

046 - 047

## Debate e Investigación

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

PH48 - Abril 2004

de vista y ampliamente comentada en otras páginas de este número. Nos limitaremos a resumir su contenido autonómico, que es lo más predominante. Para la sentencia:

- > Los bienes del Patrimonio Histórico forman parte de la cultura de un país y, por ello, del genérico concepto constitucional de "cultura" en el que es posible hallar fundamento para una competencia estatal más amplia y a ello obedece el contenido del artículo 149.2 de la Constitución (F. J. 2).
- > Existe una competencia concurrente del Estado y de las Comunidades Autónomas en donde corresponde al Estado la preservación del patrimonio cultural común. Y la integración de la competencia del Patrimonio Histórico en la más general de cultura es la que permite que el Estado dicte la Ley del patrimonio Histórico además de las materias exigidas por el artículo 149.1.28 (F. J. 3).
- > Pero todo esto no permite extender indebidamente la competencia estatal que está limitada por las competencias estatutarias (F. J. 3).
- > Estado y Comunidades Autónomas tienen competencias concurrentes en la difusión internacional del conocimiento del Patrimonio Histórico, si bien en virtud de títulos diferentes (F. J. 6).
- > La noción constitucional de expropiación no debe quedar limitada a su estricto significado gramatical pues limitaría la competencia del Estado a los estrictos ataques físicos y ha de entenderse como un plus de protección respecto de bienes de características especiales y que van destinadas a evitar el incumplimiento de sus funciones como bienes portadores de valores de interés general (F. J. 7).
- > En la medida en que la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder a las Comunidades Autónomas la competencia para emitir la declaración formal de los Bienes de Interés Cultural y el artículo 9.1 sólo es constitucional si se entiende referido a los bienes sobre los que el Estado es competente (F. J. 10).

- > El artículo 49.5º no excluye la competencia autonómica para declarar los bienes que tienen la consideración de bienes del patrimonio Documental (F. J. 11).
- > Los registros e inventarios estatales previstos en la Ley no otorgan por sí solos una competencia al Estado (F. J. 12).

Estas ideas, junto a otras que no tenemos tiempo de señalar, constituyen el contenido de la sentencia, que tuvo dos efectos esenciales. Por un lado, relegislar en materia de declaraciones de Bienes de Interés Cultural y de bienes del Patrimonio Documental hasta el extremo de limitar a casos muy específicos la competencia estatal. En segundo lugar, consolidar la idea de la concurrencia estatal y autonómica en materia de bienes del Patrimonio Histórico. La sentencia restableció las competencias autonómicas que la Ley había negado innecesariamente si bien hay que reconocer que no previó adecuadamente una competencia residual que habría sido necesariamente conservar, con muchas cautelas, al Estado.

Después de esta sentencia, el Tribunal Constitucional volvió a tocar temas competenciales una sola vez: en la sentencia 109/1996, de 13 de junio<sup>15</sup>, si bien el Patrimonio Histórico, sin alcance competencial, fue objeto de otra importante sentencia, la 181/1998, de 17 de septiembre<sup>16</sup>. La sentencia 109/1996, de 13 de junio, zanjó un conflicto de competencia promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a una Orden del Ministro de Cultura de 10 de julio de 1989 sobre subvenciones y ayudas económicas a Museos, competencia que la sentencia atribuyó a la Comunidad Autónoma de Cataluña. En este caso el Tribunal empezó estableciendo que al tratarse de Museos que no eran de titularidad estatal, la materia sobre la que recaían las subvenciones correspondía a la Comunidad Autónoma recurrente. Dicho esto, la sentencia recordó que, ello no

## Opinión del lector

### La descentralización y los ciudadanos

Antonio Bellido Blanco  
Museo de Valladolid

El traspaso de competencias en materia de cultura a las Comunidades Autónomas se produjo hace ya un par de décadas. Ha pasado bastante tiempo. Casi el mismo que desde la promulgación de la Ley 16/1985 de PHE, que en su preámbulo destacaba cómo el aprecio de los ciudadanos hacia el patrimonio histórico es lo que determina su valor y su disfrute. Los años transcurridos han ido dejando un buen número de leyes sobre el patrimonio cultural, pero aún cabe preguntarse si la

multiplicación de los recursos ha servido para llegar a las personas corrientes y aumentar su sensibilidad. Todas las normas, tanto estatales como autonómicas, mantienen unas pautas muy similares. La regulación que proponen se define en unas pocas líneas básicas:

1. Fórmulas de protección del patrimonio: declaraciones de BIC y otras categorías de bienes protegidos y elaboración de inventarios.
2. Medidas económicas para fomentar la investigación y también la protección y la conservación entre propietarios e inversores.
3. Actuaciones de conservación y tutela: museos, bibliotecas y archivos y arqueología de gestión.
4. Órganos consultivos e instituciones técnicas.

En general se percibe en estos puntos un relativo alejamiento de los ciudadanos, que a lo sumo tendrán contacto con museos y bibliotecas. Las programaciones de las Administraciones estatal y autonómicas rara vez inciden en los ciudadanos de forma que

obstante, el artículo 149.2 de la Constitución permitía al Estado llevar actuaciones relacionadas con estos Museos no estatales porque la competencia genérica sobre cultura no , puede ser desplazada sobre la específica de Museos. Pero, concluía el Tribunal, tampoco la competencia sobre cultura puede convertirse en un título universal que permita toda clase de actuaciones estatales pues hay muchas materias que en el bloque de constitucionalidad tienen un contenido cultural: la competencia sobre cultura no permite al Estado realizar indistintamente las mismas actividades normativas y de ejecución que las Comunidades Autónomas. La aplicación de estas nociones y la propia doctrina del Tribunal sobre subvenciones llevó a la sentencia a la conclusión de que el Estado, ex artículo 149.2, puede consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales del Estado a favor de los Museos de titularidad autonómica especificando de forma global su afectación o destino pero sin reservarse competencias de gestión.

Ésta es la jurisprudencia constitucional en materia de competencias sobre Patrimonio Histórico. No es amplia pero la sentencia 17/1991, de 31 de julio, tiene por sí sola valor legislativo de modo que llena todo el campo normativo del período.

### La legislación autonómica

Si antes de febrero de 1991 señalábamos dos Leyes autonómicas generales, las de Castilla-La Mancha y del País Vasco, este período va a conocer la eclosión de la legislación autonómica general sin renunciar a las de carácter sectorial. Más que señalar las Leyes que se aprobaron apuntemos las Comunidades Autónomas que aún hoy no han aprobado Leyes generales: La Rioja, la Región de Murcia y la Comunidad Foral de Navarra. Salvo estos tres territorios, todos los restantes han ido aprobando sus Leyes generales: desde la Ley 1/1991, de 3 de julio, del

Patrimonio Histórico de Andalucía, que fue la primera del período, hasta la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, que ha sido la última en aprobarse, doce Leyes autonómicas de régimen general del Patrimonio Histórico han transformado totalmente el panorama del Derecho español de los bienes culturales.

Además, no han dejado de aprobarse Leyes sectoriales cuya enumeración se haría larga<sup>17</sup> aunque conviene destacar que sólo la Comunidad Foral de Navarra carece de normas de rango legislativo.

Esta proliferación obliga a replantearse el papel que hoy debe desempeñar la Ley estatal, acentuando el cumplimiento de sus estrictas competencias constitucionales pues la gestión ordinaria de las políticas públicas de protección y de difusión de los bienes culturales ha sido objeto de esta amplísima regulación jurídica. En todo caso, hoy por hoy el Derecho del Patrimonio Histórico Español es una de las ramas más frondosas del ordenamiento.

### La nueva -y rica- producción doctrinal

Apuntábamos más arriba que la tesis doctoral de la profesora Barrero Rodríguez abrió el ciclo de las tesis doctorales que con gran rigor y extensión han dado, en pocos años, un importantísimo impulso al Derecho del Patrimonio Histórico, impulso al que quizá contribuyó la creación del anuario Patrimonio Cultural y Derecho cuyo primer número apareció en 1997. Debemos señalar las dos grandes tesis del período. En primer lugar se publicó El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural de la profesora María del Rosario Alonso Ibáñez (Ed. Civitas-Universidad de Oviedo, Madrid, 1992) que tenía el mérito de estudiar la posición de la Ley estatal como norma delimitadora de competencias así como su fundamento constitucional, un capítulo de gran valor

éstos sean capaces de apreciarlo. Donde más llega a notarlo el ciudadano es en aquello que le sirve para su tiempo de ocio, como la creación de infraestructuras y recursos turísticos. Y dentro de este apartado de servicios, su papel queda reducido al de un mero usuario, con escasa capacidad de intervención.

Para encontrar el contacto cercano con la calle hay que descender a un nivel inferior. La mayor proximidad se alcanza en las administraciones locales. Por un lado trabajan en la organización de espectáculos (teatro, cine, danza, música...) y en el montaje de museos y exposiciones más vinculados por su temática a cada ciudad o pueblo. También tienen un papel muy relevante en la protección del patrimonio a través de las intervenciones urbanísticas.

Los proyectos locales pueden atender con mayor acierto y rapidez las demandas de la gente. Del mismo modo, en el caso de que se alejen de las inquietudes y deseos populares, lo notarán mucho antes y, dados sus limitados recursos económicos,

podrá llegar el caso en que el fracaso les obligue a cambiar sus objetivos o a desistir de sus planes.

Otro estadio más básico de intervención ciudadana viene dado por el asociacionismo. La iniciativa de unos pocos individuos puede servir para implicar a sectores más amplios de la sociedad. Desde esta plataforma se plantean iniciativas de todo tipo relacionadas con la protección del Patrimonio Cultural, su promoción y la divulgación de sus valores, actuando a través de inversiones económicas y de trabajo, movilizaciones (manifestaciones, escritos, boicots, recogida de firmas...) y publicaciones y actos públicos.

La realidad es que todavía la descentralización ha alcanzado poco a estos niveles inferiores. Falta proteger y desarrollar todas las posibilidades, delegar responsabilidades, crear órganos de participación y, al mismo tiempo, oportunos sistemas de control. Todavía los ciudadanos no han encontrado los cauces para dejar oír su voz en los temas que atañen al Patrimonio Cultural y que sea tenida en consideración.