Musicales y Audiovisuales*. Madrid: 2003. <http://www.artenetsgae.com/anuario/home.html>
- SOCIEDAD GENERAL DE AUTORES Y EDITORES: *Informe sobre hábitos de consumo cultural*. Madrid: 2000. <http://www.artenetsgae.com/anuario/home.html>

9.2. Enlaces en la red

Gobierno de la Nación

Ministerio de Educación y Ciencia: <http://www.mec.es/>

Ministerio de Cultura: <http://www.mcu.es/>

Bellas Artes, Museos y Patrimonio: <http://www.mcu.es/bbaa/index.html>

Libro, Archivos y Bibliotecas: <http://www.mcu.es/lab/index.html>

Cooperación y Comunicación Cultural: <http://www.mcu.es/cooperacion/index.html>

Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales (ICAA): <http://www.mcu.es/cine>

Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM): <http://www.inaem.mcu.es/>

Plan de Fomento de la Lectura <http://www.planlectura.es/>

Cultural voluntary work: <http://www.cultura.mecd.es/cooperacion/voluntariado-cultural/>

Turespaña: <http://www.spain.info/>

Cultura en el exterior

Ministerio de Asuntos Exteriores: <http://www.mae.es/>
Secretaría General Técnica, Ministerio de Educación y Ciencia: www.mec.es/sgci/
Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural: <http://www.mcu.es/cooperacion/index.html>
Instituto Cervantes: <http://www.cervantes.es/>
Institut Ramon Llull: <http://www.llull.com/llull/>
Fundación Carolina: <http://www.fundacioncarolina.es/>
Sociedad Estatal de Acción Cultural Exterior: <http://www.seacex.es>
Sociedad Estatal de Exposiciones Internacionales: <http://www.expo-int.com/>
Casa de América: <http://www.casamerica.es/>
Casa Asia: <http://www.casaasia.es/>

Comunidades Autónomas

Andalucía: <http://www.juntadeandalucia.es/cultura/>
Aragón:
http://portal.aragob.es/servlet/page?_pageid=3931,599&_dad=portal30&_schema=PORTAL30&cuerpo.est=ITP_G_CT_INICIO
Asturias: http://tematico.princast.es/cultura/cultura_web/
Islas Baleares: <http://www.caib.es/govern/organigrama/area.ct.jsp?coduo=7>
Islas Canarias: <http://www.educa.rcanaria.es/scripts/Ts/Noticia.asp?noticia=601>
Cantabria:
http://www.gobcantabria.es/portal/page?_pageid=33,33442&_dad=interportal&_schema=INTERPORTAL
Castilla y León: http://www.jcyl.es/jcyl-client/jcyl/cct/tkContent?idContent=35863&locale=es_ES&textOnly=false
Castilla-La Mancha: <http://www.jccm.es/gobierno/c-cultura.htm>
Cataluña: <http://cultura.gencat.net/>
Comunidad Valenciana: www.cult.gva.es
Extremadura: <http://www.juntaex.es/consejerias/clt/home.html>
Galicia: <http://www.xunta.es/conselle/cultura/>
La Rioja: http://www.larioja.org:81/pls/dad_user/G01.uo_datos?p_coduos=114
Madrid: http://www.madrid.org/comun/artes/0,3151,52811331_0_53414833,00.html
Murcia: <http://www.carm.es/educacion/dgcultura.php>
Navarra: <http://www.cfnavarra.es/cultura/>
País Vasco: http://www1.euskadi.net/kultura/estru_c.asp?cod=00
Ministerio de Cultura: <http://www.mec.es/dp/comunidades.html>

Fuentes legales

Boletín Oficial del Estado: <http://www.boe.es/>
Ministerio de Cultura: http://www.mcu.es/legislacion/i_legislac.html
Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información: <http://www.setsi.mcyt.es/>
Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español: http://www.juridicas.com/base_datos/Admin/l16-1985.html
Ley de Propiedad Intelectual:
<http://212.170.234.33/recursos/juridicos/html/asesjuri/legislacion/propiedadintelectual/nacional/prinnac004bis.htm>

Recursos y estadísticas "on line"

ADOZ Centro de Documentación en Ocio: <http://www.ocio.deusto.es/adoz/presentación/default.asp?lang=SP>
Biblioteca de la Filmoteca Española: <http://www.cultura.mecd.es/cine/jsp/plantillaAncho.jsp?id=70>
Centre de Documentació i Museu de les Arts Escèniques: <http://www.diba.es/iteatre/cidd.html>
Centre d'Estudis i Recursos Culturals: <http://www.diba.es/cerc/>
Centro de Documentación Audiovisual de la Agencia EFE-Televisión: <http://www.efe.es>
Centro de Documentación de Música y Danza: <http://cdmyd.mcu.es/>
Centro de Documentación de Radio Televisión Española: http://www.rtve.es/me/areas/ar_docum.htm
Centro de Documentación Teatral: <http://documentacionteatral.mcu.es/Difusion.htm>
Centro Nacional de Información y Comunicación Educativas: <http://www.cnice.mecd.es>
Federación de Gremios y Editores de España: http://www.federacioneditores.org/noticias/FG_ListaNoticias.asp
Fundación Telefónica: <http://www.fundacion.telefonica.com/publicaciones/inform>
Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico: www.iaph.junta-andalucia.es/
Instituto Complutense de Ciencias Musicales de Madrid: www.iccmu.sgae.es
Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.es/inebase/>
Observatorio del Audiovisual Gallego: <http://www.usc.es/oda/>

Portales del cine: <http://www.todocinetv.com/>, <http://www.porlared.com/cinered/index.html>.
 Portal de la Comunicación del Instituto de la Comunicación de la Universidad Autónoma de Barcelona: <http://www.portalcomunicacion.com/>
 Portal de Cultura Iberoamericana: <http://www.escenacultural.com/contenido.php?contenido=4328>
 Portal de debate sobre la política cultural y artística de Cataluña: <http://www.e-barcelona.org/>
 Portal Iberoamericano de Gestión Cultural: <http://www.gestioncultural.org/>
 Red de Centros de Documentación del Ministerio de Cultura: <http://www.mcu.es/mensup/rcd/>
 Servicio de Documentación del Instituto del Patrimonio Histórico Español: <http://www.mcu.es/mensup/rcd/cdpatrim.html>
 Servicio de Documentación y Biblioteca de la Filmoteca Española: www.mcu.es/mensup/rcd/
 Sociedad Española de Información y Documentación Científica: <http://www.sedic.es>
 Sociedad General de Autores y Editores: <http://www.sgae.es>

Asociaciones profesionales

Asociación de Autores de Teatro de España: www.aat.es
 Asociación Colegial de Escritores de España: www.acescritores.com/
 Asociación de Compositores y Autores de Música: <http://www.acam.es>
 Asociación Cultural por la Danza: www.porladanza.com/asocu.htm#7
 Asociación de Directores de Escena de España : www.adeteatro.com
 Asociación Española de Archiveros, Bibliotecarios, Museólogos y Documentalistas: <http://www.anabad.org>
 Asociación Española para el Desarrollo del Mecenazgo Empresarial: <http://www.aedme.org/>
 Asociación Española de Documentación Musical: <http://www.fesabid.org/federacion/miembros/aedom/informacion.htm>
 Asociación Española de Editores de Música: <http://www.aedem.net>
 Asociación Española de Empresas de Restauración del Patrimonio Histórico: www.arespaph.com
 Asociación Española de Gestores de Patrimonio Cultural: www.aegpc.org
 Asociación Española de Museólogos: www.museologia.net
 Asociación Fonográfica y Videográfica Española: www.afyve.com
 Asociación de Músicos Profesionales de España: <http://perso.wanadoo.es/ampe/>
 Asociación Nacional de Alternativas Dramáticas y Expresivas: www.anade.org
 Asociación de Representantes Técnicos del Espectáculo: <http://www.arte-asoc.es>
 Asociación de Revistas Culturales de España: www.arce.es
 Federación de Asociaciones de Productores Audiovisuales Españoles: www.fapae.es
 Federación Española de Amigos de los Museos: www.amigosdemuseos.com/index.html
 Federación Española de la Unión Internacional de la Marioneta: www.titerenet.com/unimafe/historia.html
 Federación Española de Sociedades de Archivística, Biblioteconomía, Documentación y Museística: <http://www.fesabid.org>
 Federación de Gremio de Editores de España: www.federacioneditores.org
 Federación Internacional de Artistas Plásticos: www.aceas.com

9.3. Datos para la base interactiva comparada

9.3.1 Distribución del gasto publico en cultura desglosado según el tipo de administración

País	Año	Participación del Gobierno de la Nación en el gasto	Participación de los Gobiernos autonómicos y locales en el gasto
España	1999	12,18 %	87,82%

9.3.2. Sectores principales en % del gasto público total en cultura*

País	Año	Biblioteca / Libro	Museos	Música / Artes escénicas	Radio, TV, Prensa**
España	2003	8,28	25,39	14,49	

*Gobierno de la Nación

**No forma parte del Presupuesto de Cultura

9.3.3. Prioridades de gasto del Gobierno de la Nación en cultura

País	Año	Gasto principal	Gastos menos importantes
España	2003	Museos	Cooperación y promoción cultural

9.3.4. Principales prioridades de la política cultural nacional en los últimos 5 años

País	Principales prioridades de la política cultural nacional en los últimos 5 años
España	Protección (museos, conservación) y difusión (exposiciones) del patrimonio histórico Promoción de las artes e industrias culturales (música, teatro, cine) Proyección cultural exterior

9.3.5. Características principales del sistema de política cultural

Indicar SI (+) ó NO (-) en la casilla correspondiente.

País	España
Sistema centralizado/descentralizado	Descentralizado
Ministerio de Cultura en la Administración Central	+
Grande grupos de control	--
Fondos o fundaciones culturales nacionales	--
Comités intergubernamentales	+
Comités interministeriales	+

9.3.6. Regímenes de seguridad social para los artistas

País	Regímenes de seguridad social para los artistas
España	Artistas de la creación y del espectáculo: régimen general de la Seguridad Social con especializaciones (discontinuidad, jubilación anticipada). Escritores: régimen especial de trabajadores por cuenta propia.

9.3.7. Cifras de participación

País	Año	Cine*	Bibliotecas**	Fonogramas***
España	2000	134.500.000	51.867.570	79,2
España	2001	143.288.558		80,5
España	2002	139.804.804		65,3

*Entradas vendidas

** Número de préstamos bibliotecarios

*** Millones de unidades vendidas

9.3.8. Diversidad lingüística

País	Leguas oficiales y lenguas minoritarias reconocidas	Lenguas en los principales programas de TV
España	Español: lengua oficial en España. Vasco: co-oficial en el País Vasco y en Navarra. Catalán: co-oficial en Cataluña y en las Islas Baleares como modalidad peculiar. Gallego: co-oficial en Galicia. Valenciano: co-oficial en la Comunidad Valenciana.	Español: cadenas nacionales, públicas y privadas; cadenas regionales, públicas y privadas; y cadenas locales. Catalán, Vasco, Gallego y Valenciano: cadenas públicas autonómicas y en los programas regionales de las cadenas públicas nacionales.