

APUNTES SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN TEATRAL EN ESPAÑA

Silvia GURBINDO
Universidad de Navarra

BIBLID [0213-2370 (2002) 18-2; 221-238]

En este trabajo se aborda el marco jurídico y administrativo en el que se ha desarrollado el proceso de descentralización teatral en España desde los años 80. Para ello, se parte del proceso de transferencia de las competencias teatrales y de su aplicación a través de diversas iniciativas públicas en el ámbito de las infraestructuras y de la producción; se ponen de manifiesto algunos efectos colaterales de esta descentralización sobre la distribución de la actividad teatral en el territorio y sobre el papel que desempeñan el Estado y las Administraciones territoriales en la política teatral.

This paper deals with the legal and administrative framework in which the theatrical decentralization process has been taking place in Spain since the eighties. The transfer of theatre competences and their application through several public initiatives in the fields of infrastructure and production constitute the basis of this presentation. In this paper, some of the collateral effects of this distribution of theatre activities in our territory are highlighted. The role played by the state and the regional administrations in theatre policies is discussed.

LA DESCENTRALIZACIÓN CULTURAL constituye uno de los aspectos esenciales de las políticas culturales desde los años 80, debido a sus implicaciones y a su proyección territorial. De hecho, en el contexto europeo, gran parte de los países han adoptado un modelo de política cultural descentralizada.

En algunos países, este modelo está muy consolidado, porque las Administraciones territoriales y locales históricamente han ejercido un especial protagonismo en la vida cultural; es el caso de los *Länder* en Alemania, o los ayuntamientos en Suecia. Sin embargo, en otros países, tradicionalmente centralizados, el proceso de descentralización cultural no llegó hasta finales de los años 70 y principios de los 80. En este grupo de países, se encuentra Francia, que ha sido un emblema del centralismo, administrativo y territorial, y luego desarrolló un importante programa descentralizador, y España, que en muchos aspectos se ha inspirado en el modelo de política cultural francesa (Fernández 47-53).

Este artículo aborda el fenómeno de la descentralización desde dos de sus vertientes: la vertiente "administrativa", que consiste en el traspaso de las competencias y responsabilidades culturales del Estado a otros niveles inferiores de la Administración; y la "territorial", es decir, la distribución más amplia de los servicios e iniciativas culturales por todo el territorio. Se advertirá que ambas están estrechamente relacionadas.

En concreto, se aborda la aplicación de la descentralización en un sector cultural determinado, como es el teatro. La fuerte presencia de los poderes públicos en este sector lo hace especialmente interesante para apreciar el proceso de descentralización administrativa. Esta intervención se explica por el peso de la tradición y por las características del propio sector; el deficiente estado de las infraestructuras teatrales antes de los años 80, así como sus dificultades económicas a raíz del descenso en la asistencia, justifican que las Administraciones se hayan involucrado activamente. Además, el teatro se ha caracterizado por una especial concentración de la actividad en torno a dos núcleos principales (Madrid y Barcelona); por este motivo, desde los años 80, las Administraciones han tenido que intensificar la descentralización territorial de las infraestructuras y de la producción más que en otros sectores culturales. En concreto, este estudio se centra en el marco administrativo-jurídico del proceso de descentralización teatral. Se empieza con una aproximación a la situación administrativa y territorial del teatro entre 1960 y 1980; aunque el proceso se remonta a finales de los años 70, interesa conocer la situación previa para compararla con el desarrollo que ha tenido posteriormente y apreciar los cambios que ha supuesto la descentralización. En segundo lugar, se describe el proceso de descentralización de las competencias teatrales, a través de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y los Reales Decretos de transferencias. Finalmente, interesa comentar, como ejemplo, varias acciones públicas, que muestran la cobertura de las Administraciones al proceso, y algunas consecuencias del traspaso de competencias sobre el papel de las Administraciones en la política teatral y sobre la distribución territorial de las infraestructuras y la producción teatral.

El periodo previo a la descentralización

Al revisar el marco jurídico entre 1960 y 1978, se advierte que las Administraciones desarrollaron en aquellos años una política teatral bastante anodina. En parte, esto se debió a la escasa implicación de los entes territoriales y locales que, conforme a la tradición centralista española, tenían muy limitada su participación en el sector teatral. La responsabilidad recaía en el Estado (central), que preservaba su centralidad administrativa y territorial.

Desde el punto de vista de las ayudas, el apoyo del Estado al teatro se concretó en la convocatoria de subvenciones generales (Decreto-ley 11/ 1961, de 28-6-1961); según estableció el Ministerio de Información y Turismo, se podía destinar al teatro hasta un 15% del Fondo de Protección del Instituto Nacional de Cinematografía. Partiendo de esta iniciativa, se constituyó después

el Fondo de Protección a la Cinematografía y el Teatro, dependiente de la Dirección General de Cultura Popular y Espectáculos (Decreto 2959/ 1967, de 16-12-1967). Sin embargo, el teatro recibía una cuantía reducida y, en general, el funcionamiento del Fondo era muy irregular (Fernández 112).

Además del Fondo, existían determinadas ayudas, que no suponían una aportación muy considerable y que, en muchos casos, no tuvieron continuidad. Estas ayudas se destinaban a determinados aspectos del teatro, como los Teatros de Cámara o Ensayo y las Agrupaciones Escénicas no profesionales (orden 30-5-1962).

Algunas áreas estaban especialmente descuidadas. Así, en el ámbito de las infraestructuras, faltaban programas específicos de ayudas. Tampoco desde el punto de vista de la producción, las compañías recibían un apoyo significativo; la Administración central no impulsaba la realización de giras, ni facilitaba la distribución territorial de la producción a través de cauces especiales.

Este escaso apoyo a las infraestructuras y la producción acentuó el centralismo territorial. En relación con las infraestructuras, se puede considerar que, en general, su situación era bastante precaria; la asistencia al teatro había disminuido a partir de los años 60,¹ con la diversificación de las formas de ocio, y esto había supuesto el cierre de diversos teatros, o su reconversión en otro tipo de espacios, especialmente en cines.² Además, muchos teatros que estaban a cargo de particulares necesitaban reformas urgentes.

En cuanto a la producción, en parte por las escasas ayudas, algunas compañías tenían serias dificultades para llevar sus producciones en gira; la actividad teatral se concentraba en torno a Madrid, como eje económico y político, y en menor medida, en torno a Barcelona, por su arraigada tradición teatral.

Sin embargo, este panorama empezó a cambiar a partir de 1978, desde el punto de vista administrativo y territorial; para entender estas transformaciones, hay que remitirse al contexto político y, en particular, a la configuración de la España de las Autonomías, con la nueva Constitución Española.

El proceso de descentralización de las competencias teatrales

El proceso de descentralización enlaza directamente con la aprobación de la Constitución de 1978 y, especialmente, con las atribuciones que hace al Estado y a los gobiernos autonómicos.

Como es sabido, la aprobación de la Constitución por las Cortes, el 31-10-1978, coincidió con un periodo de gran incertidumbre en la historia de España; se imponía la necesidad de normalizar la vida política, así que las partes constituyentes buscaron un consenso, que permitiese redactar lo antes posible

el texto definitivo de la Constitución (Aparicio 30). Aunque en general el proceso se desarrolló sin mayores complicaciones, surgió cierta polémica en relación con algunos aspectos controvertidos, como la organización del Estado; diversos sectores, especialmente los regionalistas, pretendían frenar la centralidad territorial y administrativa del Estado mediante un sistema que otorgara importantes atribuciones a otros niveles de la Administración. Estas demandas finalmente fueron atendidas y se optó por un sistema flexible, que posibilitaba la descentralización de las competencias en los entes inferiores (Serrán 17).

La Constitución partía del reconocimiento de los niveles territoriales, con sus responsables políticos, que podían asumir competencias e intervenir en diversos ámbitos sociales. Así, la Constitución establecía la organización del Estado nacional en municipios, provincias y Comunidades Autónomas, con autonomía para gestionar sus intereses (artículo 137). La Constitución incluso precisaba las competencias que podían asumir el Estado (artículo 149) y las Comunidades Autónomas (artículo 148).

Uno de los aspectos significativos de esta Constitución era el tratamiento que recibía la cultura, incluida entre los derechos de los ciudadanos y los deberes de los poderes públicos. Además, se especificaba que los poderes públicos debían promover y tutelar el acceso a la cultura en sus respectivos territorios, ya que todos los ciudadanos tenían derecho a ella (artículo 44.1). De hecho, la Constitución atribuía a los poderes públicos la responsabilidad de facilitar las condiciones que garantizaran la igualdad de los ciudadanos (artículo 9.2).

De esta forma, la Constitución subrayaba la importancia de la cultura y la obligación de las Administraciones de impulsar su descentralización territorial, de forma que todos los españoles estuviesen en situación de igualdad en el acceso en la cultura. Esta declaración era absolutamente novedosa en la historia de las Constituciones Españolas que, al no reconocer la importancia de la cultura, tampoco habían manifestado la conveniencia de descentralizarla.³

Desde el punto de vista administrativo, el artículo 44.1 consideraba la cultura como una responsabilidad del conjunto de los poderes públicos, y no sólo de la Administración central. La Constitución incluso especificó las competencias culturales que correspondían a las Comunidades Autónomas y al Estado:

Las Comunidades Autónomas podían asumir competencias exclusivas en materia de museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma; patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma; y el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma (ver artículo 148.15.^a, 16.^a y 17.^a).

Por otra parte, al Estado le correspondía la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Además, se estableció que, sin perjuicio de las competencias que podrían asumir las Comunidades Autónomas, el Estado consideraría el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, y facilitaría la comunicación cultural sobre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas (ver artículo 149.1.28.^a y 149.2).

Se advierte que la Constitución permitió que las Comunidades Autónomas asumiesen importantes competencias culturales. Este aspecto es muy significativo, teniendo en cuenta la tradición centralista española; de hecho, ninguna Constitución anterior había concedido expresamente competencias culturales a los entes territoriales.

Además, los gobiernos autonómicos podían ampliar las competencias que se les habían atribuido inicialmente. De hecho, se les permitía incorporar a sus Estatutos competencias culturales que no hubieran sido atribuidas al Estado (artículo 149.3). La incorporación a los Estatutos incluso podía hacerse posteriormente, una vez transcurridos cinco años (artículo 148.2). Por si fuera poco, el Estado podía transferir competencias culturales a las Comunidades Autónomas, en conformidad con ellas (artículo 150.2). Es decir, la Constitución sentaba las bases para que los poderes públicos pudieran desarrollar una progresiva descentralización administrativa.

Entre las materias culturales que la Constitución no atribuyó a ningún ente, se encontraban la música, el cine, el libro y el teatro, que no figuran en los artículos 148 y 149. Esta omisión se entiende considerando que el ámbito de la cultura es muy amplio y la Constitución no podía incluir todos los sectores culturales.⁴

Puesto que la Constitución no especificaba qué ente debía asumir las competencias sobre estas materias, los gobiernos autonómicos podían incorporarlas a sus Estatutos (artículo 149.3). En el caso concreto del teatro, sólo algunas Comunidades incluyeron en sus Estatutos competencias relacionadas con este sector: según sus Estatutos de Autonomía, Canarias (artículo 29.15), Cataluña (artículo 9.31), Navarra (artículo 44.15) y el País Vasco (artículo 10.38) se atribuyeron competencias en el área de espectáculos. Es decir, los gobiernos autonómicos no se hicieron cargo inicialmente de las competencias teatrales, así que correspondieron al Estado; se advierte que, aunque algunas Comunidades asumieron funciones en materia de espectáculos, ninguna se atribuyó en sus Estatutos las competencias teatrales en bloque.

Sin embargo, entre 1980 y 1985, el Estado acordó con los gobiernos autonómicos transferir las competencias teatrales. En este sentido, las primeras Co-

munidades que recibieron las transferencias fueron el País Vasco y Cataluña, que tenían los Estatutos de Autonomía más antiguos.

Así, en 1980, la Comunidad Autónoma Vasca asumió funciones en materia de "fomento y promoción de actividades teatrales" (Real Decreto 3069/1980). Para el ejercicio de estas competencias, se traspasaron servicios, instituciones, bienes, personal y créditos presupuestarios, que fueron incrementados posteriormente (Real Decreto 3461/1983, de 28-12-1983).

Seguidamente, se elaboró el Real Decreto de transferencias de Cataluña (Real Decreto 1010/1981, de 27-2-1981), por el cual el Estado central se reservaba "las relaciones en los ámbitos estatal e internacional en materia de teatro". A su vez, se transferían a la Comunidad Autónoma diversas competencias, con los créditos correspondientes; según el Real Decreto, la Generalitat asumía la organización y el desarrollo de festivales, montajes y otras manifestaciones teatrales, el fomento de la creación y la difusión teatral, etc. También figuraba la concesión de subvenciones a empresas, compañías teatrales, teatros colaboradores y concertados, grupos teatrales no profesionales, así como ayudas a la formación.

Poco después, se efectuaron las transferencias a las restantes Comunidades Autónomas, que asumieron prácticamente las mismas competencias, al margen de las características de cada territorio: medios patrimoniales, funciones y servicios, en relación con el fomento del teatro y la promoción de compañías y grupos teatrales, así como el desarrollo y promoción de actividades teatrales de todo tipo, festivales, certámenes, teatro infantil, juvenil y vocacional, el apoyo a la creatividad escénica y su difusión, y la ayuda a entidades teatrales y asociaciones de espectadores.⁵

Se advierte que los Reales Decretos del País Vasco y Cataluña, quizá por ser los primeros, no tienen un contenido tan exhaustivo como los restantes. Sin embargo, a efectos reales, se puede considerar que se transfirieron básicamente las mismas competencias.

También se observa que el proceso fue muy rápido, ya que en cinco años se transfirió todo el bloque de competencias teatrales. En general, se desarrolló en los mismos términos en las diferentes Comunidades. La celeridad, amplitud y generalización del traspaso reflejan la voluntad descentralizadora de las Administraciones en esta materia.

De hecho, la descentralización de las competencias teatrales no tenía que haberse producido necesariamente; la Constitución posibilitaba la descentralización administrativa, al permitir que las Comunidades ampliaran sus competencias directamente en sus Estatutos o a través de los traspasos, pero no la imponía. La distribución final de las competencias dependía del Estado y de los gobiernos autonómicos. Por lo tanto, se puede considerar que la Consti-

tución facilitó la descentralización de las competencias teatrales, pero los poderes públicos fueron sus auténticos artífices.

La aplicación de la descentralización administrativa y territorial

La descentralización de las competencias teatrales cambió radicalmente el papel que cada Administración desempeñaría en la política teatral. El Estado ya no era el responsable directo, aunque podía emprender acciones, puesto que la Constitución le atribuía la competencia sobre el servicio de la cultura, que constituía un deber y atribución esencial (artículo 149.2). Esta competencia proporcionaba al Estado legitimidad para intervenir en cualquier ámbito cultural, incluido el teatro. Sin embargo, debía hacerlo sin perjuicio de las Comunidades Autónomas, titulares de las competencias teatrales.

Paralelamente a la descentralización administrativa, los poderes públicos se implicaron en el proceso de descentralización territorial de la producción y, sobre todo, de las infraestructuras teatrales. En este sentido, fue determinante la labor que desarrolló la Administración central. Ya a finales de los años 70, el recién creado Ministerio de Cultura (Decreto 1558/ 1977, de 4 de julio), en una de sus publicaciones, incluía la descentralización teatral entre los "criterios generales de actuación y objetivos prioritarios" de la Dirección General de Teatro y Espectáculos. De hecho, el Estado se comprometía a mejorar la situación de las infraestructuras teatrales en los diversos territorios, y a compensar la centralidad de la actividad teatral en Madrid y Barcelona.

En concreto, proponía promover la creación de nuevos teatros estables y fomentar las actividades y programas de los ya existentes, porque en ellos se encontraba una de las bazas decisivas para alcanzar un cierto grado de descentralización teatral. También pretendía corregir la excesiva concentración de actividades teatrales en Madrid, sobre todo, y en Barcelona, mediante campañas y estímulos en todo el ámbito nacional (ver Ministerio de Cultura 1979, 157).

Es decir, se advierte que la descentralización territorial del teatro era, ya en 1978, uno de los objetivos fundamentales del Estado. Paralelamente, el propio Estado había sido el promotor de la descentralización administrativa de las competencias. Por lo tanto, cabe suponer que la descentralización teatral respondía a una estrategia consciente y deliberada del Estado, que se extendió a las dos vertientes (administrativa y territorial).

Además, esta declaración de intenciones tuvo su confirmación en acciones concretas. Por ejemplo, la aprobación del régimen de Cartas, Conciertos y Convenios Culturales permitió estrechar la colaboración entre las Administraciones, facilitando la mayor implicación de los entes territoriales y locales y,

por consiguiente, la descentralización administrativa. El Estado se comprometía nuevamente a fomentar la descentralización territorial, al aprobar este régimen "con un criterio descentralizador de la acción cultural a fin de potenciar las actividades culturales allí donde se producen" (órdenes ministeriales de 28-2-1978 y 31-3-1978).

Posteriormente, las Administraciones y, de manera especial, el Estado, promovieron diversas iniciativas con un claro talante descentralizador. Por ejemplo, en el ámbito de las infraestructuras, el 3-12-1983 fue aprobado el Plan de Rehabilitación de Teatros Públicos, con el que se pretendía mejorar el deficiente estado de las infraestructuras teatrales en las Comunidades Autónomas. Lo impulsó el Ministerio de Obras Públicas, al que se sumó dos años después el Ministerio de Educación y Cultura, aunque participaron también otros niveles de la Administración (Navarro 55).

El Plan significó un paso decisivo en el proceso de descentralización: desde el punto de vista administrativo, supuso la implicación de los entes inferiores en una iniciativa de gran envergadura para el sector teatral, con una inversión pública superior a los 8.000 billones de pesetas. Desde el punto de vista territorial, permitió restaurar más de 50 espacios teatrales repartidos por todo el territorio nacional (Garrido 1997, 56).

Por otra parte, el Plan produjo un efecto mimético en algunas Comunidades Autónomas, que elaboraron después sus propios planes autonómicos. Por ejemplo, en Andalucía se rehabilitaron más de treinta y cinco teatros dentro del Programa de Rehabilitación de Teatros Públicos, invirtiendo unos 12.000 millones de pesetas, financiados en más del 50% por la Consejería de Obras Públicas. También en Madrid se estableció un Consorcio, integrado por la Comunidad Autónoma de Madrid, el Ministerio de Obras Públicas y el Ayuntamiento de Madrid, que financiaron la restauración y dotación de equipamientos de, aproximadamente, treinta teatros y salas madrileños; este proyecto, que hasta la fecha ha costado más de 900 millones de pesetas, fue iniciado en 1994, aunque debido a su éxito y a la necesidad de ampliarlo a otros teatros, ha sido recientemente prorrogado (en principio, del 2000 al 2002).

Junto a su efecto mimético, hay que resaltar otra consecuencia positiva para la descentralización: el Plan contribuyó al establecimiento de un marco de colaboración más sólido entre las Administraciones, que facilitó la firma de acuerdos posteriores para la restauración de teatros concretos, especialmente en la década de los noventa. Así, el Ministerio de Obras Públicas y la Comunidad Autónoma de la Rioja suscribieron un convenio para rehabilitar patrimonio arquitectónico de las Corporaciones Locales, incluyendo teatros (resolución 24-1-1994); también el Ministerio de Cultura ha firmado acuerdos

para la rehabilitación de infraestructuras con la Diputación General de Aragón (resolución 8-3-1995), la Junta de Galicia (resolución 8-1-1996), etc.

Además de la rehabilitación de infraestructuras, las Administraciones apoyaron la creación de teatros. Aunque faltan estudios que determinen el número preciso, partiendo de algunas compilaciones generales, parece que, entre 1960 y 1980, se construyeron aproximadamente 35 teatros, mientras que entre 1980 y 2001, se superaba esa cifra contando sólo el número de teatros construidos en Andalucía y Cataluña.⁶

La restauración y creación de infraestructuras están directamente relacionadas con el proceso de municipalización de los teatros, que se produjo a partir de los años 80. Con la transferencia de las competencias teatrales, los gobiernos autonómicos delegaron diversas funciones en los ayuntamientos, que ampliaron progresivamente sus responsabilidades. Una de las principales aportaciones de los entes locales fue la adquisición de la propiedad de muchos teatros privados y la recuperación de teatros públicos que habían sido arrendados a particulares.

De esta forma, cambió radicalmente el tipo de propiedad en los teatros. Antes del proceso de descentralización, concretamente en 1978, 36 teatros eran de organismos y corporaciones públicas y 238 eran privados (Ministerio de Cultura 1978, 25 y 31). Sin embargo, tras el proceso de municipalización, se ha invertido la relación entre el número de teatros públicos y privados; en la actualidad, parece, partiendo de la Guía de las Artes Escénicas, que el número de teatros públicos (en torno a 300) duplica al de los teatros privados (aproximadamente 140). La mayor parte de los teatros públicos son propiedad de los ayuntamientos, que en muchos casos asumen también la gestión.

La relación entre la municipalización de los teatros y el proceso de rehabilitación y creación de teatros es evidente. Al conseguir la propiedad, los ayuntamientos pudieron ocuparse de la rehabilitación de muchos teatros que antes eran privados y estaban en franca situación de deterioro. Paralelamente, impulsaron la creación de teatros municipales, incluso en medianas y pequeñas localidades. Por ejemplo, en apenas veinte años, solamente en Castilla y León, se construyeron teatros en municipios como Ponferrada y Villafranca del Bierzo (León); Peñaranda de Bracamonte, Sequeros y Ciudad Rodrigo (Salamanca); Campaspero y Medina de Rioseco (Valladolid); Toro y Benavente (Zamora).

Incluso en Comunidades que no tienen una gran extensión, ni un volumen de población elevado, se construyeron diversos teatros con el apoyo de los ayuntamientos, en apenas diez años. Es el caso de las Islas Canarias, donde sólo en el territorio de Las Palmas, se encuentran el Teatro Cine de Telde (construido en 1982), el Teatro Municipal de Agüimes (1985), el Teatro del Cruce de Arinaga de Agüimes (1987) o el Teatro Víctor Jara (1989).

En cualquier caso, varía la situación de los teatros en cada territorio, según la actividad de sus Administraciones en materia de infraestructuras. Por ejemplo, en 1995, en Asturias se contabilizaban siete teatros públicos, mientras que en Navarra, a pesar de tener una superficie similar, sólo había un teatro público significativo.⁷ Se aprecian contrastes incluso entre las provincias; así, frente a Huesca y Soria, con ningún teatro público, u Orense, con sólo uno, destacaban León, Toledo y Ciudad Real, con entre cinco y diez teatros cada una.

Revisando la evolución de las infraestructuras teatrales, se observa que, a partir de 1980, se ha desarrollado un proceso de descentralización administrativa que no sólo se ha manifestado en el nivel autonómico, sino también, y sobre todo, en el ámbito local. De hecho, los ayuntamientos han contribuido decisivamente a la dinamización de la vida teatral en sus ciudades. Su política en materia de infraestructuras ha posibilitado que, también en pequeños municipios, los ciudadanos puedan acceder a unas infraestructuras teatrales apropiadas, sin tener que desplazarse del lugar donde habitan. En este aspecto, se sitúan en el marco del artículo 44.1 de la Constitución, promoviendo y tutelando el acceso a la cultura, de forma que todos los ciudadanos puedan disfrutar de este derecho.

Por otra parte, desde el punto de vista de las ayudas, paralelamente al proceso de descentralización, se normalizó la convocatoria de ayudas a infraestructuras teatrales, sobre todo a partir de la normativa de 1985 (orden 27-5-1985). Inicialmente, se orientaron a empresas de local, para dotación de infraestructuras y equipamiento escénico. En la selección de los proyectos, se valoraba especialmente la apertura de salas en localidades que carecieran de ellas; así se podía fomentar que los municipios dispusieran al menos de unas infraestructuras teatrales básicas.

En los años 90, se amplió el número de ayudas y su grado de concreción. El Estado apoyaba la creación de nuevos teatros, la rehabilitación de espacios destinados a actividades escénicas, la dotación de infraestructuras y equipamientos para teatros ya existentes, o el mantenimiento de salas (órdenes 18-11-1992, 10-3-1994, 9-1-1995, 7-5-1997, 15-7-1998, etc.). Los solicitantes debían presentar información sobre aspectos como la demografía de la zona, sus indicadores socio-económicos, las infraestructuras y las carencias culturales del territorio, además de un informe detallado del proyecto. Así, a través de las ayudas, se podía orientar la descentralización territorial de las infraestructuras, en función no sólo de la viabilidad del proyecto, sino también de las características y, sobre todo, las necesidades culturales del territorio.

Avanzado el proceso, los gobiernos autonómicos también establecieron sus propias ayudas. En la actualidad, diversas Comunidades convocan ayudas a las infraestructuras (por ejemplo, orden 24-6-1997 de la Consejería de Cultura de

Andalucía). Además, cada Comunidad, dada su autonomía, diseña sus propias ayudas, orientadas a aspectos determinados en relación con las infraestructuras, como la gestión y el funcionamiento de Teatros municipales (por ejemplo, orden 28-4-1999 de la Consejería de Educación y Cultura de Castilla y León).

Una vez revisado el ámbito de las infraestructuras, interesa apreciar cómo se ha materializado la descentralización en el ámbito de la producción, que tiene también importantes implicaciones para el tema de estudio. Por ejemplo, una de las iniciativas que a priori más podía revertir en la descentralización territorial de la producción era la creación de Centros Dramáticos. Estos Centros, dependientes de los gobiernos autonómicos, podían ser un importante estímulo para la producción autonómica. No en vano, en algunos países, como Francia, se estaba aplicando esta medida, con un balance bastante satisfactorio.⁸

Desde mediados de los años 80, se crearon Centros Dramáticos en determinadas Comunidades, como Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia y la Comunidad Valenciana. Sin embargo, en la mayor parte de los territorios no llegaron a construirse Centros Dramáticos, frenándose así la descentralización de la producción, que hubiera recibido cierto impulso a través de estos Centros. Al ser pocos, no se ha podido establecer una fuerte Red de Centros Dramáticos y, en la práctica, funcionan como pequeños reductos, con una proyección muy limitada fuera de sus territorios.

Es decir, la descentralización de las infraestructuras ha sido incompleta, ya que se ha basado en la construcción y rehabilitación de teatros, pero no tanto en la creación de otras infraestructuras importantes, como los Centros Dramáticos. En este sentido, la política teatral española no ha sido tan ambiciosa como la francesa, que ha impulsado la descentralización territorial a través de una red compuesta por más de 40 Centros Dramáticos nacionales o regionales.⁹

En comparación con los Centros Dramáticos, más eficaz ha sido otra iniciativa, que al menos ha facilitado la circulación territorial de la producción: se trata de la Red Española de Teatros y Auditorios Públicos. Aunque no se aprobó hasta el 16-3-1992, es significativo que, ya en 1982, el entonces Director General de Música y Teatro, José Manuel Garrido Guzmán, incluía entre los objetivos de la política teatral la creación de un circuito de teatros públicos, que se llevaría a efecto una vez culminado el proceso de transferencias teatrales a las Comunidades Autónomas (2-3).

Inicialmente, el documento fue firmado por unas treinta instituciones, en su mayor parte municipios titulares de los teatros y auditorios (Ministerio de Cultura 1993, 136-37). Sin embargo, en apenas diez años, la Red ha crecido hasta integrar aproximadamente 90 espacios escénicos y once circuitos autonómicos (Garde 32). Por otra parte, ha funcionado con relativa fluidez; en sólo tres temporadas acogió más de 30 giras de compañías teatrales.

Se advierte que la experiencia de la Red ha sido bastante positiva desde el punto de vista de su acogida entre los teatros públicos y de los beneficios para la distribución territorial de la oferta teatral; sobre todo ha favorecido a los pequeños teatros, que pueden acceder a una oferta teatral más amplia y, en muchos casos, de mayor calidad, a menor coste, al compartir los gastos del caché de las compañías con otros teatros. La Red también ha facilitado que estos teatros puedan diseñar una programación estable, combinando espectáculos de música, teatro y danza, que se incluyen en la Red.

Sus resultados han sido más limitados en el ámbito de la producción; figura entre los objetivos de la Red estimular la colaboración entre sus miembros, que facilite la realización de proyectos conjuntos, como las coproducciones. También se compromete a producir, explotar comercialmente y proceder a la distribución de las producciones teatrales (artículo 4º, apartado 12, capítulo 1, de sus Estatutos). Sin embargo, en la práctica, la Red ejerce un papel fundamental como coordinador de los teatros y distribuidor de la producción, pero no ha impulsado claramente la coproducción entre sus miembros.

Es importante señalar que, partiendo de esta iniciativa, diversas Comunidades han organizado sus redes y circuitos autonómicos. Algunos surgieron en los años 80 (es el caso del Circuito Valenciano, la Red de Cataluña o la Red de la Comunidad de Madrid), aunque casi todos se formaron en los años 90 (las redes de Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, el Circuito de Murcia o el de Canarias). Algunas de estas redes son muy sofisticadas, e integran diversos niveles dentro de una misma red, así como circuitos provinciales.¹⁰ La compleja estructura de las redes autonómicas muestra el alcance de la descentralización administrativa y territorial en el teatro.

Estas redes intentan facilitar la distribución de la oferta teatral entre los teatros del propio territorio. Al principio, se planteaban también estimular la producción y la coproducción; es el caso de los circuitos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Madrid o Valencia. Sin embargo, al igual que la Red nacional, en la práctica han centrado sus esfuerzos en la distribución de la oferta teatral (Cimarro 375-94).

Esta política descentralizadora en la producción también ha sido apoyada a través de algunas ayudas. Entre las más significativas para el tema de estudio, destacan las ayudas a las giras de las compañías. Este tipo de ayudas se emitían ya al iniciarse el proceso de descentralización y se orientaban a la realización de giras, con una o varias obras teatrales, durante 50 días de actuación como mínimo (orden 26-12-1980). Sin embargo, las bases de la convocatoria eran muy vagas; no se precisaba ni siquiera el número de Comunidades, ni de localidades concretas, que se debían introducir en la gira.

Durante el proceso de descentralización, se fue concretando el contenido de las ayudas. Ya en 1983, se establecía que las giras debían incluir, como mínimo, 40 días de actuaciones, en al menos cinco plazas (orden 10-2-1983). Además, el Estado empezó a reconocer expresamente la necesidad de regular el proceso de descentralización territorial: "el Ministerio de Cultura, al seleccionar los proyectos objeto de subvención, cuidará de que se derive de su programación global un mínimo equilibrio entre las nacionalidades y regiones". También apoyaba las giras con otras ayudas complementarias, destinadas por ejemplo a la "recepción de compañías en gira" (resolución 16-10-1985).

En los años 90, el contenido de las ayudas a giras aparece más elaborado. Junto a las giras, se apoyaban también otros aspectos, como el patrimonio teatral de las diferentes Comunidades; así, el Estado reconocía expresamente su propósito de fomentar la promoción, protección y difusión en España del patrimonio escénico (órdenes 18-11-1992, 18-11-1992, 10-3-1994, 9-1-1995, 7-5-1997, 15-7-1998, 18-1-2000, etc.) Entre los criterios para la concesión de las ayudas a giras, se valoraba la recuperación de obras de interés histórico-artístico en las distintas lenguas oficiales (órdenes 10-3-1994, 9-1-1995, etc.) También se ayudó a compañías que representasen obras en lenguas oficiales diferentes del castellano; se estableció que estas compañías pudieran acceder a las ayudas a giras aunque no actuasen en un número determinado de Comunidades Autónomas, con el fin de estimular la creación en las lenguas autonómicas.

Es decir, el Estado fue abriendo cauces que facilitasen las giras de las compañías y, por consiguiente, la distribución territorial de la producción. Paralelamente, en sus ayudas a las giras, se protegían otros aspectos, como la creación y el patrimonio teatral de las diferentes Comunidades.

Las giras también han recibido el apoyo de algunos gobiernos autonómicos, que convocan ayudas para fomentar la producción teatral, las giras y las campañas de grupos de teatro aficionado (orden 2-1-2001, de la Consejería de Cultura de Cantabria) o de compañías profesionales de la propia Comunidad (orden 10-8-2000, del Gobierno de Aragón), si bien es cierto que no suele tratarse de ayudas fijas. De todas formas, han contribuido al fomento de la producción, que ya no depende exclusivamente del Estado.

Algunos gobiernos autonómicos conceden ayudas a giras dentro de la propia Comunidad, para promover la descentralización local y facilitar la cohesión de los teatros dentro de un mismo territorio autonómico (orden 14-3-1997, de la Comunidad de Madrid). Se han propuesto acciones, como el establecimiento de organizaciones mancomunadas entre los ayuntamientos, que posibilitan la creación de circuitos municipales para las compañías en gira (Boletín Oficial de Navarra, 17-2-1999).

En síntesis, la descentralización de las competencias teatrales que se inició en la Constitución ha desencadenado un interesante proceso de descentralización administrativa y territorial en el teatro; ha supuesto que los entes territoriales y locales se involucren de una forma mucho más activa y directa en la política teatral, apoyando diversas iniciativas que han tenido importantes efectos sobre la distribución territorial de las infraestructuras y la producción.

En concreto, la implicación de los ayuntamientos se advierte en la municipalización de los teatros, con sus consecuentes beneficios para la revitalización de la vida teatral, especialmente en pequeñas y medianas localidades, que en muchos casos no disponían de infraestructuras teatrales acondicionadas. Además, las redes y los circuitos facilitan que estos teatros ofrezcan una programación estable, que quizá no se hubieran podido costear si no formasen parte de las redes.

A su vez, desde el traspaso de las competencias, los gobiernos autonómicos se han volcado en su política teatral; prueba de ello son los planes autonómicos para la rehabilitación de teatros, los convenios con otras Administraciones para la restauración o construcción de teatros concretos, o la creación de Centros Dramáticos.

Paradójicamente, no parece que el Estado haya intervenido menos en la política teatral desde que transfirió las competencias; por el contrario, su actividad se ha intensificado desde los años 80. Para justificarlo, el Estado puede ampararse en la misión que la Constitución le atribuye, en relación con el servicio de la cultura, entendido como deber y atribución esencial (artículo 149.2). Esta competencia le permite intervenir, sin perjuicio de las competencias autonómicas, en cualquier sector cultural. En el caso del teatro, su política se ha concretado en iniciativas como el Plan de Rehabilitación y la Red Española de teatros, que han tenido una gran repercusión, inspirando los planes y circuitos autonómicos. Además, cabe resaltar su contribución al teatro a través de convenios y ayudas para mejorar las infraestructuras y la producción.

Es evidente que, a pesar de los logros obtenidos, el proceso de descentralización también presenta limitaciones. Dada la autonomía de los entes territoriales y locales, el Estado no ha podido garantizar que la descentralización teatral se efectuase de forma equilibrada en todo el territorio nacional; así, se advierten importantes contrastes en la situación de las infraestructuras y la producción en los territorios, en parte porque la política de las Administraciones ha sido muy diferente en cada uno. Basta comparar el número de teatros que se han construido y rehabilitado en las diversas Comunidades, incluso en aquellas con características similares. Desde el punto de vista de la producción, algunas Comunidades no han creado redes autonómicas y Cen-

tros Dramáticos, que aunque no determinan, influyen directamente en la distribución de la producción y en el impulso a la creación autonómica.

Además, estas iniciativas plantean algunos inconvenientes. Por ejemplo, las redes y los circuitos se están haciendo con el control de la programación en los teatros públicos. Este monopolio puede perjudicar a las compañías que no logren introducir sus obras en los circuitos y que, por lo tanto, tendrán dificultades para representar en los teatros públicos. Especialmente vulnerables son las pequeñas compañías, de ámbito territorial, con pocos recursos para promocionarse y facilitarse el acceso a las redes. Desde este punto de vista, las redes pueden ser un obstáculo para la descentralización de la producción de algunas compañías territoriales, que en muchos casos tienen que recurrir a los teatros privados para actuar.

De hecho, no se puede considerar que las Administraciones hayan impulsado la distribución territorial de la producción en su conjunto, sino de una parte determinada de la oferta teatral, formada por las obras que se han incluido en las redes y que proceden, en su mayor parte, de Madrid y Barcelona; en general, tanto las ayudas a giras como el establecimiento de redes, fomentan la difusión territorial de una producción que sigue concentrada, en gran medida, en torno a los dos ejes tradicionales de la actividad teatral.

Es cuestionable que los poderes públicos hayan impulsado definitivamente la producción que se hace en cada Comunidad y su integración en las redes. Exceptuando algunas ayudas concretas del Estado y de los gobiernos autonómicos, en general la producción autonómica no ha recibido un gran respaldo de las Administraciones. Los teatros públicos apenas se han embarcado en la producción propia y en la coproducción con otros teatros; las redes, a pesar de que se plantean fomentar la producción y coproducción, en la práctica han centrado sus esfuerzos en la distribución de la oferta teatral, más que en estimular la creación. Además, los Centros Dramáticos, que podrían ser importantes centros creadores, no han conseguido una gran proyección fuera de su ámbito territorial; son pocos y no han logrado formar un sólido engranaje de Centros Dramáticos, a diferencia de la situación en otros países, como Francia.

Algunos aspectos de la política teatral española son ciertamente controvertidos: por ejemplo, el hecho de que se centre en la intervención directa, mucho más que en el fomento de la iniciativa privada.¹¹ El proceso de municipalización de los teatros y el fortalecimiento de las redes autonómicas ha beneficiado a los teatros públicos; pero, al mismo tiempo, ha aumentado la competencia que éstos representan para los teatros privados. Además, teniendo en cuenta el descenso en la asistencia al teatro y los problemas económicos que acarrea, sería deseable que la política teatral apoyase también la descentralización territorial de las infraestructuras y la producción en el sector privado.

En síntesis, se advierte que, con la descentralización, ha cambiado significativamente el papel que ejerce cada Administración en la política teatral y la distribución territorial del propio sector. Los efectos que ha producido en el panorama administrativo y territorial pueden dar lugar a muchas reflexiones. Sirva este estudio como una primera aproximación al tema, que será retomado posteriormente en otros estudios.

NOTAS

1. Parece que el descenso de la asistencia al teatro en España ha sido una constante en las últimas décadas. El número de espectadores, que rondaba los once millones en 1983, se redujo a cinco en 1990. También en Madrid y Barcelona, a pesar de su concentración teatral, parece que las cifras de asistencia se resintieron. Así, según un estudio de Fermín Cabal, las entradas vendidas en Madrid se redujeron en casi dos terceras partes y en Barcelona una tercera parte (ver Galán 21). Respecto a las razones de este descenso, el Informe de la Sociedad General de Autores y Editores especula sobre la posibilidad de que se esté incubando una ruptura con el teatro en las generaciones más jóvenes, socializadas en un marco de predominio de lo audiovisual (50).
2. Se podrían citar muchos ejemplos: en Andalucía se encuentran el Teatro Cine Alameda (Cádiz), el Teatro Cine Dengra y el Teatro Cine Imperial (Granada), el Teatro Ideal Cinema (Jaén), etc. Era frecuente que estos teatros alternasen diferente tipo de programación; en muchos casos, gran parte de la temporada se ofrecía cine, mientras que en el verano o en determinadas festividades, la oferta cultural se ampliaba, incluyendo teatro.
3. A diferencia de las Constituciones anteriores, la Constitución de 1978 hace numerosas alusiones a la cultura, que figura en los artículos 3.3, 9.2, 20.1, 25.2, 44, 46, 48, 50, 143.1, 148.1.15 al 17, 149.1.28 y 149.2. Sobre el concepto de cultura, interesa consultar en la *Enciclopedia Jurídica Básica*, s.v. "cultura" (1872-77), de Jesús Prieto de Pedro.
4. Se podrían aducir razones históricas para explicar que la Constitución sólo haga referencia a los museos, conservatorios y archivos, las bibliotecas, o el patrimonio, y no mencione otros sectores culturales, como el cine o el teatro. Se advierte que la Constitución maneja un concepto tradicional de la cultura.
5. Las transferencias teatrales figuran en el Real Decreto de Galicia (RD 2434/ 1982, de 24-7-1982), Castilla y León (RD 3019/ 1983, de 21-9-1983), Extremadura (3039/ 1983, de 21-9-1983), Murcia (RD 3031/ 1983, de 21-9-1983), Asturias (RD 3149/ 1983, de 5-10-1983), Castilla-La Mancha (RD 3296/ 1983, de 5-10-1983), Islas Baleares (RD 3040/ 1983, de 5-10-1983), La Rioja (3023/ 1983, de 13-10-1983), Canarias (RD 3355/ 1983, de 28-12-1983), Cantabria (RD 3547/ 1983, de 28-12-1983), Comunidad Valenciana (RD 3066/ 1983, de 13-10-1983), Madrid (RD 680/ 1985, de 19-4-1985) y Navarra (RD 335/ 1986, de 24-1-1986). En muchos casos, coincide exactamente el texto, e incluso la fecha, de las transferencias. En el Real Decreto de Aragón (RD 3065/ 1983, de 5-10-1983) y de Andalucía (RD 1124/ 1984, de 29-2-1984), se introdujeron algunas variaciones, pero no tienen relevancia desde el punto de vista de la atribución de competencias.
6. Al parecer, el periodo que abarcó de 1941 a 1960 fue bastante prolífico en la creación de teatros, con aproximadamente 65 nuevas construcciones. Sin embargo, entre 1961 y 1976, se ralentizó mucho el ritmo de creación de nuevos teatros (ver Ministerio de Cultura 1978, 55). Entre 1980 y 2000, el número de teatros construidos se incrementó nuevamente, como muestra la Guía de la Sociedad General de Autores y Editores (253 s). En cualquier caso, estos datos son meramente orientativos, ya que las fuentes manejadas no facilitan los datos completos; ade-

- más, es difícil hacer el recuento, ya que diversos espacios no se consideran teatros propiamente, aunque pueden desempeñar esa función.
7. Según el *Mapa de infraestructuras, openadores y recursos culturales*, Asturias abarca una superficie de unos 10.565 kilómetros cuadrados y Navarra unos 10.421. Si bien es cierto que la población de Asturias duplica a la navarra (en 1995 había 1.093.937 habitantes en Asturias y 519.277 en Navarra), aun y todo la proporción de teatros públicos por habitante es muy superior en Asturias (ver Ministerio de Cultura 1995, 64-65).
 8. A mediados de los años 70, Francia todavía tenía concentradas sus infraestructuras en torno a París, como capital del Estado y escaparate cultural de Francia (ver Ministerio de Cultura 1981, 21-36). Sin embargo, la descentralización ha frenado el crecimiento de los teatros públicos en París, comparando con la progresión de los teatros privados (ver Galán 28). Además, Francia ha logrado compensar relativamente esta centralidad mediante la construcción de teatros y el establecimiento de su red de Centros Dramáticos (ver Ministère de la Culture 32-33).
 9. Desde el punto de vista administrativo, los entes territoriales se están implicando también en la financiación de los Centros, aligerando así la carga del Estado; en la actualidad, la Administración central aporta en torno al 44%, los entes territoriales el 20% y los Centros Dramáticos generan el 36% restante (ver Pérez Coterillo 26).
 10. Según sus dimensiones y características técnicas, los teatros del Circuito de Castilla-La Mancha se incluyen en la Red A o en la Red B, y los del Circuito de Andalucía en la REDAN (Red de Espacios Escénicos Andaluces) o en la REDAC (Red de Espacios Escénicos Complementarios). Además, en algunas Comunidades, se han formado circuitos provinciales que tienen mayor alcance que las redes; por ejemplo, en Andalucía, en 1995, 707 teatros municipales dependían de los circuitos de las Diputaciones provinciales, frente a 62 teatros dependientes de las dos Redes (ver Cimarro 354).
 11. Este estudio se ha limitado al sector público, porque es de responsabilidad directa de las Administraciones y, por lo tanto, resulta más interesante para abordar la relación entre la descentralización administrativa y la descentralización territorial del teatro. Además, ciertamente las Administraciones han optado más por la intervención directa que por el apoyo indirecto al sector privado.

OBRAS CITADAS

- Aparicio, Miguel Ángel. *La Descentralización y el Federalismo. Nuevos modelos de Autonomía Política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Barcelona: Cedecs Editorial, 1999.
- Cimarro, Jesús F. *Producción, gestión y distribución del teatro*. Madrid: Fundación Autor, 1997.
- Constitución Española*. 7ª ed. Madrid: Segura, 1993.
- Fernández Prado, Emiliano. *La política cultural: qué es y para qué sirve*. Gijón: Trea, 1991.
- Galán, Eduardo. *Reflexiones en torno a una política teatral*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1995.
- Garde, Antonio. "Red Española de Teatros, Auditorios y Circuitos de Comunidades Autónomas". *Anuario Teatral de El Público*. Madrid: Centro de Documentación Teatral, 1997. 32.
- Garrido Guzmán, José Manuel. "Entrevista". *Primer Acto* 196 (1982): 2-3.

- . “Políticas teatrales 1982-1992”. *El Teatro*. Ed. José Manuel Garrido Guzmán. Murcia: Caja Murcia, 1997. 51-57.
- Ministère de la Culture. *Atlas du changement culturel*. París: Editions W, 1986.
- Ministerio de Cultura. *Datos de infraestructura teatral*. Madrid: Gabinete de Estadística e Información, 1978.
- . *Ministerio de Cultura: Primera etapa hasta la Constitución*. Madrid: Secretaría General Técnica, 1979.
- . *Análisis e investigaciones culturales*. Vol. 8. Madrid: Secretaría General Técnica, 1981.
- . *Memoria anual 92*. Madrid: Secretaría General Técnica, 1993.
- . *Mapa de infraestructuras, operadores y recursos culturales*. Madrid: Secretaría General Técnica, 1995.
- Navarro de Zuñillaga, Javier. “Restaurar el teatro”. *Anuario teatral de El Público*. Madrid: Centro de Documentación Teatral, 1985. 55-58.
- Pérez Coterillo, Moisés. *Los teatros de Madrid 1982-1994*. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 1995.
- Prieto de Pedro, Jesús. “Cultura”. *Enciclopedia Jurídica Básica*. Vol. 2. Madrid: Civitas, 1995.
- Ripollés Serrano, María Rosa. *Estatutos de Autonomía*. Madrid: Secretaría General del Senado, 1994.
- Serrán Pagán, Francisco. *Cultura española y autonomías*. Madrid: Secretaría General Técnica, 1980.
- Sociedad General de Autores y Editores. *Informe SGAE sobre hábitos de consumo cultural*. Madrid: Fundación Autor, 2000.
- . *Guta de las Artes Escénicas de España de 2000*. Madrid: Fundación Autor, 2000.
- Tornos Mas, Joaquín. *Estatutos de Autonomía y legislación complementaria*. Madrid: Tecnos, 1995.