

# El patrimonio histórico en la Comunidad Autónoma del País Vasco

MAITE IRIBARREN

## I. Consideraciones previas

Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978 era evidente que uno de los sectores del ordenamiento jurídico que iba a ser objeto de una inmediata reforma era la materia del patrimonio histórico.

La nueva Ley de Patrimonio Histórico Español presenta aspectos positivos como es la adaptación de la legislación hasta ahora vigente a las necesidades del momento presente, haciendo frente al proceso continuo de deterioro de los bienes culturales.

No obstante, uno de los aspectos que más preocupaba a las Comunidades Autónomas como es la distribución de competencias no merece los mismos elogios.

La praxis autonómica, transcurridos casi diez años de experiencias normativas, está demostrando ser un auténtico fracaso. Todas las leyes sectoriales hasta ahora aprobadas, entre ellas la nueva Ley de Patrimonio, no respetan los títulos competenciales y desde las instancias autonómicas se han creado recelos por entender que contienen recortes a la autonomía regional; prueba de ello es su impugnación por las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional y la consiguiente situación de espera y paralización de las experiencias normativas y actuaciones a su amparo iniciadas.

A efectos de esta exposición pasamos a describir las etapas más significativas de este proceso.

## II. La Constitución española de 1978

La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas se aborda en el Título VIII de la Constitución.

La fórmula genérica de distinción entre competencias exclusivas del Estado y de las Comunidades Autónomas se emplea también para distribuir competencias en la materia de patrimonio histórico.

El Estado se reserva como competencia exclusiva «la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental Español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (artículo 148.1.28 de la C.E.)

Las Comunidades Autónomas tienen a su vez la posibilidad de asumir en exclusiva competencias sobre el «Patrimonio Monumental de interés para la Comunidad Autónoma» (artículo 148.1.16 de la C.E.), así como «Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma» (artículo 148.1.15 de la C.E.).

A esto hay que añadir que para las Comunidades de «autonomía plena», entre ellas la nuestra, se prevé un ámbito competencial más amplio; en concreto, el artículo 149.3 señala que «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos».

En este estado de cosas, la Comunidad Autónoma del País Vasco se encontraba en una situación propicia para asumir por vía estatutaria competencias al más alto nivel en materia de patrimonio histórico, entendiendo que el Estado únicamente se reserva aspectos bien definidos sobre la materia como la defensa contra la expoliación y exportación así como la comunicación cultural entre las Comunidades, de acuerdo con ellas y sin perjuicio de las competencias asumidas por aquéllas. Todo ello porque el propio constituyente estaba reconociendo un papel primordial a las Comunidades Autónomas que optasen por asumir por vía estatutaria títulos competenciales sobre la materia.

## III. El Estatuto de Autonomía de Euskadi y los trasposos de competencias

Como consecuencia de lo anterior, el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece lo siguiente:

«La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

- Fundaciones, Asociaciones de carácter docente, cultural, artístico, benéfico y asistencial y similares en tanto desarrollan principalmente sus funciones en el País Vasco.
- Cultura sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.2 de la Constitución.
- Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la Comunidad el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación.
- Archivos, Bibliotecas y bienes que no sean de titularidad estatal.» (artículo 10, párrafos 13.º, 17.º, 19.º y 20.º del E.A.P.V.).

Nos encontramos pues, que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta amplias competencias y facultades en materia de patrimonio cultural, todo ello avalado por el papel fundamental que tienen los valores históricos y culturales en la configuración de ser de una Comunidad como la nuestra.

Todo lo dicho se ve además confirmado por el tenor literal de los Decretos de Transferencias. Así el Decreto de 26 de Septiembre de 1980, (B.O.E. de 5 de febrero de 1981, n.º 31), dispone lo siguiente:

«A) Competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma.

El traspaso de las funciones y servicios que el Estado presta en la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Fundaciones, Asociaciones Culturales, Libros y Bibliotecas, Cinematografía, Teatro, Juventud y Promoción socio-cultural, Patrimonio Histórico-Artístico y Deportes se ampara en el art. 10, apartados 13, 17, 19, 20, 36, 38 y 39 del Estatuto de Autonomía y no tiene otras limitaciones que las de su alcance territorial del País Vasco establecida en el artículo 20.6».

Esto quiere decir que la Comunidad Autónoma del País Vasco ostenta un alto nivel competencial en las materias descritas.

#### IV. Desarrollo autonómico

De acuerdo con este esquema de competencias y tal como era previsible, se inician en la Comunidad Autónoma del País Vasco toda una serie de actuaciones a nivel normativo, que se describen a continuación.

##### *a) Organización.*

El Decreto 153/1984, de 5 de junio, crea dependiente del Departa-

mento de Cultura, la *Dirección de Patrimonio Histórico Artístico*, que tiene a su cargo las funciones relativas a la protección, restauración y difusión del patrimonio histórico-artístico, arqueológico y etnográfico; la conservación y potenciación de museos y archivos y de la riqueza documental y bibliográfica; la planificación de la política bibliotecaria y de promoción del libro y la realización de exposiciones y otras actividades similares.

Son órganos consultivos de esta Dirección la Junta Asesora del Patrimonio Monumental de Euskadi y la Junta Asesora de Arqueología de Euskadi, ambas creadas en 1981 y en la actualidad reguladas por Decreto 91/1986, de 15 de abril y Decreto 92/1986, de 15 de abril respectivamente.

Por otra parte, cuenta la dirección con las siguientes unidades:

- Servicio de Patrimonio Histórico-Artístico, Arqueológico, Etnográfico y Documental.
- Servicio de Museos y Bellas Artes.
- Servicio de Organización Bibliotecaria y del Libro, con las funciones y estructura orgánica determinadas en el Decreto 90/82, de 11 de enero.
- Servicio de Microfilme con las funciones que le atribuye el Decreto 185/82, de 26 de julio.
- Servicio de Restauración y Conservación de Monumentos.

*b) Declaración de Monumentos histórico-artísticos en la Comunidad Autónoma del País Vasco*

El Decreto 52/1984, de 13 de febrero, establece lo siguiente:

1.º La declaración de monumentos y conjuntos histórico-artísticos de carácter nacional vasco se efectuará por Decreto, previo informe preceptivo de la Junta Asesora del Patrimonio Monumental de Euskadi.

2.º La declaración de monumentos de carácter territorial y local se efectuará por Orden del Consejero de Educación y Cultura, oída dicha Junta.

En su desarrollo, el Decreto 265/1984, de 17 de julio, contiene una primera lista de bienes inmuebles que se declararán monumentos histórico-artísticos de carácter nacional.

Estas normas se dictaron antes de la aprobación de la nueva Ley de Patrimonio Histórico Español, existiendo voluntad de continuar con estas experiencias que en la actualidad no tienen posibilidades de prosperar, ya que a los entes autonómicos únicamente se les asigna un papel de meros intermediarios en la nueva normativa.

*c) La Ley de Territorios Históricos del 10 de diciembre de 1983.*

Ya la propia Constitución en su disposición adicional primera ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales, a la vez que señala que la actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

En consecuencia, el Estatuto de Autonomía del País Vasco reconoce expresamente a estos entes autonomía para la gestión de sus intereses, atribuyéndoles una serie de competencias que se especificarán por ley del Parlamento Vasco.

Tras profundas discusiones se aprueba en 1983 la denominada Ley de Territorios Históricos, produciéndose un proceso de redistribución de poder que sitúa a Euskadi en caso singular en la construcción del nuevo Estado autonómico.

Los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva en materia de Archivos, Bibliotecas, Museos, e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía de titularidad del Territorio Histórico; en consecuencia, les corresponden las siguientes potestades:

- Normativa, mediante Normas Forales de las Juntas Generales.
  - Reglamentaria.
  - Administrativa, incluida inspección.
  - Revisora en la vía administrativa.
- (artículos 7.a y 8.1. de la L.T.H.)

Esto quiere decir que en las materias citadas se va a aplicar única y exclusivamente la normativa elaborada por los Territorios Históricos, actuación en la que no caben ningún tipo de interferencias de la Institución Central que únicamente podrá dictar normas de coordinación que aseguren el buen funcionamiento del sistema.

Además, corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y ejecución de las normas emanadas de las Instituciones Comunes en la materia de conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico, Artístico, Monumental y Arqueológico; en consecuencia, les corresponden las siguientes potestades:

- Desarrollo normativo de las normas emanadas de las Instituciones Comunes.
  - Reglamentaria.
  - Administrativa, incluida la inspección.
  - Revisora en la vía normativa.
- (artículos 7.b y 8.2. de la L.T.H.)

A la hora de realizar esta tarea los Territorios Históricos deberán respetar las normas dictadas por la Institución Central, que tendrán el

carácter de normativa básica, por lo que sólo caben en este caso normas de ejecución de dicha normativa.

## V. La Ley de Patrimonio Artístico español

La delimitación de competencias estatales y autonómicas en materia de Patrimonio Cultural en la nueva Ley de Patrimonio ha supuesto una ruptura en el proceso estudiado, dato que se hace aún más patente en su desarrollo reglamentario.

Antes de su aprobación se afirmaba desde las instancias autonómicas que su contenido era arbitrar técnicas o medidas de prevención válidas para hacer frente a los atentados contra el patrimonio histórico, artístico y cultural, así como definir las líneas maestras de la política de defensa del mismo, estableciendo los principios rectores que informan la materia, todo ello con la finalidad de que las Comunidades Autónomas legislen y ejecuten las competencias que según sus respectivos Estatutos les corresponden.

Tras su promulgación y tal como era de esperar, las Comunidades Autónomas «históricas», Galicia, Cataluña y País Vasco, han formulado los correspondientes recursos de inconstitucionalidad sin que hasta la fecha se haya dictado sentencia por el Alto Tribunal. Es interesante conocer que de un total de 79 artículos están recurridos 24, a lo que hay que añadir sus correlativos y parte importante de las disposiciones adicionales de dicho texto legal.

El recurso presentado por el Gobierno Vasco se formula contra los artículos 4, 6.b., 7, 9, 12, 13.1, 18, 28.2., 32, 33, 49.5. y 69.2. de la ley. Se fundamenta en las competencias asumidas y transferidas en la materia que nos ocupa por la Comunidad Autónoma del País Vasco, esgrimiendo como argumento de fondo la voluntad del propio constituyente de propiciar un techo competencial alto en favor de las Comunidades Autónomas, dato que se hace más patente en la asignación puntual que se hace al Estado de las facultades defensivas, quedando el resto de las facultades de promoción y tutela en manos de los poderes autonómicos.

Más recientemente, mediante providencia de 11 de junio de 1986, el Tribunal Constitucional ha admitido a trámite el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con los artículos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21.2 c), 28. 2.º y 3.º, 29.1, 30, 31. 2.º y 3.º, 32, 33, 34, 37. 1.º y 2.º, Disposición Adicional 4.a, 3 y 4 del Real Decreto 111/1986, de 10 de Enero, de de-

sarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

De todas formas, lo que es evidente es que una ley sectorial como es la nueva Ley de Patrimonio Histórico Español no puede modificar el nivel competencial alcanzado por la Comunidad Autónoma del País Vasco, que cuenta con amplias facultades y potestades, no sólo administrativas sino también legislativas, en materia de defensa y protección del Patrimonio Cultural en el territorio de la Comunidad.

Finalmente, hay que citar los trabajos que se están realizando de cara a elaborar la Ley de Patrimonio Cultural de Euskadi, tarea sin duda difícil y arriesgada en el momento presente en que está pendiente de fallo el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley de Patrimonio Histórico Español por el Gobierno Vasco. No obstante, es necesario seguir adelante para no dilatar en el tiempo la puesta en práctica de acciones de defensa de los bienes culturales, ya que la protección, conservación y recuperación del patrimonio cultural es una tarea colectiva que necesita de un entendimiento de los poderes públicos competentes mediante la superación de las desconfianzas mutuas y arbitrando fórmulas efectivas de colaboración y cooperación.