

COMENTARIS I NOTES



CULTURA: COMPETÈNCIA I COL·LABORACIÓ*

Enric Fossas

Professor associat de Dret constitucional de l'Estudi General de Lleida

I. Les competències culturals al bloc de la constitucionalitat i el model autòmic de descentralització cultural

El principi segons el qual la política cultural,¹ per la seva naturalesa, exigeix un considerable grau de descentralització,² ha tingut una traducció jurídica més o menys clara en les «constitucions culturals»³ d'alguns Estats compostos. En elles es tendeix a donar els poders d'acció en els afers culturals a les organitzacions territorials autònomes, les quals poden assumir bona part de les competències en aquest camp. Tanmateix, com ha posat en relleu un sector de la doctrina italiana,⁴ la cultura —almenys quan s'assenyala així, com a macroconcepte— no constitueix una matèria susceptible de ser distribuïda en règim d'exclusivitat o compartició entre els diferents poders públics. Seria una competència que es correspondria «amb l'essència institucional de qualsevol poder públic» i no tan sols admetria sinó que requeriria una intervenció paral·lela i concurrent de les diferents instàncies.

La doctrina espanyola és gairebé unànime a fer observar que la Constitució espanyola (CE) de 1978 ha incorporat al nostre sistema de distribució de competències les anteriors formulacions: el joc dels articles 148.1.17 (les Comunitats poden assumir competències en matèria de «foment de la cultura») i 149.2 («sens perjudici de les

*Aquest treball és un resum de la memòria de llicenciatura *El marc jurídic de la política cultural de la Generalitat de Catalunya* realitzada al Departament de Dret constitucional i Ciència política de la Universitat de Barcelona, amb un ajut a la recerca de la CIRIT.

1. La UNESCO defineix la política cultural com «el conjunt de principis operacionals, de pràctiques i de procediments administratius i pressupostaris que subministren una base per a l'acció cultural de l'Estat» a *Reflexions prèalables sur les politiques culturelles*, UNESCO, París, 1969. (Politiques culturelles: études et documents, 1). També en el pròleg de *Les droits culturels en tant que droits de l'homme*, UNESCO, 1970 (versió espanyola: *Los derechos culturales como derechos humanos*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1978).

2. Aquesta és una de les conclusions de la primera reunió de Ministres d'Afers Culturals dels Estats signants del Conveni Cultural Europeu (Oslo, 1976), recollida en el document del Consell d'Europa, *Cultural Policies in Europe*, Estrasburg, 1978 (versió espanyola: *Políticas culturales en Europa*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1980).

3. L'evolució del tractament constitucional de la cultura (Vegeu Prieto de Pedro, J: «Consideraciones sobre la enseñanza en la Constitución» a *Lecturas sobre la Constitución española*, Madrid, UNED, 1978. Vol. II, p. 505) ha portat a parlar de la «constitució cultural» amb la mateixa legitimitat amb què es parla de la «constitució política» o la «constitució econòmica». Així ho fa una certa doctrina italiana (Spagna Musso) i entre nosaltres Torres del Moral, A.: *Principios de Derecho Constitucional*, Madrid, Atomo Ediciones, 1985, pp. 319 i ss. o en el seu article «Derecho a la cultura y fomento de la ciencia» a *Comentarios a las leyes políticas. La Constitución española de 1978*, dir. Óscar Alzaga, Madrid, Ed. de Derecho Reunidas, 1983, pp. 201-203.

4. Autors com R. Zaccaria i M. Cammelli recollits per Muñoz Machado, S: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1982. Vol. I, pp. 576 i 577.

competències que podran assumir les Comunitats Autònomes», l'Estat considerarà el servei de la cultura com un deure i una atribució essencial...) constituïria el cas més clar d'un règim de concurrència total, paral·lelisme o indistinció, en el sentit que la mateixa funció sobre la mateixa matèria es pot exercir simultàniament per l'Estat i les Comunitats Autònomes.⁵

El constituent hauria evitat que tota manifestació o expressió cultural quedés sotmesa a aquest règim introduint en les llistes dels articles 148.1 CE i 149.2 CE una sèrie de «matèries culturals» amb règim competencial propi.⁶ De tal forma que la matèria «cultura», com a títol competencial, quedaria limitada a aquelles realitats culturals no contemplades expressament a la Constitució ni —donat que en el sistema dissenyat al Títol VIII CE la delimitació competencial no s'efectua directament a nivell constitucional⁷— als Estatuts d'Autonomia.

En les matèries culturals, l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (aquí EAC) segueix gairebé a la perfecció la tècnica jurídica que, com s'ha posat en relleu, utilitzaren els redactors de Sau: treure el negatiu de la Constitució.⁸ Així, l'art. 9 EAC contempla, com a matèries sobre les quals la Generalitat té competència exclusiva, les matèries culturals de l'art. 148.1 CE: «arxius, museus, biblioteques i conservatoris d'interès per a la Comunitat Autònoma» (148.1.15 CE – 9.6 EAC); «patrimoni monumental» (148.1.16 CE – 9.5 EAC); «la investigació» (148.1.17 CE – 9.7 EAC), sens perjudici del que es disposa a l'art. 149.1.15 CE. També s'hi inclou la «cultura» (9.4 EAC), que s'ha d'entendre que correspon a l'art. 148.1.17 CE («foment de la cultura»), encara que aquí no es designi de forma finalista.

Donat que Catalunya es constituí Comunitat Autònoma de primer grau,⁹ l'Estatut va més enllà de l'art. 148.1 CE i assumeix com de competència exclusiva (9 EAC) «el patrimoni històric, artístic, arquitectònic, arqueològic i científic» (9.5 EAC), «sens perjudici del que disposa l'art. 149.1.28 CE»; «les acadèmies» (9.7 EAC), «les fundacions i associacions culturals» (9.24 EAC) i «els espectacles» (9.31 EAC). Cap altra matèria cultural no figura com de competència exclusiva de la Generalitat a l'Estatut ni ha estat transferida per llei orgànica (9.34 EAC).

Seguint l'esmentada tècnica, la norma estatutària catalana incorpora a l'art. 11

5. Vegeu Tornos Mas, J. a *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*. Tecnos, Madrid, 1985, p. 123; Muñoz Machado, S.: *ob. cit.* Vol. I, p. 584; Fernández, T. R.: «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» a *REVL*, núm. 201, 1979, p. 24; Entrena Cuesta, R.: «Comentario al artículo 149.2» a *Comentarios a la Constitución*. Civitas, Madrid, 1985, pp. 2265-2268; Salas, J.: «Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes de armonización» a *RAP*, núms. 100-102, Vol. I, p. 447.

6. Si agafem les manifestacions culturals que han constituït els tradicionals sectors d'intervenció de les polítiques culturals europees, trobem a l'art 148.1: museus, biblioteques i els conservatoris de música d'interès per a la Comunitat Autònoma (15); patrimoni monumental d'interès per a la Comunitat Autònoma (16); el foment (de la cultura), de la investigació i, en el seu cas, de l'ensenyament de la llengua de la Comunitat Autònoma. A l'art. 149.1: legislació sobre propietat intel·lectual (9); foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica (15); normes bàsiques del règim de premsa, ràdio i televisió... (27); defensa del patrimoni cultural, artístic i monumental espanyol contra l'exportació i l'espoliació; museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, sense perjudici que les Comunitats Autònomes n'exerceixin la gestió (28).

7. Opinió acceptada doctrinalment; valgui per a tots Vandelli, L.: *El ordenamiento español de las Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981, p. 251.

8. Solé Tura, J.: «La jurisprudencia del Tribunal Constitucional y el Estado de las autonomías» a *Anuario de Derecho Político*. Universitat de Barcelona, 1983, p. 14.

9. La via d'accés a l'autonomia per a Catalunya fou la prevista en la disposició transitòria segona CE i l'Estatut s'elaborà segons el procediment de l'art. 151.2 CE. Per tant, no opera la previsió del 148.2 CE.

les dues úniques matèries en què l'art. 149.1 CE permetria d'exercir la funció executiva a la Comunitat Autònoma: la propietat intel·lectual (149.1.19 CE – 11.3 EAC) i els museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal, l'execució dels quals no es reservi l'Estat (149.1.28 CE – 11.7 EAC), llevat de l'Arxiu de la Corona d'Aragó (disposició addicional segona EAC).

Finalment, com a única matèria sobre la qual la Generalitat tindria competències de desenvolupament legislatiu i execució, queda la premsa, ràdio i televisió (149.1.27 CE – 16 EAC). Totes aquestes són les matèries culturals que figuren a l'Estatut, al marge de les possibilitats que el seu art. 28 obre per sol·licitar de l'Estat la transferència o delegació de competències no assumides per l'Estat i les altres possibilitats de distribució extraestatutària (150 CE).

Una primera consideració global de les anteriors previsions constitucionals i estatutàries pel que fa a la distribució de competències en matèries culturals, deixa veure el que seria el «model autonòmic» de descentralització de l'acció cultural dels poders públics, concretat en aquest cas en la Comunitat Autònoma (ara CA) de Catalunya. En aquest model, CA i Estat actuarien de forma totalment concurrent en el «foment de la cultura»,¹⁰ que comprendria totes les accions necessàries per a l'expansió, protecció i desenvolupament d'un sector o activitat. I, donat que la concurrència exigeix entesa entre les instàncies, s'estableix que Estat i Generalitat «col·laboraran en llurs accions per al foment i desenvolupament del patrimoni cultural comú» (disposició addicional cinquena EAC).

Hi hauria encara més punts de concurrència: en matèria de patrimoni històric-artístic¹¹ i de centres de dipòsit cultural.¹² Però una observació atenta fa descobrir que el constituent ha volgut donar un cert «paper» a l'Estat i un altre a la CA. Reserva al primer unes matèries culturals pròpies de la instància central en la majoria d'Estats compostos (relacions culturals exteriors,¹³ legislació sobre propietat intel·lectual i defensa del patrimoni), a més d'una sèrie de funcions, diríem que de segona línia, més de complementarietat i coordinació de les Comunitats Autònomes que no pas d'acció cultural directa: «comunicació cultural» entre les Comunitats Autònomes d'acord amb elles (149.2 CE) i «coordinació general» de la investigació científica i tècnica (149.1.15 CE). Fins i tot en els casos de concurrència que hem esmentat, aquesta no és total sinó que també comporta diferents funcions per a cada instància.¹⁴

10. Alguns Estatuts reconeixen explícitament l'efecte de l'art. 149.2 CE. Així l'art. 10 de l'Estatut del País Basc atribueix com a competència exclusiva de la CA «la cultura, sense perjudici del que es disposa a l'art. 149, paràgraf 2, de la Constitució». L'Estatut d'Autonomia de Catalunya omet aquesta referència a l'article concret (9.4), però ho fa a la disposició addicional cinquena: «...d'acord amb allò que preveu l'apartat 2 de l'article 149 de la Constitució».

11. Així ho veu Tornos Mas, J.: «Les competències de la Generalitat a l'Estatut de Catalunya» a *Comentaris Jurídics a l'Estatut d'Autonomia*. Barcelona, Ed. 62, 1982, p. 27.

12. Els mateixos serveis culturals (els centres de dipòsit cultural) constitueixen dues matèries diferents (148.1.15 CE i 149.1.27 CE) en funció de la titularitat. Sobre la primera té plena competència la Generalitat (9.6 EAC); sobre la segona l'Estat, malgrat poder-ne transferir la gestió, com s'ha fet a Catalunya.

13. Cosa que no exclou la col·laboració amb les Comunitats Autònomes. Així el RD 1010/81, de 27 de febrer, sobre traspàs de funcions i serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de cultura (DOG. 132) estableix en el seu apartat A)1 que les relacions en els àmbits estatal i internacional de les matèries esmentades corresponen a l'Administració de l'Estat, però que «la Generalitat i l'Administració de l'Estat col·laboraran entre elles per tal d'assegurar la deguda representació de la cultura catalana en les activitats que desenvolupa l'Administració de l'Estat per promoure la presència de la cultura d'Espanya a l'estranger».

14. En matèria de patrimoni (149.1.28 CE), la doctrina hi ha vist un supòsit en què, malgrat no fer referència a la legislació estatal, aquesta tindria una funció delimitadora de competències estatals i autonòmiques. Efectivament,

Per contra, l'atribució de competències plenes a la Generalitat en el foment de la cultura, així com les possibilitats d'intervenció (encara que funcionalment diverses) en gran nombre de matèries culturals (centres de dipòsit cultural, patrimoni, investigació, acadèmies, fundacions, espectacles, propietat intel·lectual, mitjans de comunicació) indica, al nostre entendre, que el «model» concentra en la instància autonòmica la majoria d'accions culturals públiques. Tot això sense oblidar que la nova organització territorial de l'Estat contempla un tercer nivell, el local (137, 140-142 CE) i que, basant-se en el principi que exposàvem al començament de l'article, són precisament les entitats territorials més properes al ciutadà (districtes, municipis, comarques) les que tenen el principal paper en el conjunt de l'acció cultural dels poders públics,¹⁵ els quals «promouran i tutelaran l'accés a la cultura» (44 CE) facilitant «la participació de tots els ciutadans en la vida (...) cultural» (9.2 CE).

Farem a continuació algunes consideracions sobre el desplegament d'aquest «model» a la llum del desenvolupament del sistema autonòmic, concretament a Catalunya.

II. La interpretació jurisprudencial

Hom coincideix a dir que el desenvolupament de les previsions constitucionals i estatutàries ha estat condicionat en bona mesura, per les decisions del Tribunal Constitucional.¹⁶ El fet que les relacions entre la instància estatal i la autonòmica en qüestions culturals hagin estat sovint relacions de conflicte,¹⁷ ha donat lloc a una

la Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni Històric Espanyol (BOE 29-VI-85) ha fet aquesta funció. Tanmateix, a l'hora de redactar aquest article encara no s'han resolt els recursos d'inconstitucionalitat que s'interposaren contra ella. Vegeu el Dictamen núm. 100 del Consell Consultiu de la Generalitat, *Dictàmens 1985*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, 1987, pp. 323-350.

Pel que fa als museus, biblioteques i arxius de titularitat estatal (149.1.28 CE), entenc que s'hi han d'incloure les grans institucions culturals de l'Estat (per exemple el Museu del Prado), més que no pas les biblioteques i arxius provincials, la gestió dels quals no té per què reservar-se l'Estat.

15. La Llei 7/1985, de 2 d'abril, de Bases de Règim Local (BOE núm. 80) dona competències als municipis —com a assumptes propis i en els termes de la legislació de l'Estat i les Comunitats Autònomes— en matèria de patrimoni històric-artístic, activitats o instal·lacions culturals i ocupació del temps lliure. Els municipis amb població superior a 5.000 habitants han de prestar servei de biblioteca pública. La Llei encara dona un ample marge d'acció als municipis, als quals permet de realitzar «activitats complementàries de les pròpies d'altres administracions públiques» en cultura. Sobre les funcions que desenvolupen els municipis en aquest camp, vegeu AA. VV, *Manual de Formació Municipal*. Generalitat de Catalunya-CEUMT, Barcelona, 1984, pp. 304-313.

16. La doctrina és unànime en aquest punt, valgui per a tots Salas, J.: «El desarrollo estatutario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional» a *RVAP*, núm. 5, 1982.

17. Des del 1981 fins al 1986, el President del Govern ha interposat recursos d'inconstitucionalitat contra dues Lleis del Parlament de Catalunya: la Llei de Biblioteques i la Llei que crea el Consell Assessor de RTVE a Catalunya. (S'hi hauria d'afegir encara el recurs contra la Llei de Normalització Lingüística a Catalunya). El Consell Executiu de la Generalitat n'ha interposats dos: contra la Llei que regula les sales especials d'exhibició cinematogràfica i contra la Llei del Patrimoni Històric Espanyol, contra la qual també interposà recurs el Parlament de Catalunya.

Per altra banda, el Govern (art. 62 de la LOTC) ha promogut sis conflictes de competència contra disposicions del Consell Executiu de la Generalitat referents a concessió d'emissors de ràdio, dipòsit previ a la difusió d'impressos, regulació de qualificacions d'espectacles teatrals, regulació de bitllets d'entrada a les sales cinematogràfiques, classificació i regulació de bitllets d'entrada a les sales cinematogràfiques.

El Consell Executiu de la Generalitat ha promogut vuit conflictes de competències referents a concessió de subvencions culturals, cinema (quatre), empreses periodístiques, ajuts al teatre i patrimoni històric.

De les sentències emeses resulta que:

- els tres recursos presentats pel President del Govern foren estimats totalment o parcial.
- el recurs d'inconstitucionalitat presentat pel Consell Executiu fou desestimat.

important actuació de l'alt Tribunal, el qual, en les seves resolucions, ha establert la major part de la doctrina sobre els règims competencials de la matèria cultura i les altres matèries culturals. La jurisprudència relativa a aquestes últimes s'ha establert en la resolució de conflictes en el quals els preceptes o actes impugnats feien referència a biblioteques,¹⁸ televisió,¹⁹ ràdio²⁰ i premsa.²¹

La doctrina sobre el règim de la matèria cultura s'ha fixat en les sentències relatives a cinema o teatre,²² dues manifestacions culturals que no disposen de títol competencial propi al bloc de la constitucionalitat. Part d'aquesta jurisprudència ja ha estat objecte de comentari en aquesta mateixa publicació,²³ però convé que ara la recordem.

Ja en la primera Sentència que abordà la qüestió,²⁴ el Tribunal Constitucional (ara TC) advertí la «imprecisa delimitació competencial en la matèria cultura, on la terminologia utilitzada en el bloc de constitucionalitat està impregnada de l'amplitud i generalitat pròpia del terme, derivada de les consegüents imprecisions conceptuals i dificultats pràctiques per establir àmbits competencials excloents». En la Sentència només s'estableix que «el foment de la cultura» (148.1.17 CE) és una «àmplia expressió» que pel TC comprèn «una acció d'estímul i promoció cultural, àdhuc directa».

És però a la ST 49/84, de 5 d'abril, on es troba el desenvolupament doctrinal més complet i on el TC fixa els criteris d'interpretació que repetirà en les ulteriors Sentències

— dels set conflictes de competència resolts (quatre de l'Estat i tres de la Generalitat), tres ho han estat a favor de la Generalitat i tres a favor de l'Estat, mentre que en un va desaparèixer el conflicte.

En el moment de redactar aquest article queden per resoldre els recursos d'inconstitucionalitat contra la Llei del Patrimoni Històric Espanyol i set conflictes de competències.

18. De fet, la STC de 22 de desembre de 1981 (que resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel President del Govern contra l'article 13.2 i la disposició transitòria 2.ª ap.1 de la Llei 3/81, de 22 d'abril, de Biblioteques) no estableix cap doctrina sobre el règim competencial de la matèria de l'art. 9.6 EAC, perquè el TC entén que l'article impugnat s'inclou dins el «contingut inherent» a la competència sobre funció pública (149.1.30 CE) i no a la competència sobre biblioteques. Al nostre entendre, és molt més encertat el raonament que s'expressa en el vot particular formulat pels magistrats Manuel Díez Velasco i Luis Díez Picazo.

19. La STC 10/82, de 23 de març, que resol el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel President del Govern contra la Llei 6/81, de 19 de juny, reguladora del Consell Assessor de RTVE a Catalunya, aborda la naturalesa i funcions d'aquest òrgan a la llum de l'Estatut de Ràdio i Televisió que és, segons el TC, «la norma atributiva [de competències] per al desenvolupament normatiu i l'execució del règim de ràdio i televisió per part de la Comunitat Autònoma».

20. La STC 26/82, de 24 de maig, que atorga concessions d'instal·lació i funcionament d'emissores de radiodifusió en FM, aborda les competències de la Generalitat en matèria de radiodifusió. El TC segueix el mateix raonament que en l'anterior però, donat que l'Estatut de Ràdio i Televisió no diu pràcticament res sobre això (només la disposició addicional primera), el TC arriba gairebé a construir un règim competencial adoptant una solució diríem que salomònica. En aquests dos casos, sí que apareix doctrina sobre el règim de la matèria de l'art. 149.1.27 CE i 16 EAC.

21. La STC 52/83, de 17 de juny, sobre dipòsit previ a la seva difusió d'impresos i publicacions unitàries, constitueix un cas del qual s'ha dit «conflicte aparent» perquè, com expressa la Sentència, «el conflicte ha perdut el seu objecte donat que ningú no pot pretendre que se li reconegui la titularitat d'una competència l'exercici de la qual és inconstitucional».

22. STC 49/84, de 5 d'abril; STC 143/85, de 24 d'octubre; STC 149/85, de 5 de novembre; STC 153/85, de 7 de novembre; STC 157/85, de 15 de novembre.

23. Esteve Pardo, J.: «Competències de l'Estat i de les Comunitats Autònomes en matèria de cultura. Comentari a la jurisprudència recent del Tribunal Constitucional» a *Autonomies* núm. 4, juny 1986.

24. STC 84/83, de 24 d'octubre, que posa fi al conflicte positiu de competències plantejat pel Consell Executiu de la Generalitat en relació amb l'art. 5 del RD 988/1982, de 30 d'abril, sobre concessió de subvencions de l'Estat per a fins culturals en relació amb la celebració del V Centenari de la Unidad de España.

sobre la matèria cultura. L'alt Tribunal adopta les posicions doctrinals sobre la cultura que exposàvem al començament de l'article. En primer lloc, considera que seria «superficial tot intent de construir, sobre la idea de competència en matèria de cultura, concretada a l'article 148.1.17 CE, una competència omnímoda i exclouent». En segon lloc, que el joc dels articles 148.1.17 CE i 149.2 CE i «una reflexió sobre la vida cultural», porten a concloure que «la cultura és quelcom de la competència pròpia i institucional tant de l'Estat com de les Comunitats Autònomes i, encara podríem afegir, d'altres comunitats». Per tant, segons el TC, més que un repartiment de competències vertical, el que es produeix és «una concurrència de competències ordenada a la preservació i estímul dels valors culturals propis del cos social des de la instància pública corresponent». Fem notar que el TC arriba a aquesta conclusió mitjançant una constatació sociològica: una «reflexió sobre la vida cultural» demostra que «allà on viu una comunitat hi ha una manifestació cultural respecte de la qual les estructures públiques representatives poden tenir competència». No parteix, doncs, d'una concepció jurídica de la matèria, com fa normalment la nostra jurisprudència constitucional.²⁵

En el procés interpretatiu del TC i en la fase de qualificació jurídica dels actes, a l'hora d'enquadrar-los en un dels títols invocats per les parts, l'esmentada sentència instaura una tècnica: tenir molt present «la raó o fi de la norma atributiva de competències i el contingut del precepte qüestionat». Però el TC no la segueix exactament, sinó que, en primer lloc, determina quina vessant concreta de la manifestació cultural contempla preferentment el precepte qüestionat i, a continuació, determina —sense explicar el raonament— el títol competencial que té consideració preferent. Pel que fa a la primera operació, el TC tendeix a interpretar que la vessant contemplada preferentment pel precepte qüestionat no és gairebé mai la de protecció i estímul dels béns culturals sinó la diversió, la protecció de la joventut, la llibertat d'expressió, la informació del públic o altres. Pel que fa a la segona operació, per al TC el títol competencial preferent no és quasi mai el de «foment de la cultura» i, en les poques ocasions que ho és (sales d'art i assaig i registre d'empreses cinematogràfiques), no arriba a cap distribució competencial. De fet, amb la seva metodologia casuística, el TC no arriba a definir de manera general l'àmbit material del títol competencial «cultura», com tampoc no ho fa de les altres matèries. En aquest cas, però, no arriba ni a determinar quin és el seu règim competencial, donat que segons ell —el TC— no existeix tal règim en sentit de repartiment vertical de competències.

Per la forma de procedir que hem descrit, el títol «cultura» adquireix un caràcter residual. Aquest caràcter l'atribueix el TC a les matèries designades de manera finalista (aquí «foment de la cultura»/«servei a la cultura»), les quals no atreuen activitats

25. Expressament a la STC 153/85, de 7 de novembre, s'estableix que «la cinematografia i el teatre —i la mateixa cosa es podria dir d'altres espectacles artístics— poden ser considerats des d'una perspectiva estrictament sociològica com a mitjans de comunicació social [...], però això no implica necessàriament la seva equiparació, a efectes jurídic-constitucionals, amb aquells altres mitjans com la premsa, la ràdio i la televisió...». També en la mateixa STC 49/84, de 5 d'abril, s'adverteix que «el significat de comunicació social que importa no és el que pot ser comú a l'àrea de la sociologia de la comunicació i que l'enquadrament del cinema en el concepte genèric de mitjà de comunicació «no és decisiu des d'una perspectiva ordenada a la inclusió de la cinematografia en una determinada definició competencial».

enquadrables en altres títols competencials (s'inclouen en ell les activitats que no es poden incloure en cap altre).²⁶

III. La interpretació administrativa

Els Reials Decrets de Traspassos han concretat la transferència dels serveis, béns, personal i recursos financers que han de permetre a l'Administració autonòmica catalana l'exercici de les competències culturals assumides estatutàriament.²⁷ Els serveis traspassats relatius a la competència assumida per la Generalitat a l'art. 11 EAC són la gestió (però no la titularitat, que continua essent estatal) de les quatre biblioteques provincials (a Barcelona és la Universitària) i la biblioteca de la delegació de l'INLE;²⁸ la gestió dels Arxius Històrics provincials de Tarragona, Lleida i Girona; i la gestió del Museu Nacional de Tarragona.²⁹ En els tres casos, les característiques de la gestió no es concreten en els Reials Decrets, sinó que es traslladen a ulteriors convenis.³⁰

Els serveis traspassats en relació amb la competència assumida a l'art. 11.3 EAC es concreten en les funcions que tenien atribuïdes les oficines provincials del Registre de la Propietat Intel·lectual, si bé la inscripció definitiva continua essent competència del Registre General de la Propietat Intel·lectual.³¹

Les funcions relacionades amb la matèria de l'art. 9.5 EAC es concreten en la tramitació per part de la Generalitat de les exportacions de béns mobles (històrics, artístics, arqueològics, etnològics, paleontològics i tresor documental). Si es denega l'exportació, es conclou l'expedient; però, en cas contrari, se'n dona part al Ministeri de Cultura i al Ministeri d'Economia i Comerç. El dret d'expropiació forçosa i de preferent adquisició també correspon a la Generalitat (òbviament en els casos establerts per la llei), però l'Estat pot exercir aquest dret si la Generalitat hi renuncia. Pel que fa al patrimoni històric, artístic, monumental i arqueològic, la Generalitat ha de comunicar a l'Administració de l'Estat les actuacions administratives que realitzi per a la seva protecció i defensa.³²

Finalment, donat que el cinema i el llibre són manifestacions sense títol competencial propi, els serveis administratius que es transfereixen entenem que són els relatius a la competència assumida per la Generalitat a l'art. 9.4 EAC. Pel que fa al

26. De les decisions del TC resulta que l'Estat pot qualificar pel·lícules d'art i assaig a Catalunya, però això no tanca el pas al fet que la Generalitat fomenti també pel·lícules d'interès cultural. La Generalitat no pot atorgar la qualificació X, però sí l'Estat. La Generalitat pot realitzar el control de taquilla per a les seves finalitats, però l'Estat també (a Catalunya) per a les seves. L'Estat qualifica els espectacles segons l'edat i no ho pot fer la Generalitat; aquesta sí que ho pot fer segons la matèria o contingut. La Generalitat pot crear un Registre d'Empreses Cinematogràfiques, però l'Estat (a Catalunya) també.

27. Els traspassos relatius a matèries culturals s'iniciaren ja en època pre-estatutària amb el RD 2210/79, de 7 de setembre, cap. I secc. II (DOG 29), derogat posteriorment. El conjunt de traspassos culturals es van dur a terme amb rapidesa per dos acords de la Comissió Mixta de 30 de juliol i 12 de novembre de 1980. Els traspassos relatius a mitjans de comunicació no s'acordaren fins al 4 de maig de 1982.

28. RD 1676/80, de 31 de juliol (DOG 82).

29. RD 1010/81, de 27 de febrer (DOG 132).

30. Convenis fets públics per l'Ordre de 15 de març de 1982 (DOG 220).

31. Ídem nota 29.

32. Ídem nota 29.

cinema, es transfereix a la Generalitat un percentatge (també a determinar per conveni) de la part del Fons de Protecció a la Cinematografia destinada a subvencionar pel·lícules d'especial qualitat i especials per a menors. També es traspassen els serveis de la Filmoteca Nacional a Barcelona, si bé per conveni se n'ha de regular la relació amb els serveis de la Filmoteca de Madrid.³³

Pel que fa al llibre, la Generalitat assumeix les funcions exercides per les Oficines del Dipòsit Legal, si bé també l'assignació definitiva del número continua en mans de l'Institut Bibliográfico Hispano.

Si als serveis i funcions descrits afegim el detall dels béns, personal i dotació pressupostària, es comprova que s'han traspassat gairebé tots els serveis culturals de l'Administració perifèrica de l'Estat a Catalunya. Però es constata també la poca importància que tenen. Com ha assenyalat J. M. Castellet, les transferències són «irrisòries» per la raó que «la política de la cultura a desenvolupar a Catalunya ultrapassa les possibilitats d'unes funcions i competències que tenen com a origen un dissortat Ministeri de Cultura de creació recent ...».³⁴

IV. L'Administració autonòmica i la seva relació amb les altres administracions a Catalunya en el sector cultural

Sobre l'ínfima Direcció General de Cultura de la Generalitat Provisional, el primer Consell Executiu estatutari desplega el Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació,³⁵ reorganitzat en diverses ocasions fins a adquirir una certa estructura definitiva.³⁶ Donat que l'Administració catalana ha adoptat un model de caire jerarquitzat i departamentalitzat,³⁷ ha incorporat una organització dels serveis culturals similar a la del Ministeri de Cultura espanyol i, en algun aspecte, del francès.

Hom coincideix a constatar que el sector cultural, per la seva naturalesa, resulta sempre difícil de delimitar i es presta —molt més que els altres— a noves experimentacions. Tanmateix, malgrat no estar condicionada organitzativament pels traspassos, la Generalitat optà per una organització absolutament convencional de l'administració cultural. Al nostre entendre, a més de perdre l'ocasió de crear una administració més moderna i adequada a les noves realitats sòcio-culturals, la Generalitat desaprofita, en certa mesura, les possibilitats que hom reconeix al nivell territorial mitjà (se li digui regional, federal o autonòmic) en la política cultural.³⁸

La naturalesa composta de l'Estat autonòmic fa que a Catalunya coexisteixin una pluralitat d'administracions. Si tenim en compte que el foment de la cultura és una

33. Conveni publicat per Ordre de 20 d'octubre de 1983 (DOG 386).

34. Castellet, J. M.: *Per un debat sobre la cultura a Catalunya*. Ed. 62, Barcelona, 1983, p. 112.

35. Decret 115/80, de 23 de juny (DOG 75).

36. Decret 322/81, de 28 de juliol, que reorganitza el Departament de Cultura i Mitjans de Comunicació (DOG 154) i Decret 218/82, de 5 de juliol, de reestructuració del Departament de Cultura (DOG 242).

37. Aquest model, calcat del model institucional-burocràtic estatal, s'instaurà ja a la Generalitat Provisional amb el Reglament de Règim Interior de la Generalitat (DOG 3) i el Decret de 18 de setembre de 1978 sobre organització i competències dels òrgans dels Departaments (DOG 7). El model continua en la Llei 3/82, de 23 de març, del Parlament, sobre el President i el Consell Executiu de la Generalitat, Títol III (DOG 216).

38. Vegeu en aquest sentit els documents Bassand, Michel: «La dynamique culturelle dans le développement régional» i Rizzardo, René: «Projet n.º 10: culture et région», tots dos presentats a la conferència *Culture et régions: action culturelle et espace régional*, convocada pel Consell d'Europa (Florència, 14-16 maig 1987).

competència pròpia de qualsevol ens territorial, el resultat és que diferents administracions poden realitzar sobre un mateix territori actuacions paral·leles, indistintes i acumulables en aquell camp.

L'Administració de l'Estat té una triple via de presència a Catalunya en el sector cultural. En primer lloc, participa encara en molts serveis traspassats a través d'una sèrie de tècniques d'articulació de funcions amb l'Administració autonòmica que han establert els Reials Decrets de Traspassos o els convenis signats posteriorment: òrgans de composició mixta, procediments mixtos, utilització per part de la Generalitat de serveis estatals, coordinació.³⁹ Aquestes tècniques es poden considerar manifestacions orgàniques i funcionals del principi de col·laboració.⁴⁰

En segon lloc, l'Estat encara conserva alguns serveis culturals que s'inscriuen dins de l'Administració perifèrica a Catalunya.⁴¹

I, en tercer lloc, l'Estat realitza activitats de foment mitjançant les subvencions directes o a través d'altres administracions. Cal no oblidar que, malgrat haver transferit bona part dels seus serveis perifèrics a les Comunitats Autònomes, l'Estat ha mantingut l'estructura ministerial als serveis culturals centrals que, a més, disposen d'una forta dotació pressupostària.⁴²

Malgrat tot el que acabem de dir, els serveis culturals de l'Administració de l'Estat a Catalunya són de poc volum. Per raons històriques, bona part dels serveis

39. Vegeu l'exhaustiu estudi de J. Tornos i T. Font: *Las relaciones entre la Administración del Estado y la de la Generalitat de Catalunya en los Reales Decretos de Transferencias*. ESADE, Barcelona, 1984 (a màquina).

40. La doctrina és gairebé unànime en considerar la col·laboració com un principi implícit del sistema autonòmic, però hi ha diferències a l'hora de les denominacions, continguts i manifestacions. Per a Muñoz Machado, S., la cooperació «és avui més una necessitat o una pràctica que no pas un principi teòric», *op. cit.* vol. I, p. 223. Per Tornos-Font, la coordinació és un concepte de «contingut indefinit» però de significat prou ampli per a incloure diverses tècniques del que s'ha anomenat federalisme cooperatiu. *Op. cit.*, vol. II, p. 357. Per a Fernández Ferreras, G., el principi de col·laboració és conseqüència de la «complementarietat dels principis constitucionals d'unitat i autonomia». «El principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica», a *Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, vol. II, pp. 999 i ss. Per a Montoro Chiner, M. J., el principi de «fidelitat constitucional» (STC de 28 de gener de 1986) gaudeix de la naturalesa de la Bundestreue; aquesta s'entén com a fonament jurídic de la cooperació i la cooperació com a justificació de la necessitat de lleialtat, a *Els convenis entre federació i estats membres a la RFA*. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1986, pp. 19 i ss. Santolaya Machetti, P. fa un intent de distinció entre solidaritat i cooperació, i entre aquesta última i la coordinació, a *Descentralización y cooperación*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pp. 299 i ss. Jiménez Blanco, A., en la seva anàlisi comparativa del sistema federal i l'autonòmic, parla indistintament de coordinació i cooperació, a *Las relaciones de funcionamiento entre el poder central y los entes territoriales*. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pp. 183 i ss. Finalment, a *El sistema... Op. cit.*, es parteix de l'existència del principi de col·laboració tot donant constància de les divergències doctrinals sobre el seu contingut. El principi de col·laboració «afecta l'exercici de les competències bàsicament a través de tres mecanismes que donen lloc a tres tipus diferents de relació: l'auxili o col·laboració en sentit estricte, la coordinació i la cooperació». S'adverteix tanmateix que, si bé són diferenciables conceptualment amb certa facilitat, els tres mecanismes «es presenten íntimament entrecruats en la praxi estatal». pp. 394 i ss.

41. Sobre les activitats culturals de l'Administració de l'Estat a Catalunya, vegeu *Llibre Blanc de la Cultura. C. Anàlisi del Financament de les Activitats Culturals l'any 1985*. Carles Camps. Francesc Carulla, Antoni Lledó, Enric Calzada. Fundació Bofill. Barcelona, 1987, pp. 101-102.

42. El pressupost del Ministeri de Cultura per al 1985 fou de 38.144.121.000 pessetes. Per contrast, el pressupost de la Generalitat passà de 950.915.572 pessetes el 1981 a 5.605.867.082 pessetes el 1986. A efectes comparatius aportem els pressuposts de cultura d'algunes Comunitats Autònomes el mateix any 1985: CA del País Basc (Cultura i Turisme): 6.194.869.475 pessetes; CA de Cantàbria: 1.190.246.000 pessetes; CA de Canàries (Cultura i Esports): 1.183.208.965 pessetes; CA d'Andalusia: 7.881.830.000 pessetes; CA de Madrid (Cultura, Esports i Turisme): 3.559.304.000 pessetes; CA de Castella-Lleó (Cultura, Esports i Joventut): 4.663.237.000 pessetes.

públics en cultura són de titularitat local. Per un cantó, els Ajuntaments continuen essent els responsables de molts equipaments i centres de dipòsit cultural, a més de ser la instància que més despesa cultural fa a Catalunya.⁴³ En aquest punt no es pot ignorar que l'Ajuntament de Barcelona ha estat tradicionalment la institució pública cultural més potent de Catalunya i és titular de nombrosos serveis d'àmbit no estrictament local.⁴⁴

Les relacions dels Ajuntaments amb la Generalitat en l'àmbit de la cultura s'han dut a terme bàsicament mitjançant la tècnica cooperativa del conveni en matèria de biblioteques, museus, arxius i normalització lingüística. Pel que fa a la corporació municipal de Barcelona, la seva relació amb l'Administració autonòmica ha donat lloc a uns pocs convenis puntuals —sobretot en teatre—, però el que hi ha dominat ha estat —almenys fins al 1984— la incomunicació quan no l'enfrontament.

Per altra banda, a Catalunya, com a conseqüència de les importants actuacions de la Mancomunitat i la Generalitat republicana en política cultural, les Diputacions disposen de nombroses institucions i organismes culturals, bona part dels quals no són de caràcter pròpiament provincial, sinó que el seu àmbit territorial és Catalunya.⁴⁵ La no resolució de la qüestió de les Diputacions⁴⁶ fa que aquests serveis siguin encara de la seva titularitat. Durant aquests anys, les relacions interadministratives Generalitat-Diputacions en el terreny cultural també s'han articulats mitjançant la col·laboració contractual.⁴⁷

Finalment, dins d'aquest apartat hem de fer referència al «pacte cultural»,⁴⁸ un macroconveni entre l'Administració local i l'autonòmica per a coordinar l'exercici de funcions executives relatives a les matèries culturals.

V. La col·laboració en el model desplegat. Del «model autonòmic» al «model federal»

Del que hem dit a l'apartat anterior, volem destacar l'important paper que han tingut les relacions de col·laboració entre les administracions en el desplegament a Catalunya del model autonòmic de descentralització cultural. Tanmateix, en aquest punt cal fer algunes matisacions. Pel que fa a les relacions Administració autonòmica-Administració central, hem dit que aquestes s'han articulats a través de tècniques cooperatives, però només en l'exercici de funcions relatives als —insistim, poc impor-

43. Segons el *Llibre Blanc de la Cultura. Ob. cit.*

44. Vegeu Capmany, M. A.: «L'Ajuntament de Barcelona i el seu protagonisme cultural» a *Revista de Catalunya* núm. 2, 1986, pp. 76-79.

45. La majoria estan en mans de la Diputació de Barcelona. Vegeu els serveis culturals de les Diputacions catalanes que s'assignen al Departament de Cultura de la Generalitat en el Decret 51/1980, de 27 de maig, art. 1. ap. d. (DOG 65).

46. Almenys fins avui i, per tant, al marge de com es desenvolupi la Llei 5/87, de 4 d'abril, del Règim provisional de les competències de les Diputacions provincials (DOG 826).

47. S'han signat convenis amb les Diputacions de Girona, Lleida i Tarragona, generalment en els àmbits del patrimoni, museus, biblioteques i arqueologia. Alguns d'ells s'han publicat al DOG: Decret 190/81, de 9 de juliol (DOG 148), Ordre de 18 de maig de 1983 (DOG 337), Ordre de 15 de juny de 1983 (DOG 343), Decret 30/83, de 20 de gener (DOG 306).

48. El conegut periodísticament com a «pacte cultural» es titula «Acord-marc entre les institucions catalanes per a la coordinació de llur política en relació amb les entitats culturals bàsiques». Text definitiu publicat al diari *AVUI*, 2-X-85. Reproduït al llibre de Rigol, J.: *Poble i consciència nacional*. Ed. 62, Barcelona, 1986, pp. 161-173.

tants— serveis traspassats. Al nostre entendre, el fort desplegament de tècniques relacionals respon, més que a un principi de col·laboració, a una resistència de l'Estat a desprendre's del seu aparell territorial, «aprofitant qualsevol títol per a retenir facultats gestores». ⁴⁹ Però al marge dels serveis traspassats, pràcticament no ha existit la col·laboració. No hi ha hagut col·laboració vertical perquè Estat i Generalitat no han col·laborat en llurs accions per al foment i el desenvolupament del patrimoni cultural comú (disposició addicional cinquena EAC). Tampoc no hi ha hagut cooperació horitzontal, en bona part perquè l'Estat no ha facilitat la comunicació cultural entre les Comunitats Autònomes (149.2 CE).

Pel que fa a les relacions Administració autonòmica-Administració local, la col·laboració aquí ha existit, però al nostre entendre ha actuat com a sucedani. En primer lloc, pel no desplegament d'una autèntica Administració cultural indirecta per part de la Generalitat i, en segon lloc, per la no absorció per la Generalitat dels serveis culturals de les Diputacions, almenys dels que hem esmentat d'abast territorial de tot Catalunya. Finalment, el macroconveni («pacte cultural») no s'ha pogut desplegar eficaçment, en part, per alguns dels seus defectes intrínsecs ⁵⁰ i, en part, perquè en definitiva el seu compliment —avui per avui— depèn exclusivament del grau de coincidència política de les parts signants.

Fem encara algunes consideracions sobre la col·laboració. Si s'accepta: a) que bona part de l'acció cultural dels poders públics és de foment; b) que el foment de la cultura és una competència pròpia i institucional de qualsevol ens públic territorial i permet una acció concurrent (paral·lela) de tots ells; i c) que la concurrència requereix una entesa entre els ens per tal de poder exercir eficaçment les respectives competències, aleshores es pot admetre que el principi de col·laboració s'ha de desplegar de forma especialment intensa en el sector cultural per tal que la intervenció cultural dels poders públics sigui realment eficaç. Però convé matisar l'anterior afirmació, precisament perquè algunes experiències han demostrat que un desplegament excessivament intens de tècniques cooperatives pot conduir a una confusió de responsabilitats i a una manca de transparència i eficàcia, elements tots ells que no van precisament a favor de la descentralització. ⁵¹ Per contra, algunes d'aquestes tècniques s'ha comprovat que responen tant a la necessitat de col·laboració en la política cultural com al principi d'eficàcia i descentralització. En aquest sentit, opinem que l'adopció d'alguns dels mecanismes que el federalisme alemany ha establert en aquest camp, podria resoldre positivament les deficiències i/o les incoherències que es poden detectar en el desplegament del «model autonòmic» de descentralització cultural. En definitiva, com molt bé s'ha afirmat, «les fórmules tècniques s'han d'anar a buscar allà on són, en els Estats que han consagrat les autonomies territorials i que viuen instal·lats sobre el seu funcionament efectiu des de fa molt temps...» ⁵²

49. Jimenez Blanco, A.: *Ob. cit.*, p. 199.

50. Creiem que la laxitud i el to genèric del «pacte cultural» obliguen a remetre, no ja a posteriors relacions (cosa que és pròpia del caràcter instrumental del conveni), sinó a posteriors acords, cosa que requereix un intens, constant i complex desplegament.

51. En aquest sentit, tant a Alemanya (*Informe Schäffer*, 1976) com a Itàlia (*Informe Giannini*, 1976) s'han posat de manifest algunes evolucions negatives de la cooperació.

52. García de Enterría, E.: «Estudio preliminar» a *La distribución de competencias económicas entre el poder central y las autonomías territoriales en el Derecho Comparado y en la Constitución española*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1980, p. 18.

En el terreny legislatiu, hi ha el ja clàssic tema del Senat. No entrarem ara en la discussió del grau de territorialitat que té el nostre Senat en relació amb altres cambres d'Estats federals. Però sí que volem apuntar que el nivell de cooperació legislativa que permet la composició i funcions (en el procés legislatiu) del Bundesrat alemany⁵³ hauria impedit gairebé amb seguretat l'aprovació d'una Llei com la del Patrimoni Històric Espanyol, contra la qual les Comunitats Autònomes han hagut d'interposar posteriorment recursos d'inconstitucionalitat. Malgrat les competències legislatives⁵⁴ i el progressiu protagonisme i expansió a nivell legislatiu de la Federació, els afers culturals constitueixen un dels sectors que han restat dins del cada cop més reduït marc de facultats legisladores que encara tenen els Länder.

En l'aspecte administratiu, basant-se en allò que es coneix com a «federalisme d'execució», s'atribueix als Länder en general l'execució de les lleis federals (art. 83 de la Llei Fonamental de Bonn); són pràcticament inexistents els serveis administratius desplaçats de la Federació; i la burocràcia federal és reduïda.⁵⁵ El nostre model, per contra, té uns potents serveis culturals centrals de l'Administració de l'Estat (el Ministeri de Cultura), amb serveis culturals desplaçats (l'Administració cultural perifèrica, després de diverses reformes, que depèn del Delegat del Govern), i intervé encara en moltes funcions executives dins dels serveis traspassats (retenció de facultats gestores). No és gens estrany, doncs, que molts dels conflictes de competències hagin estat en relació amb les competències executives.

Quant a la cooperació horitzontal —contemplada constitucionalment i estatutària en el nostre model, però inexistente a la pràctica—, es canalitza a la RFA mitjançant la Conferència de Ministres de Cultura dels Länder, que funciona des de 1948, concretament a través de la Comissió de les Arts, creada el 1949 i que és l'òrgan de cooperació dels departaments especialitzats dels Ministeris de Cultura dels Länder.

En el pla vertical existeix, a més, la Comissió mixta per a les activitats culturals, creada el 1971 i formada per un representant de cada Land, vuit representants d'organitzacions municipals a nivell federal (Deutscher Städtetag, Deutscher Städtebund) i quatre representants del govern federal. La seva missió és l'observació conjunta i permanent de l'acció en favor de la cultura a la RFA i l'elaboració de recomanacions destinades a promoure la cultura.

En el pla financer, un examen de la distribució de la despesa pública cultural de les diferents administracions dona també compte del grau de descentralització de la política cultural. El 1974, a la RFA, aquesta despesa es repartia així: 58 % els ens locals, 39 % els Länder i 2,5 % la Federació. Les dades recents que, sobre aquesta qüestió i referides a Catalunya, ha donat el *Llibre Blanc de la Cultura*, respondrien en

53. Descrits brillantment per Dittus, R.: «El marc constitucional dels Länder» a *Seminari sobre el federalisme alemany*. Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1986, pp. 91-99.

54. La Llei Fonamental de Bonn de 1949 reserva com a competència legislativa exclusiva de la Federació «els drets d'autor i els drets d'edició» (art. 73.9). Com a competències legislatives concurrents (tenint en compte que es tracta de dos tipus diferents de concurrència): la «defensa del patrimoni cultural alemany contra l'emigració a l'estranger» (art. 74.5) i el «règim jurídic general del cinema» (art. 75, paràgraf 1.2). D'acord amb l'art. 30 («L'exercici de competències estatals i la realització de cometes estatals és assumpte dels Länder, sempre que la Constitució no ho disposi o reguli d'una altra forma»), la resta de matèries correspondria als Länder.

55. Les responsabilitats dels afers culturals interiors de l'Estat incumbeixen a alguns serveis del Ministeri de l'Interior; per a qüestions relacionades amb aquesta, el Ministeri Federal per a les Relacions Interalemanyes. La política cultural exterior correspon al Ministeri Federal d'Afers Estrangers.

principi a un esquema descentralitzat de despesa cultural. Segons aquest treball, el volum total de recursos compromesos en el finançament públic de l'activitat cultural a Catalunya el 1985 es distribuïria d'aquesta manera: Ajuntaments 42,3 %, Diputacions 15,3 %, Generalitat 39,6 % i Administració Central 2,8 %.⁵⁶ Tanmateix, les dades anteriors s'haurien de matisar en dos sentits. En primer lloc, a nivell estatal el pressupost de l'Administració Central (el Ministeri de Cultura) és gairebé superior a la suma dels pressupostos destinats a activitats culturals del conjunt de les disset Comunitats Autònomes. En segon lloc, a nivell de Comunitat Autònoma s'ha de tenir en compte que més de la meitat del volum total de despesa cultural pública està concentrat a la ciutat de Barcelona.

Tot això porta a la qüestió clau del paper dels diferents nivells de l'Administració en la política cultural. Més enllà de les declaracions constitucionals, la Federació a la RFA ha sabut assumir les funcions que corresponen a la instància central dins d'un model descentralitzat de política cultural.⁵⁷ Al nostre entendre, el desplegament del «model autonòmic» posa de manifest que no hi ha encara una adaptació correcta de les institucions a les exigències de la nova organització territorial de l'Estat. La concurrència total en la cultura, confirmada per la jurisprudència constitucional, ha estat mal entesa. En la mateixa Sentència on el TC interpreta el règim competencial en cultura com una «concurrència de competències» (la ja coneguda STC 49/84, de 5 d'abril) s'estableix: «Que, en matèria de cultura, és destacada l'acció autonòmica, la qual és inherent a la Comunitat (article 2). Que, al seu torn, a l'Estat correspon també una competència que tindrà, sobretot, una àrea de preferent atenció en la preservació del patrimoni cultural comú, però també en allò que necessiti tractaments generals o es faci necessària aquesta acció pública quan els béns culturals poguessin no aconseguir-se des d'altres instàncies, és quelcom que està en la línia de la proclamació del 149.2» [el subratllat és nostre]. El paràgraf conté la interpretació del «model autonòmic» que nosaltres hem fet més amunt: el nivell autonòmic és el que concentra la major part d'accions culturals públiques i el nivell estatal actua en una segona línia de complementarietat i coordinació.

Finalment, caldria parlar de les deficiències de la col·laboració en el marc de Catalunya. Aquí és igualment clau la qüestió de les funcions del nivell regional en la política cultural⁵⁸ i la seva relació amb l'Administració local, la qual, no ho oblidem, té el lloc principal dins del conjunt de l'acció pública cultural. Creiem que aquesta qüestió no s'ha de regir exclusivament per convenis i acords puntuals. La definitiva configuració territorial i administrativa de Catalunya, haurà de permetre, per un cantó, que la Generalitat disposi de les institucions culturals d'àmbit territorial català i, per l'altre, que es desplegui una forta administració cultural indirecta mitjançant, sobretot, les xarxes de serveis i equipaments culturals (teatres, museus, biblioteques, sales d'exposicions, cases de cultura). Tanmateix, tot això depèn en bona mesura del desplegament que la Llei d'Ordenació Territorial tingui en els anys vinents.

56. *Llibre Blanc*, ob. cit.

57. Vegeu: *La politique culturelle en République Fédérale d'Allemagne*. UNESCO, París, 1973, pp. 11-22.

58. Vegeu el punt 7 de la *Déclaration de Florence* (adoptada a la conferència *Culture et régions: action culturelle et espace régional*, maig del 1987). Consell d'Europa, Estrasburg, 1987.

En definitiva, creiem que el desplegament de les previsions constitucionals i estatutàries respecte a la intervenció cultural dels poders públics al nostre país, pot donar lloc a un «model» més descentralitzat i eficaç mitjançant l'adopció d'una sèrie de mesures tècnico-jurídiques que articulin funcionalment les competències culturals de les administracions, de tal manera que cada nivell desenvolupi el paper que li correspon dins del conjunt de l'acció pública cultural.