

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Eugeni Gay Montalvo, don Javier Delgado Barrio, doña Elisa Pérez Vera, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez y don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A

En el conflicto positivo de competencia núm. 2799-1998, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, representado por la Abogada doña Dolors Feliu i Torrent, frente al Gobierno de Aragón, en relación con el ejercicio del derecho de retracto que se inició mediante la Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón de 8 de agosto de 1997, y que posteriormente se concretó mediante la Orden del mismo Consejero de 10 de febrero de 1998, respecto de los bienes que se relacionan en el Anexo de esta última procedentes del Monasterio de Sigena y adquiridos por la Generalitat de Cataluña. Ha comparecido la Diputación General de Aragón, representada por el Letrado don Rafael Santacruz Blanco, y ha sido Ponente el Magistrado don Eugeni Gay Montalvo, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 22 de junio de 1998, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña formalizó conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de Aragón en relación con el ejercicio del derecho de retracto respecto de los bienes que se relacionan en el Anexo de la Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, de 10 de febrero de 1998, procedentes del Monasterio de Sigüenza y adquiridos por la Generalitat de Cataluña. En el escrito se pide que se dicte Sentencia en la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña, y la consiguiente nulidad de las Órdenes a que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

2. Según se expone en el escrito de formalización los antecedentes del presente conflicto positivo de competencia son los siguientes:

a) Por Orden de 8 de agosto de 1997 el Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón acordó el ejercicio del derecho de retracto sobre determinados bienes adquiridos por la Generalitat de Cataluña, provenientes del tesoro artístico del Monasterio de Sigüenza, referidos en el Anexo I de la misma. Dicha Orden fue remitida al Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña, mediante escrito que tuvo entrada el 26 de agosto de 1997.

Al no figurar en la misma el citado Anexo, el Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña lo puso de manifiesto al Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón mediante escrito fechado el 5 de septiembre de 1997.

En el citado Departamento de la Generalitat de Cataluña tuvo entrada el 23 de septiembre siguiente un escrito incluyendo el Anexo I de la Orden de 8 de agosto de 1997, el cual consistía en una relación de bienes sobre los que decía ejercer el retracto por un precio global que no coincidía con el que se expresaba en la Orden.

Dado que esta circunstancia impedía conocer cuales eran los bienes sobre los que se pretendía ejercer retracto el Departamento de Cultura de la Generalitat de Cataluña la puso en conocimiento del Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón mediante un escrito de 1 de octubre de 1997.

Posteriormente, mediante nueva Orden del Departamento de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, de 10 de febrero de 1998, notificada el 24 de febrero de 1998,

se estableció la relación de bienes, contenida en su Anexo, sobre los que se acordaba el ejercicio del derecho de retracto.

b) El Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en su reunión de 16 de abril de 1998, acordó dirigir a la Diputación General de Aragón requerimiento de incompetencia al considerar que el ejercicio del referido derecho de retracto constituía una invasión de las competencias que estatutariamente había asumido en las materias de patrimonio histórico y artístico, y de museos (art. 9.5 y 9.6 EAC, conforme al texto entonces vigente). En el mismo escrito se instaba a la Diputación General de Aragón para que derogara y dejara sin efecto las Ordenes del Consejero de Educación y Cultura de 8 de agosto de 1997 y 10 de febrero de 1998 por las que se pretendía ejercer el derecho de retracto respecto de los señalados bienes procedentes del Monasterio de Sigena adquiridos por la Generalitat de Cataluña.

El requerimiento fue presentado ante la Diputación General de Aragón el 22 de abril de 1998. En la misma fecha, y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 63.2 LOTC, se presentó ante la Delegación del Gobierno en Cataluña escrito por el que se da cuenta al Gobierno de la Nación del requerimiento formulado.

c) En su reunión celebrada el día 15 de abril de 1998, el Gobierno de Aragón acordó rechazar el requerimiento de incompetencia formulado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, alegando la inexistencia de razones jurídicas que justificaran su aceptación, por cuanto en virtud de las competencias asumidas en su Estatuto de Autonomía en materia de patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico de interés para la Comunidad Autónoma (art. 35.1.33 EAAr, en la redacción entonces vigente), le corresponde a ésta ejercer el derecho de retracto sobre los bienes en cuestión.

3. En el escrito de formalización del conflicto positivo de competencias, la Letrada del Gobierno de la Generalitat de Cataluña señala que este conflicto tiene por objeto la actuación de la Diputación General de Aragón fuera de los límites de sus competencias, con invasión de las que ha asumido la Generalitat de Cataluña, es decir, el ejercicio extralimitado de una competencia ajena con menoscabo de la propia. De ahí que la petición que se formula en este proceso no sea la determinación de la titularidad de los bienes controvertidos sino la delimitación del alcance de la potestad administrativa de tutela sobre patrimonio histórico, que corresponde a la Generalitat en virtud de su Estatuto de Autonomía (arts. 9.5 y 9.6 EAC 1979), y la consiguiente nulidad del acto vulnerador del orden competencial.

Antes de entrar a analizar la controversia competencial, el escrito de la Generalitat de Cataluña examina con apoyo de un informe técnico el origen y las vicisitudes de los bienes controvertidos.

Éstos habían sido depositados por la Orden de San Juan de Jerusalén, que ocupaba las dependencias del Monasterio de Sigüenza, en diversas instituciones museísticas catalanas a causa del deterioro y destrucción del Monasterio, especialmente después del incendio sufrido en 1936. En 1983 la Generalitat adquirió parte de esos bienes a la citada Orden religiosa, que en 1970 se había trasladado a Vallldoreix (Barcelona), los cuales fueron depositados en el Museo Diocesano de Lérida; en 1992 se compraron otros bienes que habían sido previamente depositados en el Museo Nacional de Arte de Cataluña (MNAC) y en el Centro de Restauración de la Generalitat.

Los bienes adquiridos por la Generalitat no tendrían la condición de Bien de Interés Cultural porque la Real Orden de 28 marzo de 1923, que declaró monumento nacional el Real Monasterio de Sigüenza, no afectó a los bienes muebles, y tampoco tienen tal condición de acuerdo con el art. 27 de la Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE). En consecuencia, al no poder atribuirles carácter de Bienes de Interés Cultural ni estar incluidos en el Inventario General al que se refiere el art. 26 de la LPHE, los controvertidos bienes no cumplen las condiciones para que la Diputación General de Aragón pueda ejercer sobre ellos el retracto previsto en el art. 38 LPHE y el art. 40.3 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, del Patrimonio Histórico Español.

A continuación, el escrito de formalización del conflicto examina el marco competencial en el que se plantea esta controversia. A estos efectos, relaciona las competencias asumidas estatutariamente por la Generalitat en materia de patrimonio histórico y centros de depósito cultural (arts. 9.5 y 9.6 EAC), así como los museos de titularidad estatal (art. 11.7 EAC), y la correspondiente transferencia de servicios operada por el Real Decreto 1010/1981, de 27 de febrero.

Acto seguido describe el marco normativo desarrollado por la Generalitat en esas materias, quedando así demostrado que a mediados de 1981 la Comunidad Autónoma ya había asumido plenamente competencias sobre la protección del patrimonio histórico y los museos en Cataluña. En ejercicio de estas competencias, la Generalitat adquirió los controvertidos bienes en cumplimiento de la legislación vigente (art. 8 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), actuando a favor de la protección de los mismos, al pasar a formar parte del patrimonio de la Generalitat y resultar protegidos por la

Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Patrimonio de la Generalitat, integrándose asimismo en un museo.

De todo ello concluye que cuando realizó las adquisiciones que pretende retractar el Gobierno de Aragón la Generalitat actuó en el más estricto ejercicio de sus competencias.

Tras afirmar la competencia de la Generalitat para la protección de los bienes objeto de controversia en este conflicto, se alega que la Comunidad Autónoma de Aragón ha excedido los límites de sus competencias con menoscabo de las que corresponden a aquélla. Para la representación de la Generalitat esta extralimitación es triple: temporal, territorial y material.

Así, la Comunidad Autónoma de Aragón asumió en su Estatuto de Autonomía (LO 1/1982, de 10 de agosto, modificado posteriormente por la LO 6/1994 y la LO 5/1996) competencias en materia de patrimonio histórico y cultural, y con posterioridad le fueron transferidas competencias mediante la LO 9/1992, de 23 de diciembre. Pero no asumió el ejercicio de tales competencias hasta el RDT 3065/1983, de 5 de octubre, que entró en vigor el 12 de diciembre de 1983. De ahí que cuando se efectuó la compra para el Museo Diocesano de los bienes procedentes de Sigüenza, el 28 de enero de 1983, la Comunidad Autónoma de Aragón no podía haber realizado actuación alguna porque no tenía traspasadas las competencias, y en consecuencia, la actuación del Gobierno de Aragón constituye una extralimitación temporal en el ejercicio de la competencia controvertida.

Por otra parte, la actuación del Gobierno de Aragón habría supuesto una extralimitación territorial al extender la capacidad de retracto a bienes, como los adquiridos por la Generalitat en 1992, que no quedaron incluidos en el ámbito de la competencia asumida por la Diputación General de Aragón al haber salido de su territorio con anterioridad a la aprobación de su Estatuto de Autonomía. Eso sería contrario a la configuración del territorio como elemento delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con las demás Comunidades Autónomas y con el Estado, según la jurisprudencia constitucional.

Finalmente, la Letrada de la Generalitat aduce que se habría producido también una extralimitación material en el ejercicio de la competencia puesto que la actuación del Gobierno de Aragón ha excedido del alcance de sus atribuciones al actuar una potestad que nunca ha formado parte de su acervo competencial. Y ello porque la figura del retracto no puede ser legalmente utilizada entre Comunidades Autónomas respecto de bienes adquiridos a instituciones eclesiásticas. Por una parte, los controvertidos bienes no tenían la condición de Bien de Interés Cultural en el momento de su compra, lo que impide legalmente a la Comunidad Autónoma ejercer las actuaciones de retracto previstas en el art. 38 de la Ley del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE). Por otra parte, ni con la Ley de 13 de mayo de 1933 ni

con la LPHE (art. 28) es posible el retracto de bienes histórico-artísticos entre Comunidades Autónomas sobre bienes de titularidad pública o pertenecientes a instituciones eclesiásticas.

Junto a estos tres motivos, la Letrada de la Generalitat de Cataluña expone un último razonamiento: la competencia de las Comunidades Autónomas en protección del patrimonio histórico tiene como objetivo la preservación de los bienes de esta naturaleza; esta competencia se ejerce sobre una realidad material que es la resultante de que a lo largo de los siglos y en la medida que lo permitían los recursos disponibles en cada momento, las distintas administraciones, estatal y local, adoptaran legítimamente decisiones que han permitido preservar el patrimonio histórico y artístico de España, sin que la constitución de las Comunidades autónomas ni la LPHE permitan abrir un proceso de revisión de aquellas actuaciones. De ahí que la legislación establezca como punto de conexión para determinar la competencia la ubicación del bien y no su procedencia en origen.

Por los motivos expuestos, la representación de la Generalitat solicita que se dicte Sentencia por la que se declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña, y la consiguiente nulidad de las Órdenes impugnadas.

4. Por providencia de 21 de julio de 1998, la Sección Cuarta del Tribunal acordó admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos presentados al Gobierno de la Diputación General de Aragón por conducto de su Presidente, con el fin de que formulase las alegaciones que estimara procedentes en el plazo de veinte días; comunicar la incoación del conflicto a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, a los efectos previstos en el art. 61.2 LOTC; publicar la incoación del conflicto en los Boletines Oficiales del Estado, y de Aragón, y en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña.

5. El Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón presentó su escrito de alegaciones, en representación de su Gobierno, con fecha 19 de septiembre de 1998, solicitando que se dictara Sentencia por la cual se declarase la falta de jurisdicción de este Tribunal para conocer del presente conflicto, o subsidiariamente, declarase que la Comunidad Autónoma de Aragón es titular de la competencia controvertida, sin perjuicio de que la Generalitat de Cataluña pueda acudir a los Tribunales ordinarios para impugnar las Órdenes objeto de este proceso constitucional.

El escrito se inicia con una relación de Hechos que recoge los antecedentes del presente conflicto, cuyo objeto se circunscribe a las citadas Órdenes impugnadas por la Generalitat de Cataluña, que han sido igualmente objeto de un recurso contencioso-administrativo ante el

Tribunal Superior de Justicia de Aragón, cuya tramitación ha quedado en suspenso con la interposición del que ahora debe resolver este Tribunal.

En cuanto a la fundamentación jurídica, lo primero que alega el representante de la Comunidad Autónoma de Aragón es la falta de relevancia o contenido constitucional del conflicto planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, elemento específico y definitorio del conflicto positivo de competencia según la jurisprudencia constitucional (STC 88/1989, de 11 de mayo). De ahí que el Tribunal Constitucional debería declarar su falta de jurisdicción por tratarse de una controversia a dilucidar ante los Tribunales ordinarios.

En este sentido, se sostiene que en el presente caso no está en cuestión la competencia de la Generalitat o de la Diputación General de Aragón sobre patrimonio histórico y artístico, sino sólo una discrepancia sobre cuestiones fácticas y de legalidad ordinaria respecto del ejercicio del derecho de retracto por parte de esta última. Así se desprende de los argumentos de la Generalitat, basados en la consideración de los controvertidos bienes como Bienes de Interés Cultural, su carácter de bien mueble, o la existencia de un régimen legal diferenciado para los bienes de instituciones eclesiásticas. Todo ello revela que no se está discutiendo la existencia o no de un título competencial atribuido a la Comunidad Autónoma por el bloque de la constitucionalidad, sino el concreto ejercicio de esa competencia sobre unos determinados bienes por entender que en ellos no concurren los requisitos legales para ejercer el derecho de retracto.

En segundo lugar, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que ésta es competente para ejercitar el derecho de tanteo y retracto en las ventas de Bienes de Interés Cultural. Esta competencia se enmarca dentro de las competencias de ejecución en materia de patrimonio histórico y que le corresponden en virtud del art. 36.1 g) EAAr (LO 8/1982), cuya posterior reforma mediante LO 5/1996, de 30 de diciembre, les dio el carácter de competencias exclusivas (art. 35.1.33 EAAr). De lo anterior deduce que la alegación de la Generalitat según la cual la Comunidad Autónoma de Aragón no podía haber realizado actuación alguna porque no tenía traspasadas las competencias hasta la entrada en vigor del Real Decreto de Traspasos 3065/1983, es meramente formal, y ello porque según una reiterada doctrina de este Tribunal es posible el ejercicio inmediato de las competencias cuya titularidad se asume ipso iure en virtud del Estatuto.

En tercer lugar alega que, aún tratándose de una cuestión de legalidad ordinaria, los bienes retractados ostentan la condición de Bienes de Interés Cultural de acuerdo con la Disposición Adicional Primera de la LPHE, dado que el Real Monasterio de Sigüenza fue declarado monumento nacional en 1923, y en él deben entenderse comprendidas las pinturas

murales o los sepulcros, puertas, capiteles o columnas, elementos que deben considerarse consustanciales con el edificio y formando parte del mismo (art. 14 LPHE).

En fin, de acuerdo con la legislación vigente, nada se opondrá a que la Diputación General de Aragón ejerza el derecho de retracto sobre dichos bienes, a pesar de ser propiedad de instituciones eclesiásticas, y a pesar de su ubicación actual. En todo caso, la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón insiste en que la Generalitat de Cataluña no cuestiona las competencias de aquélla para ejercitar el derecho de retracto en el caso de enajenaciones de Bienes de Interés Cultural.

Finalmente, se aduce que la Comunidad Autónoma de Aragón no desconoce ni menoscaba las competencias estatutarias de la Generalitat de Cataluña en materia de patrimonio histórico y museos pues la adquisición de los controvertidos bienes por ésta no se ha realizado en el ejercicio de sus competencias ya que se trata de una compraventa estrictamente civil, que no supone actuación de potestad alguna. En definitiva, la Generalitat de Cataluña no discute ninguna competencia al plantear el presente conflicto, sino una cuestión sin relevancia constitucional (el carácter de los bienes controvertidos).

Por todo lo dicho el Tribunal Constitucional debería declarar su falta de jurisdicción conforme al art. 4 LOTC.

6. Por providencia de 17 de enero de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el presente proceso constitucional, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña plantea conflicto positivo de competencia frente al Gobierno de la Diputación General de Aragón en relación con el ejercicio del derecho de retracto que se inició por Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, de 8 de agosto de 1997, y que, posteriormente, se concretó mediante Orden del mismo Consejero de 10 de febrero de 1998, respecto de los bienes que se relacionan en el Anexo de esta última procedentes del Monasterio de Sigüenza, adquiridos en su día por la Generalitat de Cataluña según se relata en los Antecedentes de esta Sentencia.

La representación del Gobierno de la Generalitat de Cataluña sostiene que adquirió los citados bienes en ejercicio de las competencias asumidas en el Estatuto de Autonomía de

Cataluña aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, en materia de patrimonio histórico y museos (arts. 9.5, 9.6 y 11.7 EAC), y en cumplimiento de la legislación vigente (art. 8 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español), que le impone la obligación de actuar cuando observe peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español.

En su demanda argumenta, en primer lugar, que dichos bienes no tienen la condición de bien de interés cultural y, en consecuencia, no cumplen las condiciones legales para que la Diputación General de Aragón pueda ejercer el retracto previsto en el art. 38 de la Ley del Patrimonio Histórico Español (LPHE). En segundo lugar, expone que, al pretender ejercer el derecho de retracto sobre ellos, la Comunidad Autónoma de Aragón habría excedido los límites de sus competencias con menoscabo de las que corresponden al Gobierno de la Generalitat. Esta actuación comportaría una extralimitación temporal en el ejercicio de sus competencias en materia de patrimonio histórico y cultural, que no tenía transferidas cuando se efectuó la compra de los bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza, en 1983. En segundo lugar, supondría una extralimitación territorial al extender la capacidad de retracto a bienes, como los adquiridos en 1992, que no quedaron incluidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón al haber salido de su territorio con anterioridad a la aprobación de su Estatuto. En tercer lugar, se habría producido una extralimitación material en el ejercicio de su competencia puesto que, de acuerdo con la legislación vigente (art. 28 LPHE), el retracto de bienes histórico-artísticos no puede ser utilizado entre Comunidades Autónomas respecto de bienes adquiridos a instituciones eclesiásticas. Finalmente, la Letrada de la Generalitat de Cataluña señala que la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de protección del patrimonio histórico se ejerce sobre una realidad material resultado de las decisiones adoptadas a lo largo del tiempo por las administraciones respecto de determinados bienes que no queda alterada por la constitución de las Comunidades autónomas, de tal modo que la ubicación del bien, y no su procedencia en origen, es el criterio para determinar a qué Administración autonómica corresponde la competencia en materia de protección artística y cultural.

Por su parte, el Letrado de la Comunidad Autónoma de Aragón sostiene que el conflicto planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña carece de relevancia constitucional ya que versa sobre cuestiones fácticas y de legalidad ordinaria relativas al ejercicio del derecho de retracto que deben ser resueltas por los Tribunales ordinarios, señalando que la Generalitat ha recurrido también en la vía contencioso-administrativa las Órdenes impugnadas en el presente conflicto. En consecuencia, dado que la controversia

planteada en este proceso no discute las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón, sino el concreto ejercicio de las mismas, propone que el Tribunal declare su falta de jurisdicción (art. 4.2 LOTC). En todo caso, la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que el ejercicio del derecho de retracto sobre los bienes objeto de litigio, que a su juicio sí constituyen bienes de interés cultural, forma parte de las competencias de ejecución en materia de patrimonio histórico asumidas por la Comunidad Autónoma [art. 36.1 g) EAAr], que después de la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, ostenta con carácter exclusivo (art. 35.1.33 EAAr), y por ello interesa subsidiariamente que se declare a dicha Comunidad titular de la competencia controvertida.

2. La resolución de este conflicto debe partir de la consideración de la jurisdicción del Tribunal Constitucional para resolverlo (art. 4.2 LOTC), pues la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón ha alegado la falta de dicha jurisdicción argumentando al efecto la carencia de relevancia constitucional de la controversia planteada por la Generalitat de Cataluña, que a su juicio versa sobre cuestiones fácticas y de legalidad ordinaria relativas al ejercicio del derecho de retracto. De ahí que aquella representación solicite del Tribunal un pronunciamiento que así lo declare.

Es muy cierto que, como señala el Gobierno de Aragón, en el presente caso subyace un conflicto de legalidad ordinaria que se refiere, en primer lugar, a la naturaleza de los bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza que fueron adquiridos por la Generalitat. Así, la Diputación General de Aragón defiende que los bienes adquiridos por la Generalitat de Cataluña son bienes de interés público, ya que la declaración del Monasterio de Sigüenza como Monumento nacional abarca no sólo al inmueble sino a todas sus partes integrantes. Del mismo modo, la Diputación General de Aragón considera que la enajenación de estos bienes muebles no se ha realizado de acuerdo con lo establecido en el art. 38.1 LPHE, ya que la comunidad de religiosas de Sigüenza no la notificó ni a la Administración del Estado ni a la Diputación de Aragón a fin de que pudieran ejercer el derecho de tanteo, ni fue tampoco publicada en el Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña. Y de lo anterior concluye que, siendo los bienes parte integrante del Monasterio de Sigüenza, el ejercicio del derecho de retracto corresponde a la Diputación General de Aragón. Frente a lo anterior la Generalitat opone que la declaración del Monasterio de Sigüenza como bien de interés cultural se refería únicamente a diversas partes de la edificación y no aludía a otros elementos, por lo que los bienes enajenados no son bienes de interés cultural, sin que resulte necesario que la

Diputación General de Aragón pueda ejercer el retracto previsto en la LPHE. Por lo demás, la Generalitat recuerda que los bienes en cuestión se encontraban en Cataluña desde antes del año 1970 depositados en museos y que su adquisición por la Generalitat se hizo a instancias de las religiosas de la Orden de San Juan de Jerusalén.

Del mismo modo, el presente asunto contiene una controversia sobre la naturaleza del derecho de retracto en tanto que instrumento reconocido a la Administración Pública para la protección del patrimonio cultural y sobre los límites a su ejercicio.

En efecto, la Generalitat de Cataluña impugna las referidas Órdenes del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón recurriendo a diversos argumentos, algunos sin duda de mera legalidad o basados en apreciaciones fácticas. En primer lugar, se niega a los bienes objeto de litigio la condición de Bienes de Interés Cultural, de acuerdo con la legislación anterior (Real Orden de 28 de marzo de 1923, que declaró Monumento Nacional el Real Monasterio de Sigüenza) y vigente (art. 26 y Disposición adicional Primera LPHE). En segundo lugar, y derivado de lo anterior, se rechaza que tales bienes puedan ser objeto del derecho de retracto por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón por no concurrir los presupuestos objetivos exigidos por la legislación en materia de patrimonio histórico (art. 38.4 LPHE y art. 40 Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español). Y en tercer lugar, se señala la imposibilidad de retracto de bienes histórico-artísticos entre Comunidades Autónomas sobre bienes adquiridos a instituciones eclesiásticas (art. 28 y Disposición Transitoria quinta PHE).

Todas estas cuestiones deben excluirse del objeto del conflicto constitucional, dado su carácter fáctico o de legalidad ordinaria, pues ciertamente atienden a la calificación de los bienes y a eventuales vicios de legalidad en el proceso de enajenación. La verificación de dichos requisitos corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios, a los que ya ha acudido la entidad promotora del conflicto.

3. Ahora bien, en el escrito de demanda se puntualiza que la petición formulada al Tribunal no es la determinación de la titularidad de dichos bienes sino la declaración de que la potestad administrativa de tutela sobre patrimonio histórico corresponde a la Generalitat, como efectivamente se hace en el *petitum* de la demanda (“en mérito de todo lo expuesto, previo los trámites legales oportunos, dicte Sentencia por la que declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat de Cataluña y la consiguiente nulidad de las referidas Órdenes”). Desde este punto de vista, procede considerar si el presente asunto que enjuiciamos plantea un conflicto competencial que merezca de nuestra consideración.

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

En coherencia con esta doctrina, el objeto y los límites del conflicto positivo de competencia se han interpretado con un criterio amplio, comprensivo no sólo de los supuestos que cabría calificar como normales, en los que el ente que plantea el conflicto ejerce una verdadera vindicatio potestatis por considerarse despojado de una competencia que le corresponde, sino también de aquellos otros supuestos en los que no se reivindica stricto sensu una competencia como propia, sino que se pretende la anulación del acto o disposición objeto del conflicto porque no ha respetado el orden de competencias establecido, en menoscabo de las que corresponden al ente que promueve el conflicto (ATC 886/1988, de 5 de julio, FJ 1).

No obstante, hemos advertido que no cualquier pretensión que afecte a la titularidad o al ejercicio de una competencia puede incluirse, sin más, en el proceso relativo a los conflictos constitucionales de competencia, ya que para ello se requiere, entre otras condiciones, que la controversia afecte a la definición o delimitación de los títulos competenciales en litigio y, más exactamente, a la delimitación de los títulos contenida en la Constitución, los Estatutos de Autonomía o las Leyes del bloque de la constitucionalidad que delimitan las competencias estatales y autonómicas (STC 243/1994, FJ 2).

Más recientemente, la STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 3, tras realizar la síntesis de nuestra jurisprudencia, ha señalado que “el conflicto positivo de competencia es un proceso configurado no sólo al servicio de la reivindicación competencial y, consiguientemente, de la declaración de la titularidad de la competencia ejercitada y manifestada en el acto o disposición objeto de la controversia, sino que también posibilita la defensa de las

competencias propias frente a aquellos actos y disposiciones de otros entes que menoscaban o interfieren el legítimo ejercicio de dichas competencias, entendiendo por tal tanto lo que atañe a la titularidad de las mismas como lo que afecta o incide en su legítimo y pacífico ejercicio. Dicho de otro modo, existirá el vicio de incompetencia que constituye el objeto propio del conflicto positivo de competencia bien si la parte actora reclama para sí la competencia ejercida por otro o bien si, en su caso, discrepa de la forma en que el titular de una competencia la ha ejercido, extralimitándose y lesionando, perturbando o desconociendo al ejercitarla el ámbito de atribuciones constitucionales de quien plantea el conflicto”.

La demanda tiene cuidado de especificar que en el conflicto se plantea únicamente que corresponde a la Generalitat la competencia para proteger los bienes controvertidos y que Aragón ha excedido los límites de sus competencias en materia de patrimonio histórico y cultural [art. 36.1 g) EAAr, posteriormente art. 35.1.33 EAAr], con invasión de sus propias competencias en esa materia, asumidas en el Estatuto de Autonomía (arts. 9.5 y 9.6 EAC).

4. Delimitado el enfoque constitucional de la demanda que rige el asunto y expuesta nuestra jurisprudencia sobre el concepto de conflicto positivo de competencia, procede aplicar nuestra doctrina al presente caso, lo que nos lleva a rechazar la pretendida falta de jurisdicción opuesta por la representación del Gobierno de Aragón, dado que el conflicto promovido por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña sí plantea una controversia competencial.

En efecto, contrariamente a lo alegado por la representación del Gobierno aragonés, la parte promotora del conflicto discute en su demanda las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de patrimonio histórico y cultural [art. 36.1 g) EAAr, posteriormente art. 35.1.33 EAAr] pues denuncia que su titular las ha ejercido extralimitadamente con invasión de sus propias competencias en esta materia, asumidas en el Estatuto de Autonomía (arts. 9.5 y 9.6). A juicio de la entidad demandante, el exceso de los límites competenciales se habría producido al pretender ejercitar el Gobierno de Aragón, mediante las citadas Órdenes del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón, el derecho de retracto sobre unos bienes eclesiásticos procedentes del Monasterio de Sigüenza que fueron adquiridos en 1983 y 1992 por la Generalitat de Cataluña, y en los que no concurrían los requisitos legales y fácticos que permiten ejercer tal derecho. En el escrito de demanda se puntualiza que la petición formulada a este Tribunal no es la determinación de la titularidad de dichos bienes, sino la declaración de que la potestad administrativa de tutela sobre patrimonio histórico corresponde a la Generalitat en virtud de su Estatuto, como

efectivamente se hace en el petitum de la demanda, en el que se solicita la consiguiente nulidad de las Órdenes impugnadas por estimar que vulneran el orden competencial.

Dichas Órdenes deben considerarse “disposiciones” emanadas de la autoridad de otra Comunidad (art. 63.1 LOTC en relación con los arts. 61.2 y 62 LOTC) impugnables en vía de conflicto constitucional pues según una consolidada jurisprudencia “lo importante a estos efectos no es tanto la naturaleza o la forma del acto como la real existencia de una controversia o disputa ante un evidente ejercicio de competencias supuestamente lesivo del orden constitucional” (por todas, STC 101/1995, de 20 de junio, FJ 6). Y ello porque lo esencial para utilizar la vía del conflicto positivo de competencia “no es la naturaleza del acto que se discuta en el mismo, sino (...) la afirmación por un ente de poseer una competencia (...) frente a otro ente al que se le niega poseerla” (SSTC 143/1985, de 24 de octubre, FJ 3; 137/1989, de 20 de junio, FJ 2).

Por otra parte, también hemos declarado que la existencia o inexistencia de la supuesta vulneración del orden de competencias “no se halla subordinada a la eficacia real del acto que la ocasione, sino a la conexión necesaria entre el acto y el ejercicio de una competencia, cuya titularidad reclama para sí el promotor del proceso constitucional” (STC 137/1989, de 20 de julio, FJ 2). En este sentido, las Órdenes impugnadas por las que se acuerda ejercitar el derecho de retracto legal sobre los mencionados bienes constituyen efectivamente un ejercicio de la competencia de ejecución en materia de patrimonio histórico asumida por la Comunidad Autónoma de Aragón [art. 36.1 g) EAAr, posteriormente art. 35.1.33 EAAr], tal como admite el Letrado de dicha Comunidad en sus alegaciones. Ello es así porque la decisión de ejercitar tal derecho es un acto formal de la Comunidad Autónoma, que realiza como tal de conformidad con el art. 38 LPHE y los arts. 40, 41 y 42 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, según reza el Fundamento Jurídico Segundo de la Orden de 8 de agosto de 1997. Los preceptos citados contemplan la posibilidad de retracto de determinados bienes culturales por parte de “los demás organismos competentes para la ejecución de esta Ley” (art. 38.4 LPHE), entre los que figuran aquellos que “en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del Patrimonio Histórico” (art. 6.a) LPHE), en este caso el Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón. La Generalitat de Cataluña también entiende que mediante las Órdenes impugnadas el Gobierno de Aragón habría ejercido las potestades inherentes a la tutela administrativa sobre el patrimonio artístico, si bien fuera de los límites competenciales y legales fijados en el bloque de la constitucionalidad.

Por las razones que se acaban de exponer, debemos también rechazar que la compraventa de los controvertidos bienes por parte de la Generalitat no supusiera actuación

de potestad alguna, como sostiene la representación del Gobierno de Aragón. De la misma forma que el ejercicio del derecho de retracto sobre aquellos bienes constituye un ejercicio de la competencia de ejecución en materia de patrimonio histórico por parte del Gobierno de Aragón, su previa adquisición por parte de la Generalitat se realizó, como sostiene su escrito de requerimiento de 16 de abril de 1998, en ejercicio de las competencias en materia de patrimonio cultural y de museos asumidas estatutariamente (arts. 9.5 y 9.6 EAC), y en cumplimiento de lo dispuesto en la legislación sobre patrimonio histórico (arts. 6 y 8 LPHE; art. 40.3 del Real Decreto 111/1986).

El conflicto promovido por la Generalitat de Cataluña se plantea precisamente por entender que con la decisión de ejercitar ese derecho de retracto legal, la Comunidad Autónoma de Aragón se habría extralimitado en el ejercicio de sus competencias sobre patrimonio histórico y cultural, menoscabando las que le corresponden al Gobierno de la Generalitat. La pretensión de incompetencia se funda pues en un ejercicio de las competencias por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón que condicionaría el ejercicio de las que corresponden a la Generalitat de Cataluña de forma contraria al orden competencial establecido en el bloque de la constitucionalidad, y por ello revelaría un entendimiento del alcance de las competencias implícitas opuesto a ese sistema de distribución de competencias (STC 243/1993, FJ 2). La Generalitat de Cataluña interesa de este Tribunal que declare que la competencia controvertida corresponde a la Generalitat.

De todo lo anterior, debemos concluir que, en el presente caso, la pretensión competencial de la actora tiene indudable relieve constitucional y de ahí que el conflicto positivo de competencia promovido por la Generalitat de Cataluña encaja en las previsiones de la LOTC (arts. 59, 61 y 63.1), sin que pueda ser atendida la objeción procesal opuesta por la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón.

5. Descartado el óbice procesal planteado, procede resolver el conflicto positivo de competencias que nos ha sido planteado. Para hacerlo debemos examinar el sistema constitucional de distribución de competencias en materia de patrimonio histórico, pues como señalamos en la temprana Sentencia 143/1985, de 24 de octubre, FJ 6, y en otras muchas posteriores, “el conflicto positivo de competencias es un proceso constitucional singular y específico del que debe conocer este Tribunal en exclusiva, para dirimir la titularidad de las competencias que dos entes pretenden poseer uno frente a otro”.

Nuestro estudio, pues, ha de partir de la consideración del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de patrimonio histórico, incluso el vigente en este

momento, pues "la normativa estatal a tener en cuenta como elemento de referencia para el enjuiciamiento de las normas autonómicas en procesos constitucionales en los que se controla la eventual existencia de excesos competenciales ha de ser la vigente en el momento de adoptarse la decisión por parte de este Tribunal sobre la regularidad constitucional de los preceptos recurridos (SSTC 28/1997, de 13 de febrero, FJ 2; 170/1989, de 19 de octubre, FJ 3, y todas las reseñadas en esta última resolución). Resulta por ello evidente que ha de servir de marco de enjuiciamiento en este proceso el *ius superveniens* representado por la legislación básica del Estado vigente en este momento" (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9).

La Constitución Española, además de imponer a los poderes públicos la obligación de conservar y promover "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" (art. 46 CE), estableció el régimen de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico y cultural. Según éste el Estado, tiene competencia exclusiva sobre: a) la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación"; b) los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1º.28 CE). El núcleo de competencias en materia de patrimonio histórico y cultural corresponde, por consiguiente, a las Comunidades Autónomas (art. 148.1.16 CE).

En la STC 17/1991, de 31 de enero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, deducidos por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Cataluña, la Junta de Galicia, el Gobierno Vasco y el Parlamento de Cataluña, nos referimos a este régimen. Allí, en fundamentos que ahora resumimos, dijimos que los distintos Estatutos de Autonomía de las Comunidades recurrentes asumen competencias exclusivas en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental y arqueológico y en archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal, y destacamos que esa atribución de competencia en la materia "se extiende a todo el patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, puesto que sólo se atribuye expresamente al Estado en cuanto a la defensa contra la exportación y la expoliación o a los museos, bibliotecas, y archivos de su titularidad (art. 149.1.28). Lo anterior no ha de implicar, sin embargo, 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.)" (FJ 3).

De acuerdo con este esquema desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 la Generalitat de Cataluña asumió la competencia exclusiva en materia de cultura (art. 9.4), patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico (art. 9.5) y en materia de archivos, bibliotecas, museos y otros centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal (art. 9.6).

Este marco normativo ha sido refrendado por el art. 127.1 del vigente Estatuto de 2006 (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña), el cual añade que, “en todo caso”, esta competencia comprende “el patrimonio cultural”, que, a su vez, incluye “en todo caso: Primero. La regulación y la ejecución de medidas destinadas a garantizar el enriquecimiento y la difusión del patrimonio cultural de Cataluña y a facilitar su acceso. Segundo. La inspección, inventario y restauración del patrimonio arquitectónico, arqueológico, científico, técnico, histórico, artístico, etnológico y cultural en general. Tercero. El establecimiento del régimen jurídico de las actuaciones sobre bienes muebles e inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Cataluña y la determinación del régimen jurídico de los bienes inmuebles, así como la declaración y la gestión de estos bienes con la excepción de aquéllos que sean de la titularidad del Estado. Cuarto. La protección del patrimonio cultural de Cataluña, que incluye la conservación, la reparación, el régimen de vigilancia y el control de los bienes, sin perjuicio de la competencia estatal para la defensa de los bienes integrantes de este patrimonio contra la exportación y la expoliación”.

Por lo que se refiere a la competencia en materia de cultura asumida por la Comunidad Autónoma de Aragón, debemos indicar que en el artículo 36 de la redacción original de su Estatuto (LO 8/1982, de 10 de agosto) la Comunidad Autónoma de Aragón asume, en el marco de la legislación básica del Estado, la función de ejecución y desarrollo legislativo en materia de: patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico de interés para la Comunidad Autónoma” [art. 36.1.g)]. La reforma estatutaria efectuada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, no alteró esta caracterización de la competencia estatutaria en la materia (art. 36.Uno.3). Sí lo hizo, en cambio, la reforma operada por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, que incorporó el art. 35.1.33 EAAR que atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre “patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad Autónoma”.

Finalmente, la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, establece en su artículo 71.45 que corresponde a la Comunidad

Autónoma la competencia exclusiva en la materia “patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico, científico y cualquier otro de interés para la Comunidad Autónoma, en especial las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón”. Su art. 22, por otra parte, recoge entre los principios rectores de las políticas públicas, el principio de patrimonio cultural, según el cual “1. Los poderes públicos aragoneses promoverán la conservación, conocimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de Aragón, su recuperación y enriquecimiento. 2. En particular, los poderes públicos aragoneses desarrollarán las actuaciones necesarias para hacer realidad el regreso a Aragón de todos los bienes integrantes de su patrimonio cultural, histórico y artístico que se encuentran fuera de su territorio”.

En ejercicio de la señalada competencia exclusiva, las Comunidades Autónomas han aprobado leyes sobre el patrimonio cultural. Así, la Ley 9/1993 del patrimonio cultural catalán (DOGC de 11 de octubre) y la Ley 3/1999 del patrimonio cultural aragonés (BOA de 29 de marzo), junto a las que debe mencionarse la Ley 16/1985, del Patrimonio histórico español (BOE de 29 de junio).

6. En el presente caso, por tanto, nos hallamos ante dos Comunidades Autónomas que poseen competencia exclusiva en materia de protección de patrimonio histórico y cultural. Ambas Comunidades ejercen dicha competencia respecto de unos determinados bienes procedentes del Monasterio de Sigüenza que habían sido trasladados a Cataluña por su propietaria (Orden de San Juan de Jerusalén), de tal modo que, mientras que el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, estando éstos ya en su territorio procedió en 1983 y 1992 a su adquisición, y ha actuado desde entonces a favor de su protección; el Gobierno de Aragón ejerció respecto de ellos el derecho de retracto como un modo para procurar el retorno de los mismos a su territorio. Por tanto aquí el elemento determinante del presente conflicto positivo de competencia radica en que cada parte actúa con la legitimidad constitucional que les confiere la norma estatutaria propia a tenor de los títulos competenciales que cada una de ellas tiene atribuidos. Así, mientras el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ha actuado respecto de unos bienes que estaban ya en su territorio procediendo a su adquisición y actuando a favor de su protección *ex art. 127 EAC*, el Gobierno de Aragón ejerció respecto de ellos el derecho de retracto como un modo para procurar el retorno de los mismos a su territorio. Así lo hizo en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre “patrimonio cultural, histórico, artístico,

monumental, arqueológico, arquitectónico, científico y cualquier otro de interés para la Comunidad Autónoma”, que comporta la adopción de “las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón” (arts. 71.45 y 22.2 EAAr).

Ante la confluencia material que surge de la aplicación de ambas normas, puesto que las mismas suponen la actuación sobre idénticos bienes integrantes del patrimonio histórico, la Generalitat de Cataluña sostiene que las competencias de Aragón carecen de virtualidad en razón de la extraterritorialidad de su ejercicio, es decir, por proyectarse en unos límites físicos que no forman parte de su territorio.

En reiteradas ocasiones nos hemos referido al principio según el cual el territorio es elemento delimitador de los poderes públicos territoriales en el ejercicio de las competencias que les corresponden y, más en concreto, es elemento delimitador de las competencias de las Comunidades Autónomas en su relación con las demás Comunidades y con el Estado (con cita de las SSTC 44/1984, de 27 de marzo; 180/1992, de 16 de noviembre; 118/1996, de 27 de junio; 132/1996, de 22 de julio), pues hemos indicado también que este principio no puede ser interpretado “en unos términos que impidan a las instancias autonómicas, en el ejercicio de sus propias competencias, adoptar decisiones cuyas consecuencias puedan proyectarse sobre otros lugares del territorio nacional [SSTC 37/1981, de 16 de noviembre, FJ 1; 150/1990, de 4 de octubre, FJ 5; y 126/2002, de 23 de mayo, FJ 9 a); 168/2004, de 6 de octubre, FJ 4].

7. Tal sería el caso del ejercicio por la Diputación General de Aragón del derecho de retracto como expresión de “las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón (art. 71.45 EAAr).

En el asunto que dio lugar a la STC 17/1991, ya citada, las entidades demandantes cuestionaban que la LPHE reconociera estos derechos de tanteo y retracto, alegando, entre otros extremos, que de este modo se concede a la Administración del Estado una preferencia respecto de las Comunidades Autónomas para el ejercicio efectivo de aquéllos.

Para el Tribunal, es claro que la competencia para ejercer los derechos de tanteo y retracto en los casos de expoliación de bienes muebles integrantes del patrimonio histórico español (art. 33 LPHE) así como en los casos en los que “se trate de adquirir bienes muebles para un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal” pertenece al Estado (art. 149.1.28

CE). Por lo demás, el Tribunal recordó que “los derechos de tanteo y retracto pueden ser ejercidos en idénticos términos por los demás organismos competentes para la ejecución de esta Ley (los de cada Comunidad Autónoma según el art. 6)”, según lo establecido en el art. 38.4 LPHE, por lo que no pueden entenderse establecidos única o preferentemente a favor del Estado (STC 17/1991 FJ 18).

La posible instauración de los derechos de tanteo y retracto a favor de las Administraciones autonómicas en el marco de una materia sobre la que ejercen competencia exclusiva ha sido refrendada en diversas ocasiones por este Tribunal que ha establecido que nada impide que los derechos de tanteo y retracto “puedan constituirse en favor de las Administraciones públicas para servir finalidades públicas con adecuado respaldo constitucional, siendo en tal caso regulados por la correspondiente legislación administrativa, e insertándose en las competencias de titularidad autonómica cuando las Comunidades Autónomas hayan asumido en sus Estatutos competencias normativas sobre la materia en que dichos derechos reales se incardinan” (SSTC 170/1989 y 102/1995). Así, en materia de medio ambiente con finalidad protectora de determinados espacios naturales (SSTC 156/1995 y 170/1989) o en materia de urbanismo y vivienda como un mecanismo o técnica jurídica establecida con la finalidad de combatir el fenómeno de la especulación del suelo.

Ahora bien, la función que cumple el retracto en la legislación del patrimonio histórico es garantizar la protección de los bienes de esta naturaleza desde el entendimiento de que en determinadas ocasiones esta protección se va a realizar mejor en manos de la Administración. He aquí la finalidad de la atribución a las Comunidades Autónomas de la facultad de retracto; facultad que, de darse las circunstancias que precisaran de la actuación de preservación y protección del patrimonio, podrán, sin duda, ejercitarla frente a los particulares y frente a otras Administraciones públicas.

8. Resulta pues evidente que una de las políticas a emprender por los poderes públicos aragoneses es el procurar “el regreso a Aragón de todos los bienes integrantes de su patrimonio cultural, histórico y artístico que se encuentran fuera de su territorio” como expresamente establecen los artículos 22.2 (donde se enuncia como un principio rector de la política de patrimonio cultural de la Comunidad de Aragón) y 71.45 EEAR (donde la recuperación “del patrimonio aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón” se menciona como expresión de la materia <Patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico, científico y cualquier otro de interés para la Comunidad Autónoma las políticas necesarias encaminadas a recuperar el patrimonio

aragonés que se encuentre ubicado fuera del territorio de Aragón>, competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón). Es claro igualmente que, en el desempeño de tales políticas de recuperación de bienes, el Gobierno autonómico podría recurrir al ejercicio de potestades públicas como el retracto u otras que pudieran servir al fin de recuperación del patrimonio.

Ahora bien, el ejercicio de las potestades públicas ha de hacerse, en todo caso, en términos conformes con el orden competencial y atendiendo los contornos posibles de las mismas. En relación al primero de estos aspectos debemos recordar que en el presente caso el recurso al derecho de retracto como instrumento de la política de recuperación del patrimonio cultural ubicado fuera del territorio de Aragón – que se realiza en ejercicio de la competencia exclusiva sobre patrimonio histórico y cultural - choca con la competencia autonómica catalana en materia de preservación del Patrimonio que ha de entenderse que se extiende a aquel que está en su territorio, independientemente de su origen (art. 127 EAC).

Presentándose, como se ha expuesto, el conflicto, y descartada su solución por la vía de los instrumentos de cooperación entre Comunidades Autónomas, este Tribunal no puede por más que dirimir, en el caso concreto, qué competencia ha de prevalecer y en razón de qué causa.

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

patrimonio histórico y artístico de España, y resulta constitucionalmente congruente desde esta perspectiva, toda vez que los bienes sobre los que versa la controversia están en adecuadas condiciones de conservación en Cataluña, que los mismos permanezcan en la Comunidad Autónoma en la que se encuentran.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española,

Ha decidido

Estimar el conflicto positivo de competencia núm. 2799-1998 planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, en relación con el ejercicio del derecho de retracto que se inició mediante la Orden del Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón de 8 de agosto de 1997 y que posteriormente se concretó mediante la Orden del mismo Consejero de 10 de febrero de 1998, por la que se ejerce el derecho de retracto respecto de los bienes que se relacionan en el Anexo de esta última procedentes del Monasterio de Sigüenza y adquiridos por la Generalitat de Cataluña, y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de ambas disposiciones.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de enero de dos mil doce.