

# **POTESTADES PÚBLICAS Y PREVALENCIA ENTRE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS EN EL CONFLICTO DE SIJENA (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 6/2012, de 18 de enero)**

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

*SUMARIO: I. LOS ENFRENTAMIENTOS ENTRE ARAGÓN Y CATALUÑA POR EL PATRIMONIO CULTURAL.– II. PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO.– III. LA INEXISTENCIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA SIN EJERCICIO DE POTESTAD.– IV. LA PREVALENCIA ENTRE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS CONCURRENTES.*

*RESUMEN:* Análisis crítico de la sentencia constitucional que resuelve el enfrentamiento entre las Comunidades Autónomas de Cataluña y de Aragón sobre la protección de un conjunto de bienes situado en el territorio catalán, pero procedente del aragonés Monasterio de Sijena. Frente al criterio del Tribunal Constitucional, se argumenta, de una parte, que Cataluña carecía de legitimación activa al postular como competencia una simple compraventa que no implicaba ningún ejercicio de potestad pública, y de otra parte, que la prevalencia no puede aplicarse con arreglo a un criterio temporal desconociendo que la competencia de retracto ejercida por Aragón conectaba más directamente con los objetivos constitucionales de protección *in situ* del patrimonio cultural.

*Palabras clave:* patrimonio cultural; conflicto constitucional de competencias; retracto bienes culturales.

*ABSTRACT:* This article reviews the judgment by the Constitutional Court that settles the dispute between the Autonomous Communities of Catalonia and Aragón on the protection of a set of goods placed in the territory of Catalonia, though they had been moved from their original location in the Monasterio de Sijena in Aragón. The review criticizes the judgment on the grounds that, on the one hand, Catalonia lacked the right to take legal action since it was defending its right to intervene on a private dealing, which did not imply any exercise of public authority, and on the other hand, that the right of refusal which was exercised by Aragón was more in line with the constitutional objectives related to the protection *in situ* of the cultural heritage.

*Key words:* cultural heritage; constitutional conflict of competences; right of preferential acquisition of cultural goods.

Con un espectacular retraso de catorce años, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 6/2012, de 18 de enero (BOE de 11 de febrero de 2012), en ponencia del magistrado E. Gay Montalvo y contando con dos votos particulares suscritos por cuatro magistrados (E. Pérez Vera y R. Rodríguez Arribas; F.J. Hernando Santiago y F. Pérez de los Cobos), resuelve el conflicto de competencias planteado por el Gobierno de Cataluña contra las Órdenes del Consejero de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón de 8 de agosto de 1997 y de 10 de febrero de 1998. Mediante dichas órdenes, la Comunidad Autónoma de Aragón, en aplicación de la legislación del patrimonio cultural, ejerció el derecho de retracto sobre unos bienes procedentes del Real Monasterio de Santa María Reina o de Sijena (situado en el término municipal de Villanueva de Sijena, provincia de Huesca), que habían sido vendidos entre los años 1983 y 1994 a la Comunidad Autónoma de Cataluña por la conegración de las Comendadoras de San Juan de Jerusalén.

El objeto de nuestro estudio consiste en analizar críticamente esa sentencia, que si en algo pudiera destacar a nuestro juicio, antes que en lo notable de su contenido o alcance, sería en las lagunas de que adolece la argumentación en ella desenvuelta. Lagunas que conducen a resultados sorprendentes, tanto bajo la óptica de los requisitos exigibles en los conflictos constitucionales de competencia, como desde el punto de vista de los valores constitucionales materialmente implicados.

El esquema que vamos a seguir en la exposición será el siguiente: primero, haremos una breve referencia a los enfrentamientos entre las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña en relación con bienes culturales pertenecientes a instituciones eclesásticas, ofreciendo además algunos datos sobre el significado histórico del Monasterio de Sijena; segundo, resumiremos los términos generales en que se plantea y resuelve el conflicto de competencias que nos ocupa; tercero, criticaremos el uso que se hace en la sentencia del concepto de competencia susceptible de ser defendida a través del conflicto constitucional de competencias, manteniendo que no cualesquiera actuaciones de un poder público pueden ser objeto del mismo, sino únicamente las que conlleven el ejercicio de potestades públicas; y cuarto, sostendremos la existencia de una quiebra argumental en la misma sentencia al aplicar un criterio temporal de prevalencia sin haberse planteado el alcance de la protección constitucional del patrimonio cultural.

## I. LOS ENFRENTAMIENTOS ENTRE ARAGÓN Y CATALUÑA POR EL PATRIMONIO CULTURAL

El conflicto que nos ocupa ha de enmarcarse en un contexto de tensiones entre las Comunidades Autónomas de Aragón y de Cataluña en relación con bienes de valor cultural pertenecientes a instituciones eclesiásticas. El origen del problema se remonta al traslado de la pirenaica Diócesis de Roda de Isábena a Lérida tras la conquista cristiana de esta ciudad (1149). Al vincularse posteriormente Lérida a Cataluña y establecerse los límites definitivos con el Reino de Aragón por Jaime II (1300), quedaron dependientes del Obispado de Lérida más de un centenar de parroquias situadas en el territorio aragonés.

La zona afectada, fronteriza con la provincia de Lérida, forma parte de una estrecha y larga franja de las provincias de Huesca, Zaragoza y Teruel que limita con Cataluña y País Valenciano: desde la dureza de los Pirineos a la transición del Somontano oscense, los regadíos del Cinca y la Cordillera Ibérica turolense. Un escenario apropiado para deterioros irreparables, ventas fraudulentas y saqueos de tantas ermitas e iglesias románicas y góticas, siendo uno de los expolios más conocidos el de la Catedral de Roda en 1979, protagonizado por el tristemente célebre Erik 'el Belga'.

Territorio castigado por la incompreensión y el abandono, y marcado siempre por las tensiones fronterizas. A principios del siglo XX, la zona comenzó a ser destacada como un ámbito en el que se conservaban variantes de la lengua catalana, aunque en el mapa socio-lingüístico se identificaban también municipios de empleo de las fablas aragonesas, en todos los casos, junto con el castellano. Asimismo, algún movimiento catalanista ha llegado a reivindicar lo que denominan la Franja de Poniente como parte de unos Países Catalanes que habrían de estar integrados por todos los territorios de lengua catalana situados en España, Andorra, Francia e Italia. El espacio afectado es llamado, bajo la perspectiva de la geografía aragonesa, Franja de Oriente o de Levante, aunque parece que últimamente se impone llamarlo Franja de Aragón tanto desde el este como desde el oeste. Quizá lo más correcto sería hablar de Aragón Oriental, nombre que resulta congruente con los consolidados de Alto y Bajo Aragón.

Es lógico que las Comunidades Autónomas hayan heredado las tensiones derivadas de este tipo de situaciones. No obstante, en algunos casos también han contribuido a clarificarlas. Así, las presiones aragonesas terminaron influyendo para que la Santa Sede arreglara la vieja cuestión de la falta de sintonía entre la división administrativa y la canónica mediante la creación de la Diócesis de Barbastro-Monzón y la inclusión en la misma de las 111 parroquias aragonesas anteriormente dependientes del Obispado de Lérida (1995-1998). Una de las consecuencias ligadas a la nueva división eclesiástica

fue la reclamación de los bienes culturales pertenecientes a las parroquias del Aragón Oriental que se encontraban depositados en el Museo Diocesano de Lérida, cuestión que se ha resuelto favorablemente a las pretensiones aragonesas en vía canónica, pero que encuentra enormes dificultades y resistencias para su ejecución por la parte catalana. Otro problema es el específicamente relativo a los bienes del Monasterio de Sijena sobre los que versa el conflicto constitucional de competencias que nos ocupa.

El Real Monasterio de Sijena fue fundado en 1187 por la esposa del monarca aragonés Alfonso II el Casto, doña Sancha de Castilla, a quien se considera también fundadora de las Comendadoras Sanjuanistas que allí se instalaron. El cenobio pasó por sucesivas épocas de esplendor y decadencia. Llegó a ser panteón real en el que recibieron sepultura los restos del rey Pedro II el Católico (1213) y los de diversas princesas de la Casa de Aragón, contando separadamente con el panteón de religiosas donde se ubicaron los sepulcros de damas pertenecientes a familias nobles del Reino que profesaron bajo sus muros. En el siglo XIV, durante el priorato de doña Blanca de Aragón y Anjou, hija de Jaime II el Justo, el monasterio alcanzó su mayor apogeo llegando a constituirse en sede de diversas actividades regias. A partir de la entronización de la rama castellana de la Casa de Aragón como consecuencia del Compromiso de Caspe (1412), Sijena entró en un largo proceso de decadencia.

En aplicación de la legislación desamortizadora, en 1834 fue vendido en pública subasta. Sin embargo, en 1900, las Sanjuanistas recuperaron la propiedad mediante compraventa a nombre de la Comunidad de Religiosas del Real Monasterio de Sijena y sus sucesoras, tal y como sigue figurando en el Registro de la Propiedad.

A lo largo de su historia el monasterio fue acumulando objetos históricos y obras de arte de excepcional valor, lo que determinó su declaración como monumento nacional por la Real Orden de 28 de marzo de 1923 (publicada en la *Gaceta de Madrid*, núm. 95, de 5 de abril de 1923, p. 107). El ámbito afectado por tal declaración fue el siguiente:

«...comprendiendo dicha declaración de monumento nacional el templo, el claustro y su sala capitular, el palacio prioral, el refectorio, el dormitorio antiguo, la sala de la Reina y la parte subsistente de la fortificación...»

Para aclarar lo que realmente se comprendió dentro de esa declaración protectora, cabe acudir a los informes emitidos por las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando, dado que la citada orden se adoptó «de conformidad» con dichos informes. Estos pueden, así, ser considerados como fundamento y parte integrante de la declaración, carácter que se advierte en la significativa circunstancia de que fueran objeto de íntegra

publicación oficial (en la *Gaceta de Madrid*, núm. 102, de 12 de abril de 1923, pp. 216-218).

En el informe suscrito el 27 de enero de 1923 por la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, se destaca la sala capitular «por su originalísima decoración y espléndida policromía de sus pinturas murales, por sus artesonados de riquísimos entrelaces mudéjares, portadas y esculturas», que hacen de ella «ejemplar único y sobresaliente en el arte hispano», indicándose que «otro tanto» cabría afirmar de la sala prioral o de la sala de la Reina y finalmente que «no menos notables resultan los retablos, sillería y sepulcros que asimismo contiene», por todo lo cual:

«...el Monasterio de Sijena, tan interesante por su historia, como valioso por el caudal artístico que atesora, es digno por todos conceptos de ser declarado monumento nacional...»

En el informe fechado el 23 de marzo de 1923 por la Real Academia de la Historia, tras exponer las principales referencias históricas del monasterio, pasan a destacarse, por causa de sus méritos artísticos, las pinturas murales que quedaban en el ábside de la iglesia, la sillería del coro, la talla románica de la Virgen titular, el artesonado de lacería mudéjar y la decoración pictórica de la sala capitular, así como la techumbre de la sala prioral, indicando finalmente:

«Guardan el monasterio y su iglesia obras varias, artísticas y de recuerdo histórico, además de las enumeradas partes, *todas ellas integrantes del monumento*, cuales son, entre otras, retratos de las nobles prioras y retablos, de los cuales menester es citar el del panteón real, compuesto de tablas pintadas...»

La mayor parte de esos tesoros históricos y artísticos fue destruida en un incendio provocado por una columna anarquista al comienzo de la Guerra Civil (1936). De lo que quedó no se hizo inventario, aunque es seguro que hubo saqueo y posterior venta incontrolada de algunos bienes. A pesar de ello quedaron restos importantes que, a través de diversas vías y en fechas no siempre documentadas, fueron depositados en instituciones museísticas catalanas, en algunos casos con la explícita finalidad de devolverlas a su lugar de origen cuando el monasterio fuera restaurado.

En el mismo año del incendio, lo que quedaba de las pinturas murales de la sala capitular se trasladó, en calidad de depósito hasta la restauración del monasterio, al Museo Nacional de Arte de Cataluña, donde continúan. Otro lugar conocido donde se depositaron elementos procedentes del monasterio fue el Museo Diocesano de Lérida, en cuyo territorio se ubicaba entonces Sijena. Tras la marcha definitiva de las Sanjuanistas entre 1970 y 1976 al Monasterio de Valldoreix, en la provincia de Barcelona, nuevas piezas fueron

depositadas en el citado Museo Diocesano y otras debieron trasladarse a la sede de la orden.

A esos bienes, sin incluir las pinturas murales que forman parte de otra reclamación, se refiere el conflicto de competencias objeto de nuestro comentario. Se trata de sarcófagos, tablas pintadas, tallas, cuadros, relieves, esculturas, puertas, escudos de piedra, relicarios, libros, documentos y otros, todos ellos vendidos por las Comendadoras Sanjuanistas a la Comunidad Autónoma de Cataluña entre los años de 1983 y 1994 por un importe total de cincuenta millones de pesetas, unos 300.000 euros.

Como ya hemos indicado, al año siguiente de ejecutarse la última de las ventas, con fecha 15 de septiembre de 1995, la Santa Sede constituyó la nueva Diócesis de Barbastro-Monzón en la que se incluyeron las parroquias situadas en territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón que anteriormente habían pertenecido a la Diócesis de Lérida, como era el caso de Villanueva de Sijena. Fue entonces cuando la opinión pública aragonesa empezó a conocer la situación de los bienes del Monasterio de Sijena y también, según ya hemos expuesto, de los pertenecientes a las parroquias aragonesas hasta entonces dependientes del Obispado ilderdense. Con fecha 7 de abril de 1997, el Justicia de Aragón, J.B. Monserrat Mesanza, realizó un «Informe sobre las vías de recuperación del patrimonio cultural aragonés existente en Cataluña. Los casos de Sijena y las parroquias transferidas a la Diócesis Barbastro-Monzón» (publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes de Aragón*, núm. 110, de 30 de abril de 1997, pp. 4253-4266). En ese contexto, una de las actuaciones adoptadas por el Gobierno de Aragón consistió en ejercer el derecho de retracto sobre los bienes adquiridos por Cataluña mediante las órdenes de 1997 y 1998 determinantes del conflicto de competencias que nos ocupa.

## II. PLANTEAMIENTO Y RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO

La defensa del Gobierno catalán, ejercida por la letrada D. Feliu i Torrent, presentó ante el Tribunal Constitucional como objeto del conflicto la actuación del Gobierno aragonés fuera de los límites de sus competencias con invasión de las competencias catalanas. No solicitaba la atribución de la titularidad de los bienes objeto de la controversia sino la declaración de que la potestad administrativa de tutela del patrimonio histórico correspondía en este caso a Cataluña. En apoyo de tal tesis aducía argumentos, por un lado, en apoyo de la competencia catalana y, por otro lado, en contra de la ejercida por Aragón.

La competencia de Cataluña se fundó en los siguientes elementos: a) los bienes controvertidos habían sido depositados por la Orden de San Juan de Jerusalén en diversas instituciones museísticas catalanas a causa del deterioro

y destrucción del monasterio, especialmente después del incendio sufrido en 1936; b) los bienes en cuestión no tenían la condición de bien de interés cultural, dado que ni la declaración de monumento nacional de 1923 afectó a los bienes muebles del monasterio, ni estos pueden tener tal carácter conforme al artículo 27 de la Ley del Patrimonio Histórico Español (Ley 13/1985, de 25 de junio), donde se establece que tendrán la consideración de bienes de interés cultural, en todo caso, «los bienes muebles contenidos en un inmueble que haya sido objeto de dicha declaración (de bien de interés cultural) y que ésta los reconozca como parte esencial de su historia»; y c) Cataluña, al adquirir los bienes de Sijena e incluirlos en su patrimonio regulado por la Ley del Patrimonio de la Generalidad (Ley 11/1981, de 7 de diciembre, que, conviene precisar, se refiere al patrimonio como conjunto de bienes y derechos pertenecientes a la Generalidad, no a la protección del patrimonio histórico o cultural), ejerció sus competencias estatutarias de protección del patrimonio histórico en cumplimiento del artículo 8 de la citada Ley del Patrimonio Histórico Español, precepto que obliga a cualquier persona que observe «peligro de destrucción o deterioro de un bien integrante del Patrimonio Histórico Español» a «ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que esta ley dispone».

De otra parte, los fundamentos aportados por la representación de Cataluña para sostener el exceso competencial de la Comunidad Autónoma de Aragón consistieron en: a) una extralimitación temporal, puesto que, cuando Cataluña adquirió los bienes en la compraventa celebrada el 28 de enero de 1983, Aragón carecía de competencias en materia de patrimonio histórico y cultural, y ello debido a que, a pesar de que hubiera asumido dichas competencias en su Estatuto de Autonomía de 1982 [artículo 36.1.g)], no pudo ejercerlas realmente hasta la entrada en vigor de los correspondientes trasposos (Real Decreto 3065/1983, de 5 de octubre, que los hizo efectivos desde el 12 de diciembre de 1983); b) una extralimitación territorial al haber ejercido Aragón el derecho de retracto sobre unos bienes que habían salido de su territorio con anterioridad a la aprobación de su Estatuto de Autonomía, actuación que sería contraria a la configuración del territorio como elemento delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas; c) una extralimitación material, derivada de que Aragón habría empleado el retracto violando el artículo 28 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, precepto que prohíbe la transmisión a particulares de bienes de interés cultural en posesión de instituciones eclesíásticas, los cuales «sólo podrán ser enajenados o cedidos al Estado, a entidades de Derecho público o a otras instituciones eclesíásticas», previsión normativa de la que la defensa catalana deduce que el derecho de retracto no puede ser legalmente utilizado entre Comunidades Autónomas respecto de bienes adquiridos a instituciones eclesíásticas; y d) finalmente, la consideración de que el objeto de la competencia controvertida es la preservación

del patrimonio histórico allí donde se encuentre en función de los «avatares de la historia», lo que explicaría que la legislación establezca como punto de conexión para determinar la competencia la ubicación del bien y no su procedencia en origen.

En síntesis, Cataluña aseguraba haber ejercido una competencia de protección del patrimonio histórico consistente en adquirir mediante compraventa a una institución eclesiástica unos bienes que no estaban formalmente declarados de interés cultural pero que formaban parte del Patrimonio Histórico Español y que corrían, al parecer, peligro de destrucción o deterioro (pese a estar depositados en centros museísticos de la propia Generalidad); en cambio, consideraba que Aragón carecía de competencia para ejercer el derecho de retracto al no haber recibido el traspaso de los servicios en materia de patrimonio histórico y, en todo caso, por encontrarse situados los bienes afectados en el territorio catalán con independencia de su origen, pertenecer los mismos a una institución eclesiástica y ubicarse precisamente en Cataluña como consecuencia de los «avatares de la historia».

La representación del Gobierno de Aragón, desempeñada por el abogado R. Santacruz Blanco, articuló la defensa de la competencia aragonesa en los siguientes argumentos: a) la falta de jurisdicción del Tribunal Constitucional para conocer del conflicto planteado, dado que no estaba en cuestión la titularidad de la competencia sobre patrimonio histórico, sino únicamente una discrepancia sobre la concurrencia de los requisitos legales para ejercer el derecho de retracto, como el carácter de bienes de interés cultural, su naturaleza mueble o inmueble, o el régimen aplicable a las instituciones eclesiásticas; b) la inclusión del derecho de tanteo y retracto sobre las ventas de bienes de interés cultural en las competencias relativas al patrimonio histórico asumidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón, que en su versión inicial de 1982 atribuía a la Comunidad Autónoma la ejecución en la materia [artículo 36.1.g)] y, tras la reforma estatutaria de 1996, la asumía con carácter exclusivo (artículo 35.1.33º), sin que el ejercicio inmediato de tales competencias pudiera quedar condicionado por los traspasos de los servicios estatales anteriormente competentes; c) bajo la óptica de la legalidad ordinaria se estimaba que los bienes retractados tenían la condición de bienes de interés cultural en aplicación de la disposición adicional primera de la Ley del Patrimonio Histórico Español, que considera bienes de interés cultural, entre otros, todos los que «con anterioridad hayan sido declarados histórico-artísticos», debiendo entenderse comprendidos en la protección monumental del Monasterio de Sijena pinturas murales, sepulcros, puertas, capiteles, columnas y demás elementos consustanciales al edificio, todo ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la misma Ley del Patrimonio Histórico Español; y d) finalmente, se destacaba que Aragón no había desconocido las competencias de Cataluña en materia de patrimonio

histórico, ya que esta última no adquirió los bienes controvertidos en el ejercicio de sus competencias, sino en virtud de una compraventa civil que no supuso actuación de potestad alguna.

En definitiva, para Aragón, el conflicto carecía de relevancia constitucional al versar exclusivamente sobre cuestiones de legalidad ordinaria en relación con el ejercicio de una de sus competencias de defensa del patrimonio histórico, actuación a la que no se opondría una competencia catalana, sino más bien una simple actuación privada de la Generalidad de Cataluña, de manera que la vía adecuada para resolver los problemas implicados habría de ser la acción correspondiente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Planteados el conflicto en los términos expuestos, el Tribunal Constitucional, en la ponencia del magistrado E. Gay Montalvo, va a resolverlo a favor de la Comunidad Autónoma de Cataluña. Para llegar a tal conclusión, en la Sentencia 6/2012, tras resumir las posiciones de las partes (FJ 1), cabe identificar el siguiente *iter* argumental: a) en primer término, se afirma la propia jurisdicción para conocer del conflicto, pues aunque las cuestiones relativas a la naturaleza de los bienes afectados y a la concurrencia de los requisitos legales para el ejercicio del derecho de retracto deben excluirse dado su carácter fáctico o de legalidad ordinaria (FJ 2), sin embargo, mediante el conflicto constitucional de competencias cabe reclamar tanto la titularidad de la competencia ejercida por el ente demandado como la extralimitación en el ejercicio de tal competencia cuando vulnera competencias ajenas (FJ 3), supuesto este último que se identifica aquí al haberse denunciado que el ejercicio extralimitado de la competencia de retracto por Aragón impide el ejercicio de la competencia de tutela del patrimonio cultural por Cataluña (FJ 4); b) a continuación se recuerda que el sistema constitucional de distribución de competencias sobre el patrimonio histórico permite establecer que las atribuciones fundamentales en la materia corresponden a las Comunidades Autónomas, lo que se confirma con la cita detallada de los preceptos estatutarios concernidos (FJ 5), considerándose que sobre los mismos bienes Cataluña actuó para protegerlos mediante su adquisición y Aragón ejerció el derecho de retracto como medio de procurar el retorno de tales bienes a su territorio (FJ 6); c) después se razona que el principio de territorialidad no soluciona el conflicto, dado que dicho principio no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias, adopten decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional, como sucede precisamente en el caso al ejercerse por Aragón el derecho de retracto para recuperar el patrimonio cultural situado fuera del propio territorio (FFJJ 6 y 7); d) se identifica, así, un supuesto de concurrencia de competencias sobre un mismo espacio físico, competencias que persiguen ambas idéntica finalidad de preservación de los bienes, tanto el retracto empleado por Aragón con

efectos extraterritoriales para recuperar los bienes de su patrimonio cultural, como la adquisición realizada por Cataluña en su territorio de dichos bienes «independientemente de su origen» (FJ 8); y e) finalmente, en tal situación se considera prevalente la competencia que corresponde a Cataluña, dado que los bienes están adecuadamente conservados por ella, pues:

«...resulta constitucionalmente congruente desde esta perspectiva (la de preservación del patrimonio histórico), toda vez que los bienes sobre los que versa la controversia están en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña, que los mismos permanezcan en la Comunidad Autónoma en la que se encuentran» (FJ 8).

En resumen, el Tribunal Constitucional resuelve el conflicto con arreglo a un criterio que podríamos considerar material: concurriendo las competencias de dos poderes públicos para proteger determinados bienes del patrimonio cultural, corresponde la competencia prevalente al poder que ya esté protegiendo dichos bienes en su territorio, y ello «con independencia de cuál sea el origen de los mismos». Para llegar a tal conclusión, el Tribunal ha aceptado previamente: a) que la compra de bienes por una autoridad pública entraña el ejercicio de una competencia susceptible de ser defendida mediante el conflicto constitucional de competencias; y b) que el origen o las características de los bienes del patrimonio cultural, así como las formas de adquisición o de protección de los mismos, resultan indiferentes bajo la perspectiva constitucional.

El voto particular de la magistrada E. Pérez Vera, que cuenta con la adhesión del magistrado R. Rodríguez Arribas, sostiene su discrepancia con respecto al criterio mayoritario del Tribunal Constitucional en dos principales razonamientos: a) la falta de jurisdicción, al plantearse un supuesto de aplicación por dos Comunidades Autónomas de competencias con contenido heterogéneo sobre unos mismos bienes, lo que determina una controversia sobre el ajuste a la legalidad del ejercicio de una de tales potestades, cuestión que corresponde resolver a los tribunales ordinarios; y b) admitiendo la jurisdicción constitucional, el eventual reproche habría de dirigirse no contra el retracto ejercido por Aragón, sino contra el precepto estatutario del que el mismo trae causa, lo que requeriría la tramitación del conflicto en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad.

El otro voto particular viene suscrito por el magistrado F.J. Hernando Santiago, adhiriéndose al mismo el magistrado F. Pérez de los Cobos, con arreglo también a dos argumentos: a) la falta de jurisdicción, al considerar que la controversia se ceñía a discutir el ejercicio concreto de la competencia aragonesa con arreglo a la legalidad ordinaria; y b) la crítica de la idea de la sentencia de que el principio de territorialidad conduce a que los bienes

permanezcan en la Comunidad Autónoma donde se encuentran, dado que ello supone dejar vacíos de contenido los preceptos estatutarios que permiten a Aragón adoptar medidas para la recuperación del Patrimonio Cultural Aragonés situado fuera de su territorio.

Aun empleando conceptos parcialmente diferentes, se observa una sustancial coincidencia en los reproches de los cuatro magistrados discrepantes a la sentencia adoptada por la mayoría del Tribunal Constitucional. La coincidencia consiste tanto en postular la inadmisión de un conflicto constitucional de competencias que trata exclusivamente de discrepancias sobre la aplicación de la legalidad ordinaria, como en estimar que, de admitirse el conflicto, habría que dirigir el eventual reproche de constitucionalidad contra la norma estatutaria que permite la actuación aragonesa, norma que, en otro caso, quedaría vacía de contenido por una interpretación impuesta en un procedimiento constitucional inadecuado.

### **III. LA INEXISTENCIA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA SIN EJERCICIO DE POTESTAD**

Resultan sólidas las razones que hubieran debido llevar al Tribunal Constitucional a declarar su falta de jurisdicción para conocer del conflicto. Tal y como sostuvieron la defensa de Aragón y los cuatro magistrados discrepantes, Cataluña únicamente adujo supuestas violaciones por Aragón del régimen jurídico del retracto, es decir, cuestiones relativas a la legalidad del correspondiente acto administrativo ajenas al ámbito propio del conflicto constitucional de competencias.

No obstante, quizá cabe dar una explicación complementaria de esa situación bajo la óptica de los requisitos legitimadores del conflicto positivo de competencias.

La legitimación es una exigencia tendente a garantizar que en el proceso están presentes, única pero necesariamente, los titulares de los derechos o intereses objeto del litigio. Se manifiesta tanto para la parte demandante, cuya legitimación activa requiere la afirmación de un derecho o interés lesionado, como para la parte demandada, cuya legitimación pasiva precisa atribuirle una actuación lesiva del derecho o interés del demandante. Obsérvese que mientras la legitimación activa para reclamar la integridad de un propio derecho o interés exige en todo caso la afirmación de la existencia de ese derecho o interés, en cambio, la legitimación pasiva ha de referirse a actuaciones que el demandante supone fundadas en títulos inadecuados o incluso a actuaciones meramente materiales, que el demandado habrá de defender como legítimas o, en su caso, inexistentes.

La aplicación de los anteriores planteamientos generales al conflicto positivo de competencias requiere tener en cuenta que el objeto de éste consiste en mantener «el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes orgánicas correspondientes» (art. 62 LOTC). Por tanto, la legitimación de ambas partes ha de derivar de la defensa de sendas competencias propias diferenciadas: para la parte demandante la competencia propia ha de ser la que considera agredida por la demandada, mientras que ésta habrá de configurar como competencia propia la que entiende ha ejercido legítimamente sin invadir la correspondiente a la parte actora. La legitimación activa corresponde al ente que reclama la integridad de una competencia propia, mientras que la legitimación pasiva se atribuye al que supuestamente ha producido la lesión de la competencia ajena en el ejercicio de una competencia que considera propia. Se trata, pues, de un litigio sobre títulos competenciales, de manera que ambas partes han de esgrimir la aplicación de una competencia propia.

No obstante, ese requisito legitimador no puede ser aplicado con igual intensidad a ambas partes en el conflicto positivo de competencias. La lesión de competencias ajenas determinante de la legitimación pasiva se puede producir por variadas vías: no sólo, desde luego, ejerciendo formalmente tales competencias ajenas mediante «una disposición, resolución o acto», conforme a la explícita previsión del art. 63.1 LOTC, sino también a través de actuaciones materiales que violen el sistema de distribución de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad.

Esa lógica amplitud de la legitimación pasiva parece explicarse en nuestra jurisprudencia constitucional como un concepto amplio del conflicto positivo de competencias, según se recuerda explícitamente en el FJ 3 de la sentencia que analizamos:

«Como es sabido, nuestra jurisprudencia ha ido configurando un concepto amplio de conflicto positivo de competencia a partir de su regulación en los arts. 62 a 67 LOTC, afirmando que en este tipo de procesos no resulta indispensable que el ente que los formaliza recabe para sí la competencia ejercida por otro; basta que entienda que una disposición, resolución o acto emanados de ese otro ente no respeta el orden de competencias establecido en el bloque de la constitucionalidad y, en el caso de las Comunidades Autónomas, además, que tal disposición, resolución o acto afecte a su ámbito de autonomía condicionando o configurando sus competencias de una forma que juzga contraria a este orden competencial. Así, en el ámbito procesal propio de los conflictos constitucionales de competencia cabe, tanto la reivindicación de la titularidad del acto controvertido, como la denuncia de los excesos en el ejercicio de una competencia ajena siempre que ese exceso vulnere el sistema de distribución de competencias diseñado en el bloque de la constitucionalidad (SSTC 243/1993, de 15 de julio, FJ 2, y 87/1997, de 24 de abril, FJ 2).»

De acuerdo con ese planteamiento, en la jurisprudencia constitucional se han admitido conflictos positivos de competencias frente a actuaciones de tipo material, cual sucede, por ejemplo, en diversos conflictos suscitados todos ellos contra la Comunidad Autónoma del País Vasco por actuaciones consistentes en emplear el escudo de la Comunidad Foral Navarra (STC 94/1985, de 29 de julio), participar en la convocatoria de unas elecciones sindicales de funcionarios sin que el Estado hubiera procedido a establecer el régimen aplicable (SSTC 102/1988, de 8 de junio, FJ 3 y 158/1988, de 15 de septiembre, FJ 3) o realizar análisis oficiales de la calidad del agua en la Comunidad Autónoma de Cantabria (STC 101/1995, de 22 de junio, FFJJ 5 a 7).

Sin embargo, en todos los casos citados se exigió por el Tribunal Constitucional que la actuación material denunciada tuviera efectos jurídicos sobre las competencias del ente que planteaba el conflicto, como eran, en los supuestos citados, las competencias de Navarra para establecer el uso exclusivo de los símbolos propios, las del Estado para regular las elecciones sindicales de funcionarios o las de Cantabria para analizar la falta de calidad de las aguas en su territorio. El efecto jurídico sobre las competencias ajenas como requisito del conflicto de competencias consiste, así, en el empleo de su propia competencia por el ente demandado invadiendo, negando, desconociendo, menoscabando o lesionando la competencia de ente demandante, que es suplantada o cercenada.

En cambio, en la jurisprudencia constitucional se ha rechazado el empleo del conflicto de competencias para atacar los que se denominan «efectos de hecho» que en las competencias propias pueda producir el ejercicio de competencias ajenas. El efecto de hecho se identifica con el empleo de la propia competencia por el ente demandado de manera que pudiera incluso ser anti-jurídica, pero que no invade, niega, desconoce, menoscaba ni lesiona la competencia del ente demandante, en cuyo caso el conflicto de competencias no puede considerarse admisible, sin perjuicio del control de legalidad que pueda llevarse a cabo por los tribunales ordinarios. Así, la mera omisión, como es la falta de actividad estatal en el traspaso de los servicios correspondientes a una competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, «no encaja en el conflicto positivo de competencias consistente en una acción positiva de invasión de la esfera competencial» (STC 155/1990, de 18 de octubre, FJ 2), lo mismo que sucede cuando la realización de obras por la Comunidad Autónoma de Galicia dentro de su territorio repercute negativamente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Asturias, lesión que justifica el ejercicio de las acciones que procedan ante la jurisdicción ordinaria, pero no el planteamiento de un conflicto constitucional de competencias (STC 195/2001, de 4 de octubre, FJ 3).

Pues bien, si tal es el lógico alcance de la legitimación pasiva, en cambio, la legitimación activa en el mismo conflicto positivo de competencias requiere

inexcusablemente de la identificación y defensa de una competencia propia por parte del ente demandante. No puede reconocerse legitimación activa sino para la *vindicatio potestatis*, esto es, para la reclamación del ámbito propio y exclusivo característico de toda competencia pública, y ello, insisto, con independencia de que ese ámbito haya podido ser violado por la actuación material de un ente determinante de su legitimación pasiva, es decir, al margen de la aptitud para ser demandado en el conflicto.

En el caso que nos ocupa, parece no existir problema en identificar una posible situación de legitimación pasiva de Aragón para ser demandada en el conflicto de competencias. Así, se razona en el FJ 4 de la sentencia:

«...las órdenes impugnadas por las que se acuerda ejercitar el derecho de retracto legal sobre los mencionados bienes constituyen un ejercicio de la competencia de ejecución en materia de patrimonio artístico asumida por la Comunidad Autónoma de Aragón [art. 36.1.g) EAAr, posteriormente art. 35.1.33 EAAr], tal como admite el Letrado de dicha Comunidad en sus alegaciones. Ello es así porque la decisión de ejercitar tal derecho es un acto formal de la Comunidad Autónoma, que realiza como tal de conformidad con el art. 38 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y los arts. 40, 41 y 41 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, según reza el fundamento jurídico segundo de la Orden de 8 de agosto de 1997. Los preceptos citados contemplan la posibilidad de retracto de determinados bienes culturales por parte de ‘los demás organismos competentes para la ejecución de esta ley’ (art. 38.4 de la Ley del Patrimonio Histórico Español), entre los que figuran aquellos que ‘en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del Patrimonio Histórico’ [art. 6.a) de la misma ley], en este caso el Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón.»

No hay duda pues de que Aragón ejerció lo que consideraba una competencia propia y exclusiva atribuida por el bloque de la constitucionalidad. Una competencia consistente en la potestad de ejercer el derecho de retracto sobre determinados bienes del Patrimonio Histórico Español. En el epígrafe siguiente trataremos de demostrar que el ámbito de esa competencia no era en realidad el Patrimonio Histórico Español, sino concretamente el Patrimonio Cultural Aragonés. Pero marginando ahora esa cuestión, de lo que no cabe duda es de que Aragón actuó en ejercicio de una potestad que le correspondía, al menos, en su propia estimación.

La legitimación activa de Cataluña suscita, en cambio, interrogantes ante la dificultad de identificar como una competencia propia la adquisición de bienes procedentes del Monasterio de Sijena. Según denunció el letrado aragonés, una compraventa civil no supone actuación de potestad alguna. Sin embargo, tal alegato va a recibir una expeditiva respuesta en el mismo FJ 4 de la sentencia que comentamos:

«...debemos también rechazar que la compraventa de los controvertidos bienes por parte de la Generalidad no supusiera actuación de potestad alguna, como sostiene la representación del Gobierno de Aragón. De la misma forma que el ejercicio del derecho de retracto sobre aquellos bienes constituye un ejercicio de la competencia de ejecución en materia de patrimonio histórico por parte del Gobierno de Aragón, su previa adquisición por parte de la Generalidad se realizó, como sostiene su escrito de requerimiento de 16 de abril de 1998, en ejercicio de las competencias en materia de patrimonio cultural y de museos asumidas estatutariamente (arts. 9.5 y 9.6 EAC), y en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación sobre patrimonio histórico (arts. 6 y 8 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y art. 40.3 del Real Decreto 111/1986).»

Pues bien, frente a lo afirmado en la sentencia, cabe comprobar que ninguna de las normas citadas atribuye ni a la Comunidad Autónoma de Cataluña ni a ningún otro poder público una potestad exclusiva y excluyente de adquirir por compraventa ni bienes en general ni bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español: a) los preceptos del Estatuto de Cataluña de 1979 que cita el Tribunal Constitucional se limitan a asumir genéricamente la competencia exclusiva en materia de cultura y de patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico (arts. 9.5 y 9.6), situación que no cabe entender modificada por el vigente Estatuto de Cataluña de 2006, donde las concretas competencias incluidas dentro de la materia «patrimonio cultural» tampoco comprenden ninguna referencia a las adquisiciones de bienes [art. 127.1.b)]; b) las menciones de la Ley del Patrimonio Histórico Español únicamente nos servirían, primero, para mantener que los órganos de la Comunidad Autónoma de Cataluña que tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico se consideran organismos competentes a efectos de la propia ley [artículo 6.a)], y segundo, que las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deben ponerlo, en el menor tiempo posible, en conocimiento de «la Administración competente», concepto en el que genéricamente puede incluirse a la Administración catalana, «quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que en esta ley se dispone» (artículo 8.1.), pero sin que en la misma ley quepa identificar ninguna referencia, no ya a una competencia de adquisición de los bienes concernidos, sino ni tan siquiera a una política pública de adquisiciones; y c) finalmente, la cita de un precepto del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico Español (RD 111/1986) tampoco permite identificar la competencia a la que se refiere el Tribunal Constitucional, pues el precepto en cuestión se limita a establecer las reglas para determinar la Comunidad Autónoma competente a efectos de ejercer el derecho de tanteo en las enajenaciones de bienes de interés cultural o inventariados (artículo 40.3), referencia normativa esta cuyo empleo a favor de la posición catalana no puede menos de sorprender dada

la formal negación por su representación letrada de que los bienes adquiridos fueran ni bienes de interés cultural ni inventariados.

El reconocimiento de la competencia exclusiva de un ente público para adquirir un determinado género de bienes sólo tendría sentido en relación con los bienes del demanio natural o los bienes mostrencos, pero no para los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, dado que estos pueden ser plenamente de titularidad privada, sin perjuicio de que su régimen jurídico de uso, aprovechamiento e incluso de transmisión sea objeto de un importante conjunto de reglas encaminadas a preservar el valor inmaterial que se atribuye a la colectividad en este patrimonio. Las Administraciones autonómicas pueden naturalmente, en uso de su plena capacidad de obrar, adquirir bienes culturales por los mismos modos que cualquier persona natural o jurídica, realizando, eso sí, los correspondientes negocios jurídicos de adquisición a través de los órganos competentes y los procedimientos debidos establecidos en la legalidad. Pero lo que no cabe es identificar esa capacidad como una competencia exclusiva. Se trata pues de una facultad que concurre en el mercado en perfecta igualdad con la que corresponde a las demás personas. De ahí que quepa sostener que Cataluña no estaba defendiendo una competencia propia y no reunía, por tanto, el requisito exigible para su legitimación activa en el conflicto positivo de competencias.

#### **IV. LA PREVALENCIA ENTRE COMPETENCIAS AUTONÓMICAS CONCURRENTES**

En la sentencia que determina estas reflexiones, el Tribunal Constitucional emplea una suerte de concepto plano de patrimonio histórico o cultural, lo que le lleva a mantener en el FJ 6 que las dos Comunidades Autónomas enfrentadas estaban ejerciendo competencias equivalentes en la materia respecto de unos mismos bienes:

«Ambas Comunidades Autónomas ejercen dicha competencia respecto de unos determinados bienes procedentes del Monasterio de Sijena que habían sido trasladados a Cataluña por su propietaria (Orden de San Juan de Jerusalén), de tal modo que, mientras que el Gobierno de la Generalidad de Cataluña, estando éstos ya en su territorio procedió en 1983 y 1992 a su adquisición, y ha actuado desde entonces a favor de su protección, el Gobierno de Aragón ejerció respecto de ellos el derecho de retracto como un modo para procurar el retorno de los mismos a su territorio. Por tanto aquí el elemento determinante del presente conflicto positivo de competencia radica en que cada parte actúa con la legitimidad constitucional que le confiere la norma estatutaria propia a tenor de los títulos competenciales que cada una de ellas tiene atribuidos. Así, mientras el Gobierno de la Generalidad de Cataluña ha actuado respecto de unos bienes que estaban ya en su territorio

procediendo a su adquisición y actuando a favor de su protección ex art. 127 EAC, el Gobierno de Aragón ejerció respecto de ellos el derecho de retracto como un modo para procurar el retorno de los mismos a su territorio. Así lo hizo en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre «patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico, científico y cualquier otro de interés para la Comunidad Autónoma», que comporta la adopción de «las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón» (arts. 71.45 y 22.2 EAAr).»

La igualdad de las posiciones autonómicas en litigio se aceptará incluso para el efecto extraterritorial de la competencia aragonesa. Así, el ejercicio por la Comunidad Autónoma de Aragón del derecho de retracto sobre bienes situados en el territorio de Cataluña se considera por el Tribunal Constitucional como uno de los supuestos en los que, conforme a su jurisprudencia consolidada, no se impide a «las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional» (FJ 6). Adicionalmente, el mismo Tribunal Constitucional razona sobre la legitimidad constitucional del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de las Comunidades Autónomas con apoyo en su propia jurisprudencia (FJ 7). No deja de ser curioso este detenido análisis de la competencia aragonesa para ejercer el retracto, especialmente si se compara con la circunstancia de que la competencia catalana para adquirir los bienes tan apenas precisa de argumentación en la misma sentencia; quizá ello sea debido a que, tal y como hemos defendido en el epígrafe anterior, la aragonesa era, en realidad, la única verdadera competencia pública implicada, circunstancia que ayudaba, sin duda, a explicar mejor su existencia, fundamento y alcance.

En todo caso, tanto la indiferencia ante el concepto del patrimonio cultural como la equiparación entre las dos competencias en litigio son esenciales para concluir el discurso lógico en el FJ 8 de la sentencia:

«Así, desde la consideración de que el objetivo de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de protección del patrimonio histórico es la preservación de los bienes de esta naturaleza y tomando en cuenta no sólo la señalada funcionalidad general del territorio en el entramado de distribución de competencias operado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y demás leyes integradas en el bloque de la constitucionalidad, sino también que nos encontramos ante la concurrencia de competencias en un mismo espacio físico y ante la falta de recurso a las técnicas de colaboración entre Comunidades Autónomas, debemos concluir que en el presente caso prevalece la competencia que corresponde a Cataluña, a cuyo cuidado —y como resultado de las más diversas circunstancias— se hallan los bienes relacionados en las órdenes dictadas por el Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón. Ciertamente, al ejercer su competencia sobre patrimonio histórico sobre los bienes que se hallan en su

territorio —con independencia de cuál sea el origen de los mismos—, Cataluña viene cumpliendo la señalada función de preservación del patrimonio histórico y artístico de España, y resulta constitucionalmente congruente desde esta perspectiva, toda vez que los bienes sobre los que versa la controversia están en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña, que los mismos permanezcan en la Comunidad Autónoma en la que se encuentran.»

El fundamento de la prevalencia de la supuesta competencia catalana no deriva pues de una extralimitación territorial en el ejercicio de la competencia aragonesa, sino simplemente de la constatación de que los bienes concernidos ya están protegidos en el territorio de Cataluña. Da igual de dónde procedan los bienes, lo importante es que se encuentran al cuidado de la Comunidad Autónoma de Cataluña, aunque ello sea «como resultado de las más diversas circunstancias», e incluso, se insiste, «con independencia de cuál sea el origen de los mismos».

En el plano estrictamente constitucional llaman la atención, en la sentencia que comentamos: a) el recurso al argumento extra-constitucional de la prevalencia de una de las competencias autonómicas concurrentes; y b) la ausencia de una expresa asunción como guía interpretativa de los objetivos constitucionales establecidos en el artículo 46 de nuestro texto fundamental.

La prevalencia es una regla exclusivamente prevista en nuestro sistema constitucional para resolver los problemas de concurrencia entre las competencias estatales y autonómicas: cuando el Derecho estatal y el autonómico ofrecen legítimamente soluciones diferentes sobre una misma cuestión, se impone la prevalencia de la regla estatal (Constitución: artículo 149.3). Dicha prevalencia no forma parte del régimen constitucional de distribución de competencias; es una regla dirigida al intérprete, al aplicador del Derecho, es decir, al juez en último extremo, ordenándole que si se encuentra ante dos normas válidas y aplicables, una procedente de una Comunidad Autónoma y otra del Estado, dé preferencia a la procedente de éste.

Nada similar se ha previsto en relación con las posibles competencias concurrentes de varias Comunidades Autónomas, por lo que parece que estaríamos ante un supuesto apropiado para resolverlo con arreglo a los principios generales del Derecho, de acuerdo con la consolidada fórmula de nuestro Código civil (artículo 1.4). Principios que corresponde aplicar al intérprete, al juez de manera definitiva en ejercicio de su función jurisdiccional. Resulta insólito que el Tribunal Constitucional se arroge la facultad de dar prevalencia a una competencia autonómica sobre otra cuando considera válidas a ambas. Para ello tiene que dar por supuestas cuestiones de hecho que no le constan de ninguna manera, como sucede cuando afirma que los bienes ya están adecuadamente protegidos en Cataluña. Y tiene también que adoptar un criterio de prevalencia sin dar ningún apoyo para el mismo; un criterio sorprendente, pues

consiste en la prevalencia temporal: la competencia catalana vale más que la aragonesa porque se ejerció con anterioridad, de manera que los bienes ya estaban «en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña».

La falta de una adecuada *guía interpretativa* es también manifiesta en la sentencia. Tanto las expresiones como las consecuencias finales de la argumentación rezuman ese colonialismo cultural que se muestra indiferente ante las cuestiones relativas a la procedencia de los bienes y que asume indiferenciadamente la protección *in situ* o *ex situ* de los mismos. Quizá no sea inoportuno recordar la eficaz denuncia de tal planteamiento precisamente por la Comunidad Autónoma de Cataluña en el caso conocido como los «papeles de Salamanca», donde logró la restitución de los documentos y fondos documentales custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española (Ley 21/2005, de 17 de noviembre).

Se echa en falta, en efecto, una declaración parecida a la que se hizo en la STC 227/1988, de 29 de noviembre, cuando se estableció como criterio para interpretar las reglas constitucionales de distribución de competencias en relación con las aguas el cumplimiento de los objetivos de protección y mejora de la calidad de vida y defensa y restauración del medio ambiente establecidos en el artículo 45 de la Constitución (FJ 13).

De la misma manera que se advierte para el medio ambiente, en relación con el patrimonio cultural la Constitución ofrece una guía interpretativa clara, al establecer en su artículo 46 que «los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran». También aquí, entre las diversas interpretaciones posibles de las reglas de distribución de competencias, el Tribunal Constitucional habría de haber asumido el compromiso de respaldar aquellas que razonablemente permitan cumplir el mandato constitucional y alcanzar los objetivos de conservar el patrimonio cultural de los pueblos de España y promover su enriquecimiento.

Desde ese punto de partida no parece difícil resaltar la profunda relación del Patrimonio Histórico Español con el «patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España». Se trata de un patrimonio hecho de patrimonios, idea constitucional que conecta bien con las reglas estatutarias y legales que han permitido identificar y proteger los patrimonios culturales de las diferentes Comunidades Autónomas. Cada uno de los patrimonios culturales autonómicos, y entre ellos el catalán y el aragonés, se caracteriza, por tanto, como integrado por todos los bienes relacionados con la historia y la cultura de la correspondiente Comunidad Autónoma (art. 1.2 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, y art. 2 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural de Aragón). En consecuencia, habría de darse preferencia a las interpretaciones que prima-

ran razonablemente la permanencia de los bienes culturales en el territorio con cuya historia y cultura se relacionan, así como el retorno de los mismos a dicho territorio.

La preferencia constitucional por el territorio originario del bien cultural cuenta con un elemento adicional que se deduce de toda la legislación ordinaria en materia de patrimonio cultural y que sin dificultad podría configurarse como un principio general de nuestro ordenamiento jurídico. Se trata del principio de preferencia de la conservación *in situ*, que viene imponiéndose reiteradamente en el Derecho español frente a todo tipo de derribos, desplazamientos, remociones o desmembramientos de los monumentos protegidos (arts. 27 y 35 de la Ley del Tesoro Artístico Nacional de 1933; arts. 18 y 37 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985).

Aplicando a nuestro caso los anteriores criterios interpretativos, parece que no hubiera sido difícil diferenciar entre las dos competencias implicadas, puesto que mientras una de ellas postulaba el retorno de los bienes al Monasterio de Sijena por considerarlos parte integrante del mismo, otra propugnaba su mantenimiento en diversas instituciones museísticas. En esa tesitura, tanto la primacía constitucional otorgada a los patrimonios culturales de los pueblos de España, como el principio general de preferencia de la conservación *in situ*, habrían debido conducir a declarar la primacía de la competencia aragonesa.

Expuestas quedan, así, algunas razones que justifican la insatisfacción ante la argumentación y la solución dadas por el Tribunal Constitucional al conflicto sobre los bienes del Monasterio de Sijena. Conflicto que no debería haberse admitido ya que, en realidad, versaba sobre la aplicación de la legalidad ordinaria en el ejercicio del retracto por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón, tal y como se sostuvo por los cuatro magistrados discrepantes en los votos particulares a la sentencia. Adicionalmente, hemos mantenido en las páginas precedentes: a) que la compra de los bienes por la Generalidad de Cataluña no habría de calificarse como una competencia susceptible de ser defendida mediante el conflicto de competencias; y b) que la protección constitucional del patrimonio cultural incluye un principio de preferencia de la conservación *in situ* determinante de la primacía de la competencia ejercida por Aragón.

Las reflexiones aquí incluidas no pueden ya servir para la modificación del criterio impuesto en el caso por el Tribunal Constitucional. No obstante, pretenden contribuir a la determinación del perfil propio de los conflictos positivos de competencias suscitando cuestiones que parecen trascender del caso concreto, como son la identificación de las competencias objeto del conflicto y la determinación del alcance de las mismas conforme a los criterios que cabe deducir de los valores constitucionales.

Finalmente, en cuanto a la litigiosidad catalano-aragonesa sobre los bienes eclesiásticos del Aragón Oriental, cabe indicar que desgraciadamente continúa con todo vigor. Al margen de las variadas actuaciones judiciales y extrajudiciales referidas a otros bienes, en relación con los afectados por el conflicto que hemos analizado el Gobierno de Aragón ya ha anunciado el inicio de un pleito civil reclamando la nulidad de la compraventa realizada por las Sanjuanistas a favor de la Generalidad de Cataluña. Confío en que nadie se moleste demasiado si añado que, mientras tan arduosamente Aragón defiende sus señas de identidad frente a las intromisiones del territorio vecino, muchos otros bienes culturales padecen los ataques producidos por la desidia y el abandono en el propio territorio.

