

052 - 053

Debate
e Investigación

Las competencias de la
administración general
del Estado en PH

PH48 - Abril 2004

Debate e Investigación

Las competencias de la administración general del Estado en PH

Luis Lafuente Batanero

Subdir. Gral. de Protección del Patrimonio Histórico. M. de Educación, Cultura y Deportes

Resumen

El criterio de reparto competencial en materia de Patrimonio Histórico viene establecido en la Constitución de 1978 y en la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español (PHE), matizado y aclarado por la sentencia 17/1991 del Tribunal Constitucional.

A estas normas debemos acudir para conocer este reparto competencial, pero como luego podremos ir viendo, no van a ser suficientes y será necesario interpretarlas y darles su pleno significado para poder saber en cada caso concreto cual es la administración pública competente para aplicar la ley.

En este artículo vamos a analizar esas normas, qué es lo que establecen, cómo se interpretan y cuál es la casuística en ciertos apartados, no resueltos por el legislador, pero que suceden en la realidad y que es necesario conocer la administración competente para aplicar la ley y conseguir una tutela eficaz del patrimonio histórico.

Palabras clave

Patrimonio cultural
Constitución española
Normas
Política cultural
Legislación
Competencias
Ley de Patrimonio Histórico español

El reparto competencial en la Constitución de 1978

Antes de entrar en el reparto competencial de los artículos 148-149, la Constitución establece diversos mandatos dirigidos a los poderes públicos en relación a la cultura o al patrimonio histórico. Aparte del contenido del artículo 44 en el que se establece que "los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura a la que todos tienen derecho" se debe analizar el artículo 46¹ que es fundamental para nuestra causa, por diversos motivos:

1. En primer lugar, porque el poder constituyente dedica en exclusiva un artículo al patrimonio histórico, lo que significa que reconoce la importancia del mismo en nuestro país.
2. En segundo lugar, porque establece un mandato constitucional dirigido a todos los poderes públicos para que garanticen la conservación y promuevan el enriquecimiento del patrimonio histórico. Hay que llamar la atención acerca de que el mandato va dirigido a todos los poderes públicos y no sólo a las administraciones competentes. Por ello están obligados a su cumplimiento tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Forales, Consejos y Cabildos Insulares; es más, aquí se debería incluir otros poderes públicos no del ejecutivo como son las Cortes Generales, el Poder Judicial, los órganos constitucionales o las propias universidades públicas que tienen además un inmenso y rico patrimonio documental y bibliográfico.
3. En tercer lugar, el artículo 46 es importante porque introduce la doctrina Gianini o lo que es lo mismo, se debe proteger el patrimonio histórico con independencia de cual sea su régimen jurídico y su titularidad. Es posible, por tanto, hacer una ley que limite el derecho de propiedad a los titulares de bienes del Patrimonio Histórico si con ello se garantiza la conservación. Esas leyes protectoras se aplican tanto a los bienes del PHE de titularidad pública como privada, ya sean éstas de la Iglesia o de particulares (personas físicas o jurídicas). También se debe proteger a estos bienes cualquiera que sea su régimen jurídico, es decir, que puede haber bienes del PHE que tengan un régimen jurídico especial, como pueden ser los bienes de la Iglesia Católica que están sometidos al derecho canónico; pues bien, en estos casos también se les aplica las normas jurídicas de protección del Patrimonio Histórico.
4. En cuarto y último lugar, el artículo 46 es importante porque hace un llamamiento al legislador para que al redactar la ley penal incluya como delitos los atentados contra este patrimonio, cosa que ha sucedido en el Código Penal de 1995.

En definitiva este artículo 46 es fundamental y para lo que aquí nos interesa debe quedar bien claro que con independencia del reparto competencial que ahora analizaremos pormenorizadamente, el deber constitucional de conservar el patrimonio histórico alcanza a todos los poderes públicos.

Son los **artículos 148 y 149** de la Constitución los que realmente abordan el reparto competencial en todos los ámbitos administrativos, y cómo no, también en el del Patrimonio Histórico (sobre este tema, consúltense también los textos de García Fernández, p. 34 y ss, y Ruiz-Rico, p. 63 y ss, aunque como ahora veremos no de un modo claro y decidido.

El artículo 148 establece las competencias que las Comunidades Autónomas pueden asumir en sus Estatutos si quieren; el 149 establece las competencias exclusivas del Estado. Aunque en una primera lectura del 148.1 pudiera parecer que las Comunidades Autónomas tienen aseguradas unas competencias concretas, nada más lejos de la realidad. ¿Qué significa de interés para la Comunidad Autónoma? ¿Lo que es de interés para la Comunidad Autónoma deja de tener interés general o para el Estado? ¿Prevalece aquí el interés general sobre el autonómico o particular, como viene siendo doctrina oficial del Tribunal Constitucional? ¿Sólo pueden asumir las Comunidades Autónomas competencias sobre patrimonio monumental? ¿y el arqueológico o el etnográfico?.

Del 148.1. 15, 16 y 17 se deduce claramente que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en museos y patrimonio histórico; conservación y promoción, pero con esta redacción es muy difícil determinar con precisión los límites de las competencias. Va a ser la Ley 16/1985 la que descienda un poco más.

Por otra parte el artículo 148 sólo establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas en sus Estatutos de Autonomía pueden asumir competencias ¿qué han hecho las Comunidades Autónomas? ¿han asumido estas competencias realmente?. Aquí la respuesta no puede ser mas contundente: todos los Estatutos de Autonomía, absolutamente todos, han asumido en su articulado estas competencias². Hay formulaciones diferentes; algunos no coinciden en el texto, pero en el fondo todos asumen esta competencia. Esta asunción se realiza sin menoscabo de las competencias exclusivas del Estado en esta materia y con respecto a lo dispuesto en el artículo 149.2 que luego analizaremos.

El artículo 149.1 atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las siguientes materias: "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". De este artículo se pueden sacar en claro pocas cosas más.

1. Parece que la **exportación de bienes culturales** sí es competencia exclusiva del Estado. Si bien cabe la posibilidad de que existan algunas Comunidades Autónomas que asuman competencias en materia de exportación de bienes del PHE, estas sólo tienen potestad de denegar la solicitud, poniendo fin así al expediente administrativo; si autorizan el expediente tienen que remitirlo al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MCU), quien hará la resolución definitiva, en todo caso. Solo Cataluña ha asumido competencias sobre este aspecto y ha montado una

Junta de Valoración y Exportación que funciona muy coordinadamente con la del Estado.

2. Del artículo 149.1.28 también se deduce que el Estado tiene competencia exclusiva para **luchar contra la expoliación**. El concepto de expoliación aparece en el artículo 4 de la Ley 16/1985 del PHE³; este artículo fue recurrido pero el Tribunal Constitucional en su Sentencia 17/1991 lo dio por válido. Aun así, tuvo que ser el Real Decreto 111/1986 el que definiese el procedimiento administrativo de las declaraciones de expolio.

Aunque aparentemente sencillo, el procedimiento establecido genera una serie de complicaciones competenciales y políticas que hacen que en la práctica se haya configurado un procedimiento oficioso de cooperación entre administraciones para luchar contra el expolio que consiste en que el Ministerio solicita información sobre los hechos denunciados tanto a las Comunidades Autónomas como a los Ayuntamientos con el fin de conocer la situación y de mutuo acuerdo se consensuan las medidas necesarias para paliar la situación de expolio si es que las Comunidades Autónomas no lo han hecho ya, cosa que sucede en la mayoría de los supuestos. En otros casos, el asunto está en los juzgados. Por último, también se dan casos de decisiones legales, que no son infracciones de expolio, pero que ciertos ciudadanos así lo consideran con interpretaciones muy personales, parciales e incluso erróneas de los conceptos de expolio, rehabilitación, restauración... Por poner un ejemplo, el famoso ya Cubo de Moneo, o la ampliación del Prado, si bien es un proyecto legal tal y como lo ha declarado el propio Tribunal Supremo, con argumentos que así lo justifican, no creo que satisfagan a los vecinos del barrio de los Jerónimos que recurrieron.

3. Por último el artículo 149.1.28 habla de que el Estado es competente exclusivo en los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Esta norma también parece contradictoria, es más, luego la Ley 16/1985 establece lo contrario y en la práctica el Estado no es competente exclusivo en los museos, bibliotecas y archivos estatales que están gestionados por las Comunidades Autónomas. Bien es cierto que esta situación está legalizada por los Decretos de Transferencias de competencias.

Este precepto abre las puertas a la posibilidad de que los museos, bibliotecas y archivos estatales puedan tener transferida su gestión a las Comunidades Autónomas, como así ha sucedido. Ante esta situación vamos a poder estar ante:

1. **Museos, bibliotecas o archivos de competencia exclusiva del Estado** pues además de ser el titular de este servicio público los siguen gestionando. Es el caso de la Biblioteca Nacional, única que ha mantenido el Estado; en archivos están en esta situación el Archivo Histórico Nacional, el Archivo de Indias, el Archivo de la Nobleza de Toledo, los Archivos Históricos Provinciales del País Vasco, el de Simancas, el de la Guerra Civil de Salamanca, el de

la Corona de Aragón y el Archivo General de la Administración del Estado en Alcalá de Henares; respecto a los museos además del ente público Museo Nacional del Prado y del Organismo Autónomo Centro de Arte Reina Sofía están los 17 museos estatales gestionados por la Subdirección General de Museos Estatales (Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales)⁴. Para estas instituciones la administración competente para aplicar la ley será el Estado.

2. Luego hay **museos, bibliotecas y archivos de competencia exclusiva autonómica**, como son los nuevos Centros de Arte Moderno y Contemporáneo que son de titularidad de la Comunidad Autónoma; o antiguos museos provinciales que al crearse las Comunidades Autónomas han pasado a ser titularidad de éstas, sobre todo en Comunidades Autónomas uniprovinciales, como el caso del Museo de Bellas Artes de Oviedo. Aquí la administración competente es la Comunidad Autónoma.

3. En tercer lugar hay **museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal pero cuya gestión ha sido transferida a las Comunidades Autónomas**. Es el caso de los Archivos Históricos Provinciales, salvo en el País Vasco; las Bibliotecas del Estado y el resto de museos provinciales de Bellas Artes o de arqueología. En este caso, la competencia para aplicar la ley de protección del patrimonio son las Comunidades Autónomas pero el MCU ejercerá las funciones que según el Reglamento de Museos tiene encomendadas respecto al traslado de fondos y otros asuntos.

4. Junto a ellos hay **museos de titularidad y gestión municipal o provincial**, como puede ser el Museo de San Isidro en Madrid o el Museo Arqueológico de Alicante (Diputación Provincial). Aquí la administración competente es, otra vez, la Comunidad Autónoma correspondiente.

5. También hay **museos privados**, pertenecientes a particulares o Fundaciones y los **museos de titularidad eclesiástica**. En ambos casos la administración competente será la Comunidad Autónoma en donde estén ubicados.

Como conclusión del artículo 149.1.28 decir que sólo queda claro a favor del Estado el asunto de la exportación. La lucha contra la expoliación, como hemos visto, queda cubierta con garantía con la potestad sancionadora de la Comunidad Autónoma; y la competencia sobre museos, bibliotecas y archivos estatales hemos comprobado como en algún caso serán exclusivas del Estado y en otros competencia compartida (titularidad y gestión de fondos del Estado y gestión del resto del servicio público por parte de la Comunidad Autónoma); e incluso pudiera darse actuaciones concurrentes en un museo, biblioteca o archivo como puede ser el caso de una restauración, la organización de una exposición temporal conjuntamente... Por ello al aprobar la Constitución parecía deducirse de este articulado que la ley correspondiente tendría que concretar más el reparto competencial, eso sí, respetando al máximo el marco genérico que estableció la Carta Magna.

Esto se puso aún más de manifiesto con la redacción del punto 2 del mismo artículo 149.2., en el que queda claro que con independencia del reparto competencial que establece tanto la Constitución como las leyes entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura -y dentro de esta se encuentra el Patrimonio Histórico- el servicio de la cultura se considera un deber y atribución esencial, eso sí tendiendo a facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas y de acuerdo con ellas.

La Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español

La Ley 16/1985, de 25 de junio (BOE de 29 de junio de 1985) del PHE regula el régimen jurídico de protección del patrimonio histórico y establece criterios más concretos para el reparto competencial. Aparte del artículo 6, que luego analizaremos, conviene comentar, aunque sea someramente, el **artículo 2** de la propia Ley 16/1985, que establece una serie de competencias a favor del Estado, en relación con la conservación del Patrimonio Histórico y el acceso de los ciudadanos a los bienes comprendidos en él. Además define su papel de coordinador siempre en colaboración con el resto de poderes públicos. Asimismo se le confiere a la Administración del Estado la difusión internacional del PHE; la recuperación de las mismas cuando sean exportadas ilícitamente y el intercambio cultural con otros Estados y con Organismos Internacionales. Esto no obsta para que el resto de administraciones competentes colaboren a estos efectos con la Administración del Estado, como así viene sucediendo en el seno del Consejo de Patrimonio Histórico.

Otro aspecto a analizar es el **artículo 18** que establece que "un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social y en todo caso, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9º párrafo 2 de esta Ley".

El artículo 18 hace referencia a qué se debe autorizar según el procedimiento previsto en el artículo 9.2 de la Ley 16/1985. Este artículo habla de aprobación por Real Decreto de Consejo de Ministros, es decir, que es el gobierno de la nación quien autoriza el desplazamiento.

Este artículo 18 fue recurrido ante el Tribunal Constitucional por varias Comunidades Autónomas por estimar que se le otorgaba al Estado una competencia que debería ser suya. Como ampliamente comentan García Fernández y Ruiz-Rico, el TC no declaró inconstitucional ningún artículo o apartado de la Ley, si bien obliga a interpretar algunas de esas disposiciones legislativas conforme a una exégesis más adecuada a la Constitución (STC 17/1991, de 31 de diciembre).

No obstante lo establecido en esta sentencia sí debo comentar que existen varias leyes autonómicas que otorgan la competencia

para autorizar desplazamientos de Bienes de Interés Cultural a las propias Comunidades Autónomas, lo cual a mi juicio es inconstitucional; en esta línea iban los informes de la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico pero el Ministerio para las Administraciones Públicas prefirió no recurrir las leyes, sino que luego, posteriormente se recurran los actos administrativos (Decretos de Consejo de Gobierno) en concreto.

Hasta el momento ha habido dos traslados de Bienes de Interés Cultural, la Puerta de Hierro en Madrid, perteneciente a Patrimonio Nacional y la batería costera de Punta de Viña en el Puerto del Ferrol, ambos servicios públicos gestionados por la Administración del Estado, por lo que en cualquier caso eran competencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, se está planeando el crecimiento del Embalse de Yesa que va a afectar a diversas Iglesias las cuales habrá que desplazar. En este sentido las Iglesias que estén declaradas Bien de Interés Cultural las tendrá que autorizar el Consejo de Ministros; las Iglesias que no sean BIC deberá ser el Gobierno Aragonés.

Análisis del artículo 6 de la Ley 16/1985

El artículo 6^º de la Ley 16/1985 del PHE es la pieza clave que concreta el reparto competencial. El legislador establece un reparto competencial con una cláusula residual a favor de las Comunidades Autónomas, exceptuando diversos casos en los que la Administración estatal será competente. Es decir, en otras palabras, la administración competente para ejecutar las leyes de protección del Patrimonio Histórico son las Comunidades Autónomas de modo general, exceptuando aquellos casos concretos que están reservados a la administración estatal. De ello se deduce también la necesidad de que ambas administraciones, estatal y autonómica, se coordinen para conseguir de modo más eficaz la protección del patrimonio histórico, y así es como nace en la propia ley el Consejo del Patrimonio Histórico, órgano de cooperación y coordinación entre las administraciones públicas.

Por último, cabe añadir, para argumentar la tesis de la necesaria coordinación y cooperación en materia de patrimonio histórico entre las diversas administraciones públicas, que el artículo 2.2 de la propia Ley establece que, en relación con el PHE, la Administración del Estado adoptará las medidas necesarias para facilitar su colaboración con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí, así como para recabar y proporcionar cuanta información fuera precisa a los fines genéricos de conservación del patrimonio.

El artículo 6 a) establece que el Organismo competente para aplicar la Ley será el que en cada Comunidad Autónoma tenga a su cargo la protección del Patrimonio Histórico. Lo normal es que sea la Consejería de Cultura, que últimamente aparece en muchas ocasiones sola, pero en otras comparte Consejería con Educación y extraña vez con Turismo.

Será la Dirección General de Patrimonio Cultural denominación habitual, o la equivalente el centro directivo encargado, aunque en algunas Comunidades Autónomas hay varias direcciones generales que se reparten las tareas: protección, restauración, difusión, gestión de museos, bibliotecas y archivos, etc.

El apartado b) establece los supuestos en los que va a ser la Administración General del Estado la competente para aplicar la Ley 16/1985. Analicémoslos:

1. "cuando así se **indique de modo expreso**". Esta expresión parece indicar que el legislador, en un futuro, puede establecer en una norma legal más competencias para el Estado a la hora de regular ciertas materias. Lo que pretende el legislador es dejar la puerta abierta para que el Estado pueda ejercitar ciertas funciones de protección cuando las circunstancias lo aconsejen. Pero para ello se debe indicar de modo expreso. Entiendo que debe ir expresamente en una norma de rango legal.

En este apartado debemos aclarar que no se ha producido desde el 85 una regulación expresa que otorgue competencias a favor del Estado.

2. Cuando resulte necesaria su intervención para la defensa contra la **exportación ilícita**. Si a esta expresión se le añade la del artículo 2 de la Ley y lo que se establecía en el 149.1.28 tenemos que el MCU es el órgano competente en exclusiva para autorizar las solicitudes de exportación, tanto temporal como definitiva, y para luchar contra el tráfico ilegal de bienes culturales, para lo cual contará con la colaboración del Departamento de Aduanas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con la Guardia civil y con la Policía Nacional.

Estas competencias se refieren a todos los bienes que integran el PHE, con independencia de en qué nivel de protección se encuentren: básico o bienes del Patrimonio Histórico Español sin más (o lo que es lo mismo, que cumplan con alguna de las peculiaridades que establece el artículo 1.2 de la Ley); que sean bienes muebles incluidos en el Inventario General o que sean bienes muebles o inmuebles declarados de interés cultural (BIC).

3. "Cuando resulte necesaria su intervención para la defensa contra la **expoliación**". Esta alusión se incluye en el artículo 6 por la mención expresa que hace la propia Constitución y en la Ley hace referencia, al igual que la exportación, a todos los bienes del PHE, con independencia de su nivel de protección.

4. "Estos organismos del Estado serán también competentes respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español **adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado...**"

Este apartado y el siguiente son los que dan competencias al MCU para aplicar la ley en materia de protección y conservación.

056 - 057

**Debate
e Investigación**

**Las competencias de la
administración general
del Estado en PH**

PH48 - Abril 2004

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a través de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales va a aplicar la ley en todo tipo de bienes del PHE adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado. Aplicar la ley implica no sólo dar autorizaciones administrativas sino también control, seguimiento, inspección, asesoramiento y cómo no, ejercer su potestad sancionadora en aquellos casos que se produzca una infracción administrativa.

Merece la pena llamar la atención sobre lo que yo entiendo que es la clave del reparto competencial: la gestión. No va a ser la titularidad del bien en cuestión, ya sea mueble o inmueble sino la gestión del mismo.

Si ese bien del PHE es gestionado por la Administración del Estado, independientemente de quién sea su titular, la administración competente es el MCU, a través de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (DGBAR). Aquí tenemos muchos ejemplos: el Museo Nacional del Prado es un Museo de titularidad del Estado, tanto el inmueble como sus colecciones, y por tanto será la DGBAR la encargada de aplicar la ley sobre esos bienes. Ejemplo de ello es la restauración de todas las cubiertas del edificio Sabatini cuyo proyecto fue aprobado por Bellas Artes; otro caso es la ampliación del Museo del Prado en el Claustro de los Jerónimos, el famoso Cubo de Moneo. Aquí la Iglesia es titular de los restos del claustro y del espacio y esa finca ha sido cedida su uso, que no la propiedad, al MCU para ampliar el Museo Nacional del Prado, y, por tanto, en un futuro será un espacio destinado a un servicio público gestionado por la Administración del Estado, por ello es la DGBAR también la que deberá aplicar la ley cuando así se requiera en esa ampliación. En cambio en la propia Iglesia de los Jerónimos, como no ha sido cedida al MCU y sigue siendo titular la Iglesia, al no haber un servicio público es-

tatal será la Comunidad Autónoma de Madrid la competente para su protección. Vemos cómo un mismo Monumento, Los Jerónimos y su antiguo claustro tienen dos administraciones públicas competentes porque la gestión de ese monumento está también repartida entre la Iglesia y el Estado.

Otros casos muy ejemplificativos son los ya mencionados museos, bibliotecas y archivos estatales cuya gestión ha sido transferida a las Comunidades Autónomas. Esa transferencia de la gestión supone a su vez la transferencia de la competencia a la hora de aplicar las leyes de protección del Patrimonio Histórico. Así se pueden dar casos de que el MCU titular de un museo, por ejemplo Santa Cruz de Toledo, y que como tal asume la financiación integral de la rehabilitación del mismo, debe solicitar autorización administrativa a la Junta de Castilla La Mancha para poder llevar a cabo el proyecto en cuestión. La razón es que el museo aunque sea de titularidad estatal, tanto el edificio como las colecciones, alberga un servicio público que es gestionado por la Comunidad Autónoma Castellano Manchega. En Toledo esto no ocurriría en el Museo Sefardi o en el Museo del Greco pues esos museos sí están gestionados directamente por el Estado y es este quien, por tanto, aplica la ley.

El concepto de Administración del Estado ha variado mucho desde 1985 hasta hoy en día. La Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y la Ley del Gobierno han ido reduciendo este concepto, dejándolo hoy en día prácticamente a los Ministerios y sus Organismos Autónomos. En el año 85 abarcaba mucho más, aparte de la proliferación de entes, empresas y entidades públicas que han aparecido desde entonces, en especial en los últimos años. No es mi pretensión ahondar aquí sobre este tema, solo llamar la atención acerca de que este precepto deberá interpretarse, cómo en adelante veremos, en un sentido amplio, considerando que el servicio público lo presta el Estado (no la Co-

Voces

No sólo crecer... sino desarrollarse

Antonio Santos García

Coordinador de la Asociación La Laja (Conil, Cádiz)

La necesidad de preservar el patrimonio natural y cultural debiera ser hoy uno de los objetivos prioritarios de los poderes públicos. Pero la realidad andaluza es muy otra: agresiones continuas al litoral o al paisaje, pérdida irreparable de nuestro rico patrimonio histórico, indisciplina urbanística general, especulación, falta de transparencia o corrupción, uso insostenible de los recursos naturales, deficiente gestión de los residuos urbanos... Dicho esto, la reflexión que hacemos sobre las relaciones entre las instituciones (poder po-

lítico), el sector turístico/construcción (poder económico) -ambos también poderes mediáticos o generadores de opinión pública- y la sociedad, en lo tocante al patrimonio cultural, es más bien crítica.

El turismo es un arma de doble filo. La presión de los intereses turísticos (nuevo maná) o las necesidades financieras de nuestros entes locales, con políticos profesionales a menudo mediocres, deseosos de destacar y de vivir su gloria efímera, están propiciando un lamentable deterioro de nuestros recursos culturales y ecológicos, que también lo son económicos ¿Hasta qué punto nos interesa este nuevo desarrollismo?

En 1998, en Santander, los expertos criticaban la apatía social ante el desarrollo urbanístico salvaje, denunciando el abandono del patrimonio arquitectónico y pidiendo conductas más racionales: mantenimiento, restauraciones adecuadas, recuperación del entorno y respeto a la ecología (El País, 22-8-98). El desprecio por la arquitectura doméstica tradicional, esa "arquitectura menor", ha propi-

munidad Autónoma) con independencia de qué entidad jurídica lo materialice. La jurisprudencia constitucional del interés general nos ayudará mucho a ir interpretando.

En una primera aproximación Administración General del Estado son las sedes de los Ministerios o sus Organismos Autónomos, Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno, sedes de los Juzgados, sedes de las Direcciones Provinciales o Territoriales de los Ministerios, terrenos o bienes muebles adscritos a entes públicos, como las Confederaciones Hidrográficas, Puertos del Estado, incluidas sus aguas, etc.

5. Bienes integrantes del PHE que formen parte del Patrimonio Nacional. Patrimonio Nacional gestiona aquellos bienes muebles e inmuebles de titularidad del Estado que están reservados al uso y disfrute del Rey y de la Familia Real en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas en la Constitución, como Jefe del Estado⁶. Patrimonio Nacional es un ente público con personalidad jurídica propia, cuyos presupuestos dependen de los Presupuestos Generales del Estado y está adscrito al Ministerio de Presidencia.

Hay una ley de 1982 que regula el Patrimonio Nacional. Aquí estamos ante un servicio público y tareas administrativas desarrolladas por un ente público de la administración del Estado, por lo que es aplicable todo lo dicho en el apartado anterior correspondiente al artículo 6.b).

Caso curioso son los Reales Alcázares de Sevilla que son de titularidad municipal pero parte de ellos está cedidos su uso a Patrimonio Nacional, que es quien los gestiona. Por ello, al estar adscrito a Patrimonio Nacional como usuario y no como propietario, en la parte cedida, la administración pública competente para aplicar la Ley 16/1985 es el MCU y en el resto, al ser municipal, la Junta de Andalucía.

ciado en los últimos treinta años una dinámica de destrucción, de la que Conil (declarado Conjunto Histórico-Artístico en 1983) no es más que un ejemplo. En 2002, con motivo del Día Mundial de la Arquitectura, el presidente del Consejo Superior de Arquitectos de España señalaba que "la preservación del planeta nos obliga a rehabilitar más que a construir de nuevo, a recuperar espacios más que a transformarlos o destruirlos". Y afirmaba que "cuando los pueblos pierden arquitectura pierden identidad y desaparece su cultura, arrasada junto con el medio ambiente que la sostenía" (Diario de Cádiz, 7-10-02). Desgraciadamente, esa falta de visión global persiste hoy a pesar de la proliferación de Planes Generales de ordenación. Y aunque algunos pueblos de la provincia gaditana, preferentemente no costeros, están participando en políticas de recuperación de sus centros históricos, las agresiones y las amenazas a este frágil patrimonio arquitectónico continúan por doquier.

La Asociación LA LAJA, Amigos del Patrimonio Natural y Cultural de Conil, nació como plataforma ciudadana en octubre de 2002.

El papel de los Ayuntamientos

Como ya dijimos al principio, el mandato del artículo 46 va dirigido a "todos los poderes públicos" incluidos los Ayuntamientos. Estos, por tanto, deberán garantizar la conservación del mismo. Pero su papel no acaba ahí. El Artículo 7 de la Ley otorga a los Ayuntamientos un papel de administración cooperante y eso es muy importante, sobre todo porque son la administración pública cuyos servicios están más próximos a los ciudadanos y a los bienes del PHE, especialmente los inmuebles.

Pero también la ley le da expresamente una serie de funciones, como por ejemplo la redacción del Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica como Bien de Interés Cultural. Dicho Plan, una vez aprobado por la Comunidad Autónoma correspondiente, será gestionado por el propio Ayuntamiento, quien autorizará directamente las obras que desarrolle este plan y afecten a inmuebles incluidos en el Conjunto o Zona pero que no sean Monumento en sí mismos.

Por otro lado el artículo 37 de la Ley establece que los Municipios podrán acordar también la expropiación de los bienes de interés cultural en peligro de destrucción o deterioro, si bien debe notificar este propósito previamente a la administración competente, la cual tendrá prioridad para ejercer esa potestad.

El artículo 6 b). Casos específicos

El Patrimonio Arqueológico

Desde mi llegada a la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico he oído decir a diversos Directores Generales y funcionarios de las Comunidades Autónomas que todas las com-

Nuestra carta de presentación fue un Informe sobre el deterioro del Patrimonio Natural e Histórico de Conil, que publicamos como Boletín nº 1 de La Laja. Dicho informe-diagnóstico, que algunos sectores vieron catastrofista, terminaba con una amplia propuesta, en forma de decálogo o plan de choque, encaminada a revalorizar el patrimonio y la calidad de vida en nuestro pueblo. Y hay que decir que estamos modestamente satisfechos de lo conseguido con nuestras publicaciones (van ya tres boletines) y actuaciones (alegaciones, denuncias... y otras medidas de control), pues vemos surgir una nueva preocupación por el patrimonio: se ha iniciado la recuperación de algunos monumentos y está previsto elaborar un Plan Especial del Conjunto Histórico o el soterramiento de contenedores de residuos urbanos.

Conviene decir, no obstante, que este nuevo interés por la conservación y la calidad de vida carece todavía en Conil de verdadero criterio. Un ejemplo de ello es el agresivo tratamiento del entorno de La Chanca, el edificio más interesante y emblemático del

petencias en materia de arqueología estaban transferidas y el Estado no tenía nada que hacer, salvo en lo referente a la exportación de bienes arqueológicos, o el expolio (según el sentido que se da a este concepto en la sentencia del Tribunal Constitucional).

Nada más lejos de la realidad. Al patrimonio arqueológico hay que aplicarle el reparto competencial que hace la ley en su artículo 6 y que fue ratificado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 17/1991. Es decir, que aunque con carácter general la administración competente para aplicar la ley en materia de patrimonio arqueológico (declaración de BIC, inclusión en el Inventario, autorizaciones administrativas de excavaciones o prospecciones, dar el premio en el hallazgo casual, etc.) va a ser la Autónoma, la Administración Central tiene también sus competencias en los siguientes aspectos: 1. exportación de bienes arqueológicos; 2. expoliación en su sentido comedido; 3. patrimonio arqueológico adscrito a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o pertenecientes a Patrimonio Nacional; 4. realización y firma de Convenios Internacionales sobre la materia; defensa de nuestros intereses arqueológicos fuera de nuestras fronteras (pecios hundidos).

Bastan los siguientes ejemplos de actuación estatal:

- > Las excavaciones arqueológicas de la ampliación del Prado o del Museo de las Colecciones Reales, junto al Palacio Real.
- > Las excavaciones arqueológicas en solares donde van a ir edificios que alberguen servicios públicos estatales: nuevos juzgados en Ávila, nueva sede de la Agencia Española de Administración Tributaria en Cartagena.
- > Las excavaciones arqueológicas en monumentos donde hay servicios públicos estatales: en los patios del Museo Arqueológico Nacional o del Museo Casa del Greco, Canal de Castilla, Reales Alcázares de Sevilla, Jardines del CSIC o Patrimonio Nacional.

pueblo (Véase PH44, p. 104-105). Sin duda, tenemos una buena legislación de patrimonio histórico, española y andaluza, pero que sólo se cumple parcialmente, por varias razones: falta de conocimiento y valoración por parte de los responsables públicos locales, falta de interés real de las administraciones (lo políticamente correcto y la realidad son cosas distintas), y en consecuencia, por falta de presupuesto (dotaciones insuficientes, escasas ayudas, deficiente control e inspección...). He aquí algunos déficits.

Pero la culpa de la situación no es sólo de las administraciones o de los poderes económicos, más o menos depredadores, sino también de la apatía social. Existe opinión pública, democracia formal por cuatrienios, mucha mercadotecnia cultural y una lamentable falta de educación. Falla también, por tanto, la sociedad. Falto de control, el poder se arrima a la inversión privada, pero no sabe, no puede o no quiere controlarla. Los políticos se han convertido en meros gestores o "conseguidores" de intereses privados. La participación ciudadana es escasa y, cuando existe,

> Las excavaciones arqueológicas terrestres en fincas del Estado: campos de tiro del Ministerio de Defensa, fincas experimentales de INIA (Ministerio de Agricultura).

> Las excavaciones arqueológicas subacuáticas en las aguas reservadas a los Puertos del Estado o Puertos de la Armada; las playas reservadas a la Armada para hacer maniobras militares navales; o en los Embalses de las Confederaciones Hidrográficas.

Como vemos, las actividades de la Administración del Estado, a través de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales (Subdirección General del Instituto de Patrimonio Histórico Español; Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico Español, Centro Nacional de Investigaciones Arqueológicas Subacuáticas de Cartagena) en este ámbito aún son muy importantes.

El Patrimonio Etnográfico Inmaterial

La conservación del Patrimonio etnográfico material (objetos muebles e inmuebles) cuando sean de titularidad privada (ámbito rural, por ejemplo), municipal, provincial o autonómica va a depender de la Comunidad Autónoma. Aquí se aplica el mismo criterio: si están adscritos a un servicio público gestionado por la Administración del Estado será el MCU si no, las Comunidades Autónomas. Está claro que todas las colecciones de objetos etnográficos que se encuentran en las colecciones del Museo Nacional de Antropología, tanto el llamado Museo del Pueblo Español (hoy Museo del Traje) como del Museo de Etnología, sí son competencias estatales pues ambos museos son un servicio público gestionado por el Estado.

El Patrimonio etnológico inmaterial será también competencia por lo general de las Comunidades Autónomas ¿Cabe que una manifestación inmaterial esté adscrita a un servicio público estatal?. La respuesta afirmativa es difícil de imaginar; no hay mu-

tropezar con numerosos obstáculos. Los Ayuntamientos no admiten que se les hable de arquitectura y reducen el patrimonio cultural -y su inversión en cultura- a ferias, romerías, carnavales, fiestas y otros ritos identitarios, cada vez más miméticos de patrones extraños. El Defensor del Pueblo de Andalucía animaba recientemente a la ciudadanía a "ganar protagonismo" en el diseño de las políticas urbanísticas como "saludable ejercicio de sentido democrático"; y hacia a los municipios andaluces de más de 10.000 habitantes una recomendación: mayor transparencia informativa, y la articulación de los mecanismos necesarios para que "el planeamiento urbanístico actualizado, general y de desarrollo, así como sus normativas, sean accesibles y consultables por los ciudadanos", homogeneizando la información.

Nuestra Asociación sólo pretende, con recursos muy escasos y sin ayudas de ningún tipo, contribuir a paliar dicho déficit democrático, pensando globalmente y actuando localmente. Para que Conil no sólo sea un pueblo que crezca, sino un pueblo que se desarrolle.

chos casos, pero quién sabe si en un futuro el MCU tenga que preocuparse por salvaguardar el cambio de guardia de la Guardia Real en Palacio, o por la ceremonia y cortejo de Embajadores de presentación de sus credenciales al Rey.

El término "administración pública"

El artículo 6.b. otorga la competencia al Estado para aplicar la Ley siempre y cuando los bienes del PHE estén adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado. Tanto al redactar la ley 16/1985, pero sobre todo como hoy en día, una gran parte de los servicios públicos eran y son gestionados por entidades públicas (administración institucional) de variada tipología y sometidos a diversos regímenes jurídicos, pero que en todo caso dependen de la administración del Estado y sólo han surgido como consecuencia de un proceso de descentralización funcional o de servicios para ser más operativos. Tienen finalidad puramente instrumental.

La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 (LEEA), en vigor en 1985, creaba los Organismos Autónomos, que si bien tenían personalidad jurídica distinta de la del Estado no eran independientes de este y, por tanto, era el MCU el competente para aplicar la Ley 16/1985 a los bienes del PHE adscritos a los mismos.

Hoy la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) crea distintas entidades públicas: 1. organismos públicos (organismos autónomos y entidades públicas empresariales); 2. otras entidades públicas y 3. administraciones independientes.

1. Organismos públicos. Dependen de la Administración del Estado, si bien tienen personalidad jurídica propia. Tienen carácter instrumental y las actividades que se les encomienda son del Estado. Se les aplica el principio de instrumentalidad, están adscritos a Ministerios y estos ejercen el control.

Organismos Autónomos. Se crean para realizar actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos. Más claro imposible. Va a ser en estos casos y a los efectos del análisis que estamos desarrollando en este artículo, la administración del Estado la competente para aplicar la Ley 16/1985 a sus bienes del PHE.

Entidades públicas empresariales se crean para gestionar servicios ¿sólo servicios? o ¿todo tipo de servicios, incluidos los públicos? Parece razonable esta segunda interpretación. Entonces habrá que determinar en cada caso: cuando sean servicios públicos, será la Administración del Estado la competente; si no son públicos, las Comunidades Autónomas (veremos más adelante el caso de los Paradores). En el primer caso parece claro que hay que incluir las siguientes empresas: a RENFE (trenes, vías de ferrocarril en uso, estaciones, bienes muebles relacionados con la historia del ferrocarril en España...) FEVE, AENA (obras de arte en los aeropuertos...), CORREOS Y TELÉGRAFOS (Museo Postal...).

No se aprecia ninguna razón objetiva que justifique suficientemente un distinto tratamiento en el caso de bienes del referido Patrimonio adscritos al ejercicio de otras funciones públicas o administrativas cuya titularidad o competencia corresponda también a la Administración del Estado, si se tiene en cuenta que, por su contenido y por los fines a que se ordenan - ejercicio de potestades públicas para la tutela de intereses generales- dichas funciones constituyen la razón de ser y esencia de la Administración, por lo que no tendría sentido que la actividad de gestión de servicios públicos determinase la competencia de la Administración del Estado y, en cambio, el ejercicio de otras funciones administrativas excluya la competencia estatal. En esta línea está el fundamento jurídico 8 de la sentencia 17/1991 del Tribunal Constitucional.

2. Otras entidades públicas. Aquí incluimos aquellas entidades públicas que no son ni Organismos Autónomos ni entidades públicas empresariales. Básicamente, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, el Ente Público Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias. En los tres casos, dadas sus potestades, es la Administración General del Estado la competente para aplicar la Ley 16/1985.

3. Administraciones independientes son RTVE, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos... Habitualmente ejercen potestades públicas para tutelar intereses generales y a veces sus cometidos pueden ser servicios públicos (RTVE) o ejercicio de funciones públicas o administrativas (Banco de España.). Por ello debe ser la Administración General del Estado la encargada de aplicar la Ley 16/1985 a los bienes del PHE adscritos a estas entidades públicas.

Los otros poderes del Estado, Órganos Constitucionales y órganos de relevancia constitucional

1. Poderes del Estado ¿Quién es el competente para aplicar la ley a los bienes del PHE cuya titularidad es el Poder Legislativo o el Poder Judicial? Si hacemos una interpretación estrictamente literal del artículo 6 b), deberían ser las Comunidades Autónomas, en concreto la Comunidad Autónoma de Madrid pues es aquí donde se ubican el Congreso de los Diputados, el Senado y la sede del Consejo General del Poder Judicial (se recuerda que las sedes de los juzgados dependen de la administración de justicia, no del poder judicial). Esta interpretación no tendría sentido pues estos poderes desempeñan funciones que, en cuanto manifestaciones genuinas del concepto político-jurídico de soberanía referidas a la esencia misma del Estado, se sitúan, obviamente, en un plano superior a aquél en que se ubican los servicios públicos que dichas Administraciones Autónomas gestionan; la propia transcendencia constitucional de las funciones que ejercen los referidos órganos postula entender con mayor motivo incluso, que es la Administración General del Estado la competente.

2. Órganos Constitucionales y de relevancia constitucional. La misma consideración hay que aplicar a los órganos constitucio-

nales (Tribunal Constitucional) y a los órganos de relevancia constitucional (Defensor del Pueblo, Consejo de Estado y Tribunal de Cuentas). Son componentes fundamentales del sistema político del Estado y la superioridad en cuanto órganos y funciones que desempeñan hacen concluir que debe ser la Administración General del Estado la competente para aplicar la Ley 16/1985.

La Administración Institucional o Corporativa

1. Colegios Profesionales, Cámara de Comercio, Industria y Navegación y de Propiedad Urbana. Los fines que persiguen dichas Corporaciones impiden la conceptualización (o equiparación) de la generalidad de sus actividades como servicio público o como funciones públicas, por cuanto que, aun calificándose como Corporaciones de derecho público, sólo ejercen funciones públicas eventualmente y, en los casos en que tal sucede, dichas funciones no agotan su naturaleza y actividad, que se dirige sustancialmente a la defensa y promoción de intereses privados, lo que constituye propiamente su razón de ser y, en este sentido, no concurren, los requisitos previstos en el artículo 6.b) de la LPHE ("servicios públicos gestionados por la Administración del Estado") para atribuir a la Administración del Estado la competencia para ejecutar la LPHE. Es decir, serán pues las Comunidades Autónomas.

2. Federaciones Deportivas Nacionales. Las Federaciones son entidades privadas, sin que, constituyan una forma pública de personificación jurídica como sería preciso para considerarlas como entidades integradas en alguna de aquellas Administraciones; es por ello por lo que, no pudiendo apreciarse respecto de dichas entidades el supuesto previsto en el artículo 6.b) de la LPHE, debe entenderse que corresponde a las respectivas Comunidades Autónomas la competencia para la ejecución del citado texto legal en relación con los bienes de que sean titulares las Federaciones deportivas españolas, incluso aunque tengan ámbito nacional.

3. Instituto de España y Reales Academias. Tienen personalidad jurídica propia y se los ha denominado "Corporaciones Públicas" por la doctrina. Resulta discutible determinar cuál será la Administración a la que corresponde la competencia de ejecución de la LPHE respecto de los bienes integrantes del mismo que estén adscritos o de que sean titulares el Instituto de España o las Reales Academias en él integradas; no obstante, pueden aducirse razones para entender que la referida competencia corresponde a la Administración del Estado, como son las que seguidamente se exponen.

En primer lugar, cabe apreciar una cierta vinculación del Instituto de España y de las Reales Academias a la Administración del Estado, como lo pone de relieve, por una parte, la circunstancia de la aprobación de sus respectivos estatutos mediante Real Decreto del Consejo de Ministros y, por otra, el hecho de que formen parte de sus recursos las asignaciones ordinarias que se les conceden en los pre-

supuestos Generales del Estado. Además las funciones que desempeñan no solo tienen proyección científica sino también cultural y aquí enlazamos con todo lo dicho al hablar del 149.2 de la Constitución. Por ello se aprecia cierto fundamento para sostener la competencia de la Administración del Estado en relación con los bienes del PHE que pertenezcan o estén adscritos al Instituto de España o a las Reales Academias integradas en él. En esta línea el MCU ha declarado Bien de Interés Cultural últimamente tanto las sedes de la Real Academia de Farmacia, de la Real Academia de la Jurisprudencia y los edificios de la Real Academia de la Historia.

Las Academias de ámbito regional o autonómico quedan excluidas de este análisis por entender que son claramente competencia de las Comunidades Autónomas.

Los Paradores de Turismo

Los Paradores de Turismo son también un caso singular que merece un análisis especial. Como de todos es sabido TURESPAÑA, Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Economía, adquiere bienes inmuebles de valor histórico como castillos, palacios, monasterios y los rehabilita para convertirlos en hoteles de alto nivel, Paradores. Luego, la gestión de estos servicios hoteleros la realiza Paradores Nacionales S.A. una empresa pública estatal.

Se procede a examinar siguiendo la interpretación dada por el Servicio Jurídico del Estado si es posible afirmar también la competencia de la Administración General del Estado para la ejecución de la LPHE en relación con los bienes del Patrimonio Histórico Español adscritos a Organismos autónomos o Entidades públicas empresariales cuyas funciones no consisten en la gestión de servicios públicos.

No resulta posible considerar como servicio público aquellas actividades que, por no estar justificada su asunción por la Administración en la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos, sino en otros fines de menor trascendencia social, no tienen la referida consideración o calificación legal de servicios públicos, sino que quedan comprendidos, por lo general, en la denominada actividad económica o industrial de la Administración.

Hay que interpretar la expresión "servicios públicos" que emplea el artículo 6.b) del LPHE en sentido propio o estricto y no en un sentido amplio, comprensivo de actividades que no merecen ser conceptualizadas como servicios públicos.

Según el Servicio Jurídico del Estado no cabe apreciar que la rehabilitación de bienes inmuebles del PHE, mediante las oportunas obras de acondicionamiento para paradores de turismo y la subsiguiente gestión y explotación de dichos establecimientos, sea por el Organismo autónomo Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), sea por la Sociedad Estatal "Paradores de Turismo de España", pueda conceptualizarse como:

a) una actividad que merezca la calificación de servicio público, ya que, no obstante la importancia que para la economía nacional tiene la actividad turística, ésta no satisface necesidades que puedan re-

putarse básicas o primarias para la sociedad sin que, por tanto, se trate de una actividad indispensable y esencial para la misma.

b) Además no existe en el ordenamiento jurídico español ninguna norma que, con el indicado rango declare como servicio público la actividad turística, más concretamente, la explotación o gestión de establecimientos turísticos, es decir, prestación de los servicios propios de los mismos y, por otra parte, y como consecuencia de ello, el hecho de que esa actividad es una actividad libre para cuya realización no precisan los particulares de la correspondiente concesión administrativa. En suma, y sin perjuicio de la función normativa y de la función de fomento que la Administración Pública realiza respecto de la actividad turística, la gestión y explotación de establecimientos turísticos por el Instituto de Turismo de España y por la Sociedad Estatal "Paradores de Turismo de España" no constituye una actividad de servicio público.

Por todo ello la competencia para la ejecución de la LPHE en relación con dichos bienes corresponde a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentran los mismos.

Fundaciones privadas

Otros casos interesantes de analizar son aquellas Fundaciones privadas conforme a la legislación en vigor, que se crearon en su momento para administrar y gestionar bienes culturales legados al Estado, como es el caso de la Fundación Lázaro Galdiano o la Fundación Gala-Salvador Dalí, o el de Fundaciones que nacen a partir de la adquisición de bienes culturales por parte del Estado a un particular y en cuyo acuerdo se postula que se cree tal Fundación para la gestión de dichos bienes que habrán de ser aportados por el Estado, como es el caso de la Fundación Thyssen-Bornemisza.

Como ya hemos señalado, para que la Administración del Estado sea la competente para aplicar la Ley del PHE a estas Fundaciones se exigen dos requisitos: adscripción de los bienes a un servicio público y que este servicio público esté gestionado por la Administración del Estado.

En el caso de estas Fundaciones, sus actividades están dirigidas a la realización de fines de interés general "conservación y acrecentamiento del patrimonio artístico, así como a la difusión y fomento de las artes y la cultura". Es indudable la relevancia social de tales fines pero al fin y al cabo todas estas Fundaciones tienen el carácter de Fundaciones privadas. Por consiguiente, no existe, a mi juicio, base alguna para considerar que las actividades de estas Fundaciones sean un servicio público. Además no consta norma alguna en nuestro Ordenamiento Jurídico que califique sus Museos como servicios públicos.

Respecto a la titularidad de los bienes muebles e inmuebles que, en origen, tras los legados o la adquisición por compra, eran propiedad del Estado, dejan de serlo cuando éste los aporta como dotaciones fundacionales a las nuevas Fundaciones y como éstas tienen personalidad jurídica propia, pasan a ser de su propiedad mientras sigan existiendo.

En definitiva ni los museos de estas Fundaciones son servicio público ni los bienes culturales aportados a ellos son de propiedad estatal.

Respecto a si los servicios que prestan estas Fundaciones son realizadas por la Administración Pública cabe concluir que no. Se reitera que son personas jurídicas privadas y sus bienes son administrados por los órganos de los mismos, normalmente un Patronato, un Comité Ejecutivo, o el Director Gerente, lo que excluye definitivamente de la gestión a la Administración General del Estado.

Por todo ello cabe concluir que la Administración competente para aplicar la ley del PHE a los bienes culturales muebles e inmuebles de estas Fundaciones serán las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se ubiquen. Puede darse la situación de que están ubicados en dos Comunidades Autónomas como es el caso de la Thyssen-Bornemisza radicada en Madrid y Barcelona.

Bienes culturales interautonómicos

Por último considero necesario hacer una pequeña reflexión sobre un tipo de bienes culturales que se encuentran dispersos por distintas Comunidades Autónomas -itinerarios culturales y objetos del paisaje cultural- o están situados entre dos Comunidades Autónomas -puentes, líneas de ferrocarril, etc-.

Los itinerarios culturales -Camino de Santiago, la Vía de la Plata, la Ruta del Cid, la Ruta del Románico, etc.- cada vez son más frecuentes. En principio suelen surgir en el ámbito de la difusión turística y cultural pero algunos de ellos adquieren protagonismo propio y en algún caso tienen relevancia universal, en el ámbito del patrimonio histórico, como es el caso del Camino de Santiago.

Cabe preguntarse ¿qué administración es la competente para aplicar la ley en estos terrenos repletos de hitos históricos, que abarcan varias Comunidades Autónomas?

La Constitución establece un criterio que sirve para atribuir competencias al Estado: cuando una carretera de importancia o un río discurren por diversas Comunidades Autónomas, es decir son interautonómicas, la competencia es del Estado. Así pasa con las autopistas, carreteras, cuencas hidráulicas, parques naturales, embalses....Este criterio en principio no se aplica al PHE. En este ámbito se aplica el criterio general del artículo 6, y como estos itinerarios culturales no son servicios públicos gestionados por la Administración del Estado, deben ser las Comunidades Autónomas y cada una en su territorio, las encargadas de aplicar la ley.

Esto no obsta para que las distintas Comunidades Autónomas se coordinen para una mayor eficacia en la protección y que esta sea igual en todos los sitios. En este sentido el MCU puede colaborar y hacer el papel de coordinador, en cualquiera de los foros que existen para ello, como el Consejo del Patrimonio Histórico o el Consejo Xacobeo o cualquier otro creado ad hoc.

En cuanto a los bienes de una misma tipología que están dispersos por diversos territorios -Toros de Osborne, la Botella de Tío Pepe o iglesias de una misma tipología- son de titularidad privada y no constituyen servicios públicos. Por tanto, la competencia corresponde a las Comunidades Autónomas. Aquí se realiza la misma observación que antes, es conveniente que haya una coordinación entre Comunidades Autónomas para conseguir una eficaz protección. El caso de los Toros de Osborne es una muestra clara: sólo está protegido en Andalucía, y sin embargo constituye un elemento esencial en el Paisaje Cultural de toda España.

Por lo que se refiere a los bienes del PHE que están ubicados entre dos Comunidades Autónomas, son competencia del Estado sólo cuando están adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado. Si sobre el puente hay una carretera estatal gestionada por el Ministerio de Fomento; si el canal hidráulico está adscrito a una Confederación Hidrográfica (Canal de Aragón o Canal de Castilla) o si las líneas del ferrocarril pertenecen a RENFE, entonces es el MCU el competente para aplicar la ley.

Si están abandonados y su titularidad es municipal, o no pasan ya por ellos carreteras nacionales, o no están adscritos a un servicio público estatal, entonces serían las Comunidades Autónomas las competentes.

Conclusión

En conclusión cabe decir que la Administración General del Estado, a través del MCU y en concreto, la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales aún tienen muchas competencias en materia de Patrimonio Histórico.

Estas se realizan a través de sus cuatro Subdirecciones Generales: Promoción de las Bellas Artes, Museos Estatales, el Instituto de Patrimonio Histórico Español y Protección del Patrimonio Histórico. Aunque no tengan administración periférica todo el trabajo se realiza desde Madrid. Por todo ello pongo en duda, al menos desde el punto de vista de la gestión del Patrimonio Histórico que es el que hemos analizado, la propuesta que de vez en cuando se realiza desde ciertos ámbitos ignorantes de la realidad de que desaparezca el Ministerio de Cultura; las tareas que quedan, a mi juicio, en este ámbito son esenciales y recaen sobre muchos de los bienes culturales más relevantes de nuestro Patrimonio Histórico. Por ello no sólo no debe desaparecer sino que se tiene que dotar de recursos materiales y humanos adecuados, tanto en cantidad como en calidad (formación y especialización) para que puedan cumplir con eficacia y calidad todas las tareas que aún tiene encomendadas.

Además la situación descrita respecto al reparto competencial tiene todos los signos para decir que es definitiva, o al menos, que no cambiará demasiado en el futuro.

Por ello el papel del MCU seguirá siendo importante en esta labor de protección y también, por qué no, en la tarea de coordinación, siempre necesaria y útil en estos ámbitos de actuación de la administración pública en donde nos encontramos con competencias tanto exclusivas como sobre todo compartidas y concurrentes.

¹ El artículo 46 dice: "Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que la integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio".

² Baste, como ejemplo, la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, que aprueba el **Estatuto de Autonomía de Andalucía** y que establece en sus artículos 13 y 17 lo siguiente:

Art. 13 "La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

26. Promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones, sin perjuicio del artículo 149.2 de la Constitución.

27. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución.

28. Archivos, museos, bibliotecas y demás colecciones de naturaleza análoga que no sean de titularidad estatal. Conservatorios y centros de bellas artes de interés para la Comunidad Autónoma.

Art. 17. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

3. Museos, Archivos, Bibliotecas y otras colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal." Incluso los **Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla** (leyes 1/1995 y 2/1995) establecen un marco parecido pero limitándose a sus competencias. Concretamente establecen lo siguiente:

"Artículo 21. Uno. La Ciudad Autónoma de Ceuta/Melilla ejercerá competencias sobre las materias que a continuación se relacionan, con el alcance previsto en el apartado 2 de este artículo;

13. Museos, archivos, bibliotecas y conservatorios de interés para la ciudad de Ceuta/Melilla, que no sean de titularidad estatal.

14. Patrimonio cultural, histórico y arqueológico, monumental, arquitectónico y científico de interés para la ciudad.

15. Promoción y fomento de la cultura en todas sus manifestaciones y expresiones.

Dos. En relación con las materias enumeradas en el apartado anterior, la competencia de la ciudad de Ceuta/Melilla comprenderá las facultades de administración, inspección y sanción y, en los términos que establezca la legislación general del Estado, el ejercicio de la potestad normativa reglamentaria."

³ Art. 4.º de la Ley 16/1985 del PHE: "A los efectos de la presente Ley se entiende por expropiación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social. En tales casos la Administración del Estado, con independencia de las competencias que correspondan a las Comunidades Autónomas, en cualquier momento, podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expropiación. Si se desatendiere el requerimiento, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expropiado."

⁴ M. Arqueológico Nacional, M. Sorolla, M. Nacional de Artes Decorativas, M. Romántico, M. Nacional de Reproducciones Artísticas, M. Nacional de Antropología, M. Nacional del Traje, M. Cerralbo en Madrid y el M. Nacional de Escultura de Valladolid, M. de Altamira, M. Nacional de Arte Romano de Mérida, M. Sefardi y M. del Greco en Toledo, M. Nacional de Cerámica de Valencia y M. Nacional de Arqueología Subacuática en Cartagena.

⁵ Art. 6.º de la Ley 16/1985 del PHE. "A los efectos de la presente Ley se entenderá como Organismos competentes para su ejecución:

a. Los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico.

b. Los de la Administración del Estado, cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expropiación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español. Estos Organismos serán también los competentes respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional."

⁶ Los bienes del Patrimonio Nacional están desperdigados por casi todo el territorio nacional: Palacios de la Granja y de Riofrio en Segovia; Clarisas de Tordesillas; el Monasterio Real de las Huelgas en Burgos; Palacio de Aranjuez; Monasterio de Yuste, Conventos de la Encarnación y las Descalzas en Madrid; la Almudaina en Palma de Mallorca....