

LAS COMISIONES DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO

719:930.26

por

Herminio Núñez Maroto

Secretario de Administración local

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. LAS COMISIONES DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO COMO ORGANOS PERIFERICOS DE AMBITO MUNICIPAL.—III. COMPETENCIA.—IV. COMPOSICION.—V. PROCEDIMIENTO.

I. INTRODUCCION

«Siempre es menos dolorosa una teoría que un amor», afirma un ilustre pensador español, afirmación que estimo enteramente cierta, incluso en aquellos supuestos en que las construcciones teóricas —o normativas— previas se presentan como mejor intencionadas, y que considero particularmente verificable en el ámbito municipal, en el que las exigencias de su rica y entrañable problemática piden algo más que la fría y aséptica aplicación de aquellas previsiones.

Nadie, creo, puede dudar, en principio, de la oportunidad y conveniencia de una disposición tal cual el Decreto de 22 de octubre de 1970, por el que se crean, como órganos periféricos, a nivel municipal, del Ministerio de Educación y Ciencia, las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico (1), desconcentrando en las

(1) La rúbrica del posterior Decreto de 24 de julio de 1975 las denomina, más expresivamente, «Comisiones de Protección del Patrimonio Histórico-Artístico».

mismas ciertas atribuciones de la hoy llamada Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural (2), por mor de la necesidad de «una mayor fluidez en la tramitación de los expedientes de proyectos de obras a realizar en las ciudades y conjuntos histórico-artísticos», en base a «los principios de economía, celeridad y eficacia que deben presidir la actuación administrativa», según reza el preámbulo de dicha disposición y demanda, desde el año 1958, la Ley de Procedimiento administrativo. Inicialmente puede decirse, pues, que en esta ocasión el ejercicio de la potestad organizatoria de la Administración, al crear estas Comisiones, se adapta a las demandas de la realidad y en ello encuentra su mejor justificación. Sin embargo, en agudo contraste, puede observarse hoy cierta resistencia a la intervención de algunas de estas Comisiones, porque bajo la apariencia y fachada de unos órganos colegiados subyacen propósitos que contradicen su naturaleza de tales y que en nada favorecen el interés municipal.

Tal vez sea en el ejercicio de su potestad organizatoria cuando la Administración deba tener más en cuenta los aspectos no jurídicos implicados en ella. Temas como el criterio de incorporación de los miembros de un órgano colectivo, el estilo impuesto para la dirección del mismo, el entorno social de su actuación, los mecanismos de psicología social que provocan la aceptación o repulsa del órgano, etc., son de esencial consideración previa a la hora de poner en acto aquella potestad, y su olvido puede provocar consecuencias no previstas ni deseables. Estos aspectos no son aquí objeto de especial y detenido examen; pero no es ociosa su alusión genérica, puesto que al menos algunos de ellos están latentes y otros afloran en las líneas que siguen. A su lado, la reglamentación vigente, integrada por el Decreto citado y por el de 24 de julio de 1975, que modificó el artículo tercero del anterior, plantea cuestiones netamente jurídicas, especialmente problemas, tan elementales como graves, de competencia, que pueden tener trascendental repercusión en la validez de los acuerdos que adopten estas Comisiones. Y ello, por sí solo, me parece suficiente justificación para el intento de estudio que supone el presente trabajo.

(2) *Vid.* Decreto; hoy derogado, de 25 de octubre de 1974 y Real Decreto de 30 de julio de 1976, que aprueba el texto refundido de las normas orgánicas del Ministerio de Educación y Ciencia.

II. LAS COMISIONES DEL PATRIMONIO HISTORICO-ARTISTICO COMO ORGANOS PERIFERICOS DE AMBITO MUNICIPAL

Sin necesidad de proceder a la exégesis de las meritorias aportaciones doctrinales elaboradas en torno al concepto de desconcentración (3), es suficiente decir aquí que, inequívocamente, nos encontramos en presencia de la misma si se produce una transferencia de atribuciones de los órganos superiores de un ente público en favor de otros inferiores del mismo, operada a través de la adecuada norma jurídica. Esto es, cabalmente, lo que ha sucedido a través del Decreto de 22 de octubre de 1970: Como consecuencia de la excesiva acumulación de expedientes en la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural, y para conseguir la fluidez ya aludida, su artículo primero dispone la creación, en determinadas localidades, de las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico, «las cuales asumirán en su ámbito respectivo las competencias actualmente asignadas a la Dirección General de Bellas Artes por la legislación del Patrimonio Histórico-Artístico» (4).

Estas Comisiones, según el precepto citado, se crean «en todas las poblaciones declaradas monumentos o conjuntos histórico-artísticos», y también deben constituirse «en las poblaciones en que existan zonas monumentales determinadas y resulte necesario por el volumen de autorizaciones de obras» (5). Se habla, pues, estrictamente, de *poblaciones*. Y, de otra parte, se dispone que ejercerán las competencias transferidas «en su ámbito respectivo» o, lo que es lo mismo, en su ámbito *territorial* respectivo. En consecuencia, estas Comisiones deben caracterizarse como órganos periféricos, de ámbito municipal, de la Administración central y, en concreto, del Ministerio de Educación y Ciencia.

(3) Vid. CARRASCO CANALS: «Un criterio organizatorio polémico: La desconcentración», en *Revista de Administración Pública*, núm. 75, págs. 93 y ss. Vid. la bibliografía citada en nota (1) de este trabajo de CARRASCO.

(4) Como hace notar el profesor BOQUERA OLIVER (vid. su *Derecho Administrativo*, vol. I, pág. 203, por nota 10), «el organismo inferior en quien se desconcentran atribuciones puede existir o ser creado *ex profeso*». Esto último es lo que ocurre con las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico.

(5) En el supuesto entrecomillado en el texto, no es, pues, discrecional la creación de estas Comisiones, sino obligatoria tan pronto como se dé falta de fluidez en la tramitación por parte de la Dirección General, lo que se percibirá cuando se incumplan los plazos dentro de los cuales las licencias deban ser concedidas.

En este punto de la exposición conviene hacer un inciso para recordar que, en un reciente trabajo, ROCA ROCA (6) considera que estas Comisiones presentan un carácter excepcional, a causa del cual no han quedado integradas en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, de conformidad con el Decreto de 10 de octubre de 1958, añadiendo que «la excepcionalidad de las materias sobre las que ha de resolver... no sería obstáculo para su integración en la Provincial de Servicios Técnicos, creándose en ella la correspondiente Comisión delegada». Desde luego puede afirmarse que, en materia de monumentos, se ha producido un auténtico y exitoso movimiento de escapismo, en virtud del cual órganos colegiados, como las Comisiones Provinciales de Monumentos, han eludido su integración en la Comisión Provincial de Servicios Técnicos o, al menos, en un pretendido Patronato abarcador de los asuntos de archivos, bibliotecas, museos y conservación de monumentos (7). Pero, volviendo al tema planteado por ROCA, es lo cierto que el propósito refundidor y simplificador operado por el Decreto de 10 de octubre de 1958 y por el de 8 de mayo de 1961 se ha concretado en los órganos estatales de ámbito provincial (8). Los órganos colegiados estatales a nivel municipal no sólo no han sido objeto de refundición, sino que proliferan más cada día (9), y teniendo este carácter las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico, su integración en las Provinciales de Servicios Técnicos hubiera supuesto una anómala excepción.

(6) ROCA ROCA: *El Patrimonio Artístico y Cultural*, Madrid, 1976, pág. 86.

(7) Vid. TEIRA VILAR: *Organos colegiados a nivel provincial*, Madrid, 1963, páginas 54 in finem, 135, 136 y 171. CALVO DE ALCOCER: *Las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos*, Madrid, 1964, pág. 72. PALLARÉS MORENO: *La coordinación de la Administración periférica en España*, Madrid, 1969, pág. 143. MARTÍN MATEO: «La propiedad monumental», en *Revista de Administración Pública*, núm. 49, págs. 61 y 62.

(8) Vid., conjuntamente, el artículo 56, d) y la Disposición Final Primera del Decreto de 10 de octubre de 1958. Quiero hacer notar cómo la Disposición Final Segunda, b), de este Decreto habla no de órganos colegiados estatales de ámbito municipal, sino de «Corporaciones o Entidades administrativas constituidas específicamente en una localidad determinada y para fines concretos».

(9) Se conservan incluso aquellos cuyos correspondientes provinciales han sido objeto de refundición, v. g.: el Consejo Municipal de Sanidad. (En el volumen de *Bibliografía Española*, del Ministerio de Educación y Ciencia, correspondiente al mes de abril de 1975, se reseña con el número 5299 un libro sobre *Reunión anual del Pleno de la Junta Municipal de Sanidad celebrada el día 6 de mayo de 1974*, del Ayuntamiento de Cornellá, Barcelona). Continuamente se crean órganos de este tipo: la Orden de 26 de mayo de 1976 anuncia la «Comisión Municipal del Censo Industrial». El Instituto de Estudios de Administración Local ha considerado interesante su estudio y me ha encomendado, junto a CORRAL GARCÍA, la elaboración de una ponencia para un futuro seminario sobre estos órganos.

Con todo, luego se verá cómo este criterio de ROCA resulta, en parte, premonitorio del cambio de regulación perseguido por el Decreto de 24 de junio de 1975. Sin embargo, en este apartado interesa dejar clara constancia de la configuración inicial de estas Comisiones como órganos periféricos de la Administración del Estado, de ámbito municipal, en cuyo favor se desconcentran competencias de la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural. Y ello con total independencia de que las localidades de que se trate tengan una u otra categoría administrativa.

Este esquema inicial queda, no obstante, desfigurado en virtud de estas dos precisiones:

a) Que si bien el artículo primero del Decreto de 22 de octubre de 1970 afirma que tales Comisiones «asumirán... las competencias actualmente asignadas» a la Dirección General, el posterior artículo segundo desmiente tal amplitud y limita notablemente sus atribuciones, lo cual no impide seguir hablando de desconcentración, pero faculta para estimarla más atenuada (10).

b) Que el Decreto de 24 de junio de 1975 trata de desfigurar su primitiva caracterización, transformando, por lo menos algunas de ellas, en órganos colegiados de ámbito provincial.

De ambas cuestiones nos ocupamos seguidamente.

III. COMPETENCIA

El artículo primero del Decreto de 22 de octubre de 1970 podía haberse limitado a decir que se transferían a estas Comisiones las atribuciones detalladas en el artículo segundo. Prescindiendo de posibles y fáciles consideraciones en torno a esta dualidad de enunciados, la competencia efectiva, *ratione materiae*, de las mismas, viene concretada en el citado artículo segundo de la siguiente manera:

a) Examinar todos los proyectos de obras a realizar en la *po-blación* (el subrayado es mío), aprobando los que estime procedentes y remitiendo con su informe a la Dirección General aquellos respecto de los cuales considere que no procede tal aprobación

(10) Vid. ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*, 3.ª ed., Madrid, 1968, págs. 133 y 134.

y aquellos otros cuyo conocimiento decline por razón de su importancia. Como dice ROCA (11), se plantea así «el problema de que la propia Comisión determine en cada caso, de modo subjetivo, su competencia en atención al criterio un tanto estimativo y accidental de la importancia o no del Proyecto examinado».

Por otra parte, es claro que, aunque sólo se hable de «proyectos de obras a realizar», los particulares pueden presentar consultas o anteproyectos en la forma prevista por la Instrucción 12 de las aprobadas por Orden de 20 de noviembre de 1964.

b) Velar por la conservación de las obras de arte y los valores históricos, artísticos, ambientales, pintorescos, arqueológicos y etnológicos de la *ciudad y su término municipal* (el subrayado es mío). Es tan amplia, tan abarcadora de variados aspectos, esta función de policía, que con razón anuncia ROCA (12) el planteamiento de problemas jurídicos y competenciales entre estas Comisiones y las Provinciales de Monumentos. Añádase a esto que a las Divisiones de Promoción Cultural de las Delegaciones Provinciales de Educación y Ciencia corresponde también, según el artículo 74 de las normas orgánicas del Ministerio, aprobadas por Real Decreto de 30 de julio de 1976, «velar por la conservación de los monumentos, conjuntos y parajes de valor artístico o pintoresco...», y se comprenderá fácilmente la necesidad de una tarea simplificadora y aclaratoria en la materia (13), a pesar de ser tan reciente esta normativa.

c) Colaborar con los Servicios que integran la Comisaría General del Patrimonio Artístico y, en general, con todos los órganos de la Dirección General. Deber de colaboración impuesto, aunque no se mencionase expresamente, no sólo por exigencias de los propios principios informadores de toda organización, sino también, y de modo muy particular en esta ocasión, por la especial e íntima conexión existente entre las materias cuyo conocimiento corresponde a la mencionada Dirección General.

(11) Roca: *El Patrimonio...*, cit., pág. 85.

(12) *Vid. El Patrimonio...*, cit., pág. 21.

(13) Me llama la atención el hecho, marginal a las consideraciones del texto, de que los artículos 82 y siguientes de las normas orgánicas del Ministerio de Educación y Ciencia regulen la Junta Provincial de Educación, por la circunstancia de que el Consejo Provincial de Educación había quedado integrado en la Comisión Delegada de Acción Cultural, de la Provincial de Servicios Técnicos, en virtud del Decreto de 8 de mayo de 1961, si bien quedó exceptuada de esta integración su Comisión Permanente.

Ratione loci, ha quedado claro que inicialmente la competencia de estas Comisiones se limita al ámbito territorial de las poblaciones de que se trate. También se ha dicho que sobre esta situación se produce la anómala incidencia del Decreto de 24 de julio de 1975; el cual modifica el artículo tercero del Decreto de 22 de octubre de 1970, introduciendo entre sus componentes uno más, a saber, un delegado del Presidente de la Diputación Provincial respectiva, «en el caso de que la competencia de estas Comisiones se extienda a toda la Provincia». Este dato es el que, en mi opinión, hubiera justificado la anteriormente aludida postura anticipadora de ROCA (14). Pero, ¿cuándo se dará ese «caso»? El examen de la parte dispositiva de ambos Decretos revela la inexistencia de indicio alguno que permita la menor aclaración. Hay que acudir, para tratar de averiguarlo, a las palabras preliminares del Decreto modificador, que dicen así: «Constituidas en la mayor parte de las capitales de Provincia las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico..., la experiencia viene aconsejando que las atribuciones de dichas Comisiones se extiendan en determinados casos a toda la Provincia para mantener la debida unidad de criterio en las resoluciones y acuerdos que se dicten...» De ahí se deduce que, para los redactores de este Decreto, son las Comisiones constituidas en las localidades capitales de Provincia las que pueden en determinados casos, no siempre, ampliar su competencia transformándose en órganos de ámbito provincial; pero no las demás Comisiones constituidas en poblaciones de inferior rango administrativo, aunque no se entienda por qué no ha de jugar aquí también la misma razón justificadora de la necesaria unidad de criterio. Un ejemplo, extraído de las mismas páginas del *Boletín Oficial del Estado*, puede ayudar a reforzar cuanto queda afirmado: la Resolución de la Dirección General del Patrimonio Artístico y Cultural de 23 de marzo de 1976, que reza: «Ilmo. Sr.: Vista la petición formulada por la Comisión del Patrimonio Histórico-Artístico de Almagro (Ciudad Real), esta Dirección General no tiene inconveniente en autorizar a dicha Comisión para que en lo sucesivo pueda denominarse Comisión del Patrimonio Histórico-Artístico de la Provincia de Ciudad Real». Ahora bien, es claro que el mero

(14) Aunque el aludido trabajo de ROCA, *El Patrimonio...*, lleva la indicación de Madrid, 1976, el depósito legal del mismo es de 1975. Hago esta precisión para indicar que en la redacción de este trabajo tal vez no disponía su autor del texto del Decreto de 24 de julio de 1975 (*Boletín Oficial del Estado* de 12 de septiembre), puesto que no alude a él al estudiar estas Comisiones. *Vid.* págs. 84 y ss.

cambio de denominación, por muy expresivo y revelador que sea de propósitos expansivos, no implica ningún efecto de ampliación competencial al territorio de toda la Provincia (15). Parece, pues, que, frenados por consideraciones similares a las expuestas, ni la Comisión peticionaria ni la propia Dirección General pudieron ir más lejos. En consecuencia, mientras se mantenga la actual reglamentación, deben constituirse las preceptivas Comisiones en las demás localidades de esta Provincia en que existan, o en el futuro se declaren, conjuntos histórico-artísticos.

Según el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento administrativo, la competencia «se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia». En el Decreto de 24 de julio de 1975 no hay ampliación de la competencia de ninguna de estas Comisiones al ámbito provincial, y sí sólo un indicio de que ello puede producirse («en el caso...»), siendo necesario acudir a su preámbulo para indagar el sentido y alcance de tal indicio. La conclusión es que la ampliación territorial de competencia debe hacerse expresamente a favor de cada Comisión, siempre que ésta esté constituida en capital de Provincia y exista necesidad de unificar criterios, justificación acaso demasiado genérica, y sin esa ampliación expresa, la actuación de cualquier Comisión originará la nulidad de pleno derecho de sus actos y acuerdos, conforme al artículo 47, a), de la referida Ley de Procedimiento administrativo (16).

Ha de resaltarse que con el razonamiento inmediatamente anterior no se quiere, sin embargo, prejuzgar la conveniencia o no de que determinadas Comisiones amplíen su ámbito territorial de competencia, lo cual será aludido en el apartado siguiente. Y, de otra parte, soy consciente, al menos de algunos, de los argumentos que pueden esgrimir quienes cuestionen el valor y la eficacia de las palabras previas del Decreto de 24 de julio de 1975, cuya deficiente

(15) El insigne PEMÁN subvalora al Derecho administrativo, considerándole (cito de memoria de su libro *Mis almuerzos con gente importante*) como el «casillero más gris del Derecho», porque en él «la forma es sustancia». Obviando una posible réplica en compensación al ingenio de la frase, estaría plenamente justificada, en el supuesto del texto, una crítica análoga si el mero cambio de denominación se tratara de aprovechar a otros propósitos. De todos modos, ha de considerarse desafortunada la nueva denominación autorizada a la Comisión de Almagro, pues contradice totalmente la exacta aseveración de Fray Luis DE LEÓN, según la cual es preciso que «el nombre contenga algo de lo mismo que la cosa nombrada contiene en su esencia».

(16) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Madrid, 1974, pág. 436.

parte dispositiva en este punto competencial salva, en mi opinión, la interpretación expuesta.

Por último, y por concesión a una hipótesis que considero poco verosímil, pudiera ocurrir que lo que, desde el punto de vista jurídico, ha merecido el empleo de tan duros vocablos como «incompetencia» y «nulidad de pleno derecho», se muestre en la práctica, paradójicamente, como algo no tan inconveniente. Después de todo, DE LA MORENA (17) ha incluido en el anecdotario administrativo el supuesto de órganos suprimidos —y por tanto inexistentes jurídicamente—, cuya actuación debe, no obstante, admitirse porque «siempre será preferible que el servicio se cumpla, aunque sea a través de un órgano inexistente (?)». Según esto, quién sabe si en alguna ocasión no resultará prácticamente ventajosa la actuación de ciertas Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico —al menos órganos existentes—, a pesar del vicio de incompetencia que les afecte.

IV. COMPOSICION

En total consonancia con la caracterización de estas Comisiones como órganos periféricos de nivel municipal, el artículo tercero del Decreto de 22 de octubre de 1970 dispone su constitución del modo siguiente:

— Presidente: El Delegado provincial de Educación y Ciencia. Este podrá delegar: *a)* En el Vicepresidente, si se trata de Comisión constituida en capital de Provincia, y *b)* en otra persona, designada por el Ministerio a propuesta de la Dirección General, si se trata de Comisiones constituidas en localidades «que no sean capital de Provincia».

— Vicepresidente: El Consejero provincial de Bellas Artes.

— Vocales: Un arquitecto designado por el Ministerio de la Vivienda.

Un delegado del Alcalde de la localidad.

(17) LUIS DE LA MORENA: «Reestructuraciones orgánicas y derecho transitorio: ¿Puede un órgano seguir actuando después de suprimido?», en *Documentación Administrativa*, núm. 138, pág. 80. Cita también DE LA MORENA el trabajo, «de tan sorprendente enunciado», de MEILÁN GIL: «Supresión de órganos inexistentes», publicado en *Documentación Administrativa*, núm. 82.

Dos representantes de las Corporaciones culturales o de los Centros docentes existentes en la ciudad de que se trate, designados por el Ministerio a propuesta en terna de las expresadas Corporaciones culturales o Centros docentes.

Un representante de los Servicios Técnicos de la Dirección General, designado por el Ministerio a propuesta de la misma.

— Secretario: El Secretario provincial de Educación y Ciencia, «cuando la Comisión tenga su sede en la capital de la Provincia». «En los demás casos» actuará de Secretario el Vocal que designe la Dirección General, a propuesta en terna de la Comisión respectiva.

El Decreto de 24 de julio de 1975 respeta, en principio, esta composición; pero dispone que «en el caso de que la competencia se extienda a toda la Provincia, el número de vocales se ampliará con un delegado del Presidente de la respectiva Diputación Provincial», lo que equivale, si se produce esa ampliación territorial de competencia, de acuerdo con la interpretación que venimos haciendo, a impedir la constitución de futuras Comisiones y a la supresión de las que ya existieran en las restantes localidades de la Provincia, para las cuales el artículo primero del Decreto de 22 de octubre de 1970 sería totalmente inoperante. Con el delegado del Presidente de la Diputación se quiere suplir, nada más y nada menos, que al delegado del Alcalde y a los dos representantes de los centros culturales o docentes de la localidad respectiva. El funcionamiento de la Comisión se distancia de los núcleos locales, perdiéndose la intermediación necesaria, la requerida visión directa, obrándose a través del examen de proyectos, planos, croquis, fotografías, etc., con lo que puede llegar a consumarse un proceso de fría burocratización.

Entiendo que la incorporación, en todo caso conveniente y aun necesaria, de informes municipales a los expedientes de que deban entender estas Comisiones, no suple la falta de tres vocales a la decisiva hora de adoptar acuerdos. Por otra parte, aunque predominantemente se esgrima el argumento de la necesidad de fluidez en la tramitación de solicitudes de licencias de obras, la competencia material de las Comisiones abarca, como ya se vio, muchos otros y variados aspectos, que requieren esa intermediación mencionada que, en particular, aportarán los elementos cuyo apartamiento puede producir el Decreto de 24 de julio de 1975, pero que debe

ser propia del actuar de toda la Comisión. Mas, aun cuando se versara exclusivamente sobre licencias de obras, sigue siendo necesario ese contacto y visión directos, pues no sólo se trata de lograr cierta adecuación y armonía arquitectónica, sino de conservar todo un entorno cultural inseparable de otras manifestaciones artísticas y de muy peculiares valores humanos, así como también de precisar en qué circunstancias y bajo qué condiciones determinadas manifestaciones artísticas modernas, lejos de ser excluidas, pueden y deben tener aceptación en cuanto testimonio de una actualidad cultural que igualmente será interesante en el futuro (18).

El argumento de la «unidad de criterio» debe emplearse teniendo en cuenta que las situaciones desiguales requieren desigual tratamiento y no utilizarse como disculpa para conseguir una cierta comodidad administrativa. En principio, la sede de estas Comisiones debe radicar, como después se verá, en la localidad correspondiente, según el repetido artículo primero del Decreto de 22 de octubre de 1970. Por eso existen tres miembros que, aunque nombrados dos de ellos por el Ministerio, están vinculados a la misma: el delegado del Alcalde y los representantes de las corporaciones culturales o centros docentes; por eso el delegado de Educación y Ciencia puede delegar la presidencia en otra persona, y por eso la Secretaría no corresponde al Secretario de Educación y Ciencia cuando la Comisión no tiene su sede en la capital de la Provincia.

Y si «en determinados casos» la Comisión constituida en la capital viese ampliada su competencia territorial, no parece muy equitativo que la representación local se obtenga por vía de segundo grado, pues es posible, entre otras medidas, la constitución de grupos o subcomisiones de trabajo en las que no se eludiera dicha representación. Y, en todo caso, la presencia del Alcalde o de su delegado (19) nunca debiera evitarse. Cuando la Instrucción 14 de las aprobadas por Orden de 20 de noviembre de 1964

(18) Vid. el folleto *El ayer, ante nosotros*, Valladolid, 1975, como muestra práctica de mucho de lo que en el texto se afirma. Su autor es el catedrático vallisoletano Juan José MARTÍN GONZÁLEZ, de quien me consta que conoce artísticamente esa Provincia palmo a palmo.

(19) Aun cuando se señala directamente como vocal al «delegado del Alcalde de la localidad», cabe, evidentemente, que el Alcalde no delegue y se integre en la Comisión. Dicha expresión debe entenderse como una autorización expresa para que el Alcalde pueda delegar. A las sesiones de la Comisión del Patrimonio Histórico-Artístico puede el Alcalde o su delegado asistir acompañado del Secretario de la Corporación, a los efectos de prestarle asesoramiento (artículo 143, 5.º, del Reglamento de Funcionarios de Administración local, aprobado por Decreto de 30 de mayo de 1952).

recomienda a los Ayuntamientos la creación de Comisiones Municipales Mixtas de Estética y Defensa del Patrimonio Artístico Local, les dice también que deben estar «integradas por elementos municipales, alternando con otras personas de la localidad, sea cual sea su profesión, que posean conocimientos en arte e historia y hayan demostrado su amor por los valores culturales y su interés por la defensa de los mismos». No se ve la razón por la cual la Administración central no se aplica a sí misma análogo criterio, el cual, evidentemente, puede salir malparado, si no se usa con cierta mesura del Decreto de 24 de julio de 1975, no comprendiéndose tampoco que a veces se olvide que, por muy directo e inmediato que sea el interés estatal en materia cultural, monumental y artística, nunca podrá negarse la existencia de un primario y primero interés municipal a cuya esforzada y decidida tutela se debe, en numerosísimas ocasiones, un posterior acto expreso de declaración y reconocimiento de la categoría nacional de aquellos valores.

V. PROCEDIMIENTO

El Decreto de 22 de octubre de 1970 contiene normas procedimentales cuyo enjuiciamiento previo puede conducir a cuestionar su corrección legal. En efecto, las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico son órganos estatales y, por tanto, su actuación debe acomodarse a las prescripciones de la Ley de Procedimiento administrativo (*vid.* su artículo 1,1). Y si bien es cierto que, en base a lo dispuesto en el artículo 1,2 y disposición final 1.ª, 3, de esta Ley, el Decreto de la Presidencia de 10 de octubre de 1958 dejó en vigor, como procedimientos especiales, «los de actuación de los órganos colegiados de la Administración» (*vid.* su artículo 1.º, 3.º), también lo es que igualmente veló por la «adaptación de dichos procedimientos especiales, en cuanto sea posible, a las directrices de la Ley de Procedimiento administrativo» (*vid.* su artículo 2.º). En consecuencia, toda norma posterior sobre esta materia debe surgir ya adaptada a la expresada Ley. El incumplimiento, en su mayor parte, de esta previsión adaptadora fue denunciado por la doctrina (20), y en la actualidad una muestra del estado

(20) *Vid.* GONZÁLEZ NAVARRO: *Procedimientos Administrativos Especiales*, volumen I, Madrid, 1966, pág. 50.

de cosas existente al respecto viene constituida por el artículo cuarto, párrafo segundo, del Decreto de 22 de octubre que comentamos, el cual contradice lo dispuesto en la Ley de Procedimiento administrativo sobre órganos colegiados, según veremos en breve.

Con toda la reserva que implica esta grave advertencia, ha de hacerse el examen del mencionado precepto; pero antes creo necesario aludir a dos cuestiones previas. En primer lugar, la relativa al lugar en que las reuniones de estas Comisiones deban celebrarse, respecto de lo cual nada se dispone. Únicamente, al tratar de la Secretaría de las mismas, se menciona la «sede» de estos órganos, que radicará en la localidad correspondiente. La declaración de que «todos estos cargos tendrán carácter honorífico» (artículo tercero, último párrafo, de este Decreto, no modificado en 1975), referida a sus miembros, parece extenderse, injustificadamente, al órgano mismo, silenciándose todo lo relativo a local adecuado, material de oficina, etc., pues no se han dictado por el Ministerio normas secundarias generales al respecto. Por razones prácticas, supongo que, en las Comisiones cuya sede radique en localidad no capital de Provincia, estas atenciones correrán a cargo del Ayuntamiento respectivo, aunque más aproximadamente correcto sería referirlas a algún Centro estatal dependiente del Ministerio de Educación y Ciencia. En las capitales de Provincia estimo que la Delegación de Educación y Ciencia debe subvenir a estas atenciones y a otros pequeños gastos. En segundo lugar, es claro que las normas de la Ley de Procedimiento administrativo sobre abstención y recusación son enteramente aplicables a todos los miembros de estas Comisiones; pero debe repararse en que, como enseguida veremos, en ellas existen miembros sin cuya presencia no pueden celebrarse las reuniones, y sobre todo en que los acuerdos han de adoptarse, si se llega a ello, por unanimidad. Dada, además, la peculiaridad de la materia, parece claro, en mi opinión, que un precepto como el contenido en el artículo 30, 3, de aquella Ley puede llevar, en alguna ocasión, a resultados no muy justos, al menos en apariencia (21).

(21) El precepto citado en el texto dice: «La actuación de funcionarios en los que concurren motivos de abstención no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido». *Vid.* mi libro *Iniciación y desarrollo del procedimiento administrativo municipal ordinario*, Ciudad Real, 1973, págs. 70 y 71.

Limitándonos ahora al examen del expresado artículo cuarto del Decreto de 22 de octubre de 1970, tenemos:

— Estas Comisiones deben reunirse, con carácter ordinario, una vez al mes, «y con carácter extraordinario en cuantas ocasiones lo estime conveniente el Presidente». En tanto no se promulguen normas más detalladas, entiendo que son las mismas Comisiones quienes deben fijar, mediante acuerdo, la fecha y hora de esas sesiones periódicas ordinarias.

— El Presidente es «el encargado de llevar a cabo la oportuna convocatoria», escueta referencia que debe completarse, en su proyección práctica, con todo lo que dispone el artículo 10 de la Ley de Procedimiento administrativo sobre temas conexos como antelación necesaria para convocar, orden del día, reunión espontánea, etc.

— No se pueden tomar acuerdos válidamente si no concurren a la sesión «la mitad de los miembros» y, entre ellos, el Consejero de Bellas Artes o el representante de los Servicios Técnicos de la Dirección General. Este «*quorum* de constitución» atenta a las normas generales, que le permiten menor para celebrar sesiones en segunda convocatoria (artículo 11,2, Ley de Procedimiento administrativo); pero ha de considerársele justificado en razón a la peculiaridad de las materias a que se extiende la competencia de estas Comisiones. En contrapartida, deberían extremarse las consecuencias del incumplimiento del deber de asistencia por parte de sus miembros, incumplimiento que, en mi opinión, no deberá ser frecuente, dada la cualificación de los mismos. De otra parte, es claro que tampoco es posible celebrar sesiones sin la asistencia del Presidente y del Secretario, en virtud de las funciones que a los mismos corresponden, a tenor de los artículos 9, 10, 12 y 13 de la Ley de Procedimiento administrativo, siendo aplicable el artículo 15 de dicha disposición sobre sustitución de los mismos en los casos de ausencia, enfermedad u otra causa justificada de inasistencia.

— Los acuerdos deben ser adoptados por unanimidad. «Cuando no exista unanimidad, el expediente será elevado necesariamente a la Dirección General de Bellas Artes» (hoy del Patrimonio Artístico y Cultural). En este punto la oposición con lo dispuesto en

la Ley de Procedimiento, artículo 12, es radical (22), habiéndose traicionado las consecuencias lógicas a que conduce la creación de un órgano colegiado. Sin hipérbole alguna, resultarían abrumadoras las apoyaturas conceptuales que se pueden aducir en pro de la anterior afirmación. Para obviarlo prefiero acudir a la indubitada autoridad de un autor invocado también por GONZÁLEZ NAVARRO (23): «Como ha escrito VILLAR PALASÍ, el criterio de formación interior de la voluntad del órgano colectivo no sigue un principio vertical de jerarquía, sino un criterio horizontal de mayoría. La estructura de los órganos colectivos excluye de suyo que pueda vincularse con órdenes la voluntad de los componentes individuales del órgano plural, ya que, si tal cosa pudiera suceder, se frustraría la formación de la voluntad colegial, que debe resultar necesariamente de la confluencia de las voluntades individuales de los componentes. Por ello, ya desde el Derecho romano se invoca sobre la formación de la voluntad de los órganos colegiados el principio de que lo que hiciere la mayor parte del órgano colectivo debe entenderse como si lo hubiera hecho el órgano mismo».

Lo anterior no obsta a la posibilidad de *quorums* especiales en determinados casos, y en cambio sí obstaculiza totalmente la exigencia de unanimidad vinculada a la presencia de uno o dos concretos vocales. Si lo que se quería era tan sólo una fiscalización de los proyectos de obras, mayor rapidez se hubiera conseguido encomendándosela a un órgano unipersonal, desconcentrado incluso a nivel provincial, no sometido a normas de fechas, *quorums*, etc. Si no se consigue la unanimidad (y ésta, repito, va ligada al criterio del miembro o miembros de asistencia inexcusable), lejos de agilizarse el trámite, se pierde un tiempo dilatado, probablemente un mes por la periodicidad de las reuniones ordinarias, en el cual tal vez podría haber resuelto la propia Dirección General.

(22) Dice el artículo 12,1 de la citada Ley: «Los acuerdos serán adoptados por mayoría absoluta de asistentes, y dirimirá los empates el voto del Presidente».

El número 2 de este artículo dispone: «No podrá ser objeto de acuerdo ningún asunto que no figure incluido en el orden del día, salvo que estén presentes todos los miembros del órgano colegiado y sea declarada la urgencia del asunto por el voto favorable de la mayoría». Este párrafo es aplicable a estas Comisiones; pero el acuerdo sobre dicho asunto, una vez declarado de urgencia por mayoría, debe adoptarse por unanimidad.

(23) GONZÁLEZ NAVARRO: «Organos colegiados en la Ley de Procedimiento administrativo», en *Documentación Administrativa*, núm. 55, pág. 45.

— Por último, la Comisión remitirá *trimestralmente* una *relación* de los asuntos que haya despachado a la Sección del Patrimonio Artístico de la Dirección General, que, según el anteriormente citado texto refundido de las normas orgánicas del Ministerio, hoy será al Servicio de Conservación y Restauración del Patrimonio Artístico, dependiente de la Comisaría Nacional del Patrimonio Artístico. ¿Esta remisión persigue fines de control, estadísticos, de otra clase? Imposible averiguarlo, pues no hay indicio alguno que permita la menor conjetura, aunque puede afirmarse que un control efectivo no puede realizarse con una mera relación trimestral.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

III. ESTADISTICA

