

La Administración tuteladora del Patrimonio Histórico Artístico en Europa. Estudio de los casos de Italia y España.

L. M. García Lozano¹

¹ *Alma Mater Studiorum-Università di Bologna, luis.garcialozano@unibo.it*

El estudio que hemos desarrollado contempla una comparativa entre las estructuras administrativas encargadas de la tutela, de la vigilancia, y de la supervisión del Patrimonio Histórico, en dos de los estados con mayores existencias del mundo. Hoy en día, Italia y España son los países con mayor número de bienes declarados Patrimonio Mundial de la Humanidad, Material e Inmaterial. Así mismo, junto a Méjico los que más conjuntos o ciudades se les ha dispensado por la UNESCO este Estatuto Jurídico.

Pero unido a estos elementos más sobresalientes del Patrimonio, tenemos una gran cantidad de bienes que deben ser protegidos como ejemplos de la memoria del pasado, y de la evolución de la civilización, tal y como defendió la Comisión Franceschini a mitad del pasado siglo XX. Para realizar una tutela adecuada, se precisa de una Administración que ejecute los principios legales establecidos por el Legislador, y las políticas que en consecuencia vengan determinadas por los Gobiernos. Pero ante todo, se requiere de una Pública Administración que actúe de modo eficiente, eficaz y rápido. Por tanto, el fin claro de nuestro trabajo es el ánimo de proceder a examinar las Administraciones Públicas intervinientes en el hecho tutelador, de sus diversos niveles y estratos, y de los órganos o entes dependientes de estas.

Sólo con un análisis pormenorizado y de conjunto podremos observar las duplicidades estructurales, la existencia de órganos, secciones u organismos autónomos repetidos, y que debieran ser suprimidos en favor de la simplicidad, e incluso inservibles. La multiplicación de órganos, muchas veces sin saber por qué fueron creados, tiene una contrapartida muy negativa, la indebida dilación de los expedientes de manera injustificada. Hemos encontrado incluso casos de órganos creados en el lugar de otros que han sido suprimidos, aunque los últimos todavía tienen actividad, mientras que los primeros no se han puesto en marcha. De otra parte, las Administraciones con bastante frecuencia no se sienten vinculadas por los términos temporales recogidos en las leyes, lo que supone un defecto en su modo de proceder, por un lado; pero por otro, nos encontramos con que en el caso en que la Administración Pública actúe tarde en nuestra materia, es de imposible subsanación el daño causado. La destrucción de un bien conlleva una pérdida para la memoria colectiva, y por tanto, un hecho irreparable. A su vez, la Administración raramente suele asumir su negligencia en estos casos tan específicos, y por lo general, de conocimiento público muy restringido.

Este es el fin que nos hemos marcado al realizar esta investigación. Comparar dos Administraciones Públicas distintas que si bien tuvieron un inicio similar y siguieron por un camino parecido, posteriormente, han tenido un desarrollo distinto al adoptar el sistema español una vía diversa.

Es por esta razón por la que hemos elegido estos dos países para obrar nuestro estudio comparado. Tanto en la parte histórica, como en la parte relativa al derecho positivo, se han señalado las constantes similitudes e influencias existentes entre ambos. Del mismo modo, los dos Estados adoptaron sistemas muy similares en el modo de desarrollar sus respectivas Administraciones, aunque finalmente, en el caso español el camino a seguir ha cambiado radicalmente; y a pesar de ello, hoy en día todavía existen

órganos creados a similitud de Italia, e incorporados a la estructura española por el Conde de Romanones, que los conocería de primera mano cuando cursaba sus estudios en esta misma institución. La constante y mutua influencia entre estos dos países en materias administrativas como el procedimiento, o el proceso, tuvo en cierto modo su quiebra en lo relativo a la organización territorial-administrativa, dado que España abandonó el sistema francés, para tomar un camino diverso. Sin embargo, la influencia italiana en la materia objeto de nuestro estudio, esto es, de bienes culturales, todavía es grande en la regulación española, y mayor desde los años 70 dado que ambos países fueron los principales paladines de la defensa de los monumentos históricos y artísticos desde la época del Antiguo Régimen, hasta hoy en día en nuestro entorno cultural.

Sólo con un análisis comparativo pormenorizado se puede observar las ineficiencias estructurales que no ayudan a un correcto funcionamiento de la Administración. Del mismo modo, sólo con la comparativa de dos estados con un patrimonio histórico tan ingente, como son Italia y España, se podría extraer experiencias afortunadas y satisfactorias que pudieran ser exportables a otros países.

Este estudio viene a llenar un hueco doctrinal importante, ya que sobre la materia relativa al Patrimonio Cultural y a los Bienes Culturales se ha versado mucho en relación al derecho propio en ambos estados, como desde un punto de vista comparativo. Sin embargo, sólo existen estudios parciales sobre la organización administrativa en los que se acomete el análisis de algunos órganos, o se hace una investigación panorámica y poco detallada sobre la organización, como sucede en el supuesto italiano.

A pesar de ello, en el primer país se hacía necesaria la actualización de estos estudios, ya que tras la última reforma se ha cambiado notablemente la organización del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, suprimiéndose órganos tradicionalmente vinculados a la Administración, y creándose otros nuevos con un pretendido carácter técnico, más que político.

Se imponía por tanto, adentrarse a realizar un estudio pormenorizado de algo inédito doctrinalmente, que viene humildemente a llenar un vacío en la literatura jurídica, ya que por primera vez, ambas organizaciones administrativas son contempladas en su conjunto con sus aspectos positivos y negativos, con aspectos a potenciar, o a eliminar y sustituir.

En cuanto a la estructura de nuestro trabajo, debemos decir que se ha dividido en dos grandes bloques. En el primero, por un lado hemos procedido a buscar y disipar nuestras dudas e incógnitas sobre la evolución de la normativa histórica, y por otro, hemos realizado un estudio sobre la solución vigente en el Ordenamiento Jurídico en ambos estados, y que han dado como consecuencia la actual organización Administrativa.

Por cuanto acontece a la primera parte de la tesis, hemos procedido a un concienzudo estudio y análisis histórico comparativo, optando por una división interna basada en el criterio geográfico, y por tanto, la diversidad de Legisladores que dictaban la normativa. La necesidad de este amplio estudio inicial viene justificada por el consabido hecho, de que la configuración actual de las Administraciones es el resultado de las modificaciones, avances y retrocesos de las anteriores experiencias organizativas y estructurales.

Hemos optado por iniciar el trabajo, tomando como punto de partida para ello, el primer momento en el que los territorios que andando los siglos serían Italia y España, compartieron una organización común, el Imperio Romano; un periodo además ineludible

dada la contundente duración de más de mil años de su organización. En este punto, hemos procedido a estudiar tanto la normativa imperial, como la municipal. Abundante fue la casuística en este periodo, pero también fue ingente la relativa a la época papalina, donde la preocupación de los artistas por las transformaciones urbanísticas que se estaban sucediendo, llegaron a oídos del Romano Pontífice. En nuestra tesis también hemos encontrado experiencias mucho más tímidas en el resto de los territorios italianos.

En el caso español, el desarrollo fue diverso pues la Administración no surgió desde el poder mismo, sino desde los intelectuales y desde la Academia. Dejando a parte los experimentos e investigaciones aisladas de los Austrias, fueron realmente la Dinastía de los Borbones, los que articularon una Administración incipiente basada en la creación de Reales Academias al más puro estilo francés, y la potenciación de actividades excavadoras que tendrían una influencia importante en los territorios españoles, o bajo su soberanía en Italia como Nápoles, o el Reino de Etruria.

Sin embargo, el punto de inflexión lo supuso para el caso español, el reglamento de 1837 del Gobierno del General Narváez, por el que se creaban las Comisiones Provinciales que debían de articularse alrededor del Gobernador Provincial, y eran dependientes del Ministerio de Fomento. Se creaba así, una Administración periférica en la España decimonónica, y cuyo fin era la tutela de un patrimonio monumental y artístico, y a la vez, la creación de un museo, una biblioteca y un archivo provincial. Encontramos con este proceder mucho paralelismo con el sistema italiano que se crearía a principios del siglo XX, con la Ley Rava y sobre todo con la Ley Rosadi, con la que se creaban los superintendentes de sector y se articulaba una Administración periférica que tenía el encargo de coordinar la tutela patrimonial y promover los establecimientos culturales en su área geográfica de competencia, y que llegará hasta nuestros días.

En el segundo bloque, mucho más amplio, se procede a un estudio del derecho positivo y de la solución dada por los Legisladores italiano y español. Este bloque lo hemos dividido en tres capítulos diversos.

En el primero de ellos hemos realizado el análisis de la estructura administrativa española y de la solución adoptada por el constituyente y el Legislador, amén del Ejecutivo como director de las políticas a implantar, y por tanto de la Administración que las ejecutará. Habida cuenta que en España, la materia relativa al Patrimonio histórico es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas, hemos procedido a realizar un análisis de todos los niveles territoriales intervinientes en la tutela de los bienes culturales, esto es, Estado, Comunidades Autónomas y entes locales.

En segundo lugar hemos procedido a una investigación y estudio pormenorizado de la realidad estructural italiana. A diferencia del anterior, sólo compete al Estado italiano la tutela y revalorización del Patrimonio Cultural de modo exclusivo, por lo que hemos realizado un análisis profundo de la planta administrativa, no sin obviar que se ha visto absolutamente revolucionada por la reforma obrada en el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de agosto de 2014, que ha suprimido y modificado altamente la Administración Estatal Italiana. Con respecto al Estado español observamos un fuerte peso de la Administración Periférica en todos los sectores relativos a esta materia competencial, por lo que parece que el ejecutivo italiano tiene muy presente la estela dejada por la Ley napoleónica de 1800 con la que se disponía que la Administración periférica suponía *"una catena di esecuzione, che discendesenzainterruzionedal Ministro all'amministrato e trasmette la legge e gliordini del governo fino alle ultime ramificazionidell'ordinesociale"*.

Sin embargo, el previo estudio histórico y el posterior positivo, nos ha hecho ver que la Administración Periférica ha ido engordando notablemente, mientras que la central no lo ha hecho a la par. La última reforma ha procedido a simplificar de modo liviano, a través de la supresión de algunos órganos como los Directores Regionales, o algunas superintendencias, aunque la rareza es que el Decreto ha suprimido aquellas que contemplaba en su proyecto como intocables como era el caso de la Superintendencia de Architettura y ha dejado supérstites aquellas que curiosamente iba a suprimir como la Superintendencia delle Belle Arti e del Paisaggio.

La actualización ejecutada por el Decreto de 29 agosto de 2014, número 171, parece más un aviso de lo que puede ocurrir, que una verdadera modificación y fusión de órganos, ya que se ha procedido a suprimir parcialmente algunos de ellos como las superintendencias especiales, pero no en su totalidad. Sin embargo, la más ineficaz de ellas se ha mantenido, e incluso ampliado sus competencias, como es la relativa a Pompeya y Herculano.

En el tercero de los capítulos de esta parte hemos procedido a una comparativa concienzuda de las dos realidades Administrativas. Si bien, pudiera parecer que al ser dos sistemas distintos con un punto de partida común - que fue la Dirección General de Bellas Artes creada en el seno del Ministerio de Instrucción Pública en ambos sistemas-, ambos sistemas arrojan experiencias positivas que pudieran implantarse en los respectivos países, e incluso exportarse a otros. Sin embargo, este capítulo también nos ha servido como vía para criticar las ineficacias de las Administraciones, una vez expuestas las realidades normativas y las soluciones dadas por el Legislador.

Así pues, tras este profundo estudio hemos concluido que ambas Administraciones son demasiado amplias al encontrarnos en el caso español una sólo dirección general subdividida funcionalmente en 5 subdirecciones, mientras que en el caso italiano tenemos un ministerio subdividido hasta en ocho direcciones generales. Sin embargo, en el caso italiano observamos una importante carga de órganos políticos tal y como hemos expuesto, reduciéndose en el caso español, acertadamente a nuestro modo de ver, al Gabinete del Ministro y al del Secretario de Estado.

Otra de las críticas que podemos hacer al sistema español es la existencia de una gran cantidad de órganos consultivos o entes con personalidad jurídica propia que pueden desempeñar esta labor específicamente en esta materia, que se extienden a las tradicionales Juntas Superiores, a la Junta de Valorización, a las Universidades, a las Reales Academias, aunque curiosamente se deja fuera al Instituto de España. Esto puede dar a lugar a criterios dispares y a veces confrontados, que puedan perjudicar la protección del patrimonio cultural. En el caso italiano esto se ha corregido, quedando reducido a tres, entre los que encontramos el *Consiglio Superiore per i Beni Culturali* o el *Comitato tecnico-Scientifico* del Ministerio.

Del mismo modo, entendemos que la Administración italiana sufre de un aparato periférico demasiado amplio que debiera ser reducido convenientemente en favor de un mejor funcionamiento, y no en el modo en el que se ha procedido en la última reforma por medio de supresiones parciales, que no han supuesto una verdadera reorganización. Muy curiosa ha sido la supresión de las superintendencias especiales para los polos museísticos de Venecia, Florencia, Roma o Nápoles y sin embargo, se ha procedido a ampliar las competencias de la Superintendencia para Pompeya y Herculano, cuando se ha demostrado la ineficacia de este órgano hasta por la propia UNESCO.

Para culminar, debemos decir que también hemos llegado a la conclusión que en la Administración española se sufre de una falta de comunicación y coordinación entre las Administraciones estatal y regional, por falta de voluntad de las Autonomías, que quieren ver un ataque por parte del Estado en cualquier actuación que este lleve a cabo en el desempeño de sus competencias exclusivas.

Del mismo modo, la Administración de este Estado adolece de una grandísima cantidad de organismo autónomos o instituciones no autónomas que no dependen directamente del Ministerio competente en la materia cultural, con lo que pese a la competencia de coordinación que este pudiera tener, la dirección corresponde a otro Ministro, por lo que a veces, la unidad de acción en las políticas culturales se pone en entre dicho.