

TIPO: SENTENCIA

REFERENCIA-NUMERO: 17/1991

FECHA-APROBACION: 31-01-1991

PUBLICACION-BOE: 25-02-1991 [«BOE» núm. 48]

SALA: Pleno: Excmos. Sres. Tomás, Rubio, García-Mon, de la Vega, Rodríguez-Piñero, Leguina, López, de los Mozos, Rodríguez, Gimeno y Gabaldón.

PONENTE: don José Gabaldón López

RECURSO-TIPO: Recursos de inconstitucionalidad.

EXTRACTO: 1. De acuerdo con lo dicho en la STC 49/1984, si a la Ley estatal se atribuye haber desconocido directamente competencias autonómicas en la materia, es preceptivo utilizar el recurso de inconstitucionalidad por las Comunidades Autónomas afectadas, ya que lo que en último extremo se pretende es la acomodación de unos preceptos legales a la Constitución y al orden de competencias por ella definido, sin necesidad de tener que recurrir al conflicto cuando se produzcan resoluciones o actos concretos de aplicación; de este modo es posible llevar a cabo una labor de depuración del ordenamiento jurídico en general.

2. La distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental ha de partir del título estatal definido en el art. 149.1.28, pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto.

3. Para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma habrá que acudir a la Constitución y a los respectivos Estatutos que es lo único que la Ley podría hacer. Por ello, cuando una ley no emite pronunciamiento alguno en torno a qué Administración Pública es competente para el ejercicio de una determinada facultad, no existe tal inseguridad jurídica; la omisión ha de ser completada con las previsiones constitucionales y estatutarias que conforman el título de competencia.

4. Como ha señalado abundante jurisprudencia de este Tribunal, existe un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no es preciso justificar mediante preceptos concretos, porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución; de modo que la previsión genérica de medidas que faciliten «su» colaboración y el mutuo intercambio de información en materia de Patrimonio Histórico, no sólo no puede considerarse contraria a la Constitución, sino exigida por el art. 149.2 C.E., porque además el precepto habla de «facilitar (no imponer) esa

colaboración» (la de la Administración del Estado) con los restantes poderes públicos y la de éstos entre si.

5. No es lícito recabar para el Estado la competencia exclusiva acudiendo al concepto de relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.), pues no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros.

6. Tanto el Estado como las Comunidades, y por títulos concurrentes en virtud del sistema de distribución de competencias, derivado del art. 149.2 C.E., tienen competencia para la difusión internacional del conocimiento del Patrimonio Histórico-Artístico y no cabe ni negarlo al Estado ni interpretar el art. 2.3 de la Ley 16/1985 de modo que genere para su Administración competencia exclusiva al respecto, porque, no pudiendo llevarse a cabo por Ley la atribución de dicha competencia, esa interpretación iría contra prescripciones constitucionales.

7. El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas configurado por la Constitución vincula a todos los poderes políticos de acuerdo con el art. 9.1 C.E., y, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales; por ello, el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias sin una previsión constitucional o estatutaria, en este caso inexistente.

8. La amplitud de consecuencias de la Resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del art. 6 de la Ley impugnada.

9. La existencia de un Registro General en donde se inscribirán los bienes previamente declarados de interés cultural (art. 12.1), así como la de los demás instrumentos previstos por los arts. 13.1, 26, 51 y 53 de la Ley 16/1985, reguladora del Patrimonio Histórico para complementar aquél, constituyen manifestaciones del designio de la Ley de articular los mecanismos de coordinación, conocimiento y publicidad precisos para desarrollar las competencias en la materia. Tales Registros, catálogos o censos, en la medida en

que se constituyen como el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en la defensa del Patrimonio Histórico Español constitucionalmente asignadas al Estado (art. 148.1.28) 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.

PREAMBULO:

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, don Francisco Rubio Llorente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra, don José Luis de los Mozos y de los Mozos, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra y don José Gabaldón López, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 830/85, 847/85, 850/85 y 858/85, promovidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia, por el Gobierno Vasco y por el Parlamento catalán, respectivamente, contra determinados preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico, ha comparecido el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES:

I. Antecedentes

1 . Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 20 de septiembre de 1985, don Ramón María Llevadot Roig y don Ramón Gorbs Turbany, actuando en representación y defensa de la Generalidad de Cataluña, interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1.3; 2.3; 4; 9 (y por conexión con él contra el art. 18 y la Disposición transitoria sexta); 12; 13; 26; 28.2; 30, apartados h), i); 32.3; 33; 38; 49.5; 51; 56; 69.2, y Disposición transitoria segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico, sobre la base de las alegaciones que a continuación se resumen.

a) En primer término, y con carácter general, se entiende que la citada Ley excediéndose del ámbito material que la Constitución y específicamente su art.

149.1.28 reserva al Estado, invade competencias que estatutariamente han sido asumidas por la Comunidad Autónoma catalana, en especial en el art. 9.5 y 6 del Estatuto, distorsionando así el orden competencial fijado en la Constitución y en su Estatuto de Autonomía. A estos efectos, no es lícito acudir a títulos competenciales genéricos como el fijado en el art. 149.1.1 o en el 149.2 C.E. para extender la competencia estatal a supuestos distintos a los fijados en el título específico de la Constitución relativo al Patrimonio Histórico (art. 149.1.28) y por lo tanto la competencia del Estado en esta materia ha de quedar limitada a la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación». Por ello, fuera de esta competencia exclusiva del Estado, las Comunidades Autónomas, como es el caso de la catalana, pueden asumir estatutariamente competencias exclusivas en la materia.

b) Un primer orden de argumentos cuestiona la competencia del Estado para declarar un bien de interés cultural (art. 9), para inventariar los bienes muebles del Patrimonio Histórico Español que sin estar declarados de interés cultural tengan singular relevancia o los bienes integrantes del Patrimonio (art. 26.1), así como la inclusión de dicho Inventario de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfico (art. 53) o para la confección de un Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y un Catálogo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico (art. 51). Pues bien, tales declaraciones y la consiguiente inclusión en los Registros, Inventarios o Catálogos correspondientes, no competen a la Administración del Estado, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.28 C.E., así como en el Estatuto de Autonomía catalán, de modo que tampoco la llevanza de tales registros públicos, ni la regulación reglamentaria de su organización y funcionamiento puede ser de su competencia.

c) Se cuestiona, asimismo, el art. 2.3 de la Ley, en la medida en que atribuye en exclusiva a la Administración del Estado «la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico..., el intercambio, respecto a los mismos, de información cultural técnica y científica con los demás Estados y con los Organismos Internacionales», todo ello al amparo de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149.3 C.E.). A juicio de la parte recurrente, la actividad realizada en el plano internacional referida al patrimonio no puede quedar englobada en el título competencial relativo a las relaciones internacionales, sino que ha de regularse por el título específico relativo al patrimonio histórico, de modo que al privarse a las Comunidades Autónomas de la difusión internacional de su patrimonio se está incidiendo en una competencia exclusiva de éstas.

d) El concepto de expoliación, contenido en el art. 4 de la Ley, excede del significado propio de la palabra, despojar con violencia e iniquidad, convirtiéndose así el legislador en constituyente, en cuanto delimita competencias mediante la determinación del alcance del citado concepto.

e) En los arts. 9, 32.3, 49 y Disposición transitoria sexta, se prevé que la declaración de bienes de interés cultural o como constitutivos del patrimonio

documental, sea competencia exclusiva del Estado, que lo realizará mediante Real Decreto, relegando a las Comunidades Autónomas a la mera tramitación del expediente. Tales disposiciones vulneran el orden competencial fijado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. El Estado no puede asumir en esta materia otras competencias ejecutivas que no sean las de defensa contra la exportación y la expoliación, correspondiendo a las Comunidades Autónomas y, en concreto a la Generalidad de Cataluña, la declaración de interés cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español radicados o existentes en dicha Comunidad Autónoma.

f) La prohibición de enajenar los bienes muebles que formen parte del Patrimonio Histórico Español y pertenezcan a las Administraciones públicas, contenida en el art. 28.2, no puede considerarse como una medida tendente a defender el Patrimonio Histórico contra la expoliación o la exportación, y, por ende, la adopción de estas medidas corresponde a las Comunidades Autónomas. Además, esta norma impediría la realización de transmisiones entre las citadas Administraciones Públicas y la Iglesia.

g) El establecimiento de una tasa de exportación cuyo importe se ingresa en el Tesoro Público, contenida en el art. 30 h) e i), contraviene el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, aprobado por el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, en su apartado b), 4, en la medida en que en este último se prevé que las exportaciones de tales bienes habrán de tramitarse por los órganos competentes de la Generalidad, de modo que sólo a dicha Comunidad Autónoma corresponde el cobro de la tasa.

h) La atribución a la Administración del Estado de los derechos de preferente adquisición de tales bienes, regulada en los arts. 33, 38 y 56 de la Ley, contraria a lo establecido en el apartado B) del Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, aprobado por el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, en cuya virtud el derecho de preferente adquisición corresponde a la Generalidad de Cataluña y sólo podrá ser ejercitado por el Estado si aquélla renuncia a su ejercicio al no hacer uso del mismo en la primera mitad del plazo que a estos efectos reconoce la legislación vigente.

i) La inconstitucionalidad del art. 69.2 se produce al vincular el disfrute de los beneficios fiscales en él previstos a la inscripción en el Registro General o en el Inventario General. La concesión de tales beneficios deriva de la concurrencia en el bien de unas circunstancias determinadas cuya apreciación compete, como ya se mantuvo al examinar el art. 9, a la Comunidad Autónoma catalana y no al Estado.

j) La Disposición transitoria segunda de la Ley encomienda al Gobierno la elaboración del Reglamento de organización, funcionamiento y personal de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal. Tal disposición es contraria al art. 11.7 del Estatuto catalán, por el que se asumió la competencia de ejecución de la legislación del Estado en relación a los Museos, Archivos y Bibliotecas que no reserve el Estado.

En consecuencia de todo lo expuesto se solicita la declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de los arts. 1.3; 2.3; 4; 9 (y por conexión el art. 18 y la Disposición transitoria sexta); 12; 13; 26; 28.2; 30, apartados h) e i); 32.3; 33; 38; 49.5; 51; 53; 56; 69.2, y la Disposición transitoria segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico.

2. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 28 de septiembre de 1985 por don Constantino Alvarellos Galve en nombre y representación de la Junta de Galicia, se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio: arts. 1.3; 2.2 y 3; 9; 12.1; 13; 18; 26.1 y S; 32.3; 33; 38.4; 49.5; 51.1; 53, y Disposición transitoria sexta, apartado primero. Tal pretensión se funda en las alegaciones que a continuación se resumen.

a) La ley cuestionada contiene una regulación del Patrimonio Histórico que agota la ordenación normativa en la materia, cercenando las competencias de desarrollo legislativo y reglamentario reconocidas por la Constitución a las Comunidades Autónomas y concretadas, en el caso de Galicia, en el art. 27.18 de su Estatuto de Autonomía y en el Real Decreto 2434/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado a la citada Comunidad en materia de cultura. Las competencias ejecutivas y de gestión sobre el patrimonio, de interés para Galicia, quedan particularmente disminuidas, tanto en su proyección interior como exterior, al privarse a los Organismos competentes de la Junta de facultades de declaración directa de los bienes de interés cultural, creando, además, unos Organismos y servicios de gestión de tales bienes dependientes directamente de la Administración Central. Y en el exterior, por cuanto priva a la Comunidad Autónoma gallega de toda posibilidad de difusión internacional del conocimiento del Patrimonio Cultural de Galicia.

b) En el orden de distribución de competencias, entiende que la cláusula general de servicio a la cultura, contenida en el art. 149.2 C.E., como deber y atribución esencial del Estado, no puede afectar al sistema de distribución de competencias contenido en los arts. 148.1 y 149.1 C.E. Considerar que ambos poderes, estatal y autonómico, pueden ejercitar competencias plenas idénticas y simultáneas sobre todas las manifestaciones de la cultura sería tanto como mixtificar el sistema de distribución de competencias constitucionalmente establecido y llevaría al monopolio y a la uniformidad. Se impone un sistema de distribución competencial que, sin merma de la unidad de acción cultural, cuando esta resulte imprescindible, opere la atribución a los distintos poderes públicos en un ámbito competencial paralelo y complementario. Así, en la materia que nos ocupa existen dos ámbitos diferenciados: Por un lado, la cultura, genéricamente considerada. Por otro, la acción específica en el Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico. El primero se correspondería, en el esquema constitucional de distribución de competencias, con los arts. 149.1.1 y 149.2, y el segundo con el art. 149.28 C.E., sin que sea lícito recurrir al primero para privar de competencias en materia de Patrimonio Histórico a aquellas Comunidades Autónomas que estatutariamente han asumido competencias exclusivas en este ámbito.

c) Se considera que el art. 1.3 de la Ley, en la medida en que habla de intereses

o valores sin definir quién ostenta competencia para la declaración genérica del interés o valor de un bien, a efectos de su integración en el Patrimonio Histórico, crea una inseguridad jurídica que lo vicia de inconstitucionalidad.

d) Se afirma la inconstitucionalidad del art. 2.2 de la Ley al considerar que el establecimiento de medidas de colaboración interadministrativa, en concreto, de la ordenación de los instrumentos de colaboración, no puede hacerse por decisión unilateral y exclusiva de la Administración del Estado, porque podría llevar a una neutralización de las competencias de las Comunidades Autónomas; debe mediar acuerdo expreso de las Comunidades Autónomas para fijar esos instrumentos de colaboración.

e) Ataca el art. 2.3 de la Ley, por considerar que la difusión internacional del Patrimonio no afecta, ni puede quedar subsumida en las relaciones internacionales contempladas en el art. 149.1.3 C.E. Se utilizan, básicamente, los mismos razonamientos ya expuestos en el recurso entablado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Se entiende que dicha actividad de difusión, por no comportar compromisos contractuales o patrimoniales, no invade las relaciones internacionales del Estado, encuadrándose, por tanto, dentro de las competencias ejecutivas autonómicas, que incluyen las acciones de fomento y divulgación.

f) La inconstitucionalidad del art. 9, y por conexión del art. 49.5 y de la Disposición transitoria sexta, apartado primero, se funda en los mismos argumentos ya reseñados, utilizados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. A su juicio, sería más adecuado seguir el criterio de separación de competencias de ejecución según se trate de bienes patrimoniales de interés general o nacional, o de interés autonómico, de modo que para los primeros la declaración se produjese por ministerio de la Ley, en tanto que para los segundos se acordase mediante Decreto dictado por la Administración competente.

g) Se impugnan los arts. 12 y 13 de la Ley por considerar que, si se admite que la declaración de un bien como de interés cultural corresponde a las Comunidades Autónomas, no se puede admitir un Registro General y único, con inscripción constitutiva, ni que la gestión y organización de éste corresponda al Estado, salvo que se permita que las Comunidades Autónomas puedan constituir sus propios Registros cuya organización y funcionamiento se regularían por sus propios reglamentos.

Tampoco sería constitucional que sólo quedasen legitimados los bienes de interés cultural mediante la expedición de un título oficial otorgado por el Registro General, dependiente de la Administración del Estado.

h) Impugna el art. 8 de la Ley, en la medida en que la autorización que se contempla para el desplazamiento o remoción de un inmueble declarado de interés cultural, ha de resolverse por Real Decreto, atribuyéndose así la competencia al Estado y no a las Comunidades Autónomas, como corresponde; sirviendo a tal fin los argumentos esgrimidos con relación al art. 9 de la Ley.

i) El art. 6, y por concesión con éste los arts. 1 y 53, en cuanto atribuye al Estado la competencia para confeccionar un inventario de los bienes no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia, desposee a las Comunidades Autónomas de una competencia que constitucionalmente les corresponde. El propio Real Decreto 2434/1982, de 24 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma Gallega en materia de cultura, prevé la colaboración entre el Estado y la citada Comunidad, en nivel de igualdad, para la formación del propio inventario y la participación en la formación del Catálogo y un Inventario General Estatal.

j) Se impugna el art. 32.3 utilizando las mismas razones que se invocan en el art. 9.

k) El derecho de adquisición preferente, recogido en el art. 33 de la Ley, en favor del Estado supone la asunción por éste de una competencia que ni constitucional ni estatutariamente le corresponde. No obsta a tal afirmación que el Real Decreto 2434/1982 prevea este derecho de adquisición preferente a favor de dicha Comunidad Autónoma con la salvedad de las solicitudes de exportación, pues las especificaciones contenidas en los Reales Decretos de traspasos tienen un valor simplemente indiciario no pudiendo menoscabar competencias estatutariamente establecidas, en concreto en el art. 27 del Estatuto.

l) Idéntica argumentación serviría para el art. 38.4 de la Ley, cuando, además, en este caso el derecho de adquisición preferente no aparece exceptuado en forma alguna en el Real Decreto 2434/1982. La simple manifestación de la Administración del Estado de adquirir un bien para un Museo, Archivo o Biblioteca de titularidad estatal, no puede justificar que se prive a las Comunidades Autónomas del ejercicio de aquel derecho.

En consecuencia, se solicita que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados.

3. Por escrito presentado ante este Tribunal el 30 de septiembre de 1985, don Javier Otaola Bajeneta, actuando en representación y defensa del Gobierno Vasco, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 4; 6 b); 7; 9; 12; 13.1; 18; 28.2; 32; 33; 49,5; 69.2; Disposición adicional cuarta y Disposición transitoria sexta, apartado primero, de la Ley 16/1985, de 25 de junio. Se funda, en síntesis, en las siguientes consideraciones:

a) Con carácter general, se afirma que la competencia de la Comunidad Autónoma vasca en este ámbito es amplísima, según se desprende de diversos epígrafes del art. 10 del Estatuto, quedando reservado al Estado tres aspectos bien definidos en la materia: por un lado, la defensa contra la expoliación; por otro, la defensa contra la exportación, y en último término, la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas y sin perjuicio de las competencias

asumidas por las mismas (art. 149.2). Este sistema de reparto competencial resulta congruente con el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Patrimonio Histórico-Artístico entre otras, contenido en el Real Decreto 3.069/1980, de 26 de septiembre.

El Estado sólo dispone de las competencias específicas que le atribuyen los arts. 149.1.28 y 149.2 C.E. y las Comunidades Autónomas de las demás competencias sobre la materia. No se puede salvar la pretendida interferencia del Estado en competencias propias de las Comunidades Autónomas, argumentando que el Patrimonio Histórico Español es una realidad diferente a la del Patrimonio Histórico de la Comunidad Vasca. Mantener, a su juicio, una tesis diferente a la delimitación competencial referida, determinaría la existencia de dos acciones de la misma naturaleza y finalidad sobre el mismo objeto, y, en consecuencia, una doble competencia idéntica y simultánea que podría originar múltiples interferencias y colisiones de intereses, redundando todo ello en una total inseguridad jurídica.

b) En el concreto análisis de los diferentes preceptos impugnados, se mantiene, en primer lugar, la inconstitucionalidad del art. 4 de la Ley al considerar que el concepto de expoliación en él contenido excede del sentido natural de las palabras, dando lugar a una posible invasión competencial del Estado en las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. En especial, se considera que la extensión del concepto a los supuestos en que se «perturbe el cumplimiento de su función social» incurre en vicio de inconstitucionalidad, al sobrepasar el título competencial específico que el Estado tiene constitucionalmente atribuido, esto es, la defensa contra la expoliación.

c) Mediante la simple adscripción de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico a los servicios públicos gestionados por la Administración del Estado, se prevé, en el art. 6 b) de la Ley, la competencia ejecutiva de los órganos de la Administración del Estado, lo que, a juicio del recurrente, no se justifica en los títulos competenciales que corresponden al Estado. Se crea, por tanto, un título competencial inexistente mediante el mecanismo de adscripción de los bienes.

d) El art. 7 de la Ley excede del título competencial que corresponde al Estado, al disponer competencias en favor de las Administraciones Locales en todo aquello que no sea defensa contra la expoliación y la exportación. Tales disposiciones sólo podrían ser válidas en cuanto Derecho supletorio.

e) En la impugnación del art. 9 y del art. 49.5 se utilizan argumentos similares a los ya expuestos por las otras Comunidades Autónomas recurrentes. Se añade que la declaración de bienes de interés cultural mediante Real Decreto y, por tanto, como competencia de la Administración del Estado, vulnera, además, el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, ratificado por Real Decreto 3.069/1980, de 26 de septiembre.

f) Se reprocha a los arts. 12 y 13 de la Ley, y por su conexión al art. 69.2 y a la Disposición adicional cuarta, no la creación de un Registro General dependiente del Estado, sino el hecho de que a éste se le dote de funciones exorbitantes en relación con las competencias que le corresponden al Estado y, concretamente, el que la inscripción en el mismo de los bienes de interés cultural tenga valor constitutivo.

g) El art. 18 es inconstitucional al configurar como competencia del Estado toda autorización de desplazamiento o remoción de los inmuebles, función que excede de lo que se ha de entender por defensa contra la expoliación y que ha de corresponder, en consecuencia, a las Comunidades Autónomas.

h) La prohibición de enajenar bienes muebles que formen parte del Patrimonio Histórico Español pertenecientes a las Administraciones Públicas, contenida en el art. 28.2 de la Ley, excede de los límites competenciales del Estado en la materia, al no poder justificarse con fundamento en la defensa del Patrimonio contra la expoliación.

i) Lo es también el art. 32.3 al recoger una nueva modalidad de declaración de bienes de interés cultural; sirven al efecto, los mismos argumentos utilizados para fundar la impugnación del art. 9.

j) El derecho de tanteo concedido a la Administración del Estado en el art. 33 de la Ley contraria lo dispuesto en el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias antes citado, por el que este derecho de adquisición preferente se concede de manera prioritaria a la Comunidad Autónoma y, sólo para el caso de que ésta no lo ejercite, puede el Estado subrogarse en el mismo.

k) Para la impugnación de la Disposición transitoria sexta se utiliza la misma argumentación que para el art. 9, dado que, a juicio del recurrente, esta Disposición no es más que un corolario de lo previsto en el citado precepto.

Se concluye solicitando de este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos y la consecuente nulidad de los mismos.

4. Mediante escrito presentado ante este Tribunal el 30 de septiembre de 1985, el Presidente del Parlamento catalán, en ejercicio del acuerdo del Pleno del Parlamento de Cataluña de 17 de septiembre de ese mismo año, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada Ley, en concreto, contra los arts. 1.3, 2.3, 9, 12, 18, 26, 33, 38, 49.5, 51, 69, Disposición transitoria segunda y Disposición transitoria séptima.

Articula el recurso en dos grandes apartados. Por un lado, consideraciones generales en torno a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio Histórico, en lo esencial coincidentes con las expuestas en los recursos precedentes y que, en pro de una mayor brevedad, se dan ahora por reproducidas. Por otro, se aborda la concreta impugnación de cada uno de los preceptos cuestionados, como a continuación se expone.

a) Se cuestiona la constitucionalidad de los arts. 1.3, 9, 12, 26, 49.5, 51, 69 y Disposición transitoria sexta de la Ley. Entiende que la declaración de un bien de interés cultural, su inclusión en un Registro General o en un Inventario, Censo o su consideración como parte integrante del Patrimonio Documental, no es competencia de la Administración del Estado, sino de las Comunidades Autónomas que estatutariamente hayan asumido competencias en la materia, como es el caso de Cataluña en el art. 9.5 de su Estatuto.

b) El art. 2.3 de la Ley, norma meramente interpretativa del art. 149.1.3 C.E., no introduce regulación nueva alguna, siéndole de aplicación la doctrina sentada en STC 76/1983. En todo caso, contiene una interpretación excesivamente amplia del concepto «relaciones internacionales», que vacía de contenido las competencias autonómicas en la materia.

c) El art. 18 y por conexión con éste la Disposición transitoria séptima, incurren en inconstitucionalidad por desbordar las competencias estatales en el establecimiento del régimen jurídico de los bienes culturales. El cambio de emplazamiento de un bien inmueble de su entorno ha de corresponder a la Administración que tenga la competencia general en materia de patrimonio cultural, en este caso la Generalidad de Cataluña.

d) Con respecto a los arts. 33 y 38 de la Ley, reguladores de los derechos de adquisición preferente de tales bienes, se utilizan argumentos que básicamente son coincidentes con los de los recursos anteriores y que se dan aquí por reproducidos. Se añade que el Estado no tiene competencia para dictar tales preceptos, pues al tratarse de normas de Derecho Administrativo, la competencia corresponde a quien la tiene sobre el sector material correspondiente. Cabe, en consecuencia, una regulación autonómica del derecho de adquisición preferente, como ya se ha hecho en materia de espacios naturales protegidos.

e) La Disposición transitoria segunda, al conceder al Gobierno la posibilidad de dictar los Reglamentos de organización, funcionamiento y personal de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal, no distingue entre aquellos que son gestionados por el Estado y los que lo son por las Comunidades Autónomas. En este segundo caso, la potestad reglamentaria debe corresponder a las Comunidades Autónomas.

Por todo lo expuesto, concluye solicitando la declaración de nulidad de los preceptos impugnados, por ser contrarios a la Constitución.

5. Por providencias de 2 y 9 de octubre de 1985, se acordó la admisión de los recursos de inconstitucionalidad núms. 830/85, 847/85, 850/85 y 858/85, respectivamente, dándose los traslados prevenidos en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Abogado del Estado, mediante escrito de fecha 25 de octubre de 1985 solicitó la acumulación de los recursos reseñados, por concurrir los requisitos del art. 83 LOTC. Por providencia de fecha 30 de octubre de 1985 se acordó oír por un plazo común de diez días a los representantes procesales de los distintos recurrentes para que alegasen acerca de la acumulación instada. Estos mostraron su conformidad a la acumulación solicitada, en los respectivos escritos de 14, 19 y 20 de noviembre de 1985.

Por Auto de 28 de noviembre de 1985, el Pleno de este Tribunal acordó acumular los recursos de inconstitucionalidad 858/85, 850/85 y 847/85, al registrado con el núm. 830/85. Asimismo, se concedía al Abogado del Estado un nuevo plazo de quince días para que, en nombre del Gobierno de la Nación, pudiese presentar las alegaciones que estimase convenientes respecto de los recursos formulados.

El Abogado del Estado, por escrito de fecha 17 de diciembre de 1985, habida cuenta de la acumulación de asuntos que se hallaban pendientes de alegaciones, interesó una prórroga del plazo para evacuar el traslado de alegaciones por ocho días más. Este Tribunal, en providencia de fecha 18 de diciembre de 1985, acordó conceder la prórroga solicitada.

6. Mediante escrito de fecha 3 de enero de 1986, el Abogado del Estado formuló alegaciones oponiéndose a los recursos formulados sobre la base de los argumentos que a continuación se resumen:

a) Con carácter general y por lo que respecta a las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio Histórico-Artístico, afirma que esta materia se halla inserta en otra más amplia, cual es la de cultura, que no es susceptible de ser distribuida en régimen de competencias exclusivas, pues no es posible un reparto de competencias entre los poderes públicos, sino que admite y requiere una intervención paralela o concurrente de todos ellos. Concurrencia plena, en el sentido de que todas las facultades de acción posibles en relación con todo tipo de asuntos pueden ser desarrolladas de manera indiferente y acumulada por cualquier ente representativo de una comunidad. Este régimen de concurrencia aparece reflejado en el art. 149.2 C.E.; de su lectura se deduce, a su juicio, un paralelismo pleno en los ámbitos competenciales estatal y autonómico. Así, el reconocimiento de una titularidad autonómica en esta materia no es óbice para su coexistencia con la titularidad estatal sobre la misma, coexistencia que, por otra parte, es exigible por razón de interés general. Tal interpretación se basa en el propio tenor literal del art. 149.2 de la Constitución, en cuya virtud cualesquiera que sean las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas, también es competencia esencial del Estado el servicio a la cultura.

Por lo que respecta, en concreto, al Patrimonio Histórico-Artístico y partiendo del contenido material de las competencias exclusivas que el art. 149.1.28 C.E. encomienda al Estado, no puede entenderse, a su juicio, que la expresión «expoliación» quede limitada al significado académico, como una mera defensa contra

la destrucción o perjuicio, sino que debe abarcar todas las competencias generales de protección contra dicho patrimonio. En todo caso y aunque se admitiese la tesis de los recurrentes, la competencia estatal para defender tales bienes de despojos realizados con violencia o iniquidad, requeriría la existencia de atribuciones complementarias, tales como catalogar e inventariar los bienes que van a ser defendidos, así como concretas actuaciones encaminadas a prohibir demoliciones, ordenar la conservación de monumentos que van a destinarse a otros usos.

Sentado que la concurrencia competencial del Estado y las Comunidades Autónomas es necesaria en la materia que nos ocupa, la operación complementaria de deslinde competencial se encomienda por la Constitución al legislador; en tal sentido, la norma atacada es definidora de competencias.

Por otra parte, es preciso tener presentes otros títulos competenciales con incidencia en esta materia, tales como el relativo a la cultura (art. 149.2), la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen a los españoles la igualdad en el ejercicio de sus derechos (art. 149.1.1) en lo referente al procedimiento administrativo común, legislación sobre expropiación forzosa y responsabilidad civil (149.1.18) o comercio exterior y régimen aduanero (art. 149.1.10).

Se concluye este planteamiento general poniendo en tela de juicio la idoneidad del proceso entablado, cuando sin recurrir la dimensión material o funcional de la Ley, se formula una pura reivindicación competencial por el cauce del recurso de inconstitucionalidad y no por el del conflicto de competencias.

b) Comienza las alegaciones sobre cada uno de los preceptos cuestionados en los distintos recursos, agrupando los arts. 1.3, 12, 13, 26, 51 y 53 de la Ley. En tal sentido, alega que las instituciones registrales e inventariales contempladas en dichos preceptos hacen referencia exclusiva a los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español y, en atención al interés general subyacente, compete al Estado la llevanza de sus Registros correspondientes. Ello no obsta, a su juicio, para la existencia de Registros autonómicos en donde se inscriban o inventarien los bienes por ellas declarados de interés cultural. Desde esta perspectiva no puede cuestionarse la potestad organizativa del Estado dentro de su ámbito competencial.

c) Por lo que respecta al art. 2.3, se afirma que la claridad del título competencial contenido en el art. 149.1.3 C.E. no deja lugar a dudas sobre la competencia exclusiva del Estado en el ámbito de las relaciones internacionales; el interés general exige, por otra parte, que sea el Estado el que difunda internacionalmente la existencia de tales bienes. Todo ello, sin perjuicio de las medidas de colaboración con las Comunidades autónomas que se articulan en el propio precepto.

d) La defensa de la constitucionalidad del concepto de expoliación, contenido en el art. 4 de la Ley, se articula entendiendo que las funciones de defensa contra la expoliación constitucionalmente asignadas al Estado, como competencia exclusiva,

incluyen competencias generales de protección, la Ley cuestionada opera aquí como norma delimitadora de competencias.

e) Se combate la afirmación del Gobierno Vasco, en torno a si el art. 6 b) crea un nuevo título competencial inexistente, alegando que la previsión legal que ahora se impugna lo es «a los efectos de la presente Ley», por lo que a los efectos de una eventual Ley autonómica, será el organismo que en ella se determine el competente. Por otra parte, el interés general que en dicho precepto se contempla así lo exige.

f) La constitucionalidad del art. 7 de la Ley se desprende de la propia interpretación de los títulos competenciales en juego, tal y como lo hace la defensa del Estado.

g) Por lo que respecta a los arts. 9, 2.3, 49 y Disposición transitoria sexta, se ha de partir, a su juicio, de la existencia de competencias concurrentes en la materia. Estos preceptos no niegan la competencia de las Comunidades Autónomas para declarar bienes culturales de acuerdo con la legislación que la propia Comunidad apruebe y con los efectos que en ella se determinan, sino que concibe dicha protección como compatible y concurrente con la que el Estado puede dispensar calificando los bienes con base en la Ley estatal. No pueden negarse a la Administración del Estado facultades para declarar bienes de interés cultural, toda vez que está plenamente justificada la necesidad de un tratamiento general estableciendo un régimen de protección que, sin perjuicio del de las Comunidades Autónomas, garantice unas condiciones suficientes de conservación y acceso a los bienes culturales de interés general para la Nación, al mismo tiempo que acota las desgravaciones y transferencias en los impuestos estatales.

h) La defensa del art. 18 pasa por una interpretación amplia de los títulos competenciales concurrentes en esta materia y del propio contenido material del previsto en el art. 149.1.28 C.E. Por otra parte, la autorización para el traslado de inmuebles en él prevista es sucesiva, que no sustitutoria, de la otorgada por la Comunidad.

i) La constitucionalidad de los apartados h) e i) del art. 30 deriva, en su parecer, de la letra del art. 149.1.28 C.E., del art. 5.2 de la Ley (no impugnado) y del propio concepto de tasa de la Ley General Tributaria.

j) Los derechos de tanteo y retracto regulados en los arts. 33, 38 y, por remisión, en el art. 56, han de comprenderse con base en la primacía de los poderes públicos para satisfacer necesidades generales, sin que sea imaginable, a su parecer, una ruptura de la igualdad jurídica por razón de que la propiedad privada de estos bienes pueda tener contenidos diversos, según los diferentes territorios, sin desconocerse la competencia del Estado en lo relativo al régimen de propiedad y contratación.

Tampoco se vulnera lo dispuesto en el Real Decreto 1010/1981 de

transferencias en materia de cultura a la Comunidad Autónoma Catalana, pues la invasión competencial que dicha Comunidad alega en los derechos de adquisición preferente sobre bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico no tiene lugar; la falta de una mención expresa de las leyes vigentes no impide que el poder de adquisición preferente de la Generalidad no esté necesariamente limitado a los casos y términos previstos en la legislación estatal.

A mayor abundamiento, se afirma por el representante del Gobierno de la Nación que la limitación legalmente prevista aparece referida sólo a la adquisición de bienes muebles para un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal, lo cual encontraría cobertura en el apartado segundo del art. 149.1.28 C.E. De ser otra la solución, el propietario de los bienes muebles sería el que decidiera la Comunidad que habría de adquirirlo, pues al elegir el lugar en que se realizase la transacción, determinaría la Comunidad competente para el ejercicio de este derecho.

k) Partiendo de la legitimidad constitucional que tiene el atribuir al Estado la competencia para la calificación e inscripción registral de los bienes, la existencia de beneficios fiscales, prevista en el art. 69 de la Ley, no es más que la consecuencia de tales técnicas instrumentales. La diversidad autonómica en la calificación de un bien vulneraría el principio de igualdad, que se configura como esencial en materia tributaria.

l) Por último y en lo que respecta a la Disposición transitoria séptima, se alega la debilidad argumental en que se funda y en la propia adecuación constitucional que se reconoce al art. 19.3 de la Ley.

Con fundamento en todo lo expuesto, se solicita una Sentencia que declare no haber lugar a los recursos interpuestos.

7. Por providencia de 29 de enero de 1991, se fijó para deliberación y votación del presente recurso el día 31 del mismo.

FUNDAMENTOS:

II. Fundamentos jurídicos

1. Procede ante todo examinar la idoneidad del proceso entablado, discutida incidentalmente por el Abogado del Estado, quien entiende que, por constituir el objeto de los recursos planteados unas reivindicaciones competenciales de las Comunidades Autónomas impugnantes sin que se cuestione la dimensión material o funcional de la Ley, el cauce adecuado debiera haber sido el del conflicto de competencia y no el elegido del recurso de inconstitucionalidad. No puede compartirse tal afirmación, pues cuando la competencia controvertida se hubiera atribuido por Ley o norma con este rango, el conflicto se tramitará desde su inicio en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad. Si a la Ley estatal se atribuye haber desconocido directamente competencias autonómicas en la materia, es preceptivo utilizar el recurso de inconstitucionalidad por las Comunidades Autónomas afectadas,

ya que lo en último extremo pretendido es la acomodación de unos preceptos legales a la Constitución y al orden de competencias por ella definido, sin necesidad de tener que recurrir al conflicto cuando se produzcan resoluciones o actos concretos de aplicación; de este modo es posible llevar a cabo una labor de depuración del ordenamiento jurídico en general. Tal es la interpretación que resulta de la STC 49/1984 (fundamento jurídico 2.º).

2. Las Comunidades Autónomas recurrentes impugnan, pues, un buen número de preceptos de la Ley estatal 13/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico Español, por entender que invaden competencias exclusivas atribuidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, según resulta del mandato del art. 149.3 de la Constitución en relación con el núm. 28 de su párrafo 1 y lo establecido en el 148 núms. 15.º y 16.º Los citados Estatutos (arts. 10.19 y 20 del País Vasco, 9.5 y 6 del de Cataluña, y 27.18 del de Galicia) atribuyen la competencia exclusiva en esta materia y se cuidan de puntualizar que, en su ejercicio, corresponde a la Comunidad Autónoma «la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva» (así, art. 25.2 del Estatuto catalán, 37.2 del gallego). Aunque no se impugne, pues, el contenido íntegro de la Ley sino sólo preceptos singulares, resulta inicialmente útil alguna consideración acerca de la general potestad del Estado para legislar en una materia tan amplia y variada como la relativa al Patrimonio Histórico-Artístico. Conviene al efecto señalar que esta Ley pretende establecer el estatuto peculiar de unos determinados bienes que, por estar dotados de singulares características, resultan portadores de unos valores que les hacen acreedores a especial consideración y protección en cuanto dichos valores (y hasta los mismos bienes) son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal.

El art. 149.1.28 C.E. señala como competencia exclusiva del Estado la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». Y los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades recurrentes asumen, como se ha dicho, competencias exclusivas en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico y en archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal, dejando siempre a salvo la competencia del Estado prevista en el art. 149.1.28 C.E. Pero, además, les atribuyen también competencia exclusiva en materia de cultura (art. 9.4 del Estatuto catalán, 27.19 del gallego y 10.17 del del País Vasco, donde asimismo se deja a salvo lo previsto en el art. 149.2 C.E.). Esa atribución de competencia en la materia a las Comunidades Autónomas recurrentes se extiende a todo el patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, puesto que sólo se atribuye expresamente al Estado en cuanto a la defensa contra la exportación y la expoliación o a los museos, bibliotecas, y archivos de su titularidad (art. 149.1.28).

Las Comunidades Autónomas recurrentes entienden, pues, que el Estado no puede asumir otras competencias en la materia que no sean las de defensa del patrimonio contra la expoliación y la exportación en sentido estricto, pero el Abogado

del Estado defiende, por el contrario, que el patrimonio histórico se inserta, a estos efectos, en el concepto de cultura, no siendo posible un reparto de competencias en régimen de exclusividad, sino que se precisa una intervención paralela y concurrente que se justificaría en el art. 149.2 C.E. y que serviría así para ampliar el ámbito de competencias estatales más allá de las simples actuaciones de defensa contra la expoliación.

No hay duda de que estos bienes, por su naturaleza, forman parte de la cultura de un país y por tanto del genérico concepto constitucional de la «cultura»; es posible por ello hallar en la referida integración fundamento para una competencia estatal más amplia que la derivada del concreto título antes dicho. Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar (SSTC 49/1984, 157/1985 y 106/1987), «la cultura es algo de la competencia propia e institucional, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas...». «Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 C.E. en el que después de reconocer la competencia autonómica se afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial».

3. Debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado «en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias» (STC 49/1984 ambas citadas). La integración de la materia relativa al patrimonio histórico-artístico en la más amplia que se refiere a la cultura permite hallar fundamento a la potestad del Estado para legislar en aquélla. Y si la cuestionada Ley 13/1985, de 25 de junio, pretende, como hemos dicho, establecer el estatuto peculiar de estos bienes, en ese amplio designio se comprende, en primer lugar, lo relativo a «los tratamientos generales» a los que se refiere la citada STC 49/1984 y entre ellos, específicamente, aquellos principios institucionales que reclaman una definición unitaria, puesto que se trata del Patrimonio Histórico Español en general (Preámbulo y art. 1.1). Hay que agregar que la delimitación de las competencias exclusivas autonómicas permite al Estado regular aquellas materias que no hayan sido estatutariamente asumidas por cada una de ellas. Por último, la atribución de competencia exclusiva al Estado para la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación y respecto de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.2 C.E.). comporta la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario.

No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el art. 149.1.28 C.E. al que se contrapone el que

atribuye competencias a las Comunidades fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1.)

4. El primero en orden de los preceptos singularmente impugnados es el art. 1.3 de la Ley, por el que se acuerda que «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley».

Tanto la Generalidad como el Parlamento de Cataluña fundan su reproche al citado precepto en la invasión de competencias autonómicas determinada por la remisión genérica a «los términos previstos en esta Ley» para la declaración, inventario, o inscripción de los bienes integrados en dicho patrimonio histórico. Resulta sin embargo evidente que el citado artículo ni establece competencias a favor del Estado, ni priva de ellas a las Comunidades Autónomas; se limita a remitirse al régimen jurídico formulado en la propia ley. Mas una declaración tan genérica como la que se impugna sólo resultaría inconstitucional si el Estado no ostentase competencia para fijar, con carácter general, algún régimen jurídico sobre la materia, lo cual ha sido afirmado en los fundamentos anteriores.

Será la apreciación sobre la constitucionalidad del régimen jurídico definido en la Ley para la declaración o inventario lo decisivo y no la remisión a ésta por el precepto cuestionado.

Tampoco puede admitirse, como sostiene la Comunidad Autónoma de Galicia, que la falta de precisión sobre quién sea la Administración Pública competente para la declaración de integración en el patrimonio histórico de un bien, salvo en el caso de la declaración de bienes de interés cultural, lo vicie de inconstitucionalidad, por la inseguridad jurídica que crea. En primer lugar, porque el citado precepto, como antes decimos, no regula ni define el régimen jurídico y se limita a remitirse al previsto en otros artículos de la Ley de modo que el vicio que se imputa será achacable, en su caso, a estos últimos. Además, este Tribunal, en su STC 150/1990, afirmaba que «no cabe admitir que se infringe el principio de seguridad jurídica cuando un texto normativo no plantea y resuelve por sí mismo de modo explícito todos los problemas que pueda suscitar su aplicación...». No cabe tachar de inconstitucional una norma por no definir el régimen de competencias Estado-Comunidades Autónomas en una determinada materia, cuando no es ello función específica de la ley ni ésta puede operar como norma habilitante de las mismas en sentido estricto (STC 26/1982), ni el

legislador puede dictar normas que incidan en el sistema de distribución de competencias para integrar hipotéticas lagunas existentes en la Constitución (STC 76/1983). De modo que para determinar si una materia es de la competencia del Estado o de la Comunidad Autónoma habrá que acudir a la Constitución y a los respectivos Estatutos que es lo único que la Ley podría hacer. Por ello, cuando una ley no emite pronunciamiento alguno en torno a que Administración Pública es competente para el ejercicio de una determinada facultad, no existe tal inseguridad jurídica; la omisión ha de ser completada con las previsiones constitucionales y estatutarias que conforman el título de competencia.

Por otra parte, la expresión «en los términos previstos en esta Ley» hace referencia a los principios generales dentro de los cuales se incluyen las definiciones de la Ley respecto a la caracterización de alguno de los bienes de interés cultural. Pero también a las prescripciones concretas de la propia Ley y ellas habrán de merecer cada una una conceptualización singular en orden a su constitucionalidad por falta de competencia del legislador estatal para establecerlas: y en este segundo aspecto habremos de examinar la de cada uno de los preceptos que se impugnan.

5. La Comunidad Autónoma de Galicia impugna el art. 2.2 de la Ley, por considerar que la Administración del Estado no puede fijar unilateralmente medidas de colaboración interadministrativa, sino que deberá recabar el acuerdo expreso de las Comunidades Autónomas al efecto.

El tenor literal del precepto que se cuestiona señala que «en relación al Patrimonio Histórico Español», la Administración del Estado adoptará 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. La formulación, en tales términos, de una previsión genérica de colaboración en materia de Patrimonio Histórico entre el Estado y las demás Administraciones Públicas y las de éstas entre si no puede ser tachada de inconstitucional. En primer lugar, porque no cabe realizar pronunciamientos preventivos referidos a posibles y futuras aplicaciones de los preceptos legales impugnados según cierta interpretación; aquéllas, en su caso, hallarán remedio por los cauces que el ordenamiento ofrece. Por otra parte, como ha señalado abundante jurisprudencia de este Tribunal (SSTC 80/1985, 18/1982, 96/1986, entre otras), existe un deber general de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas que no es preciso justificar mediante preceptos concretos (y que se ve reforzado por el mandato del art. 149.2), porque es de esencia al modelo de organización territorial del Estado implantado por la Constitución: de modo que la previsión genérica de medidas que faciliten «su» colaboración y el mutuo intercambio de información en materia de Patrimonio Histórico, no sólo no puede considerarse contraria a la Constitución, sino exigida por el art. 149.2 C.E. porque además el precepto habla de «facilitar (no imponer) esa colaboración» (la de Administración del Estado), con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí.

6. Tanto el Parlamento como el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma

catalana y la Junta de Galicia cuestionan la constitucionalidad del apartado tercero del art. 2 de la Ley, en la medida en que atribuye a la Administración del Estado la competencia para la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio, así como el intercambio respecto a los mismos de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con los Organismos internacionales.

Entienden que tales actividades han de considerarse como competencias ejecutivas autonómicas en materia de fomento y divulgación del Patrimonio Histórico. Para el Abogado del Estado, forman parte de las relaciones internacionales que son competencia exclusiva del mismo según el art. 49.1.3, C.E. y, en todo caso, el interés general exige que sea el Estado el que difunda internacionalmente la existencia de tales bienes, sin perjuicio de las medidas de colaboración con las Comunidades Autónomas previstas en el propio precepto.

No cabe aquí acudir a la competencia exclusiva atribuida para defensa del patrimonio contra la expoliación y exportación, como ocurriría en el caso de que las medidas concretas de intercambio de información o de difusión de tales bienes les pusiesen en peligro o implicasen su salida del territorio nacional. Tampoco es lícito recabar para el Estado la competencia exclusiva acudiendo al concepto de relaciones internacionales (art. 149.1.3 C.E.), pues no cabe extender un título esencialmente político y propio de las relaciones entre Estados a un aspecto tan singular, utilizándolo para negar a las Comunidades Autónomas toda posibilidad de actuar en la difusión o intercambio cultural de su Patrimonio Histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros.

Por otra parte, de este apartado del art. 3 no se impugna el párrafo donde se establece lo relativo a «la recuperación de los bienes cuando hubiesen sido ilícitamente exportados» puesto que ello compete claramente a la Administración del Estado, por virtud de la norma singular del art. 149.1.28; y tampoco el párrafo final, que prescribe la obligación de las demás Administraciones competentes de colaborar con la del Estado, puesto que este deber de cooperación es general y habrá de referirse a las actuaciones de dichas Administraciones, con independencia de que se funden en título competencial exclusivo o en el genérico y concurrente.

De lo dicho se desprende que ambos (Estado y Comunidades) y por títulos concurrentes en virtud del sistema de distribución de competencias, derivado del art. 149.2 C.E. la tienen para la difusión internacional del conocimiento del Patrimonio Histórico-Artístico y no cabe ni negarlo al Estado ni interpretar el art. 2.3 de la Ley de modo que genere para su Administración competencia exclusiva al respecto porque, no pudiendo llevarse a cabo por Ley la atribución de dicha competencia, esa interpretación iría contra las prescripciones constitucionales.

Para estimar el precepto ajustado a la Constitución deberá interpretarse, pues, en el sentido de que las funciones de difusión internacional de los valores culturales de

estos bienes en cuanto integrantes del Patrimonio cultural español podrán ser ejercitadas tanto por el Estado como por las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias respecto del patrimonio histórico y cultural, siempre que, como se ha dicho, no se trate de actos generadores de responsabilidades del Estado con terceros, sean políticas o económicas.

7. El recurso planteado por la Generalidad de Cataluña y el del Gobierno Vasco cuestionan la constitucionalidad del concepto de expoliación utilizado por el art. 4 de la Ley, precepto que, sin duda, trata de intensificar la protección respecto de estos bienes enunciando una definición amplia del término.

Dos son los argumentos utilizados a aquel fin. En primer lugar, el de que el concepto de expoliación, tal y como aparece definido en la Ley, excede del significado propio de la palabra «despojar con violencia o iniquidad» y se alega también que la extensión del concepto puramente gramatical a los supuestos en que se «perturbe el cumplimiento de la función social» del bien supone sobrepasar el título competencial específico que el Estado tiene constitucionalmente atribuido, o sea, la defensa contra la expoliación. EL Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del mismo partiendo precisamente de que las funciones de defensa contra la expoliación incluyen competencias de protección general y no sólo aquellos, relacionadas con la pérdida o destrucción violenta.

Resulta de especial aplicación al caso el criterio que este Tribunal ha tenido ocasión de señalar en anteriores resoluciones (STC 76/1983) según el cual el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas configurado por la Constitución vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 9.1 C.E., y, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales; por ello, el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias sin una previsión constitucional o estatutaria, en este caso inexistente. De ahí que la cuestión se centre en determinar si el concepto de expoliación definido en el artículo cuarto de la Ley 16/1985, de 25 de junio, supone per se, la invasión estatal en las competencias autonómicas cuando define que «a los efectos de la presente Ley se entiende por expoliación 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». El reproche de inconstitucionalidad se dirige, como antes decimos, contra el último inciso «perturbe el cumplimiento de su función social».

Tal como hace el Abogado del Estado, hay que afirmar que la acepción constitucional del concepto expoliación no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del término, como ocurre en general con los conceptos indeterminados, que rebasan su acepción literal para alcanzar el sentido que la experiencia les ha ido atribuyendo. Lo contrario supondría aquí restringir la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo, competencia que en general ya le viene atribuida por el art. 149.1.6 C.E. como comprendida en las medidas

de orden público, penales o civiles, en cuanto el despojo o destrucción violentos ya tengan transcendencia de infracción penal (art. 46 C.E.) o simplemente la de privación ilícita. 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, cuya mención en otro caso sería innecesaria. La utilización del concepto de 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 portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, 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 excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en un 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 de 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, contrario 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 aquéllas.

8. El art. 6 b) de la Ley prevé la competencia para la ejecución de la Ley de los Organismos de la Administración del Estado «respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional». El precepto supone, a juicio del Gobierno Vasco, la creación indirecta de un título competencial a favor del Estado, mediante la simple adscripción de un bien a un servicio público gestionado por su Administración.

Sin embargo, de la redacción de tal precepto tan sólo cabe deducir que tendrán competencia en la ejecución de la Ley en general (y no sólo para la defensa o protección) respecto de un bien ya adscrito a un servicio público estatal, los órganos también estatales encargados de la gestión del servicio, lo cual no es más que una consecuencia de la plenitud de ejercicio de la competencia de dichos órganos, que si la tienen exclusiva para la gestión del servicio, deberán extenderla también al régimen de uso y gestión de los bienes afectos al mismo y necesarios por ello para su prestación; lo contrario condicionaría dicho ejercicio y sería perturbador para la gestión del servicio mismo. El precepto, pues, en sí no vulnera el orden competencial en la materia, porque no nace de esta disposición un derecho del Estado a invadir

competencias autonómicas más allá de lo que supone la estricta gestión de un bien de necesaria utilización y afectado a un servicio de su titularidad. La cuestión, que esta Ley no aborda, se planteará en su caso, en un momento previo o sea en el de la decisión de adscribir el bien al servicio y habrá de resolverse entonces conforme al régimen jurídico que rijan el modo de afectación de cada cosa en concreto y por los cauces adecuados en cuanto a los procedimientos establecidos para ello.

9. El art. 7 de la Ley dispone que los «Ayuntamientos cooperan con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción».

Tal deber de cooperación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o de la Administración del Estado no alude al régimen de competencias de unas y otras; no es sino una manifestación y aplicación concreta de lo que con carácter general se dispone en el art. 46 de la Constitución, al encomendar a todas las Administraciones Públicas la conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de los pueblos de España.

No puede admitirse, como pretende el Gobierno Vasco, que el Estado se excede estableciendo competencias en favor de las Administraciones Locales. Las competencias y funciones que en esta materia puedan corresponder a aquéllas se determinarán por la legislación estatal o por la legislación autonómica [art. 25.2 e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local] atendiendo a las constitucional y estatutariamente determinadas para cada Administración pública. No es, pues, que la Ley atribuya esa competencia a los Ayuntamientos, sino que recuerda su deber constitucional de cooperación, en este caso con quien ejerza las funciones de defensa, protección, conservación y custodia de aquellos bienes, mas no sólo el Estado, sino todos los «Organismos competentes».

10. El art. 9 es impugnado por todos los recurrentes, articulándose en torno al mismo la pretendida inconstitucionalidad de otros preceptos de la misma Ley, con lo cual viene a constituir un nudo esencial en el régimen de competencias debatido.

Los recurrentes alegan que este precepto, al prescribir la declaración de interés cultural para gozar de singular protección «mediante Real Decreto», relegaría a las Comunidades Autónomas a la mera tramitación del expediente. Coinciden en señalar que el Estado carece de competencias ejecutivas en esta materia que no sean las estrictamente encaminadas a la defensa contra la exportación y la expoliación, y que corresponde a las Comunidades Autónomas que estatutariamente hayan asumido competencias, la declaración de interés cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español radicados en cada Comunidad.

La calificación formal como bienes de interés cultural de «los más relevantes» del Patrimonio Histórico Español (art. 1.3 de la Ley) constituye un requisito para que puedan gozar de singular protección y tutela (art. 9.1) y también por tanto para su

defensa contra la exportación y la expoliación; pero lo es asimismo para la sumisión a un régimen singular derivado de su importancia cultural y que en su propia complejidad abarca medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada.

La amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6. En consecuencia, el inciso final del art. 9.1 («declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada») no se ajusta al bloque de la constitucionalidad mas 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 art. 6. Pero sería contrario a aquél si se le considerase aplicable en todo caso. Así depurado el precepto de su exceso competencial (incluso el inciso inicial del párrafo 2) 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.

Cuestión distinta es la declaración «por ministerio de esta Ley», puesto que se trata de una medida legislativa cuyo objeto es el de remitirse a supuestos concretos contenidos en la propia Ley y no impugnados, donde se definen las categorías de esos bienes, o bien, según la Disposición adicional primera (que tampoco se impugna), a atribuir la nueva denominación y las consecuencias derivadas de su inclusión en el régimen que la Ley establece para los que ya estaban declarados o incluidos con anterioridad en inventario.

En conclusión, procede declarar que el inciso final del art. 9, párrafo primero, de la Ley («mediante Real Decreto de forma individualizada»), es constitucional en relación con la declaración de interés cultural de los bienes sólo cuando ésta corresponda formularla a la Administración del Estado, o sea, en los supuestos del art. 6 b); y otro tanto cabe decir del apartado 5 del mismo artículo, puesto que su contenido es el mismo, aunque de signo contrario.

Idéntica conclusión debe aplicarse a la Disposición transitoria sexta, 1, en cuanto también en ella aparece como prescripción impugnada la de que la resolución tenga lugar en todo caso mediante Real Decreto.

11. El párrafo 5.º del art. 49 prescribe también una declaración que puede formularse respecto de los documentos que merezcan la consideración de bienes del Patrimonio Documental, aunque no tengan la antigüedad exigida para ello en los

párrafos anteriores del mismo artículo. La competencia se atribuye aquí a la Administración del Estado y la trascendencia del acto no puede parangonarse con la del art. 9 antes examinado. Ni la defensa contra la expoliación y la exportación ni ningún otro de los títulos a que antes se hizo referencia justifican esta prescripción, mediante la cual viene en realidad a atribuirse competencia en contra de lo previsto en general por los Estatutos, decisión que no es propia de la Ley según la STC 76/1983, antes citada. Y, en contra, incluso, de la doctrina de este Tribunal formulada en la STC 103/1988, la cual, en relación con el Patrimonio Documental andaluz, señaló que en las normas del Estatuto ha de entenderse comprendida la competencia autonómica para definir este patrimonio en cuanto parte integrante de su Patrimonio histórico. Este precepto no excluye que esa declaración pueda ser realizada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia.

12. Es preciso señalar seguidamente que la existencia de un Registro General en donde se inscribirán los bienes previamente declarados de interés cultural (art. 12.1), la expedición de un título oficial que les identifique (art. 13.1), la confección de un inventario general de los bienes del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia (art. 26), la confección de un censo del patrimonio documental y de un catálogo del patrimonio bibliográfico (art. 51), o la inclusión de los bienes integrantes del patrimonio documental y bibliográfico que tengan singular relevancia en una sección especial del Inventario General (art. 53), constituyen manifestaciones del designio de la Ley de articular los mecanismos de coordinación, conocimiento y publicidad precisos para desarrollar las competencias en la materia. Tales Registros, catálogos o censos, en la medida en que se constituyen como el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en la defensa del Patrimonio Histórico Español, constitucionalmente asignadas al Estado (art. 148.1.28), 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, pues las normas cuya constitucionalidad se cuestiona no excluyen la existencia de estos últimos. Por otra parte, la propia naturaleza de los bienes a los que esas medidas generales de constancia, identificación formal y publicidad se refieren, o sea, los más relevantes del Patrimonio Histórico Español (es decir, común a todo el Estado), en el caso del Registro, los muebles de especial relevancia que no han sido objeto de aquella declaración en el caso del inventario general (art. 26) y el censo y catálogo y listín especial de los Patrimonios documental y bibliográfico, 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 organizadamente 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 C.E.); porque esa comunicación respecto de esta clase de bienes, se posibilita mediante su constancia y publicidad en los referidos instrumentos que, por ello mismo, tienen carácter único. Por último, y en lo relativo al patrimonio documental y bibliográfico, procede reiterar

la cita de la doctrina contenida en nuestra STC 103/1988. Advirtiéndole que la eventual creación de tales instrumentos por las Comunidades no podrá llevar a la abolición o ineficacia directa o indirecta del Registro general ni de las funciones que le dan sentido, porque ello implicaría a su vez una invasión de las competencias exclusivas del Estado (en tal sentido STC 87/1985). Ni, por otra parte, a impedir la confección del inventario general o del censo y catálogo (arts. 26.1 y 51.1) por la Administración del Estado, en cuanto a los bienes del Patrimonio Histórico Español, operación que, además, habrá de llevarse a cabo «en colaboración» con las demás Administraciones competentes. De suerte que la intervención de la Administración del Estado, así aplicada, no sólo no invade la competencia de las Comunidades Autónomas, sino que deberá actuar «de acuerdo con ellas», como señala el art. 149.2 infine, mediante la aportación de datos y trabajos de las mismas dentro de su propio ámbito competencial, mediante acuerdo de voluntades promovido por aquélla, pero aceptando el efecto vinculante de las propuestas de éstas, que se limitará a armonizar y centralizar.

Estas consideraciones determinan la desestimación de la pretensión de inconstitucionalidad de los arts. 12.1. 13.1. 26.1. 51.1 Y 53 de la Ley.

13. EL Gobierno Vasco cuestiona la constitucionalidad del art. 12, no por la creación de un Registro Estatal de bienes de interés cultural, sino en la medida en que la inscripción en éste es constitutiva para gozar de los beneficios fiscales previstos en el art. 69.2, por considerar que tal decisión corresponde a las Comunidades Autónomas. Dicho planteamiento ha de relacionarse necesariamente con los motivos de impugnación alegados por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Comunidad Autónoma catalana al cuestionar el art. 69. 1 y 2, de la Ley, y con las razones que el Gobierno Vasco invoca para impugnar la Disposición adicional cuarta.

EL citado art. 69.2 de la Ley exige, para disfrutar de los beneficios fiscales señalados en los arts. 69 y siguientes; y en la Disposición adicional cuarta, su inscripción en el Registro General que establece el art. 12 y, en el caso de bienes muebles, en el Inventario General a que se refieren los arts. 26 y 53 de la Ley.

Sin insistir en los argumentos antes utilizados, trátase ahora de determinar si el establecimiento de beneficios fiscales condicionados a la inscripción en el Registro o inventario excede del título competencial del Estado.

La inscripción opera aquí como un requisito necesario para el otorgamiento por el Estado de los beneficios fiscales y tal previsión no incurre por ello en inconstitucionalidad derivada de invasión competencial. EL ejercicio de tales competencias no se fundamenta, sin más, en la facultad de gasto, que, como reiteradamente ha sostenido este Tribunal en numerosas ocasiones (SSTC 179/1985, 95/1986, 146/1986 y 152/1988), no es un título genérico y autónomo que permitía atraer hacia sí toda suerte de competencias materiales, sino que encuentra cobertura en las competencias que el Estado ostenta en materia de Patrimonio Histórico, dado que la existencia de tales beneficios fiscales, aun sin ser una medida de estricta defensa contra la expoliación o exportación, puede considerarse como la lógica contrapartida a

las cargas que la inclusión en este régimen jurídico especial conlleva y consecuencia directa de las medidas restrictivas del uso de tales bienes que pueden imponerse. Por otra parte, repetimos que, como ya se puso de manifiesto en la STC 49/1984, no puede negarse a la Administración del Estado competencia para la inscripción de un bien que implica el sometimiento a un régimen jurídico con desgravaciones fiscales estatales, por supuesto que sin perjuicio de las medidas de fomento que las Comunidades Autónomas puedan arbitrar dentro del ámbito de su propia competencia. De hecho, se trata de la inscripción de estos bienes para su inclusión en un ordenamiento sectorial que implica notables restricciones al ejercicio de derechos inherentes a su titularidad, las cuales se tratan de compensar con ciertos beneficios tributarios a cargo de la misma Administración que los censa o registra.

En cualquier caso, este efecto de la inscripción no es originario, sino derivado. El registro constituye el instrumento de publicidad formal de los bienes favorecidos por esas medidas de fomento y éstas se otorgan por el Estado con tal condicionamiento; desligar este de aquéllas supondría la necesidad de una nueva calificación de los bienes a efectos del otorgamiento de los beneficios. Si, como antes razonamos, corresponde al Estado la competencia respecto del registro y los inventarios, lo que aquí se discute es mera consecuencia.

Por todo lo expuesto, procede desestimar la pretensión de inconstitucionalidad de el art. 69 y Disposición adicional cuarta de la Ley.

14. Las tres Comunidades Autónomas recurrentes cuestionan el art. 18, por considerar que al someterse a la autorización de la Administración del Estado todo desplazamiento o remoción de los bienes inmuebles declarados de interés cultural, se invaden competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas que no pueden tener cobertura en el ámbito competencial que el art. 149.1.28 C.E. reserva al Estado.

El precepto impugnado señala que «un inmueble declarado de interés cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social y, en todo caso, conforme al procedimiento previsto en el art. 9, párrafo 2, de esta Ley».

Ya dijimos, al tiempo de tratar el concepto de expoliación, que la utilización constitucional de un termino no puede entenderse siempre limitada a su estricto significado gramatical y menos a una sola acepción del mismo, de modo que han de considerarse comprendidas en aquél el conjunto de medidas de defensa y protección contra la pérdida, deterioro o destrucción, así como aquellas que pretenden preservar el fin o función social que les son propios. Desde esta perspectiva se advierte que el cambio de emplazamiento de un inmueble o su remoción implica riesgos para la propia existencia o también para la función social, cultural e histórica a la que aparece vinculado y no sólo esto, sino que la situación de un inmueble confiere de ordinario a su entorno un carácter derivado de aquél, de tal manera que, no ya el bien singular, sino el paraje, quedan de hecho calificados al calificarse el primero. Por ello es preciso

someter el desplazamiento a autorización previa por parte de la Administración del Estado, como garante de la preservación de tales bienes en cuanto se den las citadas circunstancias y como consecuencia de la evidente relación que existe entre la remoción del bien y la privación o lesión de su propio destino.

15. Se cuestiona, asimismo, la prohibición legal de enajenar los bienes muebles que formen parte del Patrimonio Histórico Español pertenecientes a las Administraciones Públicas, prevista en el art. 28.2 de la Ley, por entender que ello excede del título competencial constitucionalmente asignado al Estado. Pero esa prohibición genérica no incide en el sistema de distribución de competencias, pues al margen de las garantías que cada Comunidad pueda arbitrar en tal sentido, de este modo se asegura en última instancia que los bienes muebles del Patrimonio Histórico Español que han pasado a ser de titularidad pública no van a dejar de serlo, en un intento de evitar la disminución de dicho Patrimonio y la eventual pérdida de tales bienes, fines que claramente están comprendidos en la competencia otorgada para la defensa de los mismos.

Por otra parte, ésta es una limitación a la facultad de disposición que trata de conservar en manos de las Administraciones Públicas bienes del Patrimonio Histórico que ya lo están. La prohibición general de enajenar constituye una medida de conservación del acervo cultural español del que esos bienes forman parte, por lo cual su adopción legislativa no puede negarse al Estado en aplicación del art. 149.2 C.E. Someter esta determinación a la competencia autonómica iría en contra de la general competencia del Estado en materia de legislación civil (149.1.8.º) o administrativa (149.1.18) que es en la que la limitación se funda.

16. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 30, apartados h) e i), de la Ley 16/1985, por el que se configura el régimen jurídico de una tasa a la exportación de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español. No se cuestiona en realidad la existencia de la tasa sino el hecho de que su gestión se encomiende al Ministerio de Cultura y que el importe se ingrese en el Tesoro Público, por entender que tales disposiciones contravienen el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencia, aprobado por Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios del Ministerio de Cultura a la Generalidad de Cataluña, en cuyo apartado B) 4 se establece que «las exportaciones de bienes muebles de valor histórico, artístico, arqueológico, etnológico y paleontológico, habrán de tramitarse por los órganos competentes de la Generalidad. La denegación de la solicitud pondrá fin al expediente. En caso contrario, se dará traslado de la misma al Ministerio de Cultura y al de Economía y Comercio para su resolución definitiva». A juicio de la Generalidad, la disposición legal le sustrae indebidamente la tramitación de las exportaciones a través del procedimiento indirecto de atribuir a la Administración General la gestión de la tasa y el producto de la misma generado por la prestación de aquel servicio; añade que la norma únicamente sería constitucional si se entendiese que la gestión y cobro de la tasa correspondería a aquella Administración que tramitase el expediente y, por consiguiente, prestase el servicio conducente al otorgamiento de la autorización; o, en todo caso, a ambas Administraciones en la proporción que corresponda.

Mediante la pretendida confrontación entre el Real Decreto de transferencias y el tenor literal de la Ley se plantean dos cuestiones: la relativa a la competencia para la gestión de los expedientes de exportación de bienes muebles y la de distribución del producto de la tasa, pero no el establecimiento de ésta. Lo cierto es que al margen de la real naturaleza jurídica de este tributo, la competencia exclusiva que el Estado ostenta para la defensa contra la exportación es lo que permite en el ejercicio de la misma someterla a previa licencia, cuyo otorgamiento se configura como hecho imponible de la tasa; la base imponible no se fija por el coste de la prestación que el servicio comporta, sino por el valor real del bien cuya autorización para exportar se solicita, y cuyo producto queda afectado a la adquisición de bienes de interés para el Patrimonio Histórico Español. Es, pues, en la competencia atribuida a la Administración del Estado por el art. 149.1.28 C.E. donde se justifica la de otorgamiento de la licencia, y ésta, a su vez, justifica la exacción de la tasa correspondiente (cuyo fundamento de imposición cabe referir al art. 133. 1). No se contradice el que la gestión se atribuya al Ministerio de Cultura y la tasa se ingrese en el Tesoro con el hecho de que los expedientes para la autorización de la exportación se tramiten por la Comunidad Autónoma, puesto que la fase final de otorgamiento (si la autorización no es antes denegada) se atribuye al Ministerio, incluso en el Real Decreto de transferencia; esto último no implica privarles de la competencia para la tramitación, sino sólo para el otorgamiento de la licencia. No hay, por tanto, contradicción alguna entre las competencias que el Real Decreto 1010/1981 encomienda a la Comunidad Autónoma Catalana y la regulación contenida en el art. 32 de la Ley 16/1985, de 25 de junio.

17. EL art. 32 regula un régimen específico respecto de los bienes muebles cuya importación ha sido legalmente autorizada, de modo que queden perfectamente identificados: no podrán ser declarados de interés cultural en un plazo de diez años, durante el cual se permite su exportación. El párrafo 3, que es el impugnado, establece simplemente la posibilidad de su declaración de interés cultural antes del transcurso de ese plazo, y atribuye la resolución a la Administración del Estado. La evidente relación de la situación de tales bienes respecto de las posibilidades de su exportación y la excepcionalidad del supuesto, que permite incluirlo entre los casos de necesidad previstos en el art. 6 b) de la Ley, así como la transitoriedad de tales bienes durante ese período, derivada de las posibilidades de su exportación, son razones determinantes de que durante tal período haya de corresponder al Estado una actuación extraordinaria de protección, como es la declaración anticipada prevista en dicho precepto, que claramente se apoya en el inciso inicial del art. 149.1.28 C.E.

18. Se cuestionan asimismo los derechos de adquisición preferente -tanteo y retracto- que la Ley establece respecto de los bienes por ella protegidos cuando traten de ser exportados (art. 33), en las transmisiones operadas en el comercio interno (art. 38), o en idénticos supuestos relativos a los bienes constitutivos del Patrimonio Documental y Bibliográfico (art. 56).

Dos son los reproches fundamentales que se dirigen contra tales disposiciones: por un lado, la incompetencia del Estado para regular, con carácter general y de modo

uniforme, derechos de adquisición preferente en materia de Patrimonio Histórico, y, por otra parte, la preferencia que se supone concedida a la Administración del Estado respecto de las Comunidades Autónomas para el ejercicio efectivo de aquéllos.

Como dijimos al principio, la complejidad de lo que se denomina patrimonio histórico no siempre permite hallar en un solo título la habilitación de competencias. No lo permite especialmente en esta concreta cuestión, porque el establecimiento de derechos de adquisición preferente a favor de las Administraciones Públicas no tiene otro alcance que el de otorgarles la titularidad de esos derechos cuando se trata de la enajenación de esta clase de bienes; por lo tanto, se establece un privilegio público en la normativa general sobre el régimen de estos bienes e incluso en su contratación, sin otro significado que éste. Esta consideración ya pone de relieve que la cuestión, por su alcance general y de principio respecto de aquella Institución, requiere la intervención legislativa del Estado fundada ahora en otros títulos competenciales expresos en el art. 149.1.8ª y 18ª.

Cuestión distinta es la de la Administración Pública competente para el ejercicio de tales derechos. En lo relativo a los casos de solicitud de expropiación de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, el art. 33 establece que la declaración de valor hecha por el solicitante será considerada oferta de venta irrevocable en favor del Estado.

Es evidente que a la Administración de Estado debe corresponder el ejercicio de este derecho de tanteo, puesto que el mismo es claramente un medio de defensa de los bienes contra la exportación, materia de su competencia (art. 149.1.28 C.E.). No se aparta, pues, el precepto de lo establecido en la Constitución.

La impugnación de algunas prescripciones del art. 38 (apartados 2, 3 y 4) se funda en que el mismo concede, según los recurrentes, preferencia a la Administración del Estado sobre las Comunidades Autónomas para ejercitar los derechos de tanteo y retracto.

Sin embargo, no hay en esas normas otra preferencia que la atribuida excepcionalmente al Estado en el párrafo final del apartado 4.º, «siempre que se trate de adquirir bienes muebles para un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal», y en ese punto no cabe objeción constitucional a tal prescripción directamente establecida por la Ley en aplicación de la competencia del Estado sobre museos de titularidad estatal (art. 149.1.28 C.E.), evidentemente relacionada con la función de comunicación cultural que cumplen esas instituciones, y para lo que el Estado tiene además habilitación según el art. 149.2 C.E.

En lo demás, los derechos de los apartados 2 y 3 no se establecen sólo ni tampoco preferentemente a favor del Estado puesto que el apartado 4 prescribe que «lo dispuesto en los apartados anteriores no excluye que los derechos de tanteo y retracto puedan ser ejercidos en idénticos términos por los demás organismos competentes para la ejecución de esta Ley» (los de cada Comunidad Autónoma según el art. 6). No cabe

deducir del texto legal otra preferencia relativa a favor del Estado que la antes mencionada, cae, pues, por su base, el fundamento de su impugnación.

19. Tanto el Parlamento como el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugnan la Disposición transitoria segunda, en la que se establece que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Cultura, dictará el Reglamento de organización, funcionamiento y personal de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal. Tal disposición, a su juicio, vulnera el art. 11.7 del Estatuto de Autonomía, por el que la Generalidad asumía la ejecución de la legislación del Estado en materia de Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal cuya ejecución no se reserve el Estado, poniéndolo en relación con los párrafos 6 y 7 del apartado B) del tantas veces citado Real Decreto 1010/1981, por los que se transfiere a dicha Comunidad Autónoma la gestión de los Archivos y Museos que en él se mencionan.

Estos preceptos se insertan sin dificultad en la articulación de las competencias en materia de potestad reglamentaria y la interpretación de la misma emanada de este Tribunal. La reserva constitucional del art. 149.1.28, en su párrafo final, establece la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las Comunidades Autónomas, y una vez hecho, a la Generalidad corresponderá «la ejecución de la legislación del Estado» en los términos del art. 11 de su Estatuto, o sea, sujetando la gestión «a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado» (art. 25 del Estatuto). Por consiguiente, la Disposición transitoria segunda, que se refiere precisamente a estos Reglamentos, no se aparta del art. 149.1.28 de la Constitución, ni de ese precepto estatutario, en cuanto son sólo las facultades de gestión lo transferido y no las reglamentarias.

20. Por último, el Parlamento catalán alega la inconstitucionalidad de la Disposición transitoria séptima, por la que se señala un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley, para que los responsables de la instalación retiren la publicidad comercial, cables y conducciones existentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos declarados de interés cultural.

No es posible mantener, como pretende el Parlamento catalán que una disposición encaminada a preservar los Jardines Históricos y los monumentos declarados de interés cultural, aunque disponga un período transitorio para su cumplimiento, no quede comprendida dentro de la competencia estatal para defender dicho Patrimonio contra la expoliación, con el alcance que ya hemos tenido ocasión de señalar; máxime cuando este precepto, que se limita a establecer un plazo, aparece relacionado con el art. 19.3 de la Ley, por el que se fija idéntica previsión de futuro, sin que este último haya sido cuestionado.

FALLO:

FALLO En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Declarar que el art. 2.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico, no es inconstitucional, interpretado con el sentido y alcance previsto en el fundamento jurídico 6.º

2.º Declarar que los arts. 9.1, sexta; 9.2; párrafo final del 9.5, y Disposición transitoria primera, no son contrarios a la Constitución, interpretados como resulta del fundamento jurídico 10.

3.º Declarar que el párrafo 5.º del art. 49 no es inconstitucional, interpretado en los términos de fundamento jurídico 11.

4.º Desestimar, en todo lo restante, los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra los demás preceptos de la Ley citada.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a treinta y uno de enero de mil novecientos noventa y uno.

VOTO: