

074 - 075

Debate e Investigación

P. cultural, dualismo
competencial y
comunicación cultural en
la Constitución

PH48 - Abril 2004

junto de valores expresión de comunidades humanas enraizadas en el territorio.

Valores, comunidades y territorio, he aquí la tríada conceptual sobre la que descansa la atribución de tareas a los poderes públicos a la que subyace una "concepción enraizada" de lo cultural. Cada grupo humano históricamente situado es portador de una expresión cultural propia y los poderes públicos representativos correspondientes tienen la responsabilidad de promocionar esos valores. La Constitución alude explícitamente, en el Preámbulo y en el artículo 46, con la mención a los "pueblos de España", a esas comunidades humanas portadoras de expresiones culturales diferenciadas que en el artículo 2 CE quedan subsumidas, aunque no se confunden pero sí quedan subsumidas en las nacionalidades y regiones que integran la nación española y que terminan por adquirir forma institucional y determinación territorial concreta en el artículo 143 CE: "En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas...". Pero esa dimensión cultural también está presente en relación con la comunidad total, haciéndose patente, no exclusiva pero sí fundamentalmente, en el artículo 149.2 CE cuando califica la competencia sobre el servicio de la cultura como "deber" y atribución "esencial" del Estado en tanto ente, en este caso, representativo de la comunidad global. Nadie ha expresado mejor esta idea que el Tribunal Constitucional en la Sentencia 49/1984, de 14 de abril:

"...una reflexión sobre la vida cultural lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una

manifestación cultural respecto de la que las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del "fomento de la cultura". Esta es la razón a que obedece el artículo 149.2 CE, en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente".

Es éste, sin duda, un gran "descubrimiento" doctrinal. La dualidad competencial ya se había ido haciendo sitio silenciosamente, como hemos dicho, principalmente a través de la legislación de régimen local. Pero en los Estados compuestos (regionales, federales...) las fórmulas tradicionales al uso de reparto competencial en las materias culturales seguían la pauta clásica de competencias compartidas o exclusivas. Las opciones se situaban entre dos posibilidades. En el modelo de Estado regional, el núcleo duro de competencias culturales caía del lado del Estado. La Constitución italiana de 1947 es el ejemplo, pues el artículo 117 se limita a abrir a las regiones una raquítica competencia legislativa, dentro de los límites de los principios fundamentales establecidos por las leyes del Estado, ceñida a los "museos y bibliotecas de corporaciones locales".

En el otro lado, estaba el modelo del Estado federal y el mejor ejemplo está en la Ley Fundamental de Bonn de 1949, presidida por lo que la justicia constitucional alemana ha llamado la "soberanía cultural" (Kulturhoheit) de los Länder, por la que el Bund aparece prácticamente desnudo de competencias cultura-

Voces

País Vasco, una organización y gestión complejas del patrimonio inmueble

Aingeru Zabala Uriarte

Servicio de Protección del Patrimonio Histórico
Diputación Foral de Vizcaya

Cual sucede con otros aspectos de la política, la situación en el País Vasco, en lo que afecta al Patrimonio Cultural, es relativamente singular y ello fundamentalmente porque su esquema organizativo interno responde a un modelo basado en su peculiar sistema de financiación: el Concierto Económico.

Haciendo abstracción de otros ámbitos de actuación tales como el Patrimonio Mueble, el Arqueológico, el Bibliográfico, el

Documental o el Etnográfico en las próximas líneas vamos a hacer referencia exclusiva al Patrimonio Inmueble.

Desde un punto de vista normativo, la intervención en el Patrimonio viene regulada por la Ley de Patrimonio Cultural aprobada por el Parlamento en 1990, ley que debía ajustarse a un reparto competencial interno propio de la Comunidad Autónoma, fijado por la denominada Ley de Territorios Históricos, que había sido aprobada en 1983.

Según esta Ley, compete a las instituciones comunes, es decir, al Gobierno Vasco, la protección del patrimonio Cultural, pero la aplicación de los criterios de dicha protección y la labor restauradora es una obligación de las Diputaciones Forales. Así pues, los presupuestos de restauración no se encuentran en las cuentas de Gobierno, sino en las de las Diputaciones.

Establecido dicho principio, hay un matiz que conviene hacer ya que el Departamento de Cultura del Gobierno Vasco es, por

les; así, en lo que atañe al patrimonio cultural, las competencias de la Federación se contraen, en la Ley Fundamental de Bonn, a la exportación del patrimonio cultural alemán.

Estos eran los dos modelos principales al uso, aunque, a la hora de intentar un juicio sobre ellos, no se puede silenciar la sostenida tendencia a la convergencia, desde sus puntos de partida opuestos, que han mostrando con posterioridad. En Italia las competencias culturales de las regiones se han ensanchado en las últimas décadas y en Alemania las competencias del Bund han desbordado el corsé constitucional hasta el punto de que después de la reunificación ¡se haya creado, en el gobierno federal, un Ministerio Federal de Cultura!

Es indudable que este inusual sistema plantea dificultades de articulación y que, por ello, exige una intensa actividad de cooperación y coordinación. Actividad que, para su buen desenvolvimiento, necesita de un microclima de lealtad que alienta una actitud que, en el ejercicio de las tareas propias, toma en cuenta la existencia del otro y además no obstruye sino que facilita el ejercicio de sus competencias. Expresión más idónea de este clima no se puede encontrar en otro lugar que en los artículos 10 y 55 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de las Bases de Régimen Local. El primero de ellos sanciona la obligación de “coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las restantes Administraciones Públicas,... cuando sean concurrentes o complementarias de éstas” y a continuación el segundo dispone que la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas y las entidades locales deberán, en sus relaciones recíprocas: “a) respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias; b) ponderar, en la actuación de sus competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aque-

llos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; c) facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por ésta de sus cometidos; y d) prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas”

No obstante, tampoco es desdeñable, entre las dificultades, el problema de comprensión del propio sistema, un sistema que, lo reiteraremos en aras de la claridad, presenta dos niveles: en uno mayor y más general, la actividad promocional de la cultura entera, de los valores y expresiones culturales de los diferentes cuerpos sociales es una competencia concurrente, dual, de los diferentes poderes públicos territoriales (Estado, Comunidades Autónomas, entes locales). Pero esta regla mayor no es óbice para que las instituciones y materias culturales específicas (ya sean éstas el patrimonio cultural, los centros de depósito cultural, o el cine, el teatro y la música...) sean objeto de repartición con arreglo a las reglas tradicionales de exclusividad, compartición o concurrencia ordinaria.

Esto no es un galimatías jurídico ni una ocurrencia del legislador sino una consecuencia que impone la cultura en tanto materia objeto del derecho que, una vez más -y de ello da reiteradas muestras el derecho de la cultura-, tiende a imponer exigencias de especificidad en su tratamiento jurídico.

Un sugestivo proyecto constitucional olvidado: la comunicación cultural

Antes hemos citado el artículo 149.2 CE, pero la cita quedó interrumpida, pues, después de la referencia al servicio de la cul-

su parte, el encargado de gestionar el 1% Cultural de las obras que ejecuta el propio Ejecutivo, tal como se regula en julio de 1998, y parte de esos recursos se destinan a cuestiones relacionadas con la conservación del Patrimonio Inmueble. De hecho, en los últimos cuatro años (2000/03) cerca del 63% se ha destinado a tal fin.

Fundamentalmente el presupuesto que el Gobierno gestiona se destina a subvencionar a particulares que adoptan la decisión de eliminar en bienes de interés cultural, sean calificados o inventariados, los añadidos degradantes y a sociedades gestoras de centros históricos, tanto para subvencionar intervenciones no rentables como para la aplicación del registro de solares. Pero no sólo a ello.

En lo que a las Diputaciones Forales se refiere hay que señalar que cada una de ellas diseña no sólo su propia política, sino que incluso determina el modo de gestionarla. De

donde resultan tres modelos diferentes, aunque no contrapuestos.

La Diputación de Álava gestiona los recursos para la restauración a través del Departamento de Urbanismo, mientras que las de Bizkaia y Guipúzcoa lo hacen por medio del propio Departamento de Cultura. Con la importante salvedad de que la Diputación de Guipúzcoa tiene establecido, por su parte, también un sistema de gestión de su propio 1% Cultural.

Por lo demás, y aunque no figura en los presupuestos, conviene señalar que cuando se acuerdan ciertos beneficios fiscales de hecho se está renunciando a ingresos y eso es lo que sucede con medidas como las destinadas a considerar actividades prioritarias a las intervenciones en patrimonio calificado que se establecen en Bizkaia.

Y además, como sucede en otros lugares, estas administraciones tratan de lograr recursos procedentes de los distintos pro-

tura como deber y atribución esencial del Estado, el apartado finaliza con una segunda proposición de gran trascendencia que sí reproducimos ahora:

“...y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

Estamos ante una asignación competencial que encomienda al Estado “facilitar” la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, pero que a su vez no deja a éstas en situación de destinatario pasivo de esa acción estatal sino que las erige en contraparte necesaria -“de acuerdo con ellas”- de dicha competencia.

Sería un error no ver también en este caso en el precepto constitucional algo más que una fría regla del taylorismo constitucional para el reparto de tareas entre los sujetos integrantes del Estado compuesto. De nuevo en este caso hay un trasfondo que hemos de descubrir, intentando ver aquí también el otro lado del espejo. Y el secreto que encierra el texto del artículo 149.2 CE no es otro que el de sentar las bases de un proyecto cultural de gran calado para el modelo de pluralismo cultural de nuestro Estado. Sabido que la Constitución adopta como prius la diversidad cultural de España (en tanto reconoce en la existencia de un agregado complejo e imbricado de expresiones culturales, principalmente las culturas de los pueblos de España y la cultura común), sin embargo no se propone exclusivamente como objetivo el reconocimiento de dicha realidad plural, sino que pretende ir más allá afianzándola como un sistema de pluralismo o, lo que es lo mismo, dotándola de un sistema de garantías institucionales, territoriales y público subjetivas. Pues bien, entre las medidas para la articulación de dicho sistema de pluralismo cultural la Constitución ha realizado una opción por la comuni-

cación cultural, id est, por el encuentro, el diálogo y la interacción cultural como responsabilidad de los poderes públicos. El artículo 149.2 CE se preocupa por la evolución futura de ese agregado de culturas como un sistema armónico y convergente y, ante la entropía de la cultura común y la debilidad de las expresiones culturales territoriales que pudiera derivarse de un desarrollo solitario, toma postura advirtiendo la necesidad del diálogo e intercambio cultural llamando conjuntamente al Estado y a las Comunidades Autónomas a su promoción. Esta cláusula de “nucleación democrática hacia el futuro de la cultura común” –como la hemos llamado en otro lugar³, y a la vez de afianzamiento de las culturas territoriales, descansa sobre dos pilares: 1) el presupuesto de base es la concepción de la diversidad cultural española como un conjunto de culturas imbricado y vocado a la colaboración y la coexistencia voluntaria para las que la comunicación e interacción son fundamentales de cara a la futura recreación de la cultura común y la integración cultural (el propio Tribunal Constitucional, STC 17/1991, se ha referido incidentalmente al procedimiento del artículo 149.2 CE como “modo de contribución a la cultura común”); 2) los poderes públicos representativos en tanto entes de civilización y de cohesión social que son tienen un deber inexcusable de impulsar ese encuentro, por más que no sea una tarea exclusiva de ellos (así que se hable de “facilitar”, lo que hace presuponer que se trata de algo que no es exclusivo de ellos), mediante una acción de colaboración democrática entre el Estado y las Comunidades Autónomas (de ello que introduzca la exigencia “de acuerdo con ellas”), es decir, entre los entes públicos representativos de dichas expresiones culturales.

Sin embargo, este sugestivo programa constitucional ofrece un balance pobre tanto en su desarrollo legislativo como jurisprudencial. Legislativamente, la invocación de la comunicación cul-

gramas europeos, con éxito desigual. No obstante, la regla general es que los recursos de tal procedencia van a engrosar la caja general sin ser presupuestariamente segregados.

En cuanto a la actividad propiamente dicha, los tres casos, y como no puede ser de otra manera dada la naturaleza de la cuestión abordada, diseñan dos tipos de actuaciones, las que se pueden definir como propias -sean sobre patrimonio de titularidad foral, como aquellas que afectando a bienes privados son restauradas directamente por la Diputación, por un lado, y por el otro, las obras subvencionadas, que pueden ser de titularidad institucional sean Ayuntamientos o Iglesias- y de titularidad particular. Es decir: inversiones y subvenciones.

Es cierto que no es frecuente restaurar directamente patrimonio privado; entre otras razones porque algunas intervenciones lo impiden alegando que toda inversión pública debe tener su

correlato patrimonial, lo que es prácticamente imposible en un bien de titularidad ajena, pero en el territorio alavés se recurre, en algún caso, a dicha vía.

El concepto de patrimonio propio genera algunas veces confusiones, pues hay algunas intervenciones que siendo en patrimonio propio lo son pero con destino a otros equipamientos culturales, por lo común museos o centros culturales. A pesar de ello es cierto que se trata de restauraciones y se contabilizan en su fase de obras como tales y en la de adaptación a la finalidad como museos o equipamientos.

En los ejercicios 2001, 2002 y 2003¹ se han destinado en cada uno de ellos a la restauración de inmuebles de valor histórico y titularidad Foral por parte de las tres Diputaciones respectivamente 3.373.030€, 2.216.760€ y 1.067.483€, con la particularidad de que con cargo a esta partida se están haciendo las importantes obras de rehabilitación del convento de Santa Te-

tural se ha convertido más en retórica amable que en un objetivo congruente con la importancia que la Constitución española ha querido otorgar a la comunicación cultural. Por otro lado, el Tribunal Constitucional tampoco ha realizado aportaciones de relieve de cara a la valoración de esta cláusula.

El desarrollo legislativo y jurisprudencial del sistema competencial sobre el patrimonio cultural

¿Cuál ha sido la efectividad, el desarrollo legislativo y el grado de comprensión constitucional de este marco competencial?

Sería injusto no empezar reconociendo el gran impulso y los beneficios que ha traído, para la protección del patrimonio cultural, la irrupción de las Comunidades Autónomas en el escenario. Sin duda, en la historia de la protección del patrimonio cultural hay un antes y un después de la incorporación activa de las Comunidades Autónomas, aunque esta valoración no puede ser una invitación a la autocomplacencia ni ocultar los graves problemas, que los hay y muchos, que sigue teniendo la conservación del patrimonio en España.

Ciñéndonos al ámbito de lo jurídico tampoco todo son luces, pues el sector presenta un creciente desorden normativo debido a los modelos de desarrollo legislativo que han seguido el Estado y las Comunidades Autónomas. ¿Qué han hecho uno y otras? El Estado aprobar una ley general en la materia, la Ley 16/1985, de 26 de junio, que deja escaso espacio a la legislación autonómica. Las Comunidades Autónomas reaccionar dictando leyes -hasta el momento catorce- que, no obstante sus di-

ferencias, propenden a ser asimismo leyes generales que desplazan la ley estatal. Y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional también ha contribuido a este desorden con una doctrina, de la que es su hito más importante la STC 17/1991, de 31 de enero, no tan discutible por sus conclusiones como por las justificaciones “componedoras” –valga señalar la opción por una “sentencia interpretativa” tomada por el alto órgano constitucional- que no ayudan a clarificar el panorama.

Una propuesta distinta de reparto competencial

Podría concebirse otro desarrollo, a nuestro juicio más acorde con el texto constitucional, del sistema competencial del patrimonio cultural y de la cultura. Una ley estatal básica en la materia es imprescindible y constitucionalmente obligada, pero por argumentos, en parte, distintos de los empleados por el Tribunal Constitucional; y, por otra parte, la intervención legislativa autonómica es también constitucionalmente legítima en tanto legislación complementaria y desarrollo.

Es cierto que el artículo 149.1.28 CE es un título que ocupa un lugar importante en las competencias del Estado. Pero hay otros títulos de peso decisivo en la configuración legislativa de la materia que pueden amparar por sí solos una ley general en la materia, por más que este último precepto confiera al Estado una potencial competencia legislativa en relación con el "servicio" de la cultura. Probablemente el error, a la hora de justificar la ley estatal, ha estado en que ni el artículo 149.1.28 CE ni el artículo 149.2 CE pueden amparar por sí solos una ley general en la materia. El concepto de “defensa” justifica, sin

resa en San Sebastián, obras que se calcula finalizarán en el ejercicio 2005.

Las partidas subvencionales, mucho más importantes, han evolucionado, los mismos años en 8.387.015€, 8.670.315€ y 10.043.859€. En este caso, la empresa Arabarri que gestiona los centros históricos alaveses ha recibido 6.217.223€ y el proyecto de restauración de la Catedral de Vitoria 2.632.431€. Es decir, el 32,65%.

De ello se deriva que, sumadas las partidas ya señaladas que el gobierno destina del 1%, suponen 12.361.411€, 11.512.373€ y 12.202.931€ respectivamente, cifras que tienen un reparto desigual, pues de ellas corresponden un 24,4% a Bizkaia, un 34,4% a Guipúzcoa y un 40,67% a Álava.

Evidentemente estas cifras se prestan a un análisis comparativo escaso dado que ni la magnitud y características del patri-

monio son iguales en todas partes, ni la carga fiscal que en cada caso se soporta es igual. Al respecto baste considerar que el gasto medio anual per-capita del ciudadano de la comunidad autónoma estos tres años en materia de restauración del patrimonio ascendió a 5,76€.

Con todo y considerando que las partidas subvencionales representan más del 80% hay que valorar su capacidad de inducir un gasto privado proporcional. Al respecto baste considerar que en Bizkaia las ayudas a particulares no pueden superar el 25% del costo de la obra.

¹ Para valorar adecuadamente estas cifras hay que recordar que tanto en Bizkaia como en Guipúzcoa en los ejercicios 2002 y 2003 se ha funcionado con presupuesto prorrogado.