

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8751 *Pleno. Sentencia 122/2014, de 17 de julio de 2014. Recurso de inconstitucionalidad 5277-2013. Interpuesto por más de cincuenta Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. Competencias sobre patrimonio cultural: nulidad de diversos preceptos legales relativos a los bienes integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y al régimen de los bienes de interés cultural; interpretación conforme del precepto relativo a los planes especiales de protección.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Ricardo Enríquez Sancho y don Antonio Narvárez Rodríguez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5277-2013, interpuesto por cincuenta y siete Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto, representados por doña Virginia Aragón Segura, Procuradora de los Tribunales, contra el adjetivo «excepcional» que se contiene en el art. 2, apartado 2; la expresión «los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico», contenida en el art. 4.2; el adjetivo «excepcional» en la redacción del art. 8, en su apartado 5; el art. 19, apartado 2; el art. 23, apartado 1; el art. 23, apartado 2; el inciso «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico», contenido, *in fine*, en la letra a) del apartado 2 del art. 24; el art. 24, apartado 5 [al entenderse que la mención que se hace en el escrito de interposición del recurso al art. 25.5, efectuada igualmente en el «Suplico», ha de entenderse realizada al referido art. 24, debido a un error material de los recurrentes]; el primer inciso del apartado 1 del art. 26; y el art. 27, todos ellos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. Han comparecido y formulado alegaciones la Asamblea de Madrid, representada por su Letrado, así como la Comunidad de Madrid, representada por su Letrada. El Abogado del Estado, en la representación que ostenta, ha comparecido, sin formular alegaciones, exclusivamente a los efectos de que se le notifiquen las resoluciones que se dicten. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de septiembre de 2013, la Procuradora de los Tribunales doña Virginia Aragón Segura, en representación de cincuenta y siete Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el adjetivo «excepcional» que se contiene en el art. 2,

apartado 2; la expresión «los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico» contenida en el art. 4.2; el adjetivo «excepcional» contiene el art. 8, en su apartado 5; el art. 19, apartado 2; el art. 23, apartado 1; el art. 23, apartado 2; el inciso «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico», contenido, *in fine*, en la letra a) del apartado 2 del art. 24; el art. 25, apartado 5; el primer inciso del apartado 1 del art. 26; y el art. 27, todos ellos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

Los recurrentes comienzan por realizar unas consideraciones previas sobre el alcance del reparto competencial en materia de protección de los bienes culturales conforme a los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, y ello para acabar afirmando la función constitucional de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE) y sostienen, con carácter general, que los preceptos impugnados rebajan el nivel de protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico respecto a lo que establece la referida Ley estatal, norma que entienden es integrante del bloque de constitucionalidad en esta materia.

Esta función constitucional de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español vendría determinada por el hecho de que, tanto los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, como el art. 26.1.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM), aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, resultan insuficientes como instrumentos de delimitación de las competencias en la materia, de manera que la Ley estatal (LPHE), vendría a contribuir a formar las bases materiales del canon o parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la Ley autonómica de patrimonio histórico, lo que permitiría su aplicación conforme al art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

Dicha insuficiencia de los preceptos constitucionales y del estatutario para delimitar, por sí solos, la competencia en la materia se deduce, según los actores, del hecho de que, hasta la entrada en vigor de la Constitución vigente, la noción de «explotación» que se contiene en el art. 149.1.28 CE carecía de contenido jurídico y, además, del hecho de que la naturaleza material de los patrimonios a los que se referían ambas regulaciones –la constitucional y la estatutaria– no coincidía exactamente.

Para sustentar su criterio, los actores invocan la doctrina sentada en diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en concreto, en la STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3), en la que el Tribunal admitió como parámetro de constitucionalidad normas que no forman parte de la Constitución ni delimitan competencias, pero cuya infracción determina, sin embargo, la inconstitucionalidad de la Ley que viniera a infringirla; también la recogida en la STC 98/2013, de 23 de abril (FJ 4), para admitir la existencia de unos «principios básicos sobre los que asienta la normativa estatal»; la sentada en el ATC 336/2005, de 15 de septiembre (FJ 5) y la STC 136/2013, de 6 de junio, donde el Tribunal se refirió al «bloque de constitucionalidad», un concepto que, en el presente caso, y según los recurrentes, no puede agotarse con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Los recurrentes también invocan la doctrina contenida en la STC 49/1984, de 5 de abril (FJ 6), donde, tras destacarse el carácter concurrente de la competencia en materia de cultura, el Tribunal afirmó que al Estado compete un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común y también en aquello que precisa de tratamientos generales; y finalmente, de manera muy significativa, se refieren a la doctrina recogida en la STC 17/1991, de 31 de enero (FFJJ 3 y 4), en la que se señaló que la Ley del patrimonio histórico español, lo que pretendía era establecer «aquellos principios institucionales que reclaman una definición unitaria, puesto que se trata del patrimonio histórico español en general», correspondiendo al Estado las «competencias para fijar, con carácter general, algún régimen jurídico sobre la materia».

De todo ello, los actores concluyen que la Ley del patrimonio histórico español es el complemento necesario del bloque de constitucionalidad para conocer el alcance o

sustrato material de las competencias del Estado y, por ende, para determinar si la legislación autonómica las ha invadido. Es decir, la Ley del patrimonio histórico español tiene atribuida la función de fijar el régimen jurídico de las competencias del Estado, lo que incluye la fijación del estatuto peculiar de los bienes que integran el patrimonio histórico y reconocen que su misión no es delimitar competencias, sino, únicamente, completar la Constitución, fijando el régimen jurídico de las competencias estatales en materia de cultura y de patrimonio histórico.

Para los recurrentes la categoría de bien de interés cultural contenida en la Ley del patrimonio histórico español constituye la piedra angular de los tratamientos generales necesarios para la preservación del patrimonio cultural común a que se refieren los arts. 149.1.28, primer inciso, y 149.2 CE. Esta categoría legal de bienes contribuye a aplicar aquellos principios institucionales que reclaman una definición unitaria del patrimonio histórico español en general. La competencia exclusiva del Estado en la defensa de los bienes del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE) se desarrolla así, entre otros instrumentos y actuaciones administrativas, a través de la declaración de bien de interés cultural, cuyo régimen jurídico se establece en la Ley del patrimonio histórico español.

Los recurrentes afirman, con estas bases, que, al desarrollar normativamente la categoría autonómica de bien de interés cultural, las Comunidades Autónomas tienen un límite constitucional cierto. Si, conforme a la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 10), la calificación formal como bien de interés cultural constituye un requisito para la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, cabe entender que, al menos a tales efectos, es sólo el Estado el que ha de establecer los estándares mínimos necesarios para proteger dicho bien de interés cultural, especialmente contra la expoliación. Las Comunidades Autónomas no pueden reducir los estándares de protección que comporta el régimen de los bienes de interés cultural regulado por el Estado mediante su Ley de patrimonio histórico, y ello por diversas razones. En primer lugar, de tipo (i) competencial, pues al carecer de competencias sobre esta materia, las Comunidades Autónomas no pueden entrar en este campo mermando los estándares que el Estado ha considerado necesario establecer; en segundo lugar, de tipo (ii) sustantivo, ya que, para preservarlos de la expoliación, estos bienes han de ser tratados conforme a los estándares materiales y técnicos generales que fija el Estado; y en tercer lugar, de tipo (iii) instrumental, en la medida en que la categoría del bien de interés cultural perfecciona su eficacia mediante el registro general que crea el art. 12 LPHE y, como apuntó la STC 71/1983, de 29 de julio (FJ 3), aunque se trate de un registro administrativo que no encaja en la competencia exclusiva del Estado prevista en el art. 149.1.8 CE, la cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas aconseja la transmisión de la información al registro de competencia estatal.

La reducción del nivel de protección que opera la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid supondría, en definitiva, para los recurrentes una vulneración de las competencias estatales en materia de cultura (art. 149.2 CE) y de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE), y ello porque las Comunidades Autónomas, al desarrollar normativamente la categoría de bien de interés cultural, se hallan sometidas a los límites que se derivan del hecho de que dicha calificación constituye un requisito para la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, de manera que cabe entender que al Estado corresponde establecer los estándares mínimos necesarios para proteger un bien de tales características.

Este argumento general, en el que se basa el recurso, se traslada luego al examen de cada uno de los preceptos impugnados.

a) En primer lugar, recurren los actores el adjetivo «excepcional» contenido en los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid para referirse a los bienes de interés cultural. Los recurrentes afirman que este epíteto otorga un menor grado de protección que el empleado en la norma estatal (LPHE), que, en su art. 1.3 se

refiere los a bienes «más relevantes», expresión esta con la que se configura una categoría más amplia que la excepcionalidad.

Tras glosar la diversa regulación existente en la legislación autonómica, los actores comparan el significado etimológico de los términos «excepcional» y «relevante». Según la vigésima segunda edición del «Diccionario de la Lengua Española» de la Real Academia Española, el adjetivo «relevante» significa «sobresaliente», «destacado», «importante» o «significativo». Incluso en la anterior edición del citado Diccionario aparecía una acepción complementaria muy descriptiva, «excelente». De ello coligen que los bienes de interés cultural son los más valiosos del patrimonio histórico español, los más sobresalientes, destacados, importantes o significativos. Sin embargo, el adjetivo «excepcional» que califica el sustantivo «valor» en los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid aluden, según el referido Diccionario, a aquello «que constituye excepción de la regla común» o «que se aparta de lo ordinario, o que ocurre rara vez». Ante ello concluyen que en la legislación madrileña se ha producido una notable degradación de la protección de los bienes de interés cultural, pues estos no constituyen, en realidad, una «excepción» a la regla común. La expresión «un valor excepcional» que emplea el art. 2.2 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en definitiva, reduce y limita los valores que justifican la declaración o la permanencia de un bien de interés cultural, erosiona la competencia del Estado en la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación y, por ello, conculca el primer inciso del art. 149.1.28 CE.

De igual manera, los recurrentes consideran que el adjetivo «excepcional» que emplea el art. 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid al regular el procedimiento por el que se deja sin efecto la declaración de bien de interés cultural, facilita la pérdida de los valores que motivaron dicha declaración y, con ello, la protección del bien, por lo que también conculcaría lo dispuesto en el art. 149.1.28 CE.

b) En segundo lugar, del art. 4.2 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid impugnán la expresión «los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico», con la cual, según los recurrentes, el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid solamente vendría a proteger el patrimonio arqueológico «documentado» sin incluir otras dos posibilidades, como son los hallazgos casuales o aquel del que se tiene constancia por informaciones que no se han podido documentar.

Con base en la doctrina fijada en la STC 181/1998, de 17 de septiembre, los recurrentes afirman que el patrimonio presunto, oculto o expectante, especialmente el arqueológico, merece la protección que otorga el art. 40.1 LPHE, el cual, a diferencia del precepto recurrido en la Ley autonómica madrileña, define el patrimonio arqueológico a través de un conjunto de elementos entre los que destaca el de que «hayan sido o no extraídos», factor este que amplía la protección de estos bienes arqueológicos más allá del patrimonio documentado y sostienen que la regulación que del patrimonio arqueológico ha efectuado la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid no contempla la existencia de aquel cuya existencia y ubicación no es conocida, lo que acarrea la desprotección de estos bienes arqueológicos que aún no han aflorado.

En la medida en que, de esta manera, el recurrido art. 4.2 de la Ley autonómica, reduce el campo de protección del patrimonio arqueológico y, con ello, posibilita los riesgos de expoliación y de exportación, los recurrentes consideran que se vulnera la competencia estatal definida en el art. 149.1.28 CE y además también se vulneraría el art. 149.2 CE porque, al quebrar el concepto de patrimonio arqueológico y mermar su alcance material, se rompería también el estatuto peculiar de los bienes integrantes del patrimonio histórico que corresponde a la Ley de patrimonio histórico español, tal y como señaló la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 3).

c) En tercer lugar, para los recurrentes, el art. 19.2, al eximir de autorización administrativa expresa determinadas intervenciones en los bienes muebles e inmuebles

de interés cultural, reduce considerablemente los estándares de protección establecidos por el Estado en el art. 19 LPHE.

Tras glosar, a efectos comparativos, la legislación autonómica sobre intervenciones en bienes de interés cultural y categorías similares, concluyen que el art. 19.2 de la Ley autonómica se separa claramente de la regla del art. 19 LPHE en sus tres supuestos. En el supuesto a) –para «mantener el bien en condiciones de salubridad, habitabilidad y ornato, siempre que no se alteren las características morfológicas, ni afecten al aspecto exterior del bien protegido»– porque en los monumentos y en los jardines declarados de interés cultural la necesidad de mantener las condiciones de salubridad y habitabilidad es permanente, lo que comporta que los titulares dominicales de tales bienes recobran el pleno dominio de los mismos y puedan efectuar cuantas obras deseen sin el necesario control administrativo. En el supuesto b) –referente a las «transformaciones del interior de los inmuebles que formen parte de entornos delimitados»– porque, con ello, cualquier obra interior en un inmueble de valores históricos queda liberada de control por parte de la Administración cultural. Y, finalmente, también en el supuesto c) –cuando concurra la redacción de un plan especial de protección–.

Para los recurrentes, los tres supuestos glosados en el art. 19.2 de la Ley autonómica para eximir de autorización administrativa a las obras que se realicen en monumentos y jardines históricos conculcan doblemente la Constitución. En primer lugar, porque vulneran la competencia estatal en defensa de los bienes culturales contra la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE, ya que el Estado, para asegurar unos estándares mínimos de protección, ha considerado necesario someter ciertas obras, en el art. 19 LPHE, a la autorización administrativa, modulando los derechos de goce y disposición del propietario. En segundo lugar, porque, al afectar al contenido básico del derecho de la propiedad, conculcan la competencia exclusiva del Estado establecida en el artículo 149.1.1 CE.

d) La misma queja se formula respecto del art. 23.1 de la Ley autonómica en cuanto que permite que los bienes inmuebles declarados de interés cultural puedan desplazarse o removerse previa autorización administrativa por «causas debidamente justificadas», con lo que abre un campo de discrecionalidad más amplio que el establecido por el Estado en el art. 18 LPHE al regular esta cuestión.

Tras examinar de nuevo la legislación autonómica, esta vez sobre desplazamiento y remoción de inmuebles declarados de interés cultural o categorías similares, los actores concluyen que el art. 23.1 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid desconoce los razonables estándares que contiene el art. 18 LPHE y convierte una operación potencialmente expoliadora, que sólo se debe autorizar con muchas garantías, en un acto discrecional de la Administración autonómica madrileña que no se ve obligada a aplicar criterios ni razones de causalidad y que ni siquiera ha de oír al Ayuntamiento interesado. Con cita de la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, los recurrentes consideran que el precepto impugnado introduce un elemento discrecional de difícil control jurisdiccional sin aportar criterios jurídicos o materiales que justifiquen un tipo de intervención que, incluso en la dicción de la Ley recurrida, es excepcional. Por ello, afirman que este precepto autonómico es inconstitucional, en primer lugar, porque no permite que, en materia de desplazamientos y remociones de inmuebles declarados de interés cultural la decisión pueda adoptarse con las garantías y conforme al procedimiento que, sin embargo, han establecido la Ley de patrimonio histórico español y la mayor parte de la legislación autonómica. Y, en segundo lugar, porque vulnera el art. 9.3 CE en lo que se refiere al principio de seguridad jurídica.

e) Al art. 23.2 de la Ley autonómica le reprochan los recurrentes que permita que los monumentos y jardines históricos puedan, en determinadas circunstancias, ser objeto de segregación parcelaria, lo que habilita una operación potencialmente expoliadora en este tipo de categoría, invadiendo así la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa de patrimonio histórico contra la expoliación para definir los estándares mínimos que han de servir de protección de los bienes de interés cultural y, en este punto, los recurrentes concluyen que el Estado ha vinculado la prohibición de parcelación o segregación de parcelas con la declaración de bien de interés cultural, pues esta categoría

de bienes tiene naturaleza unitaria, no desde su titularidad dominical, sino desde la perspectiva de su gestión jurídico-patrimonial conforme a los mandatos de la correspondiente legislación de patrimonio histórico.

Por lo tanto, la regulación controvertida incide negativamente en la competencia estatal de defensa de los bienes culturales contra la expropiación (art. 149.1.28 CE) y además conculca las competencias estatales previstas en el art. 149.1, materias cuarta, octava y décima octava CE –sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas– por cuanto no respeta los mandatos del art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, en relación con su disposición final primera.3.

f) Del art. 24.2 a) de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid referente a la conservación de alineaciones, rasantes y características volumétricas definidoras del inmueble en las obras de conservación, restauración o rehabilitación en monumentos y jardines históricos, los actores impugnan su inciso final, «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico», por cuanto establece excepciones apreciables por la autoridad administrativa en la aplicación de los criterios referentes a las citadas obras.

Tras exponer de nuevo la regulación autonómica al respecto, los actores concluyen que el mantenimiento de las alineaciones, de las rasantes y de las características volumétricas definidoras del inmueble, además de influir en la formación de la finca y de la parcela conforme al art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, se incide sobre el deber de conservación de los bienes del patrimonio histórico, de manera que el inciso impugnado, al no establecer ningún criterio técnico, jurídico o histórico-artístico que haga de la acción administrativa una acción reglada, genera un riesgo de expropiación –por ruina como antítesis del deber de conservación– que viene a conculcar la competencia estatal exclusiva definida en el art. 149.1.28 CE.

g) Al art. 24.5 de la Ley autonómica se le imputa que, frente a la prohibición contenida en el art. 19.3 LPHE, permita la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos.

A la vista de la regulación autonómica sobre esta cuestión, los recurrentes señalan, con cita de la STC 17/1991, de 31 de enero, que muchas leyes autonómicas han incurrido en excesos competenciales. Sostienen así que la Ley impugnada no puede apoyarse en título competencial alguno para permitir, bajo forma de autorización administrativa, la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones.

h) Al art. 26.1, primer inciso, de la Ley autonómica le reprochan que, a diferencia de lo regulado en el art. 20.1, primer inciso, LPHE, no establezca la obligatoriedad de aprobar planes especiales de protección de los inmuebles declarados como bien de interés cultural, sino que dicha posibilidad se deja a la disponibilidad facultativa del Ayuntamiento respectivo con la consiguiente reducción de la protección contra la expropiación.

Tras glosar nuevamente la legislación autonómica sobre el particular, los recurrentes concluyen que el plan especial de protección es un mecanismo que perfecciona y completa la integración entre la legislación urbanística y la legislación de patrimonio histórico. Pero, lo que en el resto de España es obligatorio, en la Comunidad de Madrid se transforma en potestativo, a disposición de los Ayuntamientos que pueden redactar o no esos planes, lo cual se hace conculcando las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.28 CE.

i) Finalmente, los recurrentes impugnan el art. 27 de la Ley autonómica por cuanto, a su juicio, produce la plena derogación del principio de difusión de los bienes de interés cultural de titularidad privada y de los muebles de titularidad pública.

Tras analizar las leyes autonómicas que regulan la materia, concluyen que dicho precepto modifica el instituto de la visita pública de los bienes inmuebles declarados de interés cultural, pues solo la permite de modo restringido en los de titularidad pública, pero sin decir nada respecto de los bienes inmuebles de titularidad privada y de los bienes muebles de titularidad pública, con lo que, al impedirse el acceso de los ciudadanos al

disfrute de estos bienes, se viene a afectar a la función social de los mismos, lo que determina la vulneración del art. 46 CE —en cuanto a la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico— y de la competencia estatal de defensa de tales bienes contra la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE.

2. Mediante providencia de 8 de octubre de 2013, el Pleno de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, así como al Gobierno de la Comunidad de Madrid y a la Asamblea de la Comunidad de Madrid, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

3. Mediante escrito presentado el 4 de noviembre de 2013, doña Raquel Marañón Gómez, en representación de la Asamblea de Madrid, presentó escrito de alegaciones, solicitando la desestimación del recurso.

En dicho escrito comienza por analizar el alcance de la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad de Madrid en materia de patrimonio histórico, anticipando que, en su opinión, el recurso no pasa de reflejar una mera controversia acerca de la bondad y oportunidad política de la Ley autonómica y sobre cuestiones de legalidad ordinaria como es la declaración de bienes de interés cultural. Dicho esto, rechaza la supuesta función constitucional que los recurrentes pretenden otorgar a la Ley de patrimonio histórico español, así como su inserción en el denominado «bloque de constitucionalidad» al que alude el art. 28.1 LOTC. A tal efecto, cita la doctrina contenida en las SSTC 69/1988, de 19 de abril y 197/1996, de 28 de noviembre, para negar el alcance básico de la referida norma estatal y rechazar asimismo que el parámetro de enjuiciamiento formado por los arts. 149.1.28 CE y 26.1.19 EAM sea, por sí solo, insuficiente, como señala el escrito de demanda para justificar que dentro de ese canon estaría incluida la Ley de patrimonio histórico español.

La representante de la Asamblea de Madrid, a la vista del art. 149.2 CE y de la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, considera que estamos ante una competencia concurrente entre diversos niveles político-administrativos de gobierno, pues la competencia estatal definida en el art. 149.1.28 CE, además de ser concurrente con la prevista para la Comunidad de Madrid en el art. 26.1.19 EAM, se contrae a los bienes del patrimonio histórico español en tanto que estatal, a los exclusivos efectos de defenderlos frente a su expoliación y exportación, pero, desde luego, sin excluir la competencia autonómica. El régimen dirigido a evitar la expoliación, por tanto, no sólo puede ser aprobado por el legislador estatal, sino también y muy singularmente por el autonómico, sin esos «estándares de protección» que el recurso supone presentes en la Ley de patrimonio histórico español y que no pueden reputarse existentes por la falta de carácter básico de esta Ley. En otras palabras, la legislación estatal tiene por objeto la regulación del patrimonio común sin perjuicio del de cada Comunidad Autónoma, de manera que no incide en el ámbito competencial autonómico. Esto implica que la Ley de patrimonio histórico español no puede invadir el ámbito competencial exclusivo de la Comunidad de Madrid definido en el art. 26.1.19 EAM y desarrollado por la Ley 3/2013, de 18 de junio.

En consonancia con lo anterior, esta parte afirma que la regulación de los bienes de interés cultural, que trae causa del art. 1.3 LPHE, debe entenderse referida únicamente a los bienes integrantes del patrimonio histórico español, sin que ello impida ni limite una regulación separada y distinta de los bienes que, conformando el patrimonio histórico de las distintas Comunidades Autónomas, sean objeto de la misma declaración de interés cultural por parte de éstas, como hace la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y niega que los bienes de interés cultural constituyan, la piedra angular de los

tratamientos generales para la preservación del patrimonio cultural común a que se refiere el art. 149.2 CE porque esta norma constitucional no atribuye al Estado competencias que incidan en las autonómicas al modo en que lo hacen los títulos del art. 149.1 CE.

Por otra parte, la representante procesal de la Comunidad de Madrid afirma que una contradicción capital atraviesa toda la argumentación jurídica del recurso, pues, por un lado, se afirma la importancia de la categoría de los bienes de interés cultural hasta otorgarle un carácter unitario prácticamente vinculante para todas las Comunidades Autónomas, pero, por otro, se admite pacíficamente la disparidad de regímenes jurídicos autonómicos en las Leyes respectivas de patrimonio histórico y señala también que la Ley autonómica contiene, dentro de las competencias que desarrolla ex art. 26.1.19 EAM, y no sólo respecto de los bienes de interés cultural, diversos «puntos de conexión» con la Ley de patrimonio histórico español.

Finalmente, refuta las razones de tipo competencial, sustantivo e instrumental que invocan los recurrentes para reducir las competencias autonómicas en relación a los estándares legales de protección de los bienes de interés cultural y procede a rebatir, precepto por precepto, cada una de las impugnaciones realizadas a la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid con la doble finalidad de, por un lado, rebatir la argumentada inconstitucionalidad mediata o indirecta de la norma autonómica por contradicción con la estatal homologa, la Ley de patrimonio histórico español; y por otro, demostrar que no existe contradicción alguna entre la Ley autonómica y el bloque de constitucionalidad.

Una síntesis de dicha argumentación puede concretarse en los siguientes puntos:

a) Respecto de los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley autonómica, señala que la discusión que plantean los recurrentes es, más que jurídica, puramente semántica o lingüística y que no puede, por ello, achacarse vicio alguno de inconstitucionalidad a este adjetivo porque no ha quedado justificado que un mero cambio de epíteto que pertenezca al mismo campo semántico deje a los bienes de interés cultural declarados por la Comunidad de Madrid indefensos frente a su eventual exportación o expoliación.

b) Con relación al art. 4.2, señala que el precepto impugnado no se propone establecer una definición de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos, sino crear el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid y definir su estructura y contenido. Por lógica, los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia no esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico no pueden formar parte de ese catálogo y los bienes ocultos o no extraídos están contemplados en la regulación de los hallazgos casuales y en la regulación autonómica de la zona de interés arqueológico y/o paleontológico, ya que la tesis de los recurrentes dotaría el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid de una grave inseguridad jurídica.

c) Respecto del art. 19.2, señala que las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias, regulan la exigencia de autorización administrativa previa con o sin excepciones y con o sin trámites adicionales, pues estamos ante un mero juicio de oportunidad política, y que la protección de estos bienes encuentra acomodo en el art. 20 de la Ley autonómica, con el que debe ser interpretado sistemáticamente. Concluye en este punto reconociendo que la modulación del derecho de propiedad privada que, según los recurrentes, se produce en el art. 19 LPHE es predicable también del art. 19.2 de la Ley madrileña en sus tres supuestos y en su conexión con los preceptos concordantes de la Ley autonómica –singularmente, los arts. 20, 24 y 26–, por lo que no cabe afirmar que la norma impugnada afecte al estatuto jurídico de la propiedad urbana en la proyección que adquiere a partir del art. 149.1.1 CE.

d) Con relación al art. 23.1, señala que la discrecionalidad de que la Ley autonómica dote a la Administración de la Comunidad de Madrid no puede, en sí misma, ser causa de inconstitucionalidad; y que las «causas debidamente justificadas» del art. 23.1 suponen una expresión perfectamente adaptable al tenor de la norma estatal a la que alude el recurso, integrándose con los criterios y causas que habilitan el desplazamiento o

remoción del inmueble en el art. 18 LPHE. Respecto a los requisitos de procedimiento, señala que el recurso no justifica por qué el Estado puede imponer los mismos al legislador autonómico, y que no puede presumirse trasladable aquí la remisión que el art. 18 LPHE efectúa al art. 9.2 de la misma Ley. Sostiene que, en todo caso, si se apreciara la existencia de un vacío normativo en el precepto impugnado, el mismo habría de llenarse con el Derecho estatal en tanto que supletorio, tal como establece el art. 149.3 CE, con lo que quedaría salvaguardada la seguridad jurídica (ex art. 9.3 CE).

e) Respecto del art. 23.2 de la Ley autonómica sostiene que la segregación parcelaria se admite como excepción en la Ley autonómica cuando la Ley del patrimonio histórico español ni siquiera la ha prohibido taxativamente y el precepto recurrido no guarda relación alguna con la prohibición de parcelaciones en suelo rural que se encontraba prevista en el texto refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; y que es perfectamente asumible una interpretación según la cual el precepto impugnado encajaría en el supuesto ex art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística.

f) En cuanto al art. 24.2 a), señala que los apartados 2 y 4 de este precepto regulan, respectivamente, los criterios conforme a los cuales habrán de realizarse las obras de conservación, restauración o rehabilitación en los monumentos y jardines históricos y en sus entornos delimitados, en tanto que el art. 21.3 LPHE, citado por los recurrentes como referencia, tiene por objeto los conjuntos históricos, categoría distinta de aquéllos dentro de los bienes de interés cultural y corresponde al legislador autonómico en exclusiva condicionar las excepciones que pudieran admitirse a esa regla general, pues el mantenimiento de estas características no incide en el ámbito regulado por el art. 17 del texto refundido de la Ley de suelo.

g) Respecto del art. 24.5, señala que no consta que ninguno de los preceptos que cita el recurso de las Leyes autonómicas haya sido objeto de una declaración de inconstitucionalidad fundada en tal motivo, y que la existencia de un ámbito de discrecionalidad administrativa en una materia de competencia exclusiva autonómica no puede fundar, por sí sola, un motivo de inconstitucionalidad de la norma.

h) En relación con el art. 26.1, sostiene que nada en la interpretación del precepto autoriza a pensar que los municipios han quedado dispensados de redactar uno u otro instrumento de planeamiento, y que debe ser completado con el art. 20.2 LPHE en tanto que éste tiene la condición de Derecho supletorio.

i) Finalmente, respecto del art. 27, señala que no puede aceptarse la relación que el recurso establece entre el acceso, contemplación y disfrute de los bienes cuya visita regula este precepto autonómico, con la defensa frente a la expoliación ex art. 149.1.28 CE; que la no inclusión de los bienes muebles no implica necesariamente que no puedan ser visitados de ningún modo; y que la Ley autonómica contiene suficientes previsiones protectoras de estos bienes y aun de muebles que ni siquiera han sido declarados de interés cultural, para preservarlos de su posible expoliación.

4. Por escrito registrado el 6 de noviembre de 2013, la Letrada de la Comunidad de Madrid, en la representación que ostenta, se personó en el proceso presentando escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación del recurso de inconstitucionalidad.

Con carácter previo, aborda la cuestión de la distribución de competencias en materia de patrimonio histórico en base a los arts. 148.1.16, 149.1.28, y 149.2 CE y después invoca la doctrina recogida en las SSTC 17/1991, de 31 de enero y 84/1983, de 24 de octubre, afirmando la competencia, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura, que presenta un carácter «concurrente» en el que el riesgo de que se pueda producir un impreciso deslinde competencial se incrementa por la existencia de una disposición con rango de ley formal dictada por el Estado, la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, coexistiendo con otras diecisiete normas legales promulgadas por las Comunidades Autónomas.

Con cita de las SSTC 6/2012, de 18 de enero, y 17/1991, de 31 de enero, subraya que el núcleo de competencias en materia de patrimonio histórico y cultural corresponde a las Comunidades Autónomas por mor del art. 148.1.16 CE –en virtud del cual las

Comunidades Autónomas tienen una potestad originaria para dictar la legislación reguladora del patrimonio histórico situado en su ámbito territorial, con excepción de los bienes culturales pertenecientes a la Administración del Estado o al Patrimonio Nacional y de las situaciones subsumidas bajo los conceptos de «exportación» y «expoliación»— y que esa atribución se extiende a todo el patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, puesto que al Estado sólo se le atribuye expresamente respecto de la defensa contra la exportación y la expoliación, o a los museos, bibliotecas, y archivos de su titularidad (art. 149.1.28 CE). Además, las competencias del Estado no quedan reducidas a las señaladas en el mencionado art. 149.1.28 CE, sino que también de lo dispuesto en el art. 149.2 CE se deriva para este un ámbito de actuación en materia de cultura.

Ahora bien, también sostiene que la garantía de protección del patrimonio no es una materia de competencia exclusiva estatal, pues el papel del Estado en los casos de expoliación se justifica sólo en defecto de actuación por parte de las Comunidades Autónomas [art. 57 bis.5 b) del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, por el que se desarrolla la Ley de patrimonio histórico español]. Es decir, la competencia de protección del patrimonio cultural corresponde a todos los poderes públicos, incluso a los entes locales (art. 25.2 de la Ley reguladora de las bases de régimen local) y niega, con base en la STC 17/1991, de 31 de enero, que la Ley de patrimonio histórico español tenga por objeto delimitar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico, ni tampoco, con base en la STC 197/1996, de 28 de noviembre, que pueda operar como derecho supletorio. La Ley de patrimonio histórico español tiene por único objeto regular el patrimonio histórico propio del Estado, no delimitar las competencias autonómicas sobre la materia, por lo que no puede entenderse parte integrante del bloque de constitucionalidad y afirma que el régimen jurídico de protección configurado por el Estado para sus propios bienes de interés cultural no constituye necesariamente una regulación del expolio. En definitiva, para esta parte el enjuiciamiento de la constitucionalidad de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid ha de efectuarse de acuerdo con los parámetros marcados por los arts. 46, 149.1.28 y 149.2 CE, y por el art. 26.1.19 EAM, pero sin considerar a la Ley de patrimonio histórico español como un mínimo.

Para esta parte, las tachas de inconstitucionalidad de incisos o cuestiones contempladas en los preceptos recurridos se refieren a cuestiones de la legalidad ordinaria y contienen argumentos preventivos, por lo que deben quedar excluidas del juicio constitucional y la posible contradicción entre la norma autonómica y la estatal puede ser salvada por la vía de la interpretación conforme a la Constitución sin que el recurso ofrezca argumentación alguna sobre la vulneración del bloque de constitucionalidad que se predica de los artículos impugnados y adolece de una muy deficiente argumentación, lo que supone un desconocimiento flagrante de lo previsto en el art. 28 LOTC (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, y 112/2006, de 5 de abril). Al tomar como referencia el contenido de las legislaciones de otras Comunidades Autónomas, el recurso reconduce la cuestión a la esfera de legislación básica estatal-legislación autonómica de desarrollo, con lo que viene a desconocer la autonomía que la Constitución reconoce a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus propios intereses (STC 96/2003, 22 de mayo) y esto se refleja en el análisis individualizado de los preceptos recurridos que, a modo de síntesis, extractamos seguidamente:

a) Sobre la constitucionalidad de los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley autonómica, la Letrada de la Comunidad de Madrid señala que la competencia para definir los bienes integrantes de su propio patrimonio es de la Comunidad de Madrid, de manera que una vez declarado el bien de interés cultural conforme a tal definición, el Estado ostentará la competencia para defenderlo frente a la exportación y expoliación, pero lo que no cabrá será extender la competencia estatal en materia de protección de la cultura y de patrimonio histórico a ámbitos no queridos por el constituyente (STC 17/1991, de 31 de enero), como sucedería en el caso de permitir al Estado definir las características de los bienes de interés cultural de las Comunidades Autónomas (SSTC 103/1988, de 8 de junio, y 38/2013, de 14 de

febrero). Además, considera que estamos ante una pretensión puramente preventiva y de legalidad ordinaria que no puede ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, pues no se enjuicia la conformidad del art. 2.2 con la Constitución, al objeto de determinar si se han invadido las competencias estatales, sino las posibles consecuencias de aplicar el término en sólo un sentido de los muchos que se le pueden atribuir, y sin que tampoco proceda ventilar en este procedimiento la oportunidad del término empleado (STC 86/1982, de 23 de diciembre). Esta parte considera que una interpretación acorde con el bloque de constitucionalidad permitiría precisar el contenido del término, pues sólo una interpretación muy sesgada podría llevar a la conclusión terminante de que el empleo de la palabra «excepcional» vaya a traducirse en una protección inferior de los bienes de interés cultural y, en consecuencia, en un mayor riesgo de expolio o exportación. En este sentido, rebate los argumentos cuantitativos del recurso con la aportación de un certificado del Director General de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, sobre el número de bienes declarados de interés cultural desde 2011 hasta el momento presente y señala, por último, que resulta de difícil encaje el tratamiento de esta cuestión en la competencia estatal para la defensa frente al expolio y la exportación, pues dicha competencia no comprende la de asegurar un mínimo de bienes declarados de interés cultural cada año, sino la de asegurar que los bienes que las Comunidades Autónomas, en uso de su competencia, declaren como tal, se vean protegidos frente a los riesgos de expolio y exportación.

En resumen, considera que nos encontramos ante una alegación que exige un pronunciamiento preventivo por parte del Tribunal y que es reconducible al ámbito de la legalidad ordinaria, sin que el recurso haya acreditado en absoluto que la Ley autonómica madrileña haya invadido competencias estatales mediante el empleo del término «excepcional».

b) Respecto del art. 4.2, señala que el recurso hace una interpretación sesgada e interesada del precepto objeto de impugnación, y que el catálogo geográfico es una base de datos que, como tal, no puede alimentarse de lo que no conoce. Sus efectos se limitan a constituir un instrumento de gestión para la salvaguarda, consulta y divulgación de los bienes en cuanto determina la localización geográfica de los mismos.

El patrimonio arqueológico presunto goza, en la Comunidad de Madrid, de la misma protección que en el Estado [art. 3.1 g) de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, no impugnado] y además, la fundamental protección que el Estado ofrece respecto del patrimonio arqueológico presunto es de tipo penal, tal y como los recurrentes ponen de relieve en su escrito, por lo que dicho régimen jurídico de protección no se ve mermado o disminuido, ni siquiera afectado por la inclusión del patrimonio arqueológico documentado en el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid.

Finalmente, esta parte descarta la vulneración del art. 149.2 CE pues la legislación madrileña contiene un concepto de patrimonio arqueológico idéntico al del Estado, esto es, con la misma protección jurídica.

c) Acerca del art. 19.2, ambas regulaciones, la autonómica y la estatal, no se refieren al mismo supuesto de hecho, y el art. 19 impugnado resulta, en general, más protector que el art. 19 LPHE. En cuanto al procedimiento de declaración de un bien de interés cultural del art. 7, apartados 3 y 4, de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se colige que, ya en el expediente de declaración del bien se da audiencia a dos órganos consultivos, definiéndose los criterios básicos por los que deberá regirse toda intervención en los mismos, de manera que los bienes autonómicos en ningún caso están exentos de protección.

Para esta parte el legislador, en uso de la autonomía que le confiere el ser titular de esta competencia de manera exclusiva, ha optado por establecer el sistema de control sobre sus bienes que ha tenido por conveniente y niega que se haya producido una vulneración del art. 149.1.1 CE, en relación con la regulación del derecho de propiedad en su dimensión de garantía de igualdad en las condiciones de ejercicio del

derecho de propiedad urbana, pues, además de carecer este motivo de apoyatura jurídica, la Ley de patrimonio histórico español no tiene carácter básico ni se dicta al amparo del art. 149.1.1 CE.

d) Respecto del art. 23.1, esta parte sostiene que la posibilidad de desplazamiento o remoción está también prevista en el art. 18 LPHE, para los bienes declarados de interés cultural ex LPHE en los supuestos de fuerza mayor y de interés social, y que el precepto admite una interpretación conforme al sistema de distribución de competencias que la Constitución diseña. Niega que se pueda vulnerar el art. 9.3 CE en lo que se refiere al principio de seguridad jurídica por el mero hecho de no plantear y resolver por sí mismo de modo explícito todos los problemas que pueda suscitar su aplicación (en coherencia con la STC 17/1991, de 31 de enero).

La Letrada de la Comunidad de Madrid considera que el art. 23.2 de la Ley autonómica no rebaja el nivel de protección de dichos bienes, sino que contiene una medida de carácter excepcional que, en todo caso, precisa de autorización administrativa previa y que podrá admitirse sólo cuando se den causas justificadas. Niega que se haya vulnerado el art. 17.2 del Real Decreto Legislativo, 2/2008 de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, pues la interpretación conjunta este precepto con el art. 23.2 de la Ley autonómica lleva a entender que sólo excepcionalmente se pueden segregar los monumentos y los jardines históricos en determinados casos, en los que esta Ley autonómica otorga los instrumentos necesarios a la Consejería competente en la materia, para valorar la concesión o no de la correspondiente autorización.

e) Sobre el art. 24.2 a), esta parte señala que no existe en la Ley de patrimonio histórico español un precepto análogo a este, pues, en realidad, el art. 21.3 LPHE se refiere a otra categoría de bienes de interés cultural, los conjuntos históricos. Es más, la propia Ley autonómica se refiere a la protección específica de los conjuntos históricos en su art. 24.3 c) en los mismos términos que la regulación estatal y considera que el precepto impugnado protege suficientemente el bien frente al riesgo de expoliación.

Niega igualmente que se haya vulnerado el art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, pues las alineaciones, rasantes y ordenaciones volumétricas son aspectos que pueden ser modificados en determinados supuestos y cuando esté justificado, siendo esto lo mismo que prevé el precepto impugnado y acerca del art. 24.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid considera que el recurso no justifica en qué sentido se priva de su función social a los jardines o monumentos por el hecho de colocar publicidad, cables, antenas o conducciones. En este punto sostiene que el planteamiento que hacen los recurrentes es de legalidad ordinaria y supone un pronunciamiento preventivo.

f) Respecto del art. 26.1 señala que el recurso se basa en una interpretación interesada del precepto, pues, en realidad, este no otorga a los Ayuntamientos la alternativa de proteger o no dichas zonas a su elección, sino que la elección es solo sobre el tipo de plan de protección.

g) Finalmente, respecto del art. 27, esta parte sostiene que corresponde a la Comunidad de Madrid, en exclusiva, la regulación del régimen de visitas a los bienes de interés cultural (ex art. 26.1.19 EAM). Además, en el caso de los bienes de titularidad privada, el derecho de los ciudadanos a la difusión del patrimonio histórico se modula para proteger otros legítimos derechos derivados del derecho de propiedad y del derecho al domicilio. Además, el art. 13.2 LPHE admite la posibilidad de dispensa total o parcial de la obligación de permitir visitas públicas por la Administración competente cuando medie causa justificada y apela al «aspecto activo de colaboración» que inspira la Ley autonómica y que alcanza, sin duda, a los titulares privados de bienes de interés cultural.

Respecto de los bienes muebles considera que la crítica es inconsistente, pues la Ley autonómica contiene diversas normas que facilitan las visitas a los mismos (por ejemplo, los arts. 22.1 y 31.2), por lo que termina afirmando que el régimen de visitas a los bienes de interés cultural carece del carácter de elemento integrante del estatuto jurídico esencial de esta clase de bienes.

5. Mediante escrito recibido el 18 de noviembre de 2013, el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, comunicó a este Tribunal que había acordado personarse en el procedimiento, sin formular alegaciones, a los solos efectos de que en su día se le notifiquen las resoluciones que en él se dicten.

6. Por providencia de 15 de julio, se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Cincuenta y siete Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. En concreto, contra el adjetivo «excepcional» contenido en el art. 2, apdo. 2; la expresión «los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico», contenida en el art. 4.2; el adjetivo «excepcional» en la redacción del art. 8.5; el art. 19.2; el art. 23. 1; el art. 23. 2; el inciso «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico», contenido, *in fine*, en la letra a) del apartado segundo del art. 24; el art. 24. 5 [al entenderse que la mención que se hace en el escrito de interposición del recurso al art. 25.5, efectuada igualmente en el «Suplico», ha de entenderse realizada al referido art. 24 debido a un error material de los recurrentes]; el primer inciso del apartado primero del art. 26; y el art. 27, todos ellos de la citada norma autonómica.

En síntesis, sostienen los recurrentes, con carácter previo, que la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE), ha de entenderse como parte integrante del bloque de constitucionalidad a la hora de definir el reparto competencial en esta materia –pues los arts. 149.1.28 y 149.2 CE y el art. 26.1.19 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM) resultan insuficientes a tal fin–, de manera que dicha norma debe ser tomada en cuenta conforme al art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC), citando, para sustentar tal criterio la doctrina contenida en las SSTC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3); 49/1984, de 5 de abril (FJ 6); 17/1991, de 31 de enero (FFJJ 3 y 4); 98/2013, de 23 de abril (FJ 4), y 136/2013, de 6 de junio, y en el ATC 336/2005, de 15 de septiembre (FJ 5). En tal sentido, afirman que los preceptos impugnados rebajan el nivel de protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico respecto al que establece la referida Ley estatal al definir el régimen jurídico de los denominados bienes de interés cultural sobre los que se articula la competencia exclusiva del Estado en la defensa de los bienes del patrimonio histórico contra la expoliación (art. 149.1.28 CE), amén de constituir la piedra angular de los tratamientos generales para la preservación del patrimonio cultural común al que se alude el art. 149.2 CE.

Los recurrentes entienden que sólo al Estado corresponde establecer los estándares mínimos necesarios para proteger los bienes de interés cultural, especialmente contra la expoliación, y que las Comunidades Autónomas, debido a razones de tipo competencial, sustantivo e instrumental, no pueden reducirlos. Por ello coligen que la reducción del nivel de protección que opera la Ley autonómica impugnada supone una invasión de las competencias estatales en materia de cultura (art. 149.2 CE) y de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expoliación (art. 149.1.28 CE).

Este argumento general, en el que se basa el recurso, se traslada luego al examen de cada uno de los preceptos impugnados en la forma que, sintéticamente, se contiene en los antecedentes de esta resolución.

Por su parte, la Asamblea de Madrid, solicita la desestimación del recurso, pues, en su opinión, rechaza que la Ley de patrimonio histórico español tenga carácter básico y que desempeñe función constitucional alguna, por lo que, a su juicio, no resulta aplicable el art. 28.1 LOTIC y considera, a la vista del art. 149.2 CE y de la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, que se trata de competencias concurrentes

(art. 149.1.28 CE y art. 26.1.19 EAM), en las que la estatal se contrae a los bienes del patrimonio histórico español estatal a los exclusivos efectos de defenderlos frente a su expoliación, pero sin excluir la competencia autonómica, de manera que el régimen dirigido a evitar la expoliación no sólo podrá ser aprobado por el legislador estatal, sino también por el autonómico, sin que existan estándares de protección básicos en la Ley de patrimonio histórico español. En su opinión, el recurso adolece de una contradicción capital consistente en que, por un lado, afirma el carácter unitario y vinculante de los bienes de interés cultural, mientras que, por otro, admite pacíficamente la disparidad de regímenes jurídicos autonómicos; y refuta las razones de tipo competencial, sustantivo e instrumental que invocan los recurrentes para reducir las competencias autonómicas en relación a los estándares legales de protección de los bienes de interés cultural, rechazando precepto por precepto, cada una de las concretas impugnaciones realizadas en el recurso en la forma descrita en estos antecedentes.

El Gobierno de la Comunidad de Madrid solicita la desestimación del recurso y parte de la premisa de que la competencia en materia de cultura es compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas con carácter concurrente (SSTC 17/1991, de 31 de enero, y 84/1983, de 24 de octubre). Ahora bien, considera que el núcleo de las competencias en materia de patrimonio histórico y cultural corresponde a las Comunidades Autónomas (SSTC 17/1991, de 31 de enero, y 6/2012, de 18 de enero). El Estado sólo tiene atribuida la defensa de dicho patrimonio contra la expoliación, así como la regulación de los museos, bibliotecas y archivos de su titularidad (ex art. 149.1.28 CE), además del ámbito de actuación definido en el art. 149.2 CE en materia de cultura.

Niega que la Ley de patrimonio histórico español tenga por objeto delimitar el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni que pueda operar como Derecho supletorio, sino que su único objeto es regular el patrimonio histórico propio del Estado, sin delimitar las competencias autonómicas sobre la materia, por lo que no puede entenderse que sea parte integrante del bloque de constitucionalidad.

El enjuiciamiento de constitucionalidad de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid ha de efectuarse, pues, de acuerdo con los parámetros marcados por los arts. 46, 149.1.28 y 149.2 CE, y por el art. 26.1.19 EAM y concluye que las tachas de inconstitucionalidad de los preceptos recurridos se refieren a cuestiones de legalidad ordinaria y contienen argumentos preventivos, por lo que deben quedar excluidas del juicio constitucional, procediendo a rebatir cada uno de los motivos de inconstitucionalidad aducidos, como hemos subrayado en los antecedentes.

2. Una vez que han quedado expuestos el objeto del recurso y las respectivas posiciones de las partes, para centrar adecuadamente la presente controversia hemos de proceder, con carácter previo, a la determinación del parámetro de constitucionalidad del que hemos de servirnos para realizar el deslinde competencial en materia de patrimonio histórico.

Pues bien, conforme al art. 149.1.28 CE, el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». Añadiendo el art. 149.2 CE que «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

El art. 148.1 CE, por su parte, también ha de ser tomado en consideración cuando establece que «las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 16. Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17. El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.»

A ello se unen los principios materiales incluidos en el art. 46 CE al disponer 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, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio.»

De igual manera debemos tomar en consideración el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EAM), aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, cuyo art. 26.1.19, en la redacción por Ley Orgánica 5/1998 de 7 de julio, establece, en coherencia con lo dispuesto en el art. 149.1.28 CE, que «la Comunidad de Madrid, en los términos establecidos en el presente Estatuto, tiene competencia exclusiva en las siguientes materias: ... Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.»

Debe, por último, señalarse que, sobre el contenido jurídico del término «expoliación» al que se refiere, tanto el art. 149.1.28 CE, como el art. 26.1.19 EAM, la STC 17/1991, de 31 de enero, ha señalado (FJ 7): «La utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitiva de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca» (concepto este que, por lo demás, se reitera en la STC 20/2013, de 31 de enero, FJ 3).

Es, pues, a la vista de los mencionados preceptos, conforme a los que debemos concretar el régimen competencial en materia de cultura, de patrimonio histórico y, más concretamente, en lo que se refiere a la protección de los bienes de interés cultural.

3. También procede examinar, con carácter previo, la doctrina de este Tribunal sobre el reparto competencial en la materia patrimonio histórico, que ha destacado que las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente tienen una competencia general enmarcada por ciertas competencias estatales (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 y 3; 6/2012, de 18 de enero, FJ 5).

a) En primer lugar, el art. 149.1.28 CE asigna en exclusiva al Estado dos aspectos concretos de esta materia: a) la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación y b) museos, bibliotecas, y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas.

Solo la primera de esas atribuciones adquiere aquí relevancia. Sobre ella hemos declarado que lejos de comprender la materia patrimonio histórico en su integridad se refiere únicamente a su defensa frente a la expoliación, entendida esta actuación en los términos amplios que, como quedó dicho en el fundamento jurídico anterior, habíamos afirmado en la STC 17/1991, FJ 7. Sin embargo, matizamos este alcance limitado afirmando que esta competencia exclusiva también «comporta la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario» (STC 17/1991, FJ 3).

De acuerdo con este criterio doctrinal, hemos resuelto que, por ser la categoría «bienes de interés cultural» la que otorga un mayor nivel de protección, hay un nexo evidente entre su previsión por la legislación estatal y la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, pero al mismo tiempo hemos destacado que, al no servir exclusivamente a este objetivo, no todas las actuaciones relativas a dicha categoría corresponden al Estado.

Así apreciamos en la citada STC 17/1991 (FJ 10), y hemos reiterado en la STC 136/2013, de 6 de junio, que «la amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la

exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6», que no son otros que los bienes adscritos a un servicio de competencia estatal.

Por lo que aquí interesa, los bienes que no están adscritos a un servicio de competencia estatal pero que, por resultar portadores de ciertos valores, «son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad internacional por constituir una aportación histórica a la cultura universal» (STC 17/1991, FJ 2) serán declarados bienes de interés cultural por la Comunidad Autónoma donde se ubiquen. Dada la descentralización en la calificación formal de los bienes de interés cultural, aparece como imprescindible, con el fin de garantizar la defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación, que el Estado establezca normativamente, al menos en sus líneas generales, las condiciones que determinan que un bien reciba tal calificación.

Esta *ratio* ya está presente en la STC 17/1991, FJ 4. Allí las Comunidades Autónomas recurrentes impugnaban el art. 1.3 LPHE, por el que se dispone que «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley». Pero solo reprochaban la remisión genérica a «los términos previstos en esta Ley» para la declaración o inventario de los bienes integrados en dicho patrimonio histórico, y no por el contrario que la característica determinante de esta declaración sea, conforme a dicho precepto legal, representar uno de los bienes más relevantes del patrimonio histórico español; esto es, las recurrentes aceptaban implícitamente que es constitucional que esa nota determinante de la calificación como bien de interés cultural sea fijada por el Estado en términos generales.

Adicionalmente, resolviendo sobre lo que allí era objeto de recurso afirmamos que «una declaración tan genérica como la que se impugna sólo resultaría inconstitucional si el Estado no ostentase competencia para fijar, con carácter general, algún régimen jurídico sobre la materia, lo cual ha sido afirmado en los fundamentos anteriores». Este criterio doctrinal, según el que las competencias que la STC 17/1991 (FFJJ 2 y 3) reconoce al Estado en esta materia justifican una regulación genérica de los términos en que los bienes de interés cultural deberán ser inventariados o declarados, conlleva con mayor motivo que, en virtud de esas mismas competencias, el Estado pueda fijar, siempre que lo haga de una forma tan genérica como es la referencia del art. 1.3 LPHE a «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español», las condiciones que han de cumplir esos bienes para que proceda la calificación como bien de interés cultural.

En suma, el correcto entendimiento de esta competencia exclusiva del Estado deja la materia patrimonio histórico, salvo su defensa contra la expoliación y la exportación con la extensión limitada que acabamos de perfilar y dejando a un lado los bienes de titularidad estatal, en manos de las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente, lo que habilita a éstas a establecer, respetando las salvedades indicadas, el régimen general del patrimonio histórico español ubicado en su territorio.

b) Las competencias del Estado en materia de protección del patrimonio histórico no se circunscriben, sin embargo, a las enunciadas en el art. 149.1.28 CE. Hemos destacado, inicialmente con relación al régimen jurídico del cine (STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6), que «la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro del 'fomento de la cultura'. Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 CE en el que, después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más

que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente.»

Esta doctrina constitucional, reiterada nuevamente respecto del régimen jurídico del cine en las SSTC 157/1985, de 15 de noviembre, FJ 4; y 106/1987, de 25 de junio, FJ 2, la hemos referido igualmente a los bienes del patrimonio histórico a partir de la STC 17/1991, FJ 2, donde resaltamos que «[n]o hay duda de que estos bienes, por su naturaleza, forman parte de la cultura de un país y por tanto del genérico concepto constitucional de la 'cultura'». Como consecuencia de este encuadre competencial, precisamos en la STC 17/1991, FJ 3, que «debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autonómica específica, pero teniéndola también el Estado 'en el área de preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los fines culturales no pudieran lograrse desde otras instancias' (STC 49/1984)».

Por todo ello, en lo que interesa, el art. 149.2 CE confiere al Estado una competencia concurrente con las Comunidades Autónomas ordenada a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social y, además, justifica una intervención normativa estatal que, como es el caso de la Ley 16/1985, de 25 de junio, establezca los tratamientos generales requeridos para la protección del patrimonio histórico español en general, entre los que se cuentan los principios institucionales que reclaman una definición unitaria, todo ello sin perjuicio de que dicha intervención normativa no puede ir más allá de dicho objetivo, puesto que de lo contrario se invadiría la competencia general en la materia que corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida estatutariamente.

c) Además de lo anterior, hay que tener presente que en la STC 17/1991, FJ 3, luego de señalar los aspectos que corresponden en exclusiva al Estado, afirmamos que las Comunidades Autónomas eran competentes en lo restante, pero «sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto. (Así los títulos que resultan, v. gr. de los números 6 y 8 del art. 149.1)», de modo que establecimos un tercer tipo de límite a la competencia general en la materia patrimonio histórico que corresponde a las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente.

d) En fin, como se dirá más adelante, alguna de las disposiciones de la Ley de patrimonio histórico español encontrará respaldo en varios de estos títulos competenciales, pues ya afirmamos en la STC 17/1991, FJ 18, que «la complejidad de lo que se denomina patrimonio histórico no siempre permite hallar en un solo título la habilitación de competencias».

4. Al amparo de este esquema de distribución de competencias, el Estado promulgó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE), mientras que la Comunidad de Madrid, en ejercicio de la competencia asumida en el art. 26.1.19 EAM, promulgó la Ley 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, aquí recurrida.

Sobre la función constitucional de la Ley del patrimonio histórico español, los recurrentes defienden su posible integración en el bloque de constitucionalidad ex art. 28.1 LOTC y consideran que la dicha Ley es el complemento necesario del bloque de constitucionalidad para conocer el alcance o sustrato material de las competencias del Estado y, por ende, para conocer si la legislación autonómica las ha invadido o no. Para sustentar su tesis invocan, junto a la doctrina contenida en la STC 17/1991, de 31 de enero, la sentada en otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, empezando por la STC 29/1982, de 31 de mayo (FJ 3), en la que consideran que el Tribunal admitió como parámetro de constitucionalidad normas que no forman parte de la Constitución ni delimitan competencias pero cuya infracción determina, sin embargo, la inconstitucionalidad de la Ley que viniera a infringirla.

También los recurrentes invocan la doctrina recogida en la STC 98/2013, de 23 de abril (FJ 4), para afirmar la existencia de unos principios básicos sobre los que se asienta la normativa estatal, y el ATC 336/2005, de 15 de septiembre (FJ 5), así como la STC 136/2013, de 6 de junio, donde nos referimos al «bloque de constitucionalidad», un concepto que, en el presente caso, y según los recurrentes, no puede agotarse con la Constitución y el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

No podemos acoger este planteamiento porque, en primer lugar, estos pronunciamientos nada tienen que ver con el título competencial del art. 149.1.28, inciso primero, CE, sino con el de su inciso segundo, y en concreto con los «archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas».

El segundo motivo, que es el más determinante, consiste en subrayar nuestra reiterada doctrina iniciada en la STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4 [y luego acogida en múltiples sentencias, por todas SSTC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 21; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12 b)], según la que «el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria». Como ha quedado puesto de relieve en el fundamento jurídico anterior, la delimitación competencial en materia de patrimonio histórico resulta del juego de los preceptos constitucionales ya indicados y de los estatutarios correspondientes, no existiendo disposición constitucional o estatutaria que remita al legislador estatal para completar esta delimitación de competencias.

De todo lo expuesto no puede sino concluirse que las previsiones constitucionales reseñadas y el art. 26.1.19 EAM resultan suficientes, por sí solos, como instrumentos de delimitación de las competencias en la materia, y que, por tanto, la Ley del patrimonio histórico español, no constituye en sí misma bases materiales ni define el canon o parámetro de constitucionalidad para enjuiciar la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, de manera que, conforme al art. 28.1 LOTC, no será suficiente su aislada aplicación, pues ni del análisis de dicho texto legal estatal ni de la Constitución Española de 1978 puede extraerse tal conclusión.

Esta premisa no es obstáculo, sin embargo, para afirmar que la Ley del patrimonio histórico español tiene una importante virtualidad en la resolución de este recurso de inconstitucionalidad. En efecto, para responder a las alegaciones de la demanda, donde los senadores recurrentes identifican las submaterias comprendidas en las citadas competencias estatales, sobre todo en la prevista en el art. 149.1.28 CE, por referencia al contenido de ciertos preceptos de la Ley del patrimonio histórico español, este Tribunal habrá de examinar en primer término si tales preceptos deben entenderse amparados por dichas competencias estatales tal como las hemos delimitado en el fundamento jurídico anterior.

Si apreciamos que este es el caso, la conclusión ineludible será que esos ámbitos materiales, por integrarse en el contenido y alcance de las citadas competencias estatales, muy en particular en la determinada por el art. 149.1.28 CE, quedarán extramuros de la competencia general atribuida a la Comunidad Autónoma de Madrid en relación al patrimonio histórico en virtud del art. 26.1.19 EAM, de modo que si las normas impugnadas de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid inciden en esas materias estarán invadiendo las referidas competencias estatales. En otras palabras, no es la Ley del patrimonio histórico español, por sí misma, la que opera como parámetro de constitucionalidad, en tanto que las normas constitucionales que atribuyen tales títulos competenciales al Estado, según han sido interpretadas por la doctrina de este Tribunal, amparan su concreto contenido material como competencia estatal.

En definitiva, el análisis del fondo de este recurso de inconstitucionalidad exigirá, debido a este planteamiento de la demanda, verificar si los preceptos de la Ley del patrimonio histórico español propuestos por los recurrentes regulan una submateria comprendida en alguna de las competencias estatales invocada por aquéllos y, en caso

afirmativo, comprobar si la norma autonómica impugnada en cada caso incide en ese sector material o, por el contrario, respetándolo, regula otro de los contenidos que abarca la materia competencial patrimonio histórico.

Ahora bien, que este sea el planteamiento de la demanda no puede ocultar que las competencias estatales invocadas no aparecen configuradas en la Constitución como competencias básicas, por lo que corresponde a este Tribunal, interpretando directamente los enunciados del texto constitucional, delimitar qué submaterias comprenden aquéllas. Esto supone, en primer lugar, que este Tribunal puede reconocer que alguno de estos contenidos que integran los títulos estatales en presencia, y que por formar parte de dichos títulos las Comunidades Autónomas no pueden regularlos, son, como los recurrentes alegan, los disciplinados en la Ley del patrimonio histórico español. Pero es igualmente posible que identifique como submaterias que forman parte de estos títulos competencias estatales ciertos contenidos que, respondiendo a su sentido y funcionalidad propios, no estén normados por el Estado en la Ley del patrimonio histórico español u otra ley estatal.

Implica también, en segundo lugar, que tales submaterias se insertan en los referidos títulos competenciales estatales no porque estén reguladas en la Ley del patrimonio histórico español u otra ley estatal, como ocurriría si la atribución estatal en estas materias (149.1.28 y 149.2 CE) fuese una competencia básica, sino porque así delimita este Tribunal el alcance de los mismos.

5. Para los recurrentes, la categoría de bien de interés cultural, definida en los arts. 9 a 13 LPHE, constituye la piedra angular de los tratamientos generales para la preservación del patrimonio cultural común a que se refiere el art. 149.2 CE y define los principios institucionales que reclaman una definición unitaria del patrimonio histórico español en general, de manera que la competencia exclusiva del Estado en la defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE se desarrolla a través de la declaración de bien de interés cultural, cuyo régimen jurídico se establece en esta Ley y entienden que las Comunidades Autónomas tienen un límite constitucional a la hora de desarrollar normativamente la categoría de bienes de interés cultural, pues al tener atribuido el Estado la defensa de esos bienes contra la exportación y la expoliación, a éste debe corresponder el establecimiento de los estándares mínimos necesarios para su protección, especialmente contra la expoliación.

Los recurrentes sostienen, por estos motivos, que es inconstitucional el art. 2.2 de la ley autonómica impugnada en tanto que dispone que «serán Bienes de Interés Cultural los bienes que, formando parte del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, tengan un valor excepcional», dado que al establecer esta regulación obvia que el art. 1.3 LPHE, en ejercicio de las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, prevé contrariamente que «los bienes más relevantes del patrimonio histórico español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural». El mismo reproche dirige contra el art. 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en la medida que, según él, «la declaración de Bien de Interés Cultural únicamente podrá dejarse sin efecto si se justifica la pérdida irreparable o la inexistencia del valor excepcional en virtud del cual fue protegido».

El patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid está formado por los bienes del patrimonio histórico español radicados en la Comunidad de Madrid (excepto los adscritos a un servicio de competencia estatal), de modo que aquél es parte integrante de éste y no un conjunto de bienes autónomo y distinto, por lo que no se puede afirmar que, por disciplinar objetos diferentes, los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley autonómica no se interfieran con el art. 1.3 LPHE.

De esta forma, los preceptos impugnados y el 1.3 LPHE regulan al menos en parte el mismo objeto, por lo que lo primero que nos compete es analizar si el 1.3 LPHE se dicta dentro de los contornos de las competencias estatales o, por el contrario, se excede de ellas. En este sentido cabe recordar que, como ya hemos razonado, el art. 1.3 LPHE, al ordenar la declaración como «bien de interés cultural» de los más relevantes del patrimonio histórico español, está amparado por la competencia estatal sobre su defensa

frente a la expoliación y exportación ex art. 149.1.28 CE, a lo que se une que los bienes de interés cultural representan uno de esos conceptos que, al menos en su esencia, necesitan una definición unitaria ex art. 149.2 CE.

Añadimos ahora que tal previsión legal estatal no vacía las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad de Madrid en esta materia, pues ésta podrá disponer otras figuras de protección, como hace la ley impugnada con los «bienes de interés patrimonial», y además respecto de la categoría «bienes de interés cultural» tendrá algunas facultades, entre ellas realizar la declaración formal de los bienes radicados en la Comunidad de Madrid y también precisar las condiciones que rigen su declaración, siempre que en esto último respeten la determinación genérica recogida en el art. 1.3 LPHE. En otras palabras, el art. 1.3 LPHE sería inconstitucional si definiese de un modo agotador las concretas características que han de reunir los bienes de interés cultural radicados en las Comunidades Autónomas, pues estaría extendiendo la competencia estatal en materia de protección de la cultura y del patrimonio histórico a ámbitos no queridos por el constituyente (STC 17/1991, de 31 de enero), pero no lo es porque se limita a prever genéricamente que deberán ser declarados de interés cultural los bienes más relevantes del patrimonio histórico español, o lo que es lo mismo que la Administración competente para realizar la declaración formal de «bien de interés cultural», que hemos dicho que es la Comunidad Autónoma donde radique el bien, deberá hacerla respecto de los bienes que sean más relevantes de entre los que presenten valores históricos o culturales.

6. Una vez constatado que el inciso en cuestión del art. 1.3 LPHE regula un ámbito material que está comprendido en las competencias estatales derivadas de los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, corresponde examinar si los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid inciden en ese mismo sector sustantivo, en cuyo caso, habrán invadido esas competencias estatales, o, por el contrario, recaen sobre otro segmento de la materia competencial patrimonio histórico.

Los recurrentes afirman que el epíteto «excepcional», contenido en los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a los bienes de interés cultural, otorga un grado de protección menor que el empleado en el art. 1.3 LPHE, que, al referirse a bienes «más relevantes», viene a configurar una categoría más amplia que la excepcionalidad y concluyen, tras un análisis de los términos legales empleados en ambas regulaciones, que en la legislación de la Comunidad de Madrid se ha producido una notable degradación de la protección de los bienes de interés cultural, pues éstos no constituyen, en realidad, una «excepción» a la regla común. Consideran, además, que el adjetivo «excepcional» empleado en el art. 8.5 de la Ley autonómica 3/2013 al regular el procedimiento por el que se deja sin efecto la declaración de bien de interés cultural, facilita la pérdida de los valores que motivaron dicha declaración y, con ello, la protección del bien, por lo que también conculca el art. 149.1.28 CE.

El art. 2 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid dispone, en lo que aquí interesa, lo siguiente: «Bienes que integran el patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. ... 2. Serán Bienes de Interés Cultural los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, tengan un valor excepcional y así se declaren expresamente».

Por su parte, el art. 8 del mismo texto establece en su apartado 5: «Resolución ... 5. La declaración de Bien de Interés Cultural únicamente podrá dejarse sin efecto, en todo o en parte, siguiendo los mismos trámites establecidos para tal declaración y solo si se justifica la pérdida irreparable o la inexistencia del valor excepcional en virtud del cual fue protegido».

Finalmente, el art. 1.3 LPHE dispone que «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley.»

Pues bien, desde la óptica constitucional que nos ocupa, lo importante es que, por las razones indicadas en los fundamentos jurídicos 3 y 5, al Estado le está atribuida la definición genérica y esencial de las notas que determinan que un bien sea declarado de

interés cultural por la Administración competente, pues de este modo se garantiza un tratamiento general en toda España (art. 149.2 CE) y se evita que los bienes que lo merezcan sean excluidos de la protección máxima que esta categoría supone (art. 149.1.28 CE). Una ulterior precisión de estas notas caracterizadoras ya no forma parte de esos limitados títulos competenciales, pudiendo abordarla cada Comunidad Autónoma en virtud de su competencia general en materia de patrimonio histórico.

Delimitado así el objeto de nuestro análisis, resulta definitivo que los arts. 2.2 y 8.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a los bienes «que tengan un valor excepcional», no están precisando o concretando para la Comunidad de Madrid la caracterización estatal de los bienes de interés cultural como «los más relevantes», sino que, por el contrario, se mueven en un nivel de principio que interfiere claramente en un ámbito que, como ya hemos expuesto, está reservado al Estado, conllevando esta invasión su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad.

7. Los recurrentes impugnan la expresión «los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico», contenida en el art. 4.2 de la Ley autonómica, a través de la cual entienden que el catálogo geográfico de bienes inmuebles del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid protege únicamente el patrimonio arqueológico documentado y no el patrimonio oculto o expectante, como los hallazgos casuales, o aquel del que se tiene constancia por informaciones que no se han podido documentar. Con base en la doctrina fijada en la STC 181/1998, de 17 de septiembre, los recurrentes afirman que este patrimonio presunto, especialmente el arqueológico, merece la protección que otorga el art. 40.1 LPHE, el cual, a diferencia del precepto recurrido en la Ley autonómica de la Comunidad de Madrid, define el patrimonio arqueológico en base a un conjunto de notas entre las que destaca la de que «hayan sido o no extraídos», factor este que amplía la protección de los bienes arqueológicos más allá del patrimonio documentado. En base a estas consideraciones, para los recurrentes, el art. 4.2 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid reduce el campo de protección del patrimonio arqueológico y posibilita los riesgos de expoliación y de exportación, vulnerando con ello la competencia estatal definida en el art. 149.1.28 CE, así como lo previsto en el art. 149.2 CE al afectar al estatuto peculiar de los bienes del patrimonio histórico que corresponde a la Ley de patrimonio histórico español, tal y como señaló la STC 17/1991 (FJ 3).

El art 4 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid establece lo siguiente: «Entorno de protección y Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico ... 2. Se crea el Catálogo Geográfico de Bienes Inmuebles del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid como instrumento para la salvaguarda, consulta y divulgación de los bienes en él inscritos. Este catálogo estará formado por el conjunto de bienes inmuebles declarados o sobre los que se haya incoado expediente de declaración de Bien de Interés Cultural o de Interés Patrimonial, así como por los yacimientos arqueológicos y paleontológicos cuya existencia esté debidamente documentada por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico. Dicho catálogo será gestionado por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, que deberá tenerlo actualizado».

Para resolver esta cuestión debemos partir de la premisa de que, según la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 12), la necesaria existencia de registros, catálogos, inventarios o censos generales «no implica ... negar la posibilidad de que se creen los instrumentos equivalentes en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia», es decir, resultará conforme a la Constitución la creación de los referidos instrumentos por las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en la materia.

Desde esta perspectiva, lo que el precepto impugnado se propone no es tanto establecer una definición de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos –realizada merced a la interpretación conjunta de los arts. 3.1 g) y 28, apartados 1 y 2, de la propia Ley autonómica–, como, simplemente, crear el catálogo geográfico de bienes inmuebles

del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, definiendo su estructura y su contenido. La virtualidad que despliega este catálogo se limita a constituir un instrumento de gestión para la salvaguarda, consulta y divulgación de los bienes, en cuanto determina la localización geográfica de los mismos (de ahí que se limite a los bienes inmuebles), pero en ningún caso la inclusión en dicho catálogo es condicionante de la protección jurídica ofrecida por la Ley a los bienes de interés cultural o bienes respecto de los cuales se haya incoado el expediente para dicha declaración.

En conclusión, la previsión de instrumentos autonómicos de gestión del patrimonio histórico, como ya resaltamos en la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 12), no es un segmento material que se integre en las competencias exclusivas estatales que derivan 149.1.28 CE o del art. 149.2 CE, lo que resulta lógico porque, como se acaba de indicar, su función no es delimitar qué inmuebles gozan de la condición de bienes interés cultural y, además de ello, porque, como instrumentos de gestión que son, sirven a todas las acciones públicas que implica el régimen singular al que se somete a estos bienes, entre las cuales concurren «medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada» (STC 17/1991, FJ 10), por lo que procede declarar la constitucionalidad del art. 4.2.

8. Los recurrentes impugnan el art. 19.2 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid por cuanto, al eximir de autorización administrativa expresa determinadas intervenciones en los bienes de interés cultural, invade la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español frente a la expropiación (art. 149.1.28 CE). Sostienen, en primer lugar, que el art. 19 LPHE ha sometido a autorización la realización de obras interiores y exteriores en ciertas categorías de inmuebles declarados de interés cultural «y que esta exigencia trae causa de la defensa del Patrimonio Histórico contra la expropiación». Alegan, en segundo lugar, que ese precepto afecta a las condiciones básicas de ejercicio del derecho de la propiedad, vulnerando la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.1 CE.

El art. 19 LPHCM señala literalmente: «Autorización de intervenciones. 1. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico debe autorizar las intervenciones en los bienes muebles e inmuebles de Interés Cultural y en los entornos de protección delimitados de estos últimos. El plazo máximo para resolver será de dos meses, transcurridos los cuales sin haber sido notificada la resolución los interesados podrán entender desestimada la solicitud por silencio administrativo. 2. Esta autorización no será necesaria en los siguientes supuestos: a) En las intervenciones de mantenimiento en bienes inmuebles declarados en las categorías previstas en las letras b), c) o e) del art. 3.1 que tengan como finalidad mantener el bien en condiciones de salubridad, habitabilidad y ornato, siempre que no se alteren las características morfológicas, ni afecten al aspecto exterior del bien protegido. b) En las transformaciones del interior de los inmuebles que formen parte de entornos delimitados. c) Cuando los Bienes de Interés Cultural hayan sido declarados en las categorías previstas en las letras b), c), e) o g) del art. 3.1 y se haya redactado un plan especial de protección, en los términos establecidos por los apartados 2 y 3 del art. 26».

Por su parte, el art. 19 LPHE establece, en sus dos primeros apartados: «1. En los Monumentos declarados Bienes de Interés Cultural no podrá realizarse obra interior o exterior que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes o pertenencias sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esa Ley. Será preceptiva la misma autorización para colocar en fachadas o en cubiertas cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, así como para realizar obras en el entorno afectado por la declaración. 2. Las obras que afecten a los Jardines Históricos declarados de interés cultural y a su entorno, así como la colocación en ellos de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, necesitarán autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley».

Respecto al primer motivo de impugnación, de la lectura conjunta del art. 19.2 de la Ley autonómica y el art. 19 LPHE se desprende con claridad que regulan supuestos distintos. Ahora bien, esto no necesariamente excluye la inconstitucionalidad alegada por

los recurrentes, pues, como destacamos en el fundamento jurídico 4, la competencia estatal invocada no aparece configurada en la Constitución como competencia básica, por lo que corresponde a este Tribunal, interpretando directamente el enunciado del texto constitucional, delimitar qué submaterias comprende, atendiendo a su sentido y funcionalidad propios.

Conforme a nuestra doctrina (STC 17/1991, FJ 7), según la cual el concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como «un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales», que se concreta en «un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza», cabe afirmar que, por la potencialidad de poner en riesgo la funcionalidad de estos bienes así definida, las obras que afecten a los inmuebles que sean portadores de los valores histórico-artísticos más relevantes, salvo cuando se trate de intervenciones mínimas, es una de las submaterias estrechamente ligadas a la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, de modo que está reservada al Estado, no siendo constitucionalmente legítimo que la legislación autonómica se proyecte sobre ella.

Dado que el precepto impugnado se refiere a inmuebles de la mayor relevancia, pues los tres apartados del art. 19.2 de la Ley autonómica aluden a categorías de inmuebles declarados de interés cultural, que es la figura que otorga un mayor nivel de protección en atención a la especial importancia de los valores que atesoran, y teniendo en cuenta que las disposiciones impugnadas no especifican que las obras a que se refieren se limiten a intervenciones mínimas ni ello se puede deducir de la naturaleza de las obras permitidas, debemos concluir que tales preceptos autonómicos, en la medida en que las eximen de la necesidad de recabar autorización previa, invaden la competencia estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación ex art. 149.1.28 CE y, por ello, sin necesidad de abordar el segundo motivo de impugnación, debemos declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

9. Entienden los recurrentes que el art. 23.1 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en cuanto permite que los bienes inmuebles declarados de interés cultural puedan desplazarse o removerse previa autorización administrativa otorgada por «causas debidamente justificadas» y sin sujeción a unas garantías procedimentales específicas, abre un campo de discrecionalidad más amplio que el establecido por el Estado al regular esta cuestión en el art. 18 LPHE, convirtiendo una operación potencialmente expoliadora, que sólo debe autorizarse con muchas garantías, en un acto discrecional de la Administración autonómica de Madrid que no se ve obligada a aplicar criterios jurídicos ni razones de causalidad, y que ni siquiera ha de contar con el informe favorable de un órgano consultivo especializado ni oír al Ayuntamiento interesado. Esto determina, a su entender, la inconstitucionalidad del precepto en un doble sentido: en primer lugar, porque no permite que, en materia de desplazamientos y remociones de inmuebles declarados de interés cultural, la decisión pueda adoptarse con los estándares mínimos de protección que, sin embargo, han establecido la Ley del patrimonio histórico español y la mayor parte de la legislación autonómica; y en segundo lugar, porque vulnera el art. 9.3 CE en lo relativo al principio de seguridad jurídica, en la medida que el titular de un bien inmueble declarado de interés cultural que, por razón de fuerza mayor, tuviera necesidad de desplazarlo, ni siquiera tiene garantizada que la constatación de fuerza mayor sirva para la resolución favorable de la Administración que ha de autorizar y valorar su petición.

El art. 23 de la Ley autonómica establece en su apartado 1 lo siguiente: «Desplazamiento y segregaciones. 1. Los bienes inmuebles declarados de Interés Cultural son inseparables de su emplazamiento. No obstante, se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, cuando concurren causas debidamente justificadas».

Por su parte, el precepto propuesto como contraste, el art. 18 LPHE dispone que «[u]n inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá

proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9, párrafo segundo, de esta Ley».

Para decidir esta controversia competencial hemos de partir de que este Tribunal en la STC 17/1991, de 31 de enero (FJ 14), al pronunciarse sobre la impugnación del citado art. 18 LPHE, señaló «que el cambio de emplazamiento de un inmueble o su remoción implica riesgos para la propia existencia o también para la función social, cultural e histórica a la que aparece vinculado y no sólo esto, sino que la situación de un inmueble confiere de ordinario a su entorno un carácter derivado de aquél, de tal manera que, no ya el bien singular, sino el paraje, quedan de hecho calificados al calificarse el primero. Por ello es preciso someter el desplazamiento a autorización previa por parte de la Administración del Estado, como garante de la preservación de tales bienes en cuanto se den las citadas circunstancias y como consecuencia de la evidente relación que existe entre la remoción del bien y la privación o lesión de su propio destino».

Este criterio doctrinal supone que, a diferencia de la declaración de un bien como de interés cultural, que según hemos recordado compete a las Comunidades Autónomas porque implica la sujeción a un complejo régimen jurídico que comprende medidas orientadas a la protección y defensa del bien junto a otras de otra naturaleza jurídica, la remoción de un bien de interés cultural de su entorno está principalmente conectado con la preservación de la función cultural que dicho bien realiza, por lo que cae de lleno dentro de la competencia exclusiva estatal en materia de defensa del patrimonio histórico español contra la exportación y la expoliación ex art. 149.1.28 CE. Es por ello que el Estado no se excede de sus competencias cuando en el art. 18 LPHE regula los motivos que pueden justificar dicho desplazamiento y, mediante remisión al art. 9.2 LPHE, confía la autorización correspondiente a la Administración del Estado luego de un procedimiento específico que ha de contar con el informe favorable de un órgano consultivo especializado y con la audiencia del Ayuntamiento interesado.

La remoción o desplazamiento de un bien de interés cultural regulada en el art. 18 LPHE es una de las submaterias que abarca la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.28 CE, por lo que es claro que el art. 23.1 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al disciplinar la misma, se extralimita de la competencia autonómica en materia de patrimonio histórico e invade la competencia estatal indicada, con lo que, sin necesidad de examinar la segunda alegación que sostiene esta impugnación, procede declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

10. Al art. 23.2 de la Ley autonómica le reprochan los recurrentes, tras analizar nuevamente la legislación autonómica, que permita que los monumentos y jardines históricos puedan, en determinadas circunstancias, ser objeto de segregación parcelaria, lo que habilita, en su opinión, una operación potencialmente expoliadora en este tipo de bienes, invadiendo así la competencia exclusiva del Estado en materia de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación (art. 149.1.28 CE), que comprende los ámbitos materiales regulados en los arts. 11.2 y 16 LPHE, de los que, según alegan los recurrentes, se «desprende que el Estado ha vinculado la prohibición de parcelación o segregación de parcelas con la declaración de bien de interés cultural». Sostienen, en consecuencia, que la Ley autonómica no puede romper ese estándar mínimo de protección, de la misma manera que en el ámbito del urbanismo la Ley estatal ha podido prohibir las parcelaciones urbanísticas de los terrenos en el suelo rural, salvo los que hayan sido incluidos en el ámbito de una actuación de urbanización en la forma que determine la legislación de ordenación territorial y urbanística (art. 13.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio). Consideran los recurrentes, en segundo lugar, que este precepto conculca las competencias estatales previstas en el art. 149.1, materias 4, 8 y 18 CE –sobre defensa, legislación civil, expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones públicas– por cuanto no respeta los mandatos del art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, en relación con su disposición final primera 3.

El art. 23 de la Ley autonómica establece en su apartado 2 lo siguiente: «Desplazamiento y segregaciones... 2. Los Monumentos y Jardines Históricos no podrán ser objeto de segregación parcelaria. No obstante, sólo se admitirá excepcionalmente cuando concurren causas debidamente justificadas y previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico».

Los arts. 11.2 y 16 LPHE no contienen ningún precepto análogo al impugnado. El art. 16 LPHE se refiere a la parcelación o segregación parcelaria al establecer, en lo que aquí interesa, que «1. La incoación de expediente de declaración de interés cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas... 2. La suspensión a que hace referencia el apartado anterior dependerá de la resolución o caducidad del expediente incoado». De la sola lectura de este artículo se desprende que contempla la suspensión de las licencias de parcelación o segregación parcelaria mientras se tramite la declaración de bien de interés cultural, pero nada prejuzga sobre el régimen aplicable a la segregación parcelaria de los bienes, una vez declarados de interés cultural.

Ahora bien, como destacamos en el fundamento jurídico 4, al no ser la competencia estatal invocada una competencia básica, corresponde a este Tribunal, interpretando directamente el enunciado del art. 149.1.28, delimitar qué submaterias comprende, atendiendo al sentido y funcionalidad propios de dicha atribución constitucional. En este sentido resulta claro que la segregación parcelaria que afecte a un monumento o a un jardín histórico es una operación apta para causar un deterioro o para alterar sustancialmente la función social que realiza según su naturaleza, por lo que debemos concluir que es uno de los ámbitos a los que abarca la competencia estatal de defensa del patrimonio histórico contra la expoliación (art. 149.1.28 CE).

De otro lado, este mismo planteamiento es el que subyace en la decisión del legislador estatal al disponer en el art. 18 LPHE que «[u]n inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno», regulación que, desde la perspectiva de hacer necesario recabar una autorización para desplazar o remover de su ubicación un inmueble de tales características, habíamos declarado que encajaba plenamente en el título competencial estatal invocado.

Por estos motivos, y sin necesidad de examinar el resto de alegaciones que sostienen la impugnación del art. 23.2 de la Ley autonómica, debemos declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

11. Del art. 24.2 a) de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, relativo a las obras de conservación, restauración o rehabilitación en monumentos y jardines históricos, los recurrentes impugnan su inciso final, que ordena el respeto de las alineaciones, rasantes y características volumétricas definidoras del inmueble «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico», por cuanto, a su entender, a diferencia de lo dispuesto en el art. 21.3 LPHE, establece excepciones apreciables por la autoridad administrativa en la aplicación de los criterios referentes a las citadas obras. Tras exponer la regulación autonómica al respecto, los recurrentes concluyen que el mantenimiento de las alineaciones, de las rasantes y de las características volumétricas definidoras del inmueble, además de influir en la formación de la finca y de la parcela conforme al art. 17.2 del texto refundido de la Ley de suelo, incide sobre el deber de conservación de los bienes del patrimonio histórico, de manera que el inciso impugnado, al no establecer ningún criterio técnico, jurídico o histórico-artístico que haga de la acción administrativa una acción reglada, genera un riesgo de expoliación –por ruina como antítesis del deber de conservación– que viene a conculcar la competencia estatal exclusiva definida en el art. 149.1.28 CE.

El art. 24 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al referirse a las «normas específicas de intervención en bienes inmuebles y sus entornos de protección», establece en su apartado 2 que «[l]as obras de conservación, restauración o rehabilitación en Monumentos y Jardines Históricos se realizarán de acuerdo con los siguientes criterios: a) Se respetarán los valores históricos y las características esenciales

del bien, pudiendo autorizarse el uso de elementos, técnicas y materiales actuales para la mejor adaptación del bien al uso. Se conservarán alineaciones, rasantes y las características volumétricas definidoras del inmueble, salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico».

El art. 21.3 LPHE establece que «la conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto. En todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes».

Para analizar este motivo impugnatorio debe señalarse, en primer lugar, que el art. 24.2 de la norma autonómica regula los criterios conforme a los cuales habrán de realizarse esas obras de conservación, restauración o rehabilitación en los monumentos y jardines históricos, en tanto que el art. 21.3 LPHE tiene por objeto los conjuntos históricos, esto es, una categoría distinta dentro de los bienes de interés cultural, a la vista de las respectivas definiciones contenidas en el art. 3.1 de la norma autonómica, que en su letra a) define el «monumento» como «la construcción u obra producto de la actividad humana de relevante interés histórico, arquitectónico, arqueológico o artístico»; en su letra d) el «jardín histórico» como «el espacio delimitado, producto de la ordenación humana de elementos naturales, estimado de interés histórico, estético o botánico»; y en su letra b) el «conjunto histórico» como «la agrupación de bienes inmuebles que configuran una unidad coherente con valor histórico y cultural, aunque individualmente no tengan una especial relevancia».

El resultado que arroja este análisis comparativo es que el art. 24.2 a) de la Ley autonómica impugnado y el art. 21.3 LPHE regulan objetos distintos. Sin embargo, como destacamos en el fundamento jurídico 4, la competencia estatal invocada no es de carácter básico, de manera que este Tribunal, al interpretar directamente el enunciado del texto constitucional, delimita qué contenidos abarca, prestando atención para ello al sentido y funcionalidad propios de esta atribución constitucional.

Conforme a este criterio doctrinal y partiendo del concepto de defensa contra la expoliación que establecimos en la STC 17/1991, hemos dicho en el fundamento jurídico 8 de esta Sentencia que, ante el riesgo de incidir en la funcionalidad de los bienes del patrimonio histórico, la disciplina de las obras que afecten a los inmuebles que sean portadores de los valores histórico-artísticos más relevantes, salvo cuando se trate de intervenciones mínimas, es una de las submaterias estrechamente ligadas a la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, de modo que está reservada al Estado, no siendo constitucionalmente legítimo que la legislación autonómica se proyecte sobre ella.

El precepto impugnado se refiere a monumentos y jardines históricos, esto es, dos categorías de inmuebles declarados de interés cultural, que es la figura que dispensa el más alto nivel de protección en atención a la especial importancia de los valores que atesoran. A ello hay que unir que la alteración de las alineaciones, rasantes y características volumétricas definidoras del inmueble no es una intervención mínima, debiendo extraerse del análisis de ambos datos que el inciso impugnado del art. 24.2 a) de la Ley autonómica, en la medida en que regula un ámbito estrechamente ligado con la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, invade la competencia estatal invocada (art. 149.1.28 CE). Por ello, y sin necesidad de considerar el resto de alegaciones que sostienen la impugnación, debemos declarar la inconstitucionalidad y nulidad del inciso recurrido que literalmente señala: «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico».

12. El art. 24.5 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, frente a la prohibición contenida en el art. 19.3 LPHE, permite, a juicio de los recurrentes, la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos y, a la vista de la regulación autonómica sobre esta cuestión, los recurrentes señalan, con cita de la STC 17/1991, de 31 de enero, que muchas leyes autonómicas han incurrido en excesos

competenciales, y sostienen que el precepto impugnado no puede apoyarse en título competencial alguno para permitir, bajo autorización administrativa, la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones.

El art. 24 de la Ley del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid en su apartado 5, referente a las «normas específicas de intervención en bienes inmuebles y sus entornos de protección» señala que «deberá evitarse la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos. En todo caso, su colocación deberá ser autorizada por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico. En aquellos inmuebles en los que se desarrollen actividades culturales se podrán colocar rótulos indicadores de su horario de visitas, historia, patrocinio, o difusión de las actividades que se celebren en el bien, previa comunicación a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico».

Por su parte, el art. 19.3 LPHE dispone que «queda prohibida la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural. Se prohíbe también toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación».

Para resolver la cuestión planteada, en primer lugar hay que señalar que, a pesar del análisis que efectúa el recurso sobre las regulaciones autonómicas en la materia para concluir que han incurrido en «excesos competenciales», lo cierto es que no se acredita que alguno de los preceptos citados de esas Leyes autonómicas haya sido objeto de una declaración de inconstitucionalidad.

Por lo demás, la prohibición contenida en el art. 19.3 LPHE, que las Comunidades Autónomas recurrentes no impugnaron en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del patrimonio histórico español resuelto por la STC 17/1991, está dirigida de un modo principal, al igual que las cautelas relativas a la remoción o desplazamiento de un bien de interés cultural previstas en el art. 18 LPHE, a preservar la existencia y la función social de los inmuebles a que hace referencia dicho artículo, con lo que está plenamente amparado por la competencia exclusiva estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE).

El art. 24.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, por tanto, incide en el espacio normativo reservado por el art. 149.1.28 CE al Estado, lo cual lo convierte, por invadir la competencia estatal indicada, en inconstitucional y nulo.

13. Al art. 26.1, primer inciso, de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se le reprocha que, a diferencia de lo regulado en el art. 20.1, primer inciso, LPHE, no establezca la obligatoriedad de aprobar planes especiales de protección de los inmuebles declarados como bien de interés cultural, lo que se deja a la disponibilidad facultativa del Ayuntamiento respectivo con la consiguiente reducción de la protección contra la expoliación. Tras glosar nuevamente la legislación autonómica sobre el particular, los recurrentes afirman que el plan especial de protección es un mecanismo que perfecciona y completa la integración entre la legislación urbanística y la legislación de patrimonio histórico. Sin embargo, lo que en el resto de España es obligatorio, en la Comunidad de Madrid se transforma en potestativo, a disposición de los Ayuntamientos que pueden redactar o no redactar esos planes especiales, lo cual se hace conculcando las competencias del Estado previstas en el art. 149.1.28 CE.

El art. 26 de la Ley autonómica, referido a los «planes especiales de protección», dispone en su apartado 1 que «los Municipios en que se encuentren Bienes de Interés Cultural declarados en las categorías a que se refieren las letras b), c), e) o g) del artículo 3.1 podrán redactar un plan especial de protección del área afectada por la declaración o incluir en su planeamiento general determinaciones de protección suficientes a los efectos de esta ley. La aprobación de estos instrumentos urbanísticos requerirá el informe favorable de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico».

Por su parte, el art. 20.1, primer inciso, LPHE, establece que «la declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural,

determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas».

La obligación de dispensar atención específica en los planes urbanísticos a las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica está orientada a la defensa de esos bienes de interés cultural frente a la expoliación y, por tanto, encaja plenamente en la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.28 CE. Ahora bien, como dijimos en el fundamento jurídico 5 en relación a la definición por el Estado de las notas que caracterizan a los bienes de interés cultural, la regulación agotadora de la obligación que nos ocupa supondría la extensión de la competencia estatal en materia de protección de la cultura y del patrimonio histórico a ámbitos no queridos por el constituyente (STC 17/1991, de 31 de enero). Esta delimitación adquiere todo su sentido en relación al art. 20.1 LPHE, que no impone que esta atención específica haya de realizarse necesariamente mediante un plan especial de protección sino que admite también que se materialice a través de «otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística», siempre que en él se contemple de un modo especial la protección de estos bienes.

En otras palabras, lo que está reservado al Estado en ejercicio de la competencia exclusiva que le atribuye el art. 149.1.28 CE es prever normativamente que las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica han de recibir una atención particular y adecuada en los planes urbanísticos. La precisión de esta determinación normativa, siempre que no la contradiga o menoscabe de otra manera, al quedar fuera de esa competencia, puede ser abordada por las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en materia de patrimonio histórico, como es el caso de la Comunidad de Madrid en el art. 26.1.19 EAM.

Teniendo en cuenta este reparto competencial, procede ahora examinar si el art. 26.1 de la Ley autonómica invade o no la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.28 CE. Es relevante en este examen, de un lado, que la opción que brinda el precepto impugnado a los municipios con la locución «podrán» se refiere a que éstos están habilitados para elegir uno u otro de los instrumentos que cita el propio precepto de manera alternativa, esto es, redactar un plan especial de protección o incluir las «determinaciones de protección suficientes» en el planeamiento urbanístico general. De este modo, el art. 26.1 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid no convierte en voluntario para los municipios la adopción de estas medidas de protección.

Es importante también, de otro lado, que el art. 26.1 de la Ley autonómica no permite que la protección de estas áreas en los planes urbanísticos se verifique mediante la previsión de medidas generales de aplicación indistinta a todo tipo de suelos, sino que exige que se trate de medidas especiales y adecuadas, posibilitando eso sí que las mismas se instrumenten en un plan especial de protección del área afectada o se incluyan en su planeamiento general determinaciones de protección suficientes a los efectos de esta Ley.

De lo expuesto se desprende que el art. 26.1 de la Ley autonómica no invade el ámbito material que atribuye al Estado el art. 149.1.28 CE, que se concreta en la obligación de los municipios de prever en los planes urbanísticos medidas específicas destinadas a proteger las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, sino que, respetando esa obligación esencial, precisa los detalles de la misma, que ya no forman parte de la competencia estatal indicada, pudiendo regularlos la Comunidad Autónoma de Madrid en virtud de la competencia que le asigna el art. 26.1.19 EAM y entendido de esta forma el precepto sería constitucional, interpretación que se llevará al fallo.

14. Finalmente, los recurrentes impugnan el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid por cuanto, a su juicio, produce la plena derogación del principio de difusión de los bienes de interés cultural de titularidad privada. Tras analizar de nuevo las leyes autonómicas que regulan la materia, concluyen que dicho precepto modifica el instituto de la visita pública de los bienes inmuebles declarados de interés cultural, pues solo la permite en los de titularidad pública, pero sin decir nada respecto de

los bienes inmuebles de titularidad privada ni de los bienes muebles. De esta manera, al impedirse el acceso de los ciudadanos al disfrute de dichos bienes, se viene a afectar a la función social de los mismos, lo que determina la vulneración del art. 46 CE –en cuanto a la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico– así como de la competencia estatal de defensa de tales bienes contra la expoliación prevista en el art. 149.1.28 CE, ejercitada por el Estado en el art. 13.2 LPHE, que dispone que «los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre tales bienes, o quienes los posean por cualquier título, están obligados a permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada. En el caso de bienes muebles se podrá igualmente acordar como obligación sustitutoria el depósito del bien en un lugar que reúna las adecuadas condiciones de seguridad y exhibición durante un período máximo de cinco meses cada dos años».

Según el art. 27 de la Ley autonómica, referente al «régimen de visitas», «los titulares o poseedores de bienes inmuebles de titularidad pública declarados de interés cultural deberán permitir la visita pública al menos una vez al mes. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá dispensar de dicha obligación cuando concurra causa justificada».

El análisis de este motivo impugnatorio debe partir de que el «concepto de defensa contra la expoliación ... abarca un conjunto de medidas de defensa que ... tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca» (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FJ 7, y 20/2013, de 31 de enero, FJ 3).

De acuerdo con este criterio doctrinal, la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas, en particular por las que integran ese grupo social cuyo esfuerzo colectivo está reflejado en tales bienes, siendo este fin último el que por otra parte justifica las medidas que se adopten para impedir su destrucción o deterioro. Por ello, configurar como vinculante un sistema de visita pública de mínimos, que impida que los bienes que hayan sido calificados formalmente de interés cultural queden completamente sustraídos al goce de todos aquellos que no sean sus titulares, es un medio necesario para garantizar esta función social y, por tanto, debemos entender que la sujeción de los bienes muebles y de los inmuebles de titularidad privada a un sistema de visitas de mínimos que dispone el art. 13.2 LPHE, sin prejuzgar el concreto régimen por no requerirlo la presente impugnación, se ajusta plenamente a la extensión limitada que tiene la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.28 CE.

Ahora bien, la regulación de la visita pública de los bienes declarados de interés cultural, más allá del régimen mínimo orientado a garantizar su función social, defendiéndolos así de esta clase de expoliación, puede sin duda servir a otras finalidades de entre las que son propias del patrimonio histórico, por lo que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia están habilitadas para proceder a tal regulación, siempre claro está que con ésta no se menoscabe la competencia estatal ex art. 149.1.28 CE que se materializa en el régimen de mínimos aludido.

Antes de proseguir con el análisis de esta impugnación del art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid procede destacar que los recurrentes la ciñen a la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada, sin desarrollar argumentación alguna respecto al régimen establecido para los inmuebles de titularidad pública, ni cuestionando en particular que tal régimen sea un

sistema de mínimos suficiente, debiendo el Tribunal ajustarse a este planteamiento con arreglo a la doctrina constitucional citada que resalta la carga de alegar que incumbe a los recurrentes [SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)], lo que supone que no podemos extender nuestro análisis a si la divergencia en cuanto al mínimo temporal de visita pública a los inmuebles de titularidad pública vulnera el art. 149.1.28 CE.

Según hemos interpretado el alcance recíproco de los títulos competenciales implicados y centrada la impugnación en lo que omite el art. 27 de la Ley autonómica, lo que procede es comprobar si la regulación de la visita pública de los bienes declarados de interés cultural realizada por la Comunidad de Madrid es un correcto ejercicio de la competencia que efectivamente le asiste o, por el contrario, por menoscabar la competencia que sobre el mismo objeto incumbe al Estado, se excede de ella.

Pues bien, la competencia que hemos dicho que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública en conexión con otras finalidades del patrimonio histórico distintas de la defensa frente a la expoliación le permitiría establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación, pero nunca desconocer ese mínimo y es claro, como ya razonamos antes, que, independientemente de cuál sea éste, los bienes muebles y de los inmuebles de titularidad privada no pueden sustraerse por completo al goce de todos aquellos que no sean sus titulares.

En este contexto, sobre todo teniendo también presente que al referirse a los bienes inmuebles prevé un régimen de visita pública inferior a la norma estatal, la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada determina que esta omisión, como ya hemos declarado en otras oportunidades, equivalga a una verdadera contradicción (por todas, las SSTC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4), por lo que debemos concluir que el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se excede de la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 CE atribuye al Estado.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y nulos los arts. 2.2, 8.5, 19.2, 23.1, 23.2, último inciso del 24.2 a) que señala «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico», 24.5 y 27.

2.º Declarar que es constitucional el art. 26.1 entendido en los términos que se exponen en el fundamento jurídico 13.

3.º Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de julio de dos mil catorce.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Juan José González Rivas.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Ricardo Enríquez Sancho.—Antonio Narváez Rodríguez.—Firmado y rubricado.