

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).

Basten 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-

tropieza 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.