

# La organización administrativa de las Bellas Artes

Unas reflexiones de futuro

M.<sup>a</sup> CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

## I. ALGUNAS DE LAS RAZONES QUE AVALAN LA IMPORTANCIA DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS BIENES CULTURALES; ALGUNAS CLAVES DESDE LAS QUE CONFIGURAR UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LOS BIENES CULTURALES

**P**OCOS pueden negar la importancia de la organización administrativa que sirve de soporte a la acción pública de tutela de los bienes culturales. Una cuestión, ciertamente, poco tratada en la generalidad de los estudios que sobre el Patrimonio Histórico se han sucedido en los últimos años, pero no, por ello, de menor trascendencia<sup>1</sup>. En el diseño que de una estructura administrativa se haga descansa, en efecto, gran parte del éxito o fracaso de cualquier actuación pública en el ámbito que sea. Este general valor de la organización administrativa, esencial vínculo de comunicación entre el Estado y la sociedad,

*Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla*

<sup>1</sup> Otros aspectos —el concepto y el régimen jurídico del Patrimonio Histórico, básicamente— han acaparado la atención de los estudios dedicados al tema tras la promulgación de la Constitución. Cabe en este sentido destacar, por orden cronológico, las siguientes monografías: C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico* (Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1990); M. R. ALONSO IBÁÑEZ, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural* (Ed. Civitas-Universidad de Oviedo, 1991); J. M. ALEGRE AVILA, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico. (Configuración dogmática de la Propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio)*. (Ed. Ministerio de Cultura, 1994).

adquiere, además, singular relevancia en el ámbito de los bienes culturales en donde un amplio y heterogéneo conjunto de factores vienen a convertirla en un elemento verdaderamente capital de la política cultural de nuestro tiempo. Las propias características de un sector normativo vertebrado a partir de conceptos jurídicos indeterminados; la heterogeneidad de los bienes que se integran en el Patrimonio Histórico, una diversidad incompatible con un tratamiento normativo uniforme, presupuesto, a su vez, de singularidades propias en el seno de la Administración pública que lo aplica y la multiplicidad de competencias que en este ámbito convergen constituyen algunos de ellos. A su examen nos referimos a continuación como base de un análisis que, a pesar de su interés, ha de prescindir del importante proceso de formación de nuestra Administración Artística, en su ya larga historia, así como de la descripción exhaustiva del conjunto de órganos que tanto en el nivel estatal como autonómico tienen hoy conferidas las competencias sobre los bienes del Patrimonio cultural. En la actualidad, el centro de atención —sin menosprecio, obviamente, de los aspectos anteriores— parece haberse desplazado a otros puntos, tradicionalmente significativos, pero, hoy, verdaderamente capitales: de una parte, las fórmulas al servicio de una colaboración interadministrativa absolutamente indispensable en relación con la gestión de los bienes culturales; de otra, la integración de profesionales en esta rama de la Administración, tan distinta, como es notorio, de otros sectores de la función pública y en donde su actuación viene a depender, casi por entero, del juicio técnico de una amplia gama de especialistas procedentes de los más variados campos del saber.

Descendamos, pues, al comentario de esas causas que hacen obligada la reflexión sobre la organización administrativa de los bienes culturales. Sirvan, por lo demás, estas líneas como simples aportaciones personales a un deseable debate de más amplio alcance sobre tan relevante cuestión.

### 1. La concurrencia de competencias sobre el Patrimonio Histórico, auténtico elemento determinante del modelo organizativo elegido

El importante proceso de dispersión del poder que en España se opera con la Constitución de 1978, iba a hacer, en éste como en tantos otros ámbitos, absolutamente inevitable la reforma del viejo Derecho histórico-artístico y de la Administración que lo aplicaba. La distribución constitucional de competencias se convierte así en punto de partida inexcusable ante cualquier análisis que de la organización administrativa quiera efectuarse. Un presupuesto previo especialmente necesario, además, en este ámbito de los bienes culturales, por cuanto, a pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación del texto constitucional y, no obstante el fallo del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Patrimonio Histórico del Estado de 25 de junio de 1985 (LPHE), no son pocos los aspectos precisados, aún, de una aclaración

definitiva; aspectos de los que, en última instancia, vendrá a depender el diseño último de la estructura administrativa por el que se opte.

En orden a la delimitación de las competencias sobre el Patrimonio Histórico resulta de todo punto precisa la distinción entre el que pudiera calificarse de régimen común de los bienes culturales y el propio o característico de aquellas partes del mismo dotadas de singularidad propia; más concretamente, las denominadas Instituciones del Patrimonio Histórico: los museos, archivos y bibliotecas.

#### 1.1 *La distribución general de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el Patrimonio Histórico*

En su interpretación del artículo 149.1.28 de la Constitución por el que se otorgan al Estado las competencias en defensa frente a la exportación y la expoliación de los bienes del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico, la LPHE sentaría un principio de separación competencial en cuya virtud se conferiría de forma exclusiva a la Administración estatal la competencia para la integración de bienes en el citado Patrimonio, en tanto que a las Comunidades Autónomas se reservaba con carácter general la aplicación de su régimen de protección jurídica. Planteados por varias Comunidades Autónomas recursos de inconstitucionalidad contra la Ley<sup>2</sup>, el Tribunal Constitucional, con su fallo interpretativo vertido en la sentencia 17/1991, de 31 de enero, brindaría una lectura de la LPHE no del todo coincidente con la que, en principio, parecía desprenderse de sus términos literales. Su recordatorio aquí ha de considerarse, desde luego, conveniente para la exposición del diseño, problemas y necesidades de la organización administrativa de los bienes culturales.

En relación, en primer término, a la determinación de las competencias para la declaración de bienes culturales, ha de señalarse que la LPHE conocía dos procedimientos de inclusión de bienes en el Patrimonio Histórico: la declaración de interés cultural para todos los bienes inmuebles y los muebles más relevantes desde el punto de vista de su conservación y la inscripción en el inventario general, categoría reservada a aquellos bienes muebles que, siendo merecedores de protección jurídica, no alcancen, sin embargo, ese valor que los haría acreedores de pasar a engrosar la primera de esas categorías. Pues bien, en relación con ambos procedimientos de declaración la norma en cuestión establecía una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en cuya virtud se conferiría a estas últimas la incoación y tramitación de los respectivos procedimientos, reservándose al Gobierno de la nación su resolución. Dicho sistema, consagrado en los artículos 9 y 26 de la norma, sería objeto de impugnación por parte de algunas Comunidades Autónomas que, desde su interpreta-

<sup>2</sup> Se trataba concretamente de las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia.

ción de los términos constitucionales, consideraban que suya había de ser la potestad para la declaración de bienes históricos.

Así planteado el debate, el Tribunal Constitucional salvaría, en primer término, la constitucionalidad del controvertido artículo 9 de la Ley de 1985 —atribución al Gobierno de la nación de la competencia para la calificación de bienes de interés cultural— siempre que sea interpretado como no excluyente de posibles declaraciones efectuadas por las Comunidades Autónomas.

«En conclusión —afirma el Tribunal— el inciso final del artículo 9.1 (“Declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada”) no se ajusta al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende referido solamente a aquellos supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado artículo 6. Pero sería contrario a aquél si se le considerase aplicable en todo caso. Así depurado el precepto de su exceso competencial, ... el resto de sus normas no implican extralimitación y son aplicables a todos los expedientes de declaración tanto los de competencia del Estado como de las Comunidades Autónomas» (fundamento jurídico 10).

El artículo 6 b) se convierte, de esta forma, en la clave de una interpretación constitucional de la Ley. El precepto en cuestión atribuye a la Administración del Estado —excepción a la regla general— la ejecución de la norma «cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español», así como respecto de aquellos bienes «adscritos a los servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional.» En suma, el Tribunal Constitucional vincularía las competencias de declaración de bien de interés cultural y las de ejecución de su régimen jurídico de protección con lo que quiebra de forma flagrante el principio general sustentado por la Ley; principio que partía, precisamente, de una disociación entre ambas facultades en el sentido de conferir al Estado la potestad para la calificación de bienes históricos y a las Comunidades Autónomas la ejecución de su sistema propio de tutela. Tras la referida sentencia, por consecuencia, es competente para la declaración de un bien quien lo sea para la aplicación de su estatuto normativo; esto es, las Comunidades Autónomas con carácter general.

Distinto sería el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con el acto de inclusión en el inventario general de aquellos bienes muebles «no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia»; instrumento previsto en el artículo 26 de la Ley y al que se anuda —al igual que ocurre con la calificación de interés cultural— la aplicación de un régimen de protección propio; de ahí que no pueda concluirse —e importa

señalarlo— que el inventario sea un mero catálogo, a efectos puramente acreditativos, de bienes cuyo estatuto jurídico singular deriva de otras circunstancias. La inscripción de un bien en él constituye, por el contrario, un acto declarativo de su existencia misma, al tiempo que constitutivo de un régimen jurídico propio. Expresado en otros términos, la inclusión en ese inventario opera con un alcance del todo coincidente al de una declaración de interés cultural, de donde puede concluirse, al margen de las imprecisiones y falta de sistemática en las que la LPHE haya podido incurrir en este ámbito, que declaración de interés cultural e inscripción en el inventario general de bienes mueble son dos actos jurídicos de naturaleza similar. No pareció entenderlo así, sin embargo, el Tribunal Constitucional que en relación con el artículo 26 de la Ley va a efectuar una interpretación muy distinta de la realizada sobre la base del artículo 9. Su argumentación, no sólo predicable de ese inventario, sino también de otros instrumentos previstos en la norma —éstos sí con efectos puramente acreditativos de la existencia del bien histórico: el registro general de bienes culturales, el censo del patrimonio documental y el catálogo del patrimonio bibliográfico—, se desarrollaría en los siguientes términos:

«Tales registros, catálogos o censos, en la medida en que se constituyen como el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en defensa del Patrimonio Histórico español constitucionalmente asignadas al Estado ... no le agregan competencia alguna ni privan de ellas a las Comunidades, ni pueden ser considerados contrarios a la Constitución. Su necesaria existencia no implica, pues, negar la posibilidad de que se creen los instrumentos equivalentes en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia ... Por otra parte, la propia naturaleza de los bienes a los que esas medidas generales de constancia, identificación formal y publicidad se refieren ... determinan también la competencia constitucional del Estado en cuanto la formación, publicidad y control unificado no sólo serán exigencia previa para la defensa específica de esos bienes, sino, sobre todo, porque es de ese modo como su contribución a la cultura general se muestra organizada y con alcance general, justificando así la competencia de aquél para “facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas” (art. 149.2)» (fundamento jurídico 12).

En suma, ante dos actos —declaración de interés cultural e inclusión en el inventario— de naturaleza coincidente en cuanto a sus efectos jurídicos, el Tribunal se serviría, a la hora de salvar su constitucionalidad, de argumentos distintos de los que iban a derivar resultados igualmente diferentes. En el primer caso, se reducirían considerablemente las posibilidades de declaración de interés cultural conferidas por el artículo 9.1 de la

Ley a la Administración del Estado; en el segundo, se dejarían intactas, por el contrario, las de inscripción de bienes en el citado inventario. Y no deja de resultar en este sentido paradójico que para el Tribunal Constitucional el Gobierno de la nación haya de ostentar facultades más amplias en relación precisamente con aquellos bienes «menos relevantes». Tal solución es, quizá, la consecuencia de un error de partida: el de haber hecho equiparables los efectos del inventario general con los de instrumentos tales como el registro de bienes culturales —documento, éste sí, puramente acreditativo de los bienes de esta naturaleza— cuando una y otra institución poseen realmente consecuencias jurídicas muy diferentes. Este pronunciamiento del Tribunal Constitucional no fue obstáculo, sin embargo, para que el Gobierno, en el Real Decreto 64/1994 por el que se adecúa el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo de la LPHE a los dictados del máximo órgano constitucional, haya aplicado a la integración de bienes muebles en el inventario general los mismos criterios de reparto competencial que rigen la declaración de bienes de interés cultural. Y así en su artículo 2.16 reduce también las facultades del Estado en este sentido a aquellos bienes que se encuentren adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional, declarando paralelamente de la competencia autonómica la citada integración en los restantes casos; he aquí la mejor prueba del error en el que el Tribunal Constitucional había incurrido. Queda no obstante en pie la duda —como ya señalara A. Pérez de Armiñán— «acerca de la posibilidad de utilizar, como medida de defensa contra la expoliación de un bien o de un conjunto de bienes, su declaración de interés cultural por parte de la Administración del Estado, si se hubiere desatendido el requerimiento correspondiente por parte de la Comunidad Autónoma competente». Una cuestión, ciertamente decisiva, como el autor destaca, y merecedora, sin duda, de un más amplio estudio, distinto del que aquí se aborda<sup>3</sup>.

En conclusión, tras la STC 17/1991 puede afirmarse con toda rotundidad que la declaración de bienes históricos constituye con carácter general una competencia de las Comunidades Autónomas a excepción de aquellos supuestos en los que recae sobre bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que forman parte del Patrimonio Nacional. A partir de este pronunciamiento constitucional cabe constatar situaciones diferentes en las distintas Comunidades Autónomas. Pueden, en primer término, aislarse —son las más, hasta ahora— aquellas que en aplicación de la LPHE declaran bienes culturales y aplican su régimen de protección jurídica; en segundo lugar, las que —caso único, hasta la fecha, de Castilla-La Mancha<sup>4</sup>— legislen sobre la materia completando y

<sup>3</sup> Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Copia mecanografiada, p. 29.

<sup>4</sup> Ley 4/1990, de 30 de mayo.

desarrollando el régimen previsto en la LPHE; por último, las del País Vasco<sup>5</sup>, Andalucía<sup>6</sup>, Cataluña<sup>7</sup> y Galicia<sup>8</sup>, cuyas Leyes crean, a la par que complementan el estatuto de los bienes culturales previsto en la norma estatal, categorías y regímenes jurídicos de protección propios.

En definitiva, las Comunidades Autónomas no sólo han entendido de su competencia la facultad de declaración de bienes históricos, sino también la creación de categorías propias junto a las ya existentes en aplicación de la LPHE, una opción objeto de amplio debate en nuestros días y sobre la que convendría meditar ampliamente, toda vez, además, que la vía de inclusión en el Patrimonio Histórico que para cada bien se elija comporta su sujeción a un régimen jurídico que no tiene por qué ser coincidente en todos los casos. Planteado en otros términos, ¿ha de estimarse conveniente, en última instancia, un modelo, como el hoy imperante, en el que puede resultar que un bien de similares características cuente en una Comunidad Autónoma, como puede ser la de Castilla y León, con una declaración de interés cultural en tanto que en Andalucía o Cataluña su integración en el Patrimonio Histórico se haya producido a través de alguna de sus propias categorías?; ¿ha de reputarse, en sí mismo, idóneo un sistema en el que los criterios de articulación entre las diversas categorías creadas resultan distintos, por ejemplo, en Galicia o en el País Vasco? Expresado en clave positiva, ¿no sería conveniente avanzar en la búsqueda de criterios uniformes de integración de bienes en el Patrimonio Histórico? Queden simplemente aquí apuntados algunos de los aspectos más relevantes de la que, sin duda, ha de considerarse una de las cuestiones claves del Derecho sobre los bienes culturales en nuestro tiempo.

La aplicación, en segundo término, del régimen jurídico de protección de los bienes históricos resulta con carácter general de la competencia de

<sup>5</sup> La Ley vasca 7/1990, de 3 de julio, distingue entre bienes culturales calificados y bienes inventariados. Los primeros, artículo 10, «aquellos cuya protección es de interés público por su relevancia o singular valor y así sea acordado específicamente»; los segundos, artículo 16, aquellos que «sin gozar de la relevancia o poseer los valores contemplados en el artículo 10 de la presente Ley, constituyen, sin embargo, elementos integrantes del Patrimonio cultural vasco...».

<sup>6</sup> El artículo 6 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía crea el Catálogo General del Patrimonio Histórico como «instrumento para la salvaguarda de los bienes en él inscritos, la consulta y divulgación del mismo».

<sup>7</sup> Esta Comunidad Autónoma diferencia en su Ley 9/1993, de 30 de setiembre, tres categorías distintas dentro del Patrimonio cultural catalán: los bienes culturales de interés nacional, categoría reservada, en aplicación del artículo 7, para los bienes muebles o inmuebles más relevantes del Patrimonio cultural catalán; los bienes catalogados, aquellos, artículo 15, que «pese a su significación e importancia no cumplan las condiciones propias de los bienes culturales de interés nacional»; por último, «los bienes muebles o inmuebles que, pese a no haber sido objeto de declaración ni de catalogación, reúnen los valores descritos en el artículo 1».

<sup>8</sup> La Ley del Patrimonio cultural de Galicia, Ley 8/1995, de 30 de octubre, distingue entre bienes de interés cultural —«los bienes muebles, inmuebles e inmateriales más destacados del Patrimonio cultural de Galicia»—; bienes catalogados —los que «sin llegar a ser declarados de interés cultural, posean especial singularidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.3 de la presente Ley»— y bienes del inventario general. Un inventario en el que, además de los bienes de interés cultural y de los catalogados, se integran «todos aquellos otros a que hace referencia el artículo 1.3 de la presente Ley y que, sin estar incluidos entre los anteriores, merezcan ser conservados».

las Comunidades Autónomas a excepción de aquellas que el Estado, artículo 149.1.18 de la CE, detenta en defensa frente a la exportación y la expoliación. En verdad, constituye esta última la más controvertida de las facultades estatales sobre el Patrimonio Cultural. Definida en el artículo 4 de la LPHE como «toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o algunos de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social», faculta al Estado, artículo 6.b) de la misma norma, para intervenir en defensa «de los bienes que integran el Patrimonio Histórico» y le confiere competencia para, en cualquier momento, poder interesar «del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes para evitar la expoliación». «Si se desatendiera el requerimiento —continúa el precepto—, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección tanto legal como técnica del bien expoliado». La ambigüedad del concepto y la amplitud de las competencias conferidas al Estado constituirían los motivos fundamentales de las alegaciones de inconstitucionalidad que contra el artículo en cuestión formularan varias Comunidades Autónomas. En estos términos respondería el Tribunal Constitucional a tan importante cuestión:

«... Pero algún mayor alcance habrá que atribuir al término que delimita, en el artículo 149.1.28, la competencia para la defensa contra la expoliación ... La utilización del concepto en defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza en cuanto portadores de valores de interés general necesitados ... de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca.

Cuestión distinta es la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que exceden de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en su significado finalista: su función social es determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico propio y no por otro arbitrariamente asignado, aunque sea análogo. Una hipotética invasión competencial no vendría así dada por la utilización en el precepto legal de la expresión «perturbe el cumplimiento de su función social», sino por una aplicación extensiva en cada caso, y es allí donde cabría remediarla. El precepto no resulta pues con-

trario a la Constitución según el sentido que se indica, y tanto menos cuanto que, en la parte no impugnada, respeta la acción protectora de las Comunidades Autónomas, a las que en primer lugar estimula, para autorizar la actuación de la Administración del Estado sólo en defecto de la de aquellas.» (fundamento jurídico 7.º de la STC 17/1991).

En definitiva, el Estado goza de la competencia para garantizar «el sentido finalista de los bienes»; «impedir que se perturbe el cumplimiento de su función social», de donde eventualmente pueden derivar un conjunto de medidas de imposible concreción *a priori* y cuya legitimidad, en última instancia, habrá de ser juzgada caso por caso. Otorgado el aprobado constitucional a la Ley, el Real Decreto 64/1994, de modificación parcial del 111/1986, daría regulación al procedimiento conforme al cual puede producirse una eventual intervención del Estado en defensa ante la expoliación de un bien; una intervención —esa constituye, sin duda, su nota más destacada— presidida por un principio de subsidiariedad en la medida en que la actuación estatal sólo resulta legítima cuando la Comunidad Autónoma en la que radique el bien no haya adoptado las medidas de protección necesarias<sup>9</sup>. He aquí, en último término, una importantísima competencia cuyo ejercicio, al día de la fecha, resulta prácticamente inédito.

Menos conflictividad ha acompañado, desde su propio origen, a la exportación, el otro de los grandes títulos constitucionales de atribución de competencias en favor del Estado. Conceptuada por el artículo 5 de la LPHE como «la salida del territorio español de los bienes que integran el Patrimonio Histórico ...», la propia norma declara la competencia de la Administración del Estado, artículo 6 b), «cuando ... resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita». El artículo 5 exige autorización expresa y previa de la citada Administración para que los propietarios o poseedores de bienes de más de cien años de antigüedad y, en todo caso, los de bienes inscritos en el inventario general puedan proceder a su exportación; en tanto que el Real Decreto 1631/1992, de 29 de diciembre, sobre libertad de circulación en la Comunidad Europea, sujeta, igualmente, a tal autorización la exportación de bienes culturales hasta que se adopten las medidas que, respecto de estos bienes, garanticen la libre circulación de mercancías, uno de los principios fundamentales del nuevo orden europeo<sup>10</sup>. A la Administración del Estado, artículo 31, se confiere, por último, el permiso para la salida temporal de

<sup>9</sup> Vid. al respecto el artículo 57 bis del Real Decreto 111/1986.

<sup>10</sup> Un estudio sobre esta cuestión puede encontrarse en L. MARTÍN REBOLLO *Bienes culturales y Comunidad Europea* (Beni culturali e Comunità Europea. Quaderni della Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario. Ed. Giuffrè, 1994, pp. 37 y ss.) y F. LÓPEZ RAMÓN (*La movilidad del Patrimonio Histórico Español en la Comunidad Europea*. REDA núm. 75, 1992, pp. 359 y ss.).

España de los bienes muebles sujetos al régimen previsto en el artículo 5 de la Ley.

Expoliación y exportación constituyen, ciertamente, las dos competencias estatales más importantes sobre el Patrimonio Histórico. No se agota en ellas, sin embargo, el elenco de funciones que a la Administración del Estado confiere la LPHE. El artículo 2.2 declara de su competencia —más adelante insistiremos en ella— «la adopción de las medidas necesarias para facilitar su colaboración con los restantes poderes públicos»<sup>11</sup>; en tanto que el párrafo tercero le atribuye «la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico español ... y el intercambio de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con los organismos internacionales ... Las demás Administraciones competentes colaborarán a estos efectos con la Administración del Estado»<sup>12</sup>. Por su parte, los artículos 12 y 13 le otorga al Estado la competencia para elaborar un Registro general de los bienes de interés cultural en el que se les identifique tanto desde el punto de vista jurídico como artístico<sup>13</sup>; el 18, la autorización del desplazamiento o remoción de los bienes históricos<sup>14</sup> y el 38, por último, el reconocimiento del derecho de tanteo cuando se trate de adquirir bienes muebles para «un Museo, Archivo o Biblioteca de titularidad estatal», así como con carácter general su posible empleo en todas las transmisiones de bienes históricos que se efectúen en el comercio interior y sin perjuicio de su ejercicio por las Comunidades Autónomas<sup>15</sup>.

### 1.2 *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación con los museos, archivos y bibliotecas*

Con ser importantes las ideas antes expuestas, parece claro como el punto crucial del reparto de competencias en materia de Patrimonio Histórico se ubica, hoy, en el ámbito de las denominadas Instituciones del Patrimonio Histórico: los museos, archivos y bibliotecas; base, en la actualidad, de permanente conflicto y foco de constante, y generalmente tensa, atención en los más diversos ámbitos.

El artículo 149.1.28 de la Constitución excluye expresamente de las reglas generales de distribución de competencias que establece para todos los bienes del Patrimonio Histórico a los archivos, museos y bibliotecas y así, tras declarar la general competencia del Estado en «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación», extiende sus facultades a los «museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas».

<sup>11</sup> Impugnado por la Comunidad gallega fue declarado constitucional por la STC 17/1991.

<sup>12</sup> Vid., al respecto, el Fundamento Jurídico 6.º de la STC 17/1991.

<sup>13</sup> Vid. Fundamentos Jurídicos 12 y 13 de la Sentencia 17/1991.

<sup>14</sup> Cuestionada su constitucionalidad fue salvada por la Sentencia 17/1991 (Vid. Fundamento Jurídico 14).

<sup>15</sup> Vid. al respecto, los artículos 40 y siguientes del Real Decreto 111/1986 y el Fundamento Jurídico 18 de la STC 17/1991.

mas». Paralelamente, el artículo 148.1.15 considera de la competencia autonómica los museos y bibliotecas «de interés para la Comunidad Autónoma».

Conviene hacer notar cómo se contraponen en el reparto competencial en esta materia dos criterios de naturaleza bien diferente. En efecto, si para el artículo 149.1.28 de la CE la competencia estatal sobre los museos y archivos viene dada por el dato de la titularidad, para el 148 las competencias autonómicas sobre ellos se determinan desde un criterio muy diferente: el del interés que tales instancias puedan poseer sobre los mismos. Sin entrar en valoraciones sobre la idoneidad de tales criterios, resulta claro que en su aplicación se abre un amplio abanico de dudas interpretativas a las que el Derecho —hecho extraordinariamente grave y criticable— no ha ofrecido respuesta hasta este momento. En un intento sistematizador, tales dudas pudieran, quizá, resumirse en las siguientes cuestiones básicas:

a) En primer término, cabe plantear si la titularidad estatal de los museos, archivos y bibliotecas es susceptible o no de transferencia a las Comunidades Autónomas. Ello resuelto, y si la respuesta fuera positiva, habrá que dilucidar si esa posible traslación puede hacerse sin límites; lo que es lo mismo, respecto de cualquier institución, hoy en manos del Estado, o si, por el contrario, la propia Constitución ofrece reglas conforme a las cuales pueda concluirse que existen museos, bibliotecas y archivos transferibles a la instancia autonómica y otros que, porque así lo quiso el legislador constituyente, necesariamente han de permanecer en manos estatales.

b) En un plano diferente, aunque íntimamente relacionado con el anterior, deberá indagarse sobre si una posible transferencia de titularidad de un museo o archivo ha de producirse necesariamente en relación con colecciones unitariamente consideradas o si, por el contrario, el poder de disposición que, en su caso, pueda corresponder al Estado se hace extensivo, también, a piezas aisladas de esas colecciones.

c) Por último, resulta de todo punto ineludible la fijación precisa de cuál sea el contenido del concepto «gestión» como título de atribución constitucional de competencias a las Comunidades Autónomas sobre los museos, archivos y bibliotecas y, en su caso, cuáles sean las facultades y, también, las responsabilidades que al Estado, por su condición de titular de esas mismas instituciones, les incumben.

La necesaria labor legal de complemento de las reglas constitucionales de distribución de competencias sobre el Patrimonio Histórico —de la que tan certeramente hablara María Rosario Alonso Ibáñez<sup>16</sup>— se encuentra en esta materia por hacer, abriendo un importante conjunto de interrogantes que deberían, pronto, ser aclarados. Entre tanto, quizá pudiera aventurarse una lectura del artículo 149.1.28 de la Constitución que no conduzca nece-

<sup>16</sup> *El Patrimonio histórico. Destino público y valor cultural* ... ob. cit. pp. 81 y ss.

sariamente a una congelación de la realidad existente en 1978, de forma tal que los museos, archivos y bibliotecas que en manos del Estado estaban en el momento de la promulgación del texto constitucional, en manos del Estado tengan que permanecer *sine die*; en otros términos, el precepto en cuestión no puede ser leído como excluyente de una posible transferencia de la titularidad de instituciones, hoy estatales, en favor de las Comunidades Autónomas. Si tal fuera la interpretación correcta, el eje de la cuestión estribará, entonces, en indagar sobre el límite último de ese poder de disposición del Estado y, sobre todo, en cuáles sean los criterios que, en su caso, han de servir a una distinción entre instituciones de titularidad transferible e instituciones de obligada permanencia en manos estatales. En espera de una pronta respuesta normativa, quizá quepa pensar que no existe otro criterio de diferenciación que el del interés de cada instancia en la institución en cuestión, aunque, ciertamente, el artículo 149.1.28 de la Constitución se aparte abiertamente de tal principio de distribución de competencias abogando expresamente por otro distinto cual es el de la titularidad. Ahora bien, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 148.1.15 que circunscribe las competencias autonómicas a los museos, archivos y bibliotecas de interés para la Comunidad Autónoma y, sobre todo, desde lo establecido con carácter general en el artículo 137 del propio texto constitucional en el que la autonomía se reconoce a cada instancia territorial «para la gestión de sus respectivos intereses» pudiera pensarse que es, precisamente, este criterio el llamado a ofrecer la clave de cuándo un museo o archivo puede ser o no transferido a una Comunidad Autónoma<sup>17</sup>. Desde esta perspectiva, la cuestión queda, en definitiva, remitida a un juicio de valor que habrá de ser ponderado en cada caso concreto y cuyo enjuiciamiento último habrá de efectuarse, igualmente, desde las circunstancias particulares ofrecidas por cada supuesto. Si con carácter general no parece necesaria, al día de hoy, una reforma de la LPHE; en el ámbito de los museos, archivos y bibliotecas bien pudiera reflexionarse, sin embargo, sobre la conveniencia de una norma que despeje el conjunto de dudas abiertas en tal sentido por la Constitución. Una correcta gestión en esta materia y reestructuración, en su caso, de la organización administrativa a su servicio pasan ineludiblemente por una exacta clarificación de las competencias que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas detentan sobre estas instituciones.

### 1.3 Las competencias de otras Administraciones. Unión Europea y Municipios

No quedaría cerrado el cuadro de distribución de competencias sobre el Patrimonio Histórico si no se hiciera referencia al trasvase de funciones

<sup>17</sup> Sobre el juego que el criterio del interés despliega con carácter general en la distribución de competencias en materia de Patrimonio Histórico me remito a las consideraciones efectuadas por J. M. ALEGRE (*Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico ...* ob. cit. Vol. II, pp. 641 y ss.).

que tanto en beneficio de una instancia supraestatal: la Unión Europea, como en favor de instancias inferiores: las Corporaciones Locales, se ha producido en los últimos años en nuestro Derecho. En el primer ámbito, resulta obligada la mención al artículo 128 del Tratado de la Unión Europea<sup>18</sup>; en el segundo, a las competencias conferidas a los Municipios. Detengámonos en estas últimas.

Tanto la LPHE como las de las Comunidades Autónomas dictadas hasta la fecha, atribuyen, en conexión con lo establecido por el artículo 25.2 de la Ley Básica de Régimen Local de 1985, competencias a los Municipios sobre los bienes culturales en unos términos que, en líneas generales, no pueden calificarse ciertamente de generosos. El artículo 7 de la norma del Estado se limita, en tal sentido, a proclamar el genérico deber de los Ayuntamientos de cooperar «con los organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal ...». Resultaría, sin embargo, un planteamiento falaz el entendimiento de que el protagonismo de los Municipios sobre el Patrimonio cultural viene dado por el simple ejercicio de las reducidas y genéricas competencias contempladas por ese precepto; su extraordinario poder en este ámbito se lo proporciona otro sector normativo y las competencias que de él derivan: el orden urbanístico del cual la propia LPHE toma en préstamo algunas de sus técnicas, obligando a los Municipios a elaborar Planes de protección de los conjuntos históricos existentes en sus términos. Posteriores leyes de las Comunidades Autónomas abundarán en esa misma línea.

### 1.4 Recapitulación. La extraordinaria trascendencia del principio de coordinación administrativa

Una conclusión cabe, de cuanto se ha expuesto, destacar por encima de cualquier otra: la importancia del principio de coordinación administrativa, verdadera piedra angular en cualquier diseño de la organización de la Administración de los bienes culturales. Si ya resultaba relevante antes de 1978, y a resultas fundamentalmente de la profunda descoordinación existente entre la Legislación histórico-artística y el ordenamiento urbanístico, una de las notas más destacadas y denostada, del anterior orden normativo en la materia, la implantación de un Estado descentralizado y el creciente aumento de cometidos públicos sobre los bienes culturales han venido a otorgar a este principio un protagonismo verdaderamente capital hasta el punto de poder afirmarse que sin la convergencia de las diferentes Administraciones Públicas que conforman la actual planta territorial del Estado la consecución de los objetivos constitucionales sobre los bienes culturales

<sup>18</sup> Vid. al respecto, C. BARRERO: *El nuevo precepto europeo en defensa del Patrimonio cultural. El artículo 128 del Tratado de la Comunidad Europea*. Beni Culturali e Comunità Europea, ob. cit. pp. 221 y ss.

devendrá de imposible realización. Mas adelante abundaremos en ello; antes resulta conveniente exponer otras notas que vienen a ofrecernos otros tantos aspectos desde los que reflexionar sobre las necesidades y problemas y por tanto, también, posibles soluciones, de nuestra Administración Artística.

## 2. Las dificultades inherentes a la aplicación de una legislación vertebrada a partir de conceptos jurídicos indeterminados

No sólo la multiplicidad de competencias existentes sobre el Patrimonio Histórico ha venido dificultando y sigue dificultando la actividad administrativa en este ámbito. A tan trascendental motivo, ha de añadirse otro hecho igualmente fundamental que entronca con las propias características de un ordenamiento jurídico, el histórico-artístico, vertebrado a partir de conceptos jurídicos indeterminados, trasunto, en el ámbito del Derecho, de un sector de la realidad cuya aprehensión depende, en última instancia, de los criterios y convicciones propias de cada época y lugar, así como de los juicios y concepciones particulares de quienes a ella se acercan.

No cabe duda, desde un punto de vista técnico-jurídico, que las potestades que el Derecho atribuye a la Administración para declarar bienes culturales o autorizar actuaciones sobre ellos constituyen potestades regladas<sup>19</sup>; ahora bien, pocos pueden negar, dados los términos en los que se confieren tales potestades, que aquel que ha de aplicarlas cuenta con un alto margen de apreciación. El valor histórico, el artístico, el cultural, en suma, constituyen *per se* nociones cambiantes según épocas y lugares. Es más, ante un mismo bien, su valoración puede resultar, hoy y ahora, notablemente diferente según el propio punto de vista de la persona que la efectúe. En definitiva, y en términos jurídicos, nos encontramos ante potestades atribuidas a partir de conceptos jurídicos indeterminados lo que las aproxima en su aplicación a aquellas de naturaleza discrecional hasta el punto de llegar a encuadrarse, por los propios Tribunales, en el ámbito de la denominada «discrecionalidad técnica», lo que, sin duda, entorpece, que no excluye, obviamente, su control jurisdiccional<sup>20</sup>. Estas dificultades en la aplicación y control del Derecho de los bienes históricos han venido creando en el campo de la actuación administrativa y, en especial, en el terreno de las relaciones con los particulares, una situación de continua conflictividad que ha terminado por proyectar en algunas ocasiones, por qué no decirlo, una cierta imagen de desconfianza ante la actuación de los Poderes públicos en este

<sup>19</sup> Para un mayor desarrollo al respecto, vid. C. BARRERO RODRÍGUEZ (*Discrecionalidad administrativa y Patrimonio Histórico*. Discrecionalidad administrativa y control judicial Ed. Civitas, 1996, pp. 281 y ss.).

<sup>20</sup> Al respecto, y entre otras muchas, pueden verse las sentencias de 6.IX.1973 (Ar. 4018); 10.IV.1973 (Ar. 1957); 29.III.1978 (Ar. 1151); 27.IX.1978 (Ar. 2885); 11.VI.1979 (Ar. 2904); 10.XII.1981 (Ar. 4792); 8.X.1982 (Ar. 5748); 15.X.1986 (Ar. 891 de 1987); 4.VI y 8. VII de 1987 (Ars. 4735 y 5868) y 7.X.1988 (Ar. 7769).

ámbito. En definitiva, nos encontramos ante una rama del Derecho de no fácil aplicación, lo que evidentemente se deja traslucir en el seno de aquella organización de la que depende que se ve necesariamente forzada a la búsqueda de fórmulas que soslayan los inconvenientes derivados de su estrecha dependencia de unos conocimientos procedentes por entero del ámbito de la realidad extrajurídica.

## 3. La profesionalización de la Administración de Cultura

En íntima conexión con las ideas vertidas en el epígrafe anterior, cabe hacer referencia a la necesidad de una mayor profesionalización de los órganos administrativos al servicio de los bienes culturales. La Administración de Bellas Artes ha tenido, en efecto, en su escasa profesionalización una de sus notas más características. Con ello quiere afirmarse que gran parte del peso de su actividad ha venido recayendo en Comisiones de expertos a las que evidentemente nada hay que objetar y cuyos innegables servicios a nuestro Patrimonio cultural sería injusto negar; el transcurso del tiempo ha hecho sencillamente insuficiente su labor. Cuando, como ocurría en el siglo XIX, la defensa monumental se reducía al estrecho marco de la acción puntual sobre ciertos bienes, el trabajo de tales organismos podría, acaso, resultar eficaz; cuando, como ocurre ahora, las fronteras de lo histórico se han ensanchado considerablemente, tanto cuantitativa como cualitativamente, la Administración que lo sirve ha de cambiar radicalmente su estructura. Y es aquí donde no deja de llamar la atención y de resultar, hasta cierto punto, un tanto inexplicable, que el acrecimiento de competencias por la Administración y el giro experimentado en la acción protectora no se haya visto acompañado, como ha ocurrido en otras ramas de la Administración pública, de un progresivo proceso de profesionalización. La creación de técnicos en Patrimonio Histórico ha venido y viene más por la vía de la formación posterior al ingreso en la propia Administración que como una especialización, presupuesto de hecho del propio acceso a los correspondientes cuerpos administrativos<sup>21</sup>. Un estado de cosas en el que el Derecho más reciente empieza a ofrecer, sin embargo, importantes signos de cambio y que, en todo caso, debe ser tenido como referente obligado ante cualquier sugerencia a efectuar sobre un modelo futuro de Administración cultural.

En síntesis, el logro de una mayor integración y participación de técnicos en Patrimonio Histórico en los órganos y procedimientos administrativos de la Administración cultural constituye otra de las grandes metas a conseguir ante una posible reforma administrativa en este ámbito.

<sup>21</sup> Me remito al respecto a las reflexiones que sobre esta cuestión realizara E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Consideraciones sobre una nueva Legislación del Patrimonio Artístico, Histórico y Cultural*, REDA núm. 39, 1983, p. 590).

## II. UN BREVE REPASO POR EL ACTUAL DISEÑO DE LA ADMINISTRACIÓN DE CULTURA

La tradicionalmente conocida como Administración Artística data del año 1738, fecha en la que fue creada la Academia de la Historia a la que se uniría, pocos años más tarde, la de Bellas Artes de San Fernando<sup>22</sup>. Estas Academias constituirán el germen de la organización en este ramo de la Administración Pública con una importante actuación en defensa de nuestro Patrimonio cultural, en solitario primero y en colaboración, más tarde, con otros órganos —Comisiones de Monumentos y Dirección General de Bellas Artes— que irán progresivamente asumiendo los poderes decisorios en este ámbito, al tiempo que se desplazaría su papel al de meros órganos consultivos, aunque no menos importantes, de la Administración activa.

Prescindiendo, por razones obvias, del análisis de más de dos siglos de historia en este ámbito, puede afirmarse con carácter general que nuestra Administración Artística, desde su consolidación con la creación de la Dirección General de Bellas Artes, en los comienzos mismos del siglo, ha estado siempre vertebrada sobre una importante disociación: la ofrecida por la distinción entre Administración activa y Administración consultiva. La primera, polarizada en torno a esa Dirección General que, bajo diversas denominaciones, ha detentado siempre las más importantes competencias decisorias en la materia, auxiliada, a partir de 1970, por las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico; la segunda, articulada a partir de un conjunto de organismos de composición heterogénea y desigual protagonismo en donde, en ocasiones, el deslinde, incluso, de competencias entre ellos se hacía difícil. Si quisieran destacarse las notas más señeras de esta Administración en su devenir histórico, pudiera hacerse referencia, en primer término, a su complejidad, resultado, en opinión de R. Martín Mateo, de «las preocupaciones de las distintas organizaciones que han ido siendo creadas a medida que se expandía la Administración y se especializaban funcionalmente sus competencias, surgiendo los inconvenientes derivados de desconocimientos mutuos, celos burocráticos, incoordinaciones e ineficiencias...»<sup>23</sup>. Y junto a esta complejidad, las escasas transformaciones que la organización administrativa, globalmente considerada, ha sufrido en lo que a sus grandes opciones o decisiones de fondo se refiere<sup>24</sup>. Es más, los primeros años de vida de la Constitución de 1978 nos han legado una impronta muy similar a la proyectada por la organización administrativa preconstitucional. Sólo el creciente proceso de desapo-

<sup>22</sup> La creación de esta Institución se produjo por Real Cédula de 12 de abril de 1752 del Rey Fernando VI con el nombre de Academia de Nobles Artes, pasando a denominarse por norma posterior de 30 de mayo de 1757, Academia de Bellas Artes de San Fernando, denominación con la que subsiste en la actualidad.

<sup>23</sup> *La propiedad monumental* (RAP núm. 69, 1966, pp. 54 y 55).

<sup>24</sup> Un desarrollo de esta idea con exposición de las diferentes normas que se han ido sucediendo hasta la vigente norma de estructura orgánica del Ministerio de Educación y Cultura puede encontrarse en C. BARRERO, *Patrimonio cultural y organización administrativa*. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 21, 1995.

deramiento de competencias a la Administración del Estado en beneficio de las Comunidades Autónomas marcará las diferencias con la Administración precedente y determinará la apertura de un período radicalmente nuevo definido por la supresión de la estructura periférica de la Administración estatal y la aparición, en su lugar, de una importante organización administrativa autonómica.

Centrados en primer lugar, en la Administración estatal, un repaso por las diferentes normas que, a partir de 1985 —fecha de promulgación de la LPHE—, han ido vertebrando la Administración al servicio de los bienes culturales —la última de ellas, el reciente Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto, sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Cultura—, no permite afirmar, a pesar de los cambios habidos, que se hayan operado radicales transformaciones en los criterios que, desde hace ya lustros, vienen inspirando la articulación de la Administración Artística. En efecto, y en términos generales, no existe base suficiente para afirmar, no ya la existencia de una Administración asentada en presupuestos del todo diferentes a los procedentes de la época anterior, sino, ni tan siquiera, la presencia de modificaciones de cierta relevancia a excepción de la reciente fusión de los Ministerios de Educación y Cultural. La estructura organizativa en defensa del Patrimonio cultural sigue asentada, como venía estándolo desde sus orígenes mismos, sobre un claro deslinde entre Administración activa y Administración consultiva; entre órganos con competencias decisorias y órganos con simples funciones de asesoramiento; sin que tampoco por otra parte, y en cada uno de estos ámbitos, puedan proclamarse, hasta la fecha, la existencia de novedades especialmente significativas aunque parece previsible que se produzcan en un futuro próximo. Las facultades decisorias, en aquellos asuntos que siguen en manos de la Administración estatal, continúan polarizadas en torno a la Dirección General, hoy de Bellas Artes y Bienes Culturales y unidades administrativas de ella dependientes<sup>25</sup> las funciones consultivas en manos de una Administración extraordinariamente dispar en su composición y funcionamiento y en la que, a pesar de su interés, no podemos descender en estas líneas.

Si la atención, en segundo término, se centra en la instancia autonómica, es evidente que entramos en un mundo de diversidad. El uniformismo predicable de la Administración del Estado se torna aquí, en principio, en modelos variables. Los sistemas de organización administrativa son tangibles y cambiantes, resultado, en última instancia, de aquellas concepciones jurídicas, políticas y sociales en los que ven la luz y de los que reciben su más directa influencia. No se olvide, por lo demás, que las Comunidades Autónomas cuentan, en aplicación de la Constitución y de sus Estatutos de Autonomía, con una amplia potestad de autoorganización que hace posible, al menos por hipótesis, la implantación de modelos de vertebración administrativa

<sup>25</sup> Vid. al respecto el artículo 6 del Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto. Sobre el esquema al que deroga el 4 del Real Decreto 565/1985, de 24 de abril.

muy dispares, aunque, bien es verdad, la realidad haya terminado por imponer un esquema prácticamente uniforme en todas ellas, claramente importado, por lo demás, del existente en la Administración del Estado. De la organización creada por la generalidad de las Comunidades Autónomas al servicio de los bienes culturales pueden, en efecto, predicarse los mismos rasgos que, desde antiguo, caracterizan a la Administración estatal en este ramo de su actividad. En todas ellas se ha apostado por un modelo organizativo que deslinda claramente entre Administración activa y Administración consultiva. En el seno de una y otra las similitudes con los órganos estatales son igualmente notables. Las competencias decisorias suelen aglutinarse en torno a un núcleo básico con rango de Dirección General<sup>26</sup> los órganos consultivos se definen, igualmente, por su composición, en la generalidad de los casos, puramente honorífica y la disparidad de sus funciones. Los estrechos límites de este análisis imponen dejar simplemente apuntadas ideas requeridas, por su importancia e interés, de un estudio de mayor calado.

Consideraciones especiales merecerían, en un plano distinto, el sistema organizativo al servicio de los museos, archivos y bibliotecas, cuyas competencias se integran hoy en la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, o en la del Libro, Archivos y Bibliotecas, respectivamente<sup>27</sup>. En este ámbito sin embargo, y como paso previo a cualquier reflexión sobre posibles modelos organizativos, se impone —como se indicaba en otro epígrafe de este trabajo— una previa clarificación sobre el esquema de reparto competencial en este ámbito. Sólo desde ella podrá debatirse con seguridad sobre eventuales sistemas de administración de estos bienes.

### III. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS Y PROFESIONALIZACIÓN: LOS DOS GRANDES RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN CULTURAL DE NUESTRO TIEMPO

#### 1. Sobre la trascendencia del principio de colaboración interadministrativa en el ámbito del Patrimonio Histórico

##### 1.1 *Las técnicas a su servicio*

La esencia misma de un Estado, como es el nuestro, anclado en los principios de unidad y autonomía y la multiplicidad de competencias que sobre el Patrimonio Histórico concurren —el propio artículo 46 de la CE

<sup>26</sup> La diferencia más notable entre las organizaciones administrativas establecidas por las Comunidades Autónomas quizá radique en el grado de poder decisorio conferido a sus órganos periféricos. Así, mientras Comunidades como Andalucía o Galicia dejan reducido el papel de las unidades provinciales al de meros órganos de asesoramiento y apoyo de la Dirección General que, en todo caso, se reserva la decisión definitiva de los asuntos; la mayoría de ellas optan, por el contrario, por un reparto del poder entre la Dirección General correspondiente y los órganos periféricos. Las razones que han llevado a dicha solución y el enjuiciamiento mismo del modelo excede, no obstante su interés, del marco de este trabajo.

<sup>27</sup> Vid. artículos 6 y 7 del Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto.

hace de la conservación y promoción de los bienes que lo integran cometido de todos los Poderes públicos— implica un lógico desplazamiento del centro de atención de los problemas organizativos desde su dimensión puramente estática, de mera descripción de los distintos órganos con competencias en la materia, a su vertiente dinámica, a la forma en la que el conjunto de Administraciones y órganos implicados en la tarea de salvaguardar nuestro Patrimonio cultural ensamban el ejercicio de sus diferentes facultades en este ámbito.

En la base misma de la Constitución de 1978, la colaboración interadministrativa luce, desde su propia Exposición de Motivos, como uno de los principios básicos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común que en su artículo 3.2 proclama con rotundidad que «las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación»; dedicando todo un Título, el Primero, al establecimiento del catálogo de principios conforme a los cuales han de articularse las relaciones entre los distintos entes territoriales que integran el Estado.

Este deber de colaboración proclamado con carácter general por la norma básica que hoy rige el funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas, encuentra, además, plasmación concreta en la normativa histórico-artística. El artículo 2.2 de la LPHE declara de la competencia del Estado la adopción de «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 señalados en el párrafo anterior», en tanto que el 7 declara el deber de los Ayuntamientos de cooperar «con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal...». Un principio que se repite en el conjunto de normas autonómicas sobre el Patrimonio Histórico dictadas hasta la fecha<sup>28</sup> y que, más recientemente, ha encontrado acogida en el artículo 6 del Real Decreto 1887/1996 en el que se declara de la competencia del Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales «la coordinación con las unidades del Ministerio que intervengan en la gestión de bienes del Patrimonio Histórico Español, así como con los demás Departamentos ministeriales y, en su caso, con las demás Administraciones Públicas»<sup>29</sup>.

En este ámbito de las relaciones interadministrativas conviene no perder de vista las diferencias existentes entre ese par de conceptos, siempre controvertidos, pero trascendentales en esta materia, cuales son los de coor-

<sup>28</sup> Artículos 4 de la Ley de Andalucía, 2 de la Ley de Castilla-La Mancha, 3 de la catalana, 8 de la Ley del Patrimonio cultural vasco y 2 de la más reciente de ellas, la gallega.

<sup>29</sup> Reparesé en la elevación del rango de esta función que se ha producido en la reciente reforma del Ministerio de Educación y Cultura, toda vez que en aplicación del artículo 4 del Real Decreto 565/1985 por el que se fijaba la estructura orgánica del entonces Ministro de Cultura dicha competencia venía conferida, artículo 4, a la Subdirección General de Patrimonio Histórico.

dinación y cooperación. Al margen de sus tradicionales discrepancias y de las dudas que aún, hoy, siguen suscitando, parece existir, sin embargo, un cierto consenso en el sentido de que la diferencia entre una y otra técnica estriba en la naturaleza impositiva o meramente voluntaria de la relación interadministrativa establecida. En el supuesto de la coordinación, los sujetos que la entablan lo hacen por mandato del ordenamiento jurídico; en el caso de la cooperación, conforme a un principio dispositivo<sup>30</sup>. Las técnicas al servicio de su articulación jurídica son, tanto en una como en otra, variadas; no existe en nuestro Derecho un elenco tasado de sus modos o formas de instrumentación, las cuales, por otra parte, suelen agruparse en dos grandes bloques: las técnicas orgánicas y las funcionales. Las primeras son las que se desarrollan a través de órganos administrativos que asumen, bien exclusivamente o de forma concurrente con otras, potestades o funciones de esa naturaleza; las segundas, se basan en normas o resoluciones administrativas en las que se determinan pautas de comportamiento respecto de los entes llamados a una acción convergente. Dentro de esa amplia gama de fórmulas variadas, puede, sin embargo, afirmarse con carácter general que es la planificación la «técnica reina» de la coordinación administrativa en tanto que los convenios de colaboración se convierten en el instrumento más característico al servicio de la cooperación. Una afirmación común plenamente susceptible en el ámbito del Patrimonio Histórico.

Desde estas breves, pero debidas, consideraciones generales pasamos al análisis del estado actual de las relaciones interadministrativas en el ámbito del Patrimonio Histórico tomando como sujeto de referencia a las Comunidades Autónomas en la medida en la que nos plantearemos, de una parte, sus relaciones con el Estado y, de otra, con los Municipios.

### 1.2 *La necesaria colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El valor del Consejo del Patrimonio Histórico. Algunas reflexiones y propuestas de futuro*

Por lo que hace a las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas puede afirmarse que el Derecho se mueve en este ámbito dentro de las coordenadas generales que han de presidir en un Estado descentralizado

<sup>30</sup> Tal es hoy un criterio de diferenciación que se postula desde los más diversos ángulos. En el plano legal, luce en el artículo 57 de la LBRL; en el jurisprudencial, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, en la que se resolvían precisamente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esa Ley. Por último, constituye afirmación prácticamente unánime en la doctrina de nuestros días. En tal sentido L. ORTEGA ALVAREZ (*Las competencias propias de las Corporaciones Locales*. Tratado de Derecho municipal dirigido por S. MUÑOZ MACHADO, Ed. Civitas, 1988 Vol. I); SÁNCHEZ MORÓN (*La autonomía local Antecedentes históricos y significado constitucional*. Ed. Civitas, 1990); ÁLVAREZ RICO (*Descentralización y cooperación*, Ed. IEAL 1984); FONTANA PUIG (*Las relaciones interadministrativas en la LBRL* núm. 235-6). Más recientemente, pueden verse las consideraciones efectuadas por J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO (*Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común*, Ed. Civitas, 1993, pp. 166 y ss.).

las relaciones entre los distintos entes que lo integran: el respeto al ejercicio de las competencias propias de cada Administración; la prestación de la información, cooperación y asistencia necesaria; auxilio mutuo; etcétera. Ello no resta, sin embargo, trascendencia a la exigencia constitucional de realización efectiva de un principio de colaboración entre las distintas Administraciones Públicas del que viene a depender, en mayor medida de la que, en apariencia, pudiera pensarse, la consecución misma de la tutela y conservación del Patrimonio Histórico. Aunque la determinación de las técnicas al servicio de esa actuación armónica del Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito del Patrimonio Histórico constituye un campo enteramente abierto en donde, por consiguiente, las fórmulas pueden resultar muy heterogéneas, dos son, fundamentalmente, los instrumentos jurídicos de los que el Derecho de nuestros días se sirve a tal fin: los convenios de colaboración suscritos entre el Ministerio de Cultura y las Comunidades Autónomas que, hasta la fecha, han tenido como objeto principal la financiación conjunta de actuaciones de conservación y restauración de bienes culturales —el Plan de catedrales constituye, quizá, su exponente más significativo— y los Planes Nacionales de información elaborados por el Consejo del Patrimonio Histórico. Con la referencia a este organismo —que nos adentra ya en el mundo de las técnicas orgánicas— emerge, quizá, el punto de reflexión más importante en esta sede: el que hace, precisamente, relación al valor y significado mismo de ese Consejo; un órgano, artículo 35 de la LPHE, llamado a servir de foro de información y debate de las actividades del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias sobre los bienes culturales. Sus objetivos son, pues, extraordinariamente importantes; su grado de realización efectiva no ha corrido, sin embargo, de forma paralela a esa trascendencia. En realidad, si se atiende al balance de su actuación en estos más de diez años de vida, convendría pensar sobre si su, pobre resultado ha de imputarse por entero a razones de índole política o si, por el contrario, existen también motivos, situados en el ámbito de la propia configuración del órgano, que coadyuvan a que ese saldo no sea, al día de la fecha, todo lo satisfactorio que cabría esperar.

Aunque la apuesta última por un diseño administrativo concreto venga, en último término, a depender de las opciones y convicciones políticas de quienes, en cada momento, gobiernan, puede, en un plano estrictamente jurídico, aventurarse algún comentario en torno a dónde puedan radicar algunos de los actuales problemas del Consejo del Patrimonio Histórico, así como sobre posibles vías para su resolución. En verdad, y a tenor de lo dispuesto en los artículos 35 de la LPHE y 2 y siguientes del Real Decreto 111/1986, no puede más que concluirse que nos encontramos ante un órgano de competencias amplias y bien definidas<sup>31</sup> y cuya estructura, a partir de la distinción sentada entre pleno y comisiones<sup>32</sup>, se halla,

<sup>31</sup> Vid. artículos 35 de la Ley y 3 del Real Decreto 111/1986.

<sup>32</sup> Vid. al respecto el artículo 6 del Real Decreto 111/1986.

igualmente, bien delineada en la más clásica de las líneas de los órganos de esta naturaleza. Nada cabe reprochar de otra parte, es lo que corresponde a un órgano de esta índole, al carácter, en ningún caso, decisorio de sus resoluciones. Su quiebra más destacada puede que se encuentre en su composición eminentemente política en detrimento de una presencia más técnica y profesional tanto en el pleno, como, sobre todo, en sus comisiones<sup>33</sup>; de ahí que, sin cuestionar su composición política, pudiera pensarse en fórmulas que hagan posibles el acceso al mismo de técnicos en las diferentes materias sobre las que, en cada caso, halla de pronunciarse. Con ello las decisiones del Consejo del Patrimonio Histórico ganarían en motivación e imparcialidad y su actuación nos depararía probablemente esos frutos que, hasta ahora, no ha sido del todo capaz de ofrecer. Cabe abogar, en suma, por un Consejo conforme al cual el pleno, en su composición actual, debatiese generalmente sobre propuestas formuladas por ponencias, comisiones o comités de expertos, como quiera llamárseles, en los diferentes asuntos objeto de su informe o propuesta a los órganos decisorios. Lo expuesto no pasa, desde luego, de una mera sugerencia personal; lo que parece claro, en todo caso, es la necesidad de buscar líneas conjuntas y coherentes de actuación entre el Estado y las Comunidades Autónomas, no estrictamente referidas, como hasta ahora viene casi exclusivamente ocurriendo, al campo de la financiación. Al Consejo del Patrimonio Histórico, en definitiva, quizá no se le haya sacado todo el partido, todo el provecho que probablemente sea capaz de ofrecer; cabe concluir sin embargo, que una mayor eficacia en su funcionamiento exige probablemente de una reforma de su propia composición y estructura. Con qué alcance y en qué términos es algo sobre lo que habrá que meditar más serenamente.

### 1.3 *La necesaria y debida coordinación entre Comunidades Autónomas y Municipios, en especial, en el ámbito del Patrimonio Histórico inmobiliario*

Constituyen los Municipios otros de los protagonistas de la acción pública en defensa del Patrimonio Histórico. Llamados por el artículo 7 de la LPHE y normas autonómicas en la materia a cooperar «con los organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal», su deber de coordinación en esta materia con la instancia autonómica adquiere singular relieve en el ámbito del Patrimonio Histórico inmobiliario, al ser los Ayuntamientos los responsables directos del proceso de planeamiento y gestión urbanística. Esa necesaria labor de integración en la actuación de las instancias autonómica y municipal adquiere su plasmación más significativa en el planeamiento de protección. Los Municipios, artículo 20 de la LPHE, tienen el deber de redactar, para los Conjuntos históricos situados en sus

<sup>33</sup> Vid. artículo 4 del Real Decreto 111/1986.

términos municipales, un Plan de protección del área afectada por la declaración que ha de contar para su aprobación «con el informe favorable de la Administración competente para la protección de los bienes culturales afectados». Un Plan que va a dejar sentir efectos fundamentales en el ámbito de las licencias de obras en la zona; dado que, hasta el momento de su entrada en vigor, puede hablarse, artículo 20.3 de la LPHE, de una insuficiencia de la licencia municipal de obras para la realización de actuaciones en el área, al exigirse, de forma concurrente con ella, la autorización de la Administración Artística; insuficiencia que se extiende además, en ciertos supuestos, más allá de la citada aprobación<sup>34</sup>. Aquí sólo cabe, pues, exigir a ambas Administraciones el estricto cumplimiento de sus obligaciones al respecto; de ahí que no quepa sino felicitarse por acciones emprendidas por Comunidades Autónomas, como la de Andalucía, encaminadas a la consecución de esa efectiva acción conjunta entre la Junta y los Municipios. Las medidas de apoyo al planeamiento municipal previstas en los artículos 30.3 y 31.3 de su Ley de Patrimonio Histórico y la aprobación del Programa Regional de Planeamiento de centros históricos<sup>35</sup> se sitúan verdaderamente en la vanguardia autonómica de una política consciente de la necesidad de armonizar las actuaciones autonómicas y municipales en respuesta a su responsabilidad conjunta de defensa de los centros históricos.

### 1.4 *Las relaciones interorgánicas*

Una referencia final cabría hacer a la igual necesidad, cuando de acción pública sobre el Patrimonio Histórico se habla, de buscar, efectivamente, puentes de conexión entre los órganos que tanto a nivel estatal como autonómico detentan específicamente las competencias sobre los bienes culturales y aquellos otros que, procedentes de su misma Administración, inciden, en mayor o menor medida y en el ejercicio de sus cometidos propios, sobre esos mismos bienes. Los órganos competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo emergen en este sentido como los primeros y más directamente llamados a esa acción convergente. No se agota en ellos, sin embargo, el campo de unidades administrativas obligadas en el desarrollo de sus cometidos a establecer líneas de actuación conjuntas o armónicas con aquel ramo de la Administración Pública gestora del Patrimonio Histórico. Los órganos competentes en materia de Educación o de Turismo pueden constituir buenos ejemplos en este sentido. La creación de órganos administrativos de composición mixta y los convenios administrativos se evidencian en este sentido como los dos instrumentos más adecuados para el logro de esa debida acción coordinada, lo que no excluye cualquier otra fórmula que, en el marco de la legalidad vigente, pueda coadyuvar a la consecución de esos mismos fines.

<sup>34</sup> Vid. artículo 20.4 de la LPHE.

<sup>35</sup> El citado Programa fue aprobado por Orden conjunta de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes y, entonces, Cultura y Medio Ambiente, hoy sólo Cultura, el 9 de mayo de 1993.

## 2. La integración de especialistas en la Administración Cultural

No se pretende insistir aquí en la conveniencia de ajustar los procedimientos selectivos para el ingreso en la Administración de Cultura a las características propias de la labor desarrollada por este sector de la Administración Pública y la heterogeneidad de bienes que en el ámbito del Patrimonio Histórico convergen; tampoco se trata de reiterar la oportunidad de una formación permanente del personal al servicio de los cometidos administrativos de defensa de los bienes culturales. Es otra, sin menosprecio de las anteriores, la idea que ahora quiere destacarse: aquella que hace relación a la necesidad de una mayor presencia, tanto en los procedimientos de declaración de bienes históricos, como en los de actuaciones sobre ellos, de expertos en aquellas disciplinas que, en esta sede, se convierten en herramientas fundamentales para el Derecho. Nos encontramos aquí —ya ha sido señalado— ante una rama del ordenamiento jurídico vertebrada, casi por entero, a partir de los conocimientos y conceptos procedentes de ámbitos completamente ajenos al mundo del Derecho. Los bienes del Patrimonio Histórico son, a su vez, muy heterogéneos y las necesidades de especialización, por tanto, muy elevadas. Todo ello permite hablar de la dificultad de este ramo de la Administración Pública para contar con un personal permanente cualificado en todos y cada uno de esos saberes técnicos que la aplicación de las normas sobre bienes culturales exige y parece abogar, más bien, por el hallazgo de fórmulas que de una manera ágil y flexible hagan posible, ante un procedimiento concreto, la presencia de aquellos técnicos que la naturaleza de la decisión a tomar requiera. Los nuevos tipos contractuales previstos en la aún reciente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995 ofrecen vías adecuadas para esa integración esporádica, esa colaboración puntual de la que tan necesitada se encuentra la Administración de Cultura al margen, claro es, de todas aquellas otras en las que eventualmente pueda pensarse.

## IV. REFLEXIÓN FINAL

No es fácil sintetizar el conjunto de ideas expresadas en este trabajo; una tarea que se halla, además, particularmente dificultada por la propia complejidad de la organización administrativa del tiempo presente y el innegable riesgo que comporta la emisión de juicios sobre los modelos de vertebración de las Administraciones públicas, siempre cambiantes y variables y transidos de un evidente y alto grado de politización. Sin salir, como corresponde a nuestra función, del campo del Derecho y asumiendo el debate que, por polémicas, algunas de las reflexiones vertidas en estas páginas puedan suscitar, quisiera destacar el extraordinario parecido de la Administración Artística estatal de hoy con la de ayer, aun cuando con el transcurso histórico sus presupuestos políticos y jurídicos se hayan ido transformando y sus competencias sobre los bienes históricos hayan también sufrido profundas alteraciones. Desde que

en el año 1901 se creara la Dirección General de Bellas Artes, puede afirmarse que la Administración del Estado en la gestión del Patrimonio histórico viene anclada en unos mismos presupuestos: aquellos que le ofrece la nítida separación entre Administración activa y Administración consultiva; entre órganos con poderes decisorios y órganos con funciones meramente asesoras. Los primeros, siempre polarizados en torno a esa Dirección General que, desde el comienzo mismo del siglo, viene subsistiendo con diferente denominaciones; las funciones asesoras en manos de un conjunto muy diverso de órganos, de composición honoraria y con un protagonismo que deriva más, de la propia fuerza moral de quienes lo integran, que del valor que el propio Derecho les otorga, habida cuenta el general carácter no vinculante de sus informes. Constituidas las Comunidades Autónomas y desplazado hacia ellas el peso de la actuación pública en este sector, cabe hablar de una clara importación del modelo estatal de Administración Artística. Todas las Comunidades Autónomas han creado una estructura administrativa a imagen y semejanza de la propia del Estado. Un órgano, con nivel de Dirección General, se convierte en el centro decisor básico de la actividad pública en este ámbito, a la par que se prodigan órganos de naturaleza asesora, asentados, igualmente, sobre los mismos parámetros que aquellos que sirven a la construcción de la Administración estatal.

En segundo término, puede afirmarse que son dos los grandes retos que ante sí tiene planteados la Administración de Cultura de nuestros días. De una parte, la necesaria, a la par que difícil, coordinación entre todas las Administraciones implicadas en la tutela y conservación del Patrimonio Histórico, tradicional e importante causa de problemas en la aplicación del Derecho y de los que parece haber tomado constancia la normativa más reciente; en qué medida sepa realmente solventarlos está todavía por ver. La coordinación administrativa no es, en sí misma, una técnica fácil. Los Programas, las Directrices fijadas en tal sentido han de llevarse a la realidad y, además, a tiempo; los órganos al servicio del intercambio de información, colaboración y actuación conjunta entre Administraciones Públicas tienen, realmente, que rendir en sus resultados; entre ellos, el Consejo del Patrimonio Histórico entre cuyos cometidos se encuentran funciones al servicio de estos objetivos. En definitiva, cabe abogar por la necesidad de cuantas reformas jurídicas sean necesarias para la consecución efectiva de tales logros, además de la exigencia de una auténtica voluntad política de hacerlos realidad. De otra parte, podría destacarse la conveniencia de una mayor participación en los órganos de la Administración Artística de aquellos especialistas de los que, en última instancia, viene a depender, en la generalidad de los casos, las decisiones de esta rama de la Administración pública.

He aquí, en definitiva, algunas reflexiones generales que no pretenden más que constituir simples sugerencias sobre un tema indudablemente precisado de un mayor análisis y debate.