

036 - 037

Debate e Investigación

La acomodación del PH
al Estado Autonómico.
Regulación normativa, etc.

PH48 - Abril 2004

Orden de 13 de junio de 1844, de creación de las Comisiones Provinciales de Monumentos, así como la Real Orden de 24 de julio del mismo año sobre atribuciones de la Sección Arqueológica de estas Comisiones, y el Real Decreto de 15 de noviembre de 1854 por el que se dio nueva organización a las Comisiones Central y Provinciales, para acabar con el Real Decreto de 24 de noviembre de 1865 por el que se aprueba el Reglamento de las Comisiones Provinciales de Monumentos (ligeramente retocado en 1881) comportaban, todas ellas, una gestión en cierto modo desconcentrada: la historia de los museos provinciales, como podemos seguir a través del gran libro de Gaya Nuño, es un ejemplo de la cierta autonomía de que gozó la Administración española de Bellas Artes durante el siglo XIX.

Curiosamente esta cierta desconcentración se quiebra en el siglo XX mucho antes del franquismo. Quizá porque la Administración de Bellas Artes se había perfeccionado al crearse en 1901 la Dirección General del ramo, quizá por el avance de las comunicaciones terrestres, telegráficas y postales, lo cierto es que la legislación del siglo XX otorga más facultades a la Administración central: en la Ley de Excavaciones de 1911 y, sobre todo, en su Reglamento de 1912, desaparece prácticamente toda forma de gestión desconcentrada, desplazándose las principales facultades hacia la Junta Superior de Excavaciones y Antigüedades. Y en el Real Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926 sobre protección y conservación de la riqueza artística, el protagonismo del Gobierno y del Ministerio del ramo era ya muy intenso si bien es cierto que en esta norma se detectaba, al menos, la actuación de la Administración periférica. Otro tanto, podemos decir, para no alargarnos, de la Ley de 13 de mayo de 1933 sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio histórico-artístico nacional, cuyo artículo tercero expresaba muy bien esta concepción centralizadora: "Compete a la Dirección General de Bellas Artes cuanto atañe a la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional".

Esta trayectoria recentralizadora, entiéndase bien, no era en aquel momento criticable pues trataba de concentrar en un único Ministerio y en una única Dirección General todas las políticas públicas de protección de los bienes culturales. Era la respuesta moderna, y algo jacobina, a una benemérita Administración honorífica (la de las Comisiones de Monumentos) que había agotado su eficacia.

Con estos antecedentes es fácil entender el modelo hipercentralizado establecido por el franquismo para la gestión del Patrimonio Histórico, modelo que estaba vigente cuando entró en vigor la Constitución de 1978. Sin poder precisar cifras, no nos equivocaremos si apuntamos que probablemente el 75 % o el 80 % de la gestión de los bienes de lo que se llamaba Patrimonio Artístico correspondía al Ministerio de Cultura, recientemente creado², a través principalmente de la Dirección General de Patrimonio Artístico, Archivos y Museos, que pronto entró en la vertiginosa carrera de cambios de denominación, y de tres Organismos Autónomos (el Patronato Nacional de Museos, el Patronato de la Alhambra y del Generalife y la Junta Coordinadora de Actividades y Establecimientos Culturales). Además, pocos meses después de crearse el nuevo Ministerio, el Real Decreto 392/1978, de 10 de febrero, estableció las Delegaciones Provinciales del Ministerio a las que estaban adscritos los Consejos Provinciales de Cultura y las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico.

Además de esta doble organización, central y periférica, levantada a partir del nuevo Ministerio de Cultura, sólo se encontraban, en todo el ordenamiento, dos únicos atisbos de descentralización en favor de la entonces denominada Administración Local:

a) la Ley de Régimen Local (Texto Refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955), cuyo artículo 101.2.j) atribuía a los Municipios la protección de los Museos y de los monumentos artísticos

Voces

De la primera Ley de patrimonio histórico a la Ley de Castilla y León

Enrique Saiz Martín

Director General de Patrimonio y Bienes Culturales de la Junta de Castilla y León

La Constitución Española de 1978 introdujo una importante novedad para la regulación del patrimonio histórico, artístico y cultural, al establecer un marco descentralizado de organización territorial del Estado en el que se preveía la asunción por las Comunidades Autónomas de competencias en dicha materia en los términos que resultan de los artículos 148 y 149. El último de estos preceptos reserva al Estado las competencias para la defensa del Patrimonio contra la exportación y la expoliación.

Como es bien conocido, a través de sus Estatutos de Autonomía todas las Comunidades han asumido, al amparo de estas previsiones de nuestra Constitución, competencias sobre patrimonio cultural con carácter exclusivo, esto es, con atribución de las potestades legislativa y reglamentaria y de la función ejecutiva, para cuyo ejercicio se establece como límite -no podría ser de otra manera- el respeto a lo dispuesto en la Constitución.

En el contexto de las disposiciones constitucionales y estatutarias mencionadas nace la Ley de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 (Ley 16/1985), en la que puede observarse cómo el legislador estatal procura la articulación de las competencias atribuidas al Estado y a las Comunidades Autónomas. La adecuación de la Ley 16/1985 a las previsiones de la Constitución fue objeto de verificación en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991 (número 17/1991), entre cuyos pronunciamientos se consagra el reconocimiento de la competencia autonómica para la declaración de Bienes de Interés Cultural, que ya

e históricos, y el artículo 243.m) de la misma Ley que establecía la competencia provincial en materia de conservación de monumentos y de lugares artísticos e históricos;

b) la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Texto refundido aprobado por Decreto 1346/1976, de 9 de abril) confería a los Planes Generales municipales de ordenación la inclusión de medidas para la defensa de los conjuntos históricos-artísticos [artículo 12.1.d)], en cuyo desarrollo se deberían redactar, si fuese necesario, Planes Especiales para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos (artículo 17.1).

Este era el modelo centralizado de gestión del Patrimonio Histórico que regía en España cuando se aprobó la Constitución.

El período 1978-1985. Desde la Constitución hasta la Ley del Patrimonio Histórico Español

Este primer período post-constitucional se caracteriza, visto en conjunto, por varias circunstancias decisivas: a) la aparición de un modelo altamente descentralizado de gestión cultural a través de la Constitución; b) la trasposición de las previsiones constitucionales a los Estatutos de Autonomía; c) la ejecución del modelo descentralizador a través de las transferencias de funciones y servicios del Estado a favor de las Comunidades Autónomas e incluso de los Entes preautonómicos. Como consecuencia de estas circunstancias, y con efectos igualmente relevantes, se dio también: d) la adecuación de la Administración periférica del Estado, en el ramo de Cultura, a la nueva descentralización; e) la paralela creación de los servicios autonómicos de gestión cultural; f) las primeras Leyes y

se reflejaba en Legislación sobre esta materia emanada del poder legislativo autonómico, como era el caso del País Vasco.

La doctrina de la Sentencia 17/1991 permitió a las Comunidades Autónomas que carecían de un texto propio de rango legal valorar las oportunidades que el ordenamiento jurídico ofrecía para dotarse de una normativa autonómica que sirviera, por una parte, para adecuar el régimen jurídico del Patrimonio cultural a la normativa y peculiaridades administrativas de cada Comunidad o a distintos cambios legislativos producidos después de la entrada en vigor de la Ley 16/1985 y, por otra parte, para acomodar la función social de la propiedad de los bienes culturales a la realidad y políticas de cada territorio.

El ordenamiento jurídico español presenta actualmente la existencia de catorce Leyes generales sobre Patrimonio Histórico y Cultural procedentes de Comunidades Autónomas que se unen a la Ley estatal 16/1985 así como a otros textos con rango de Ley que,

normas autonómicas que todavía no tenían vocación de regulación general de la materia; g) algunas sentencias del Tribunal Constitucional que empezaron a apuntar ideas sobre el reparto de competencias (para este aspecto, remitimos al artículo del profesor Ruiz-Rico, p. 63 y ss.); h) la aparición de los primeros trabajos de carácter doctrinal destinados a esclarecer la nueva situación.

Aparición de un modelo altamente descentralizado de gestión cultural a través de la Constitución

El nuevo modelo de distribución de competencias, conforme a una técnica que aparece ya en la Constitución mejicana de 1917 y se consolida en las Constituciones alemana de 1919 y austríaca de 1920, se funda en establecer tres campos competenciales que corresponden, respectivamente, al Estado, a las Comunidades Autónomas más un *tertium genus* de cierta concurrencia.

La atribución al Estado de competencias en materia de Patrimonio Histórico se encuentra en el artículo 149.1.28 de la Constitución que establece que será de la competencia exclusiva del Estado 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". Por el contrario, a las Comunidades Autónomas, si su futuro Estatuto de Autonomía lo preveía, les correspondería: "museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma" (artículo 148.1.15), "Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma" (artículo 148.1.16), y "El fomento de la cultura..." (artículo 148.1.17).

Además de esta distribución de competencias, el artículo 149.2 establecía: "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la

también desde las Comunidades Autónomas, se dedican a la regulación de servicios y sectores específicos de dicho Patrimonio, como es el caso de los Archivos, Bibliotecas y Museos. Este panorama normativo es frecuentemente criticado por la doctrina, que lamenta la vuelta a un estado de dispersión cuya superación aparece como uno de los objetivos perseguidos por la Ley de 1985.

En un momento como el actual, en el que la legislación general sobre Patrimonio emanada de las Comunidades Autónomas es todavía reciente y apenas se cuenta con datos estadísticos o resoluciones judiciales sobre la aplicación de esta nueva normativa, resulta aún difícil hacer una valoración de los avances que su existencia ha supuesto para el cumplimiento de los principios rectores de la actuación de los poderes públicos sobre el Patrimonio histórico y cultural (establecidos en los artículos 44 y 46 de la Constitución de 1978) que constituyen, en definitiva, el fin último de la legislación sobre esta materia. En cualquier caso, lo que sí es posible apreciar es que la existencia de una normativa propia

comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas".

Es difícil compendiar en unas pocas líneas el contenido y el alcance de todos estos preceptos constitucionales. Haciendo un esfuerzo sintetizador se pueden adelantar las siguientes ideas:

> Al Estado le corresponde, como competencia básica e intransferible, la lucha contra la expoliación y la exportación ilegal. Esta atribución comporta, por un lado, el mandato primario de definir conceptualmente en qué consiste la expoliación y cuáles son los supuestos en que la exportación de bienes culturales puede ser ilícita. Y a partir de estas definiciones hay que establecer los procedimientos, los instrumentos y los órganos específicos para luchar contra ambas actividades.

> Corresponde también al Estado la competencia sobre los Museos, las Bibliotecas y los Archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Esta atribución comporta varias consecuencias: dar un concepto jurídico de Museo, de Biblioteca y de Archivo (o confirmar la validez de esas nociones en el ordenamiento preconstitucional), establecer criterios para conocer cuáles de estos centros son de titularidad estatal, fijar su régimen jurídico y determinar en qué supuestos y bajo qué régimen se puede transferir la gestión de estos centros a las Comunidades Autónomas.

> Aun sin conexión directa con el contenido del referido artículo 149.1.28, pero sí relacionado con otros muchos puntos del mismo artículo 149.1 (relaciones internacionales, legislación mercantil, penal y civil, propiedad intelectual, régimen aduanero y arancelario, comercio exterior, Hacienda general y régimen jurídico de las Administraciones Públicas), le queda al Estado una competencia normativa sobre muchas actividades conectadas, de cerca o de lejos con los bienes culturales, actividades que vie-

nen a constituir el segundo núcleo que rodea al estatuto jurídico de tales bienes (propiedad, comercio, comercio exterior, ejecución de Tratados internacionales, tributos, delitos y faltas, etc.).

> En ejecución del artículo 149.2, el Estado debe asegurar la comunicación cultural entre las Comunidades de acuerdo con éstas. Esto comporta, por un lado, apurar la utilización de los instrumentos de cooperación previstos en el ordenamiento (los que se establecen en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, profundamente modificada, en esta materia, por la Ley 4/1999, de 13 de enero) y, por otro, tomar la iniciativa en las políticas concretas a condición, claro, de que se avance por el sendero de la cooperación.

Como puede observarse, y a modo de resumen, de la combinación de las diversas previsiones establecidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución en punto a Patrimonio Histórico se desprende que el texto constitucional vino a establecer un modelo de gestión ampliamente descentralizado, modelo fundado en atribuir competencias tasadas al Estado y relativamente amplias a las Comunidades, a condición de que sus respectivos Estatutos de Autonomía las asumieran ¿Cómo se incardinaron tales competencias en los Estatutos?

La trasposición de las previsiones constitucionales a los Estatutos de Autonomía

El primer Estatuto de Autonomía que se aprobó tras la Constitución de 1978 fue el del País Vasco de 1979 (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), que en materia de Patrimonio Histórico contemplaba lo siguiente:

"Artículo 10. La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: | ... 17. Cultura, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución. |

en las Comunidades Autónomas presenta importantes aspectos positivos para la actuación que los poderes públicos desarrollan en cumplimiento de la misión que nuestro Estado les confía en relación con el Patrimonio histórico, artístico y cultural, como a continuación tendremos ocasión de ver.

En primer lugar hay que señalar que es indudable que la acción legislativa de las Comunidades Autónomas en este campo favorece la adecuación de las normas que rigen en este sector a la realidad socioeconómica de los distintos territorios, lógicamente mejor conocida y más fácilmente abarcable desde una instancia más próxima y de ámbito territorial más restringido que la estatal.

La aprobación de las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre esta materia ha proporcionado, por otra parte, la oportunidad de aclarar y completar la regulación de algunos aspectos de la normativa estatal que se han revelado conflictivos en su aplicación, además de permitir una actuación más ágil cuando sea preciso el

desarrollo o, en su caso, la modificación de la normativa para su mejor adaptación a las circunstancias de la realidad social en que haya de aplicarse. Estas normas han permitido también la consideración de determinados sectores del patrimonio cultural de interés para las Comunidades Autónomas cuyo tratamiento general en la Ley estatal se ha querido completar o ampliar. En este sentido puede tomarse como ejemplo la especial atención que la Ley de Patrimonio Cultural de Castilla y León dispensa al Patrimonio Arqueológico, dada la especial riqueza que este sector del Patrimonio, particularmente vulnerable, presenta en un territorio que cuenta con testimonios materiales de la historia del hombre desde los orígenes de nuestra especie. Análogamente puede percibirse el mismo propósito de ampliar, precisar o completar la legislación estatal en el tratamiento jurídico de sectores como el Patrimonio Etnográfico inmaterial, Industrial o el Lingüístico o en la regulación de nuevas actividades de todo tipo vinculadas a modernas tendencias en el uso del Patrimonio Cultural, como recurso de carácter turístico y recreativo o a métodos de investigación y difusión.

18. Instituciones relacionadas con el fomento y enseñanza de las bellas artes. Artesanía. | 19. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la Comunidad Autónoma el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación. | 20. Archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal. | 31. Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda..."

El último Estatuto de Autonomía que se publicó en el Boletín Oficial del Estado fue el de Castilla y León (Ley 4/1983, de 25 de febrero), que contenía los siguientes preceptos:

"Artículo 32. Competencias exclusivas. 1. La Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: | ... 2ª. Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. | ...11ª. Artesanía y demás manifestaciones populares de interés de la Comunidad. | 12ª. Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para su defensa contra la exportación y la expoliación. | 13ª. Museos, bibliotecas, archivos y otros centros culturales y de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal. En los mismos términos, conservatorios de música y danza, centros dramáticos y otras instituciones relacionadas con el fomento y la enseñanza de las bellas artes. | 14ª. Fiestas y tradiciones populares. |... 16ª. Cultura, con especial atención a las distintas modalidades culturales de la Comunidad. Las academias que tengan su sede central en Castilla y León..."³.

"Artículo 36. Competencias de ejecución. Corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: | ... 4. Gestión de museos,

archivos, bibliotecas y colecciones de naturaleza análogas de titularidad estatal que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios. | ... 9. Propiedad intelectual..."⁴.

Entre el artículo 10 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco de 1979 y los artículos 32 y 36 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 1983 median tres años y medio y quince Estatutos. ¿Hubo muchas formulaciones diferentes de las que expresan el Estatuto más antiguo y el más reciente?

Es sabido que, al menos en lo que a las competencias se refiere, los diecisiete Estatutos de Autonomía (los cuatro denominados de vía rápida, aún inalterados, y los trece de vía lenta, hoy reformados varias veces) reproducen los mismos contenidos y en materia de Patrimonio Histórico se repite esa regla. De modo que el lector tiene, con los preceptos que acabamos de reproducir, una idea precisa del contenido cultural de los Estatutos. Y de este contenido se infieren algunas conclusiones:

> La singularización de la competencia sobre los bienes que conforman el Patrimonio Histórico así como sobre los centros de depósito cultural se funda en la noción de interés. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, precisamente en una sentencia de contenido cultural que comentaremos más abajo, la 42/1981, de 22 de diciembre, ya señaló la complejidad de esta técnica de distribuir competencias por medio del concepto indeterminado de los "intereses". Frente a esta técnica, otras se basan en criterios mucho más objetivos (la tenencia o la carencia de la titularidad, por ejemplo). El resultado es que pueda dar lugar a alguna colisión aunque en la práctica éstas han sido escasas.

> En sentido material, los Estatutos han sabido extraer el máximo de las posibilidades que ofrecía la Constitución, de modo que

El estatuto jurídico de la propiedad de los bienes culturales en la legislación procedente de las Comunidades Autónomas aparece claramente inspirado en la Ley estatal de 1985. Las últimas leyes aprobadas han optado, incluso, por un sistema de protección integrado por categorías uniformes respecto de las previstas en la Ley estatal. La Ley de Castilla y León se sitúa deliberadamente en esta tendencia, como queda de manifiesto en su Exposición de Motivos, en aras de la homogeneidad, coordinación y colaboración interadministrativa que el legislador considera necesarias para la protección del Patrimonio Cultural. La búsqueda de una protección más eficaz y el respeto al ámbito de competencias del Estado han llevado igualmente a remitir en ocasiones la regulación de determinados aspectos a la legislación estatal.

No obstante lo anterior, la búsqueda de un sistema de protección más eficaz y adecuado a los objetivos de las políticas de las distintas Comunidades Autónomas también ha proporcionado novedades significativas respecto de la legislación estatal. Entre ellas merecen ser

destacadas algunas como la opción en la mayor parte de las Leyes autonómicas por una prohibición sólo relativa de los cambios de alineaciones en conjuntos de inmuebles, menos estricta que en la Ley de 1985, las diferentes soluciones que se han dado al tratamiento de la declaración de ruina de edificios históricos, o el desarrollo de nuevas categorías y procedimientos para la identificación y clasificación de los bienes para la determinación del régimen jurídico aplicable. La creación de un nivel de protección intermedio para los bienes inmuebles, inexistente en la Ley estatal 16/1985 y que se ha instituido tanto en la legislación propia de nuestra Castilla y León - con un régimen de tutela descentralizado en los municipios- como en las Leyes emanadas de otras Comunidades Autónomas puede ser la novedad de mayor alcance, en el sentido expuesto.

Mayor importancia presenta en las Leyes autonómicas sobre Patrimonio el refuerzo de las técnicas de ejercicio de la autoridad por parte de la Administración para controlar o imponer el cumplimiento de la normativa, mediante la actualización y habilitación de

han atribuido competencias sobre todo el Patrimonio Histórico, en todas sus expresiones y formas incluido incluso el etnográfico, sobre todos los centros de depósito cultural no estatales, sobre la gestión de los centros de depósito cultural estatales y, a modo de cláusula de cierre, sobre ese concepto más delicado pero más inaprensible que es la cultura.

> También en sentido material, los Estatutos han rodeado a las competencias stricto sensu sobre Patrimonio Histórico de otras atribuciones necesarias para el ejercicio de las primeras: urbanismo y propiedad intelectual, principalmente.

> Como el artículo 148.1 de la Constitución no presenta límites, el contenido de estas competencias es pleno: legislativo, reglamentario y gestión, salvo, naturalmente, cuando se trata de competencias estatales a las que concurren las Comunidades Autónomas con alguna función, como ocurre con los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal.

> Como consecuencia de la plenitud de competencias que suele corresponder a las Comunidades Autónomas, todos sus órganos institucionales (Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno, Administración ordinaria) recibieron atribuciones en materia de Patrimonio Histórico, atribuciones que, en el caso del Consejo de Gobierno y de la Administración, comportaba la creación de Consejerías y unidades administrativas diversas.

La conclusión que se desprende de cómo se ha efectuado la trasposición de las previsiones constitucionales hasta los Estatutos de Autonomía es que, sin excepción, el poder estatuyente ha agotado las posibilidades constitucionales (artículo 148.1 principalmente) y hasta las ha rebasado como en el curioso caso de los Archivos que no se citan en el artículo 148.1.15 como materia asumible por las Comunidades Autónomas pero que han venido a aparecer en los Estatutos de Autonomía a través de una interpretación conjunta, quizá forzada, de lo previsto en los arti-

culos 149.3, primer inciso, y 148.2. En todo caso, con la aprobación de los Estatutos las Comunidades Autónomas adquirieron amplias competencias que podían ejercitar. Lógicamente, esas competencias se podían ejercitar mejor cuando el Estado transfiriera sus servicios, por lo que el paso siguiente fue, precisamente, la complicada operación de traspaso de servicios y funciones.

La ejecución del modelo descentralizador a través de las transferencias de funciones y servicios del Estado a favor de las Comunidades Autónomas

Desde que se constituyeron las primeras Cortes democráticas en 1977 la presión regional empezó a constituir uno de los elementos más característicos de la transición pues el antecedente de los Estatutos republicanos de autonomía en Cataluña y en el País Vasco, más la propia existencia de partidos nacionalistas con relevante representación parlamentaria pusieron ante el Gobierno del Presidente Suárez un reto de inmediata resolución. Como consecuencia de la negociación directa del señor Suárez con el Presidente de la Generalidad de Cataluña en el exilio, Tarradellas, se inició la fórmula de los regímenes provisionales de autonomía que aprobaba el Gobierno por Decreto-Ley, que se extendió por casi todo el territorio nacional si bien algunas pocas provincias no llegaron a acceder a ese tipo de organización.

Luego, antes de constituirse las Comunidades Autónomas, los Entes Preautonómicos empezaron a recibir competencias, funciones y servicios del Estado. En materia de Patrimonio Histórico o materias conexas como el urbanismo, los Entes preautonómicos que recibieron competencias fueron: País Vasco (Real Decreto 1981/1978, de 15 de julio: urbanismo), Galicia (Real Decreto 212/1979, de 26 de enero: urbanismo); y Real Decreto 1634/1980, de 31 de julio: Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico), Aragón (Real Decreto 298/1979, de 26 de enero: urbanismo; y Real Decreto 3529/1981,

nuevos instrumentos como por ejemplo: multas coercitivas; ampliación de los supuestos de expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad; regulación y cualificación de la actividad inspectora; régimen de infracciones y sanciones, etc.

En la aplicación de la normativa, las Leyes procedentes de las Comunidades Autónomas ofrecen además una tendencia a garantizar la objetividad en el ejercicio de las funciones de control y autorización previa de intervenciones reduciendo el ámbito de la discrecionalidad de la Administración, en unos casos mediante una mayor precisión en la propia Ley de los criterios generales que han de regir éstas, y en otros previendo su concreción en los actos administrativos de ordenación o clasificación de los bienes culturales. Esta tendencia, dirigida a la creación de un marco de mayor certeza jurídica en torno al régimen de los distintos bienes culturales, puede ser altamente positiva en la medida en que favorece la confianza necesaria para el uso social del Patrimonio cultural, superando la pérdida de funcionalidad que en muchos casos constituye la raíz de su deterioro.

En el examen de estas normas también encontraremos intensificada la relación con otras áreas de la actuación administrativa de competencia de las Comunidades Autónomas, tanto en los aspectos referentes a la normativa sectorial de otros campos de la actividad de policía administrativa (Medio Ambiente; Ordenación del Territorio; Urbanismo: ruina, planeamiento, articulación de los informes y trámites de la Administración competente en materia de cultura en los procedimientos de concesión de licencias, autorizaciones y órdenes urbanísticas de ejecución), como en la habilitación y empleo de instrumentos propios de otras formas de actuación de la Administración: previsión de servicios públicos, normas especiales sobre organización y empleo público, normas sobre gestión presupuestaria.

La normativa autonómica ha mantenido la importancia de las medidas de fomento como elemento consustancial al estatuto de la propiedad de los bienes culturales. El carácter esencialmente voluntario de estas técnicas ha actuado en beneficio de sus destina-

de 29 de diciembre: Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico), Comunidad Valenciana (Real Decreto 299/1979, de 26 de enero: urbanismo; y Real Decreto 278/1980, de 25 de enero: Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico), Andalucía (Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero: urbanismo), Cataluña (Real Decreto 2210/1979, de 7 de septiembre: Centro Nacional de Lectura, Bibliotecas, Tesoro Bibliográfico incluyendo la exportación de los bienes constitutivos del Tesoro Bibliográfico), Islas Baleares (Real Decreto 2245/1979, de 7 de septiembre: urbanismo; Real Decreto 2873/1979, de 17 de septiembre: Museo Saridakis; y Real Decreto 2567/1980, de 7 de noviembre: Centro Nacional de Lectura, Bibliotecas, Tesoro Bibliográfico), Canarias (Real Decreto 2843/1979, de 7 de diciembre: urbanismo y Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico), Asturias (Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre: urbanismo y Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico), Extremadura (Real Decreto 2912/1979, de 21 de diciembre: urbanismo y Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico), Castilla - La Mancha (Real Decreto 3072/1979, de 29 de diciembre: Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico); Región de Murcia (Real Decreto 466/1980, de 29 de febrero: Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico); y Castilla y León (Real Decreto 3528/1981, de 29 de diciembre: Centro Nacional de Lectura y Tesoro Bibliográfico).

De modo que antes de crearse las Comunidades Autónomas once Entes Preautonómicos empezaron a gestionar sus bienes culturales a través del urbanismo y del Patrimonio Bibliográfico más un Museo en el caso de las Islas Baleares. Este primer bloque de transferencias fue muy significativo pues incorporó la gestión urbanística, lo que comportaba un primer control autonómico sobre las Entidades Locales y porque, además, pretendió actuar a modo de ensayo al transferir toda la gestión del Patrimonio bibliográfico. Pero lógicamente estos tanteos sólo podrían confirmarse a partir de la creación de las Comunidades Autónomas.

tarios, pues ha dado lugar a la articulación de nuevos instrumentos de fomento y de intervención técnica y financiera desde todas las Administraciones públicas territoriales que ejercen competencias sobre el Patrimonio histórico y cultural, enriqueciendo la oferta de aquéllos con nuevas modalidades de ayuda, estímulo o compensación a las cargas inherentes a la conservación y vinculación de los bienes históricos al disfrute público, de naturaleza diversa: ayudas económicas fiscales o no, asistencia técnica, honoríficas, etc. La habitual previsión en Leyes autonómicas, como la vigente en nuestra Comunidad, de una reserva mínima de carácter fijo en los presupuestos de las obras públicas, análoga a la establecida en la Ley de Patrimonio Histórico Español y destinada a la protección y tutela del patrimonio cultural, es claro exponente del grado de compromiso que los poderes públicos de las Comunidades Autónomas han querido asumir.

La legislación y actuación administrativa derivadas del ejercicio de las competencias estatales, por otra parte, han venido reconociendo

Constituidas las Comunidades Autónomas, empezó un proceso, largo y complejo, para traspasar las competencias, los servicios y los medios, proceso que duró unos siete años. El primer Decreto específico de traspaso en materia de Patrimonio Histórico a favor de una Comunidad Autónoma ya creada fue el Real Decreto 1676/1980, de 31 de julio, de traspaso a la Comunidad Autónoma de Cataluña de la gestión de las Bibliotecas de titularidad estatal, y no deja de ser significativo que lo primero que se traspasara fuera, no una competencia autonómica, sino una competencia estatal. Después de esa única transferencia parcial, los sucesivos Decretos de traspasos abarcaban todo el campo del Patrimonio Histórico (el primero fue el Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre, para el País Vasco) siendo muy rotunda la fórmula del traspaso:

"La Comunidad Autónoma asume el ejercicio de las competencias, facultades y potestades que hasta ahora ostentaba la Administración del Estado en materia de defensa y protección del Patrimonio Histórico-Artístico, Arqueológico y Monumental en el territorio de la Comunidad Autónoma", añadiendo a continuación algunas previsiones sobre la licencia de exportación, la comunicación de transmisiones inter vivos, la comunicación recíproca de ambas Administraciones, y el ejercicio de expropiación forzosa y del derecho de preferente adquisición (punto 10 del Anexo del Real Decreto 3069/1980, de 26 de septiembre, citado).

A comienzos de 1987 se pudo dar por terminado este proceso de traspasos que provocó la remisión de toda la documentación, la transferencia del personal, la cesión de la titularidad de muchos bienes y, aunque no era constitucionalmente obligado, el desplazamiento de la gestión de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal⁵. Hay que señalar, en fin, que todo este proceso de transferencias fue el que probó en la práctica (podríamos decir que visualizó) que el Patrimonio Histórico ya era realmente una compe-

la existencia de las nuevas leyes autonómicas, a las que se ha conferido virtualidad a efectos como la protección penal, la defensa contra la exportación ilícita o el reconocimiento de beneficios fiscales.

El examen de la normativa emanada de las Comunidades Autónomas, en la medida en que pone de manifiesto como líneas directrices, por una parte, la voluntad de ofrecer instrumentos para una protección más completa y eficaz del Patrimonio histórico y cultural y, por otra, el compromiso de la sociedad en relación con los bienes en los que se materializa su herencia cultural, ofrece así un positivo marco de corresponsabilidad entre ciudadanos y poderes públicos que ha de tenerse en cuenta a la hora de valorar, desde un punto de vista formal, los avances experimentados por la aprobación de las normativas autonómicas. La actividad y medios que se dispongan para hacer efectivas las previsiones de este marco jurídico y la coordinación entre las diversas instancias que actúan sobre el Patrimonio permitirán valorar en el futuro el alcance real de sus previsiones.