

**X CONGRESO ITALO-ESPAÑOL DE PROFESORES
DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
LAS CIUDADES METROPOLITANAS/
LOS BIENES CULTURALES
(Bolonia-Florenca, 14-16 octubre 1993)**

Por

JUAN MANUEL ALEGRE AVILA
Seminario de Derecho Administrativo
Universidad de Cantabria

I. En 1984, durante los días 24 a 27 de mayo, tuvo lugar en Granada el «IX Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo», dedicado al tema de la provincia, fruto del cual fue el volumen *La Provincia*, editado en 1985, con presentación de Fernando GARRIDO FALLA, por el Departamento de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada. De entonces acá los Encuentros de Derecho Administrativo España-Italia habían sufrido una prolongada interrupción, a que han puesto término felizmente los habidos durante los días 14 a 16 de octubre de 1993 en dos ciudades italianas, Bolonia y Florenca, y dedicados, respectivamente, a las ciudades metropolitanas y a los bienes culturales. La iniciativa, surgida de la Asociación de Profesores italo-españoles de Derecho Administrativo, ha sido coordinada, en su Sección española, por el Prof. Dr. Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, reelegido en Bolonia Presidente de aquella Sección y encargado de la organización en España del próximo Congreso italo-español de Profesores de Derecho Administrativo. Así, pues, en primer lugar, cabe congratularse de la recuperación de una tradición que ha rendido importantes logros a las doctrinas administrativistas italiana y española, y que se inserta en la mejor tradición europea, cual ocurre con los periódicos encuentros de la Asociación alemana de Derecho Público.

Particular énfasis ha de ponerse en el hecho de que en esta ocasión, a diferencia de encuentros precedentes, el Congreso no ha sido monográficamente dedicado a un tema, antes bien, aprovechando la circunstancia de su celebración en dos localidades, Bolonia y Florenca, se ha estimado oportuno el estudio de dos temas de rabiosa actualidad, a saber, las estructuras metropolitanas como nivel administrativo de organización y prestación de aquellos servicios públicos cuyas exigencias trascienden del orden estrictamente municipal, con superación de la óptica meramente urbanística o de ordenación del territorio, y, en segundo lugar, la circulación de los (por utilizar una terminología cara a la legislación y la doctrina italianas, y con amplio predicamento en textos internacionales) bienes cultura-

les en el espacio comunitario europeo, a raíz de la instauración de la Unión Europea.

II. El encuentro en Bolonia, centrado, como digo, en el tema de las ciudades metropolitanas, ha sido organizado por la *Università degli Studi di Bologna*, habiendo contado con un amplio y generoso patrocinio, pues no en balde la *Giunta Regionale Emilia-Romagna*, el *Consiglio Regionale Emilia-Romagna*, la *Provincia di Bologna* y el *Comune di Bologna* han prestado su infraestructura material y financiera a efectos del más adecuado desarrollo de los trabajos. Las sesiones tuvieron lugar durante los días 14 y 15 de octubre, en el marco del *Palazzo Malvezzi-Sala del Consiglio Provinciale*, del *Palazzo d'Accursio* y de la *Facoltà di Giurisprudenza-Sala delle Armi*. En concreto, y durante la mañana del día 14, con presidencia de Sebastián MARTÍN-RETORTILLO y de Fabio ROVERSI-MONACO, Rector de la Universidad de Bolonia, y previo saludo del Alcalde de Bolonia, Walter VITALI, y apertura de los trabajos, a cargo de Lorenzo ACQUARONE, los Profesores Elio CASETTA y Ramón MARTÍN MATEO disertaron sobre la experiencia de los gobiernos metropolitanos, respectivamente, en Italia y en España. En el caso italiano, el hilo conductor de la exposición de CASETTA estuvo representado por la Ley de 8 de junio de 1990, número 142, que ha venido a definir una nueva configuración del sistema municipal y provincial, y que en el caso de las áreas metropolitanas ha creado, en lugar de la provincia, la ciudad metropolitana, delimitada por la región, y a la que corresponde la ordenación de las circunscripciones municipales, así como, dentro de un elenco de materias indicadas por la propia Ley, una serie de funciones que han de ser atribuidas por ley regional. La Ley 142 es una ley de principios, que, en el cuadro orgánico de los entes territoriales, conceptúa a la ciudad metropolitana como exponente de los intereses de los residentes en el ámbito metropolitano, ámbito que en cuanto tal no viene definido en la propia Ley, sino meramente individualizado por referencia a las zonas comprendidas en los Municipios de Milán, Turín, Venecia, Génova, Bolonia, Florencia, Roma, Bari, Nápoles y (dentro del respeto al ordenamiento peculiar de Cerdeña) Cagliari. Territorios sobre los que, en consecuencia, y con sujeción a los criterios establecidos en la Ley 142, podrán constituirse las correspondientes ciudades metropolitanas.

La ponencia española corrió a cargo del Profesor MARTÍN MATEO, quien, luego de una sintética referencia a la administración de los grandes conjuntos urbanos, en cuanto exigencia organizatoria de las supracomunidades urbanas que engloban elevados contingentes poblacionales, y de una particular referencia al caso del Gran Londres, procedió a describir los antecedentes de la Administración metropolitana en España, cuyos orígenes se sitúan, en un rasgo común a la experiencia más generalizada, en la perspectiva anexionista proporcionada por la política del ensanche urbanístico acaecida en el último tercio del siglo XIX en las grandes ciudades españolas, como Barcelona, Madrid y Bilbao. Importa destacar que, con la excepción de Barcelona, la institucionalización administrativa de las áreas me-

tropolitanas españolas no estuvo presidida por la creación de organizaciones dotadas del carácter de entidades locales, sino por la inserción de aquéllas en el seno de la Administración del Estado, con posterioridad ligadas al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, en virtud de su concepción como organismos autónomos (caso de la Corporación Administrativa del Gran Valencia, así como de la COPLACO, la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid).

A partir de 1978 la formalización jurídica de las áreas metropolitanas pivota, naturalmente, sobre las determinaciones constitucionales y estatutarias en la materia. A este propósito, constata el Profesor MARTÍN MATEO cómo la comprensión de las áreas metropolitanas en cuanto agrupación de municipios que late en el texto constitucional no debe conducir inexcusablemente a la estructuración de aquéllas a partir de la fórmula municipal, resultando en todo caso incompatibles con los dictados de la Constitución que los intereses metropolitanos sean gestionados por organismos autónomos, aun vinculados a las Comunidades Autónomas. Por otro lado, las pocas referencias estatutarias al fenómeno metropolitano (Cataluña, Murcia, Valencia, Asturias) no permiten dibujar un diseño acabado de aquél, que, en consecuencia, resulta deferido a su posterior concreción legal.

En este sentido, los primeros reajustes postconstitucionales estuvieron presididos, tanto en el caso de Barcelona como en el de Madrid, por la preocupación de democratizar las estructuras metropolitanas y adecuarlas a los postulados de la autonomía municipal, intenciones especialmente visibles en el caso de Madrid, dada la escasa representatividad de los órganos de gobierno de COPLACO. En el supuesto de Bilbao, una Ley del Parlamento Vasco de 1980 declaró extinguida la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, cuyas funciones urbanísticas son atribuidas a los Ayuntamientos del Area, encomendándose el resto de sus competencias al Gobierno Vasco.

La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 se erige en el quicio normativo de las áreas metropolitanas, al proceder a fijar en su artículo 43 las reglas de su instauración y funcionamiento. Unas reglas que, en lo sustancial, remiten a la competencia de las Comunidades Autónomas (la mayor parte de las cuales no aludió en sus respectivos Estatutos a este tipo de entidades locales) la concreción del régimen de las áreas metropolitanas.

Pues bien, sobre estas bases, las áreas metropolitanas resultan en nuestro Derecho caracterizadas como entidades locales, si bien no territoriales, de carácter facultativo, pero que, de existir, se imponen a los Municipios, igual que ocurre con las comarcas. Sus características, según la exposición de MARTÍN MATEO, serían las siguientes: *a)* contenido pluricompetencial; *b)* virtualidad armonizadora («la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras» singulariza, según la Ley de Bases de 1985, a este tipo de entidades); *c)* referencia a un espacio urbano pluricomunitario (las «grandes aglomeraciones urbanas», como base social y escala territorial de las áreas metropolitanas, en cuanto rasgo definidor de

las mismas); *d*) el sistema urbano (identificado en las «vinculaciones económicas y sociales» de los núcleos de población afectados). Su creación, como se ha dicho, compete a las Comunidades Autónomas, de suerte que es en las leyes regionales donde ha de localizarse el procedimiento de instauración de las mismas. En cuanto a su régimen jurídico, y sin perjuicio de la eventual existencia de una ley autonómica general sobre áreas metropolitanas, parece que el específico régimen jurídico de las constituidas se ajuste a lo dispuesto en las correspondientes leyes especiales, que habrán así de perfilar los diferentes extremos atinentes a aquel régimen, es decir, los municipios integrados, los órganos de gobierno y administración del área, el funcionamiento de la misma, su régimen económico, así como el conjunto de competencias y de potestades atribuidas.

La ponencia del Profesor MARTÍN MATEO concluyó con una referencia específica al área metropolitana de Valencia, al «Consell Metropolità de l'Horta», y a la reorganización de la Administración Metropolitana en Cataluña, abordada en la Ley catalana 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las Comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia.

III. La exposición de las líneas generales de los gobiernos metropolitanos en Italia y en España fue seguida (y tal constituyó el objeto de la última parte de la mañana del día 14 y de la tarde de ese mismo día) del análisis de los más caracterizados supuestos, en uno y en otro país, de áreas metropolitanas. A este propósito, tuvieron la oportunidad de incidir en la concreta problemática de las grandes conurbaciones los Profesores FRANCESCO MERLONI (Roma), ERMINIO FERRARI (Milán), Tomás Ramón FERNÁNDEZ (Madrid), Joaquín TORNOS MAS (Barcelona), José M.^a BAÑO LEÓN (Valencia), FRANCISCO LÓPEZ MENUDO (Sevilla), Ramón MARTÍN MATEO (Bilbao), Giandomenico FALCON (Venecia), Giuseppe MORBIDELLI (Florencia) y Luciano VANDELLI (Bolonía). Particular mención ha de hacerse del caso de Bolonia, tanto por el intento presente de constituir una ciudad metropolitana al amparo de la Ley 142, de 8 de junio de 1990, como por la personalidad de su expositor, el Profesor VANDELLI, profundo conocedor de la realidad local y, más en concreto, de la metropolitana (ahí están, para atestiguarlo, y a título de ejemplo, sus libros *Ordinamento delle autonomie locali. Commento alla legge 8 giugno 1990, n. 142*, Maggioli Editore, Rimini, 1990, y *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones* —traducción española a cargo de Pablo MENÉNDEZ GARCÍA y José SUAY RINCÓN de la obra publicada en 1990 por la «Società editrice Il Mulino», Bolonia—, MAP, Madrid, 1992 —un comentario a este libro, a cargo de Marcos GÓMEZ PUENTE, puede verse en «Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica», 256-257, 1992, 927 ss.—).

Aun cuando no sea el momento de describir con un mínimo detalle el contenido de cada uno de los supuestos analizados, sí interesa recalcar algo que es consustancial al fenómeno metropolitano, cual la enorme variedad de fórmulas organizativas y competenciales erigidas para ordenar

la realidad social, económica, territorial y política de las grandes conurbaciones, fórmulas en cada caso obedientes a las concretas exigencias de los espacios sobre que se instauran las áreas o ciudades metropolitanas. Tal es en síntesis la conclusión que cabe extraer de las diferentes exposiciones habidas en relación con los casos presentados a la consideración de los asistentes al Congreso de Bolonia.

IV. Por otra parte, y como es práctica habitual en este tipo de encuentros, a las ponencias sobre los gobiernos metropolitanos se presentaron distintas comunicaciones, a cargo de los siguientes autores:

- Laureano LÓPEZ RODÓ, «El problema de las ciudades metropolitanas en España».
- Alfonso PÉREZ MORENO, «Las áreas metropolitanas, entre la esperanza y la aporía».
- M.^a Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, «Las competencias de las Entidades metropolitanas en el Derecho español» (autora, por cierto, de la más acabada obra en nuestra bibliografía sobre las áreas metropolitanas: *Las áreas metropolitanas*, Prólogo de Manuel F. CLAVEIRO ARÉVALO, Cívitas-Instituto García Oviedo, Madrid, 1993).
- Antonio CARCELLER FERNÁNDEZ, «El Plan General Metropolitano de Barcelona».

V. La segunda parte del encuentro en Bolonia tuvo lugar durante la mañana del día 15 de octubre, y se desarrolló en la mítica Facultad de Jurisprudencia de la ciudad boloñesa, la misma donde comenzara, hace ya nueve siglos (como recordó uno de los copresidentes de la sesión, el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA; el otro fue el, no menos mítico entre los iusadministrativistas italianos y españoles, Profesor Massimo Severo GIANNINI), la recuperación del Derecho común. Por cierto que los organizadores de la sesión entregaron amablemente a los asistentes un ejemplar del libro elaborado para conmemorar el noveno centenario de la más antigua de las Universidades europeas: *L'Università nel mondo contemporaneo*, à cura di Nicola MATEUCCI, Bompiani, Milano, 1991 (en el núm. 118 de esta REVISTA, 1989, 469 ss., daba noticia el Profesor Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO de la Carta Magna de las Universidades Europeas, firmada en Bolonia el 18 de septiembre de 1988, con ocasión del citado noveno centenario).

Los trabajos desarrollados en este segundo día representaron la lógica continuación de los iniciados el día anterior, en la medida en que se centraron en la vertiente dinámica de las organizaciones metropolitanas, correlato necesario de la vertiente organizativa y competencial que ocupó la sesión del día 14, esto es, halló como punto de confluencia e hilo conductor el análisis y tratamiento de los dos elementos esenciales de que trae causa, sirviéndoles de fundamento y justificación, el fenómeno metropolitano: la planificación territorial (origen inexcusable de la fórmula metropolitana, cuyos orígenes se remontan a la ordenación urbanística de aque-

llos espacios que, no obstante exceder los límites municipales, presentan entre sí evidentes conexiones geográficas, condicionantes a su vez de sus vinculaciones sociales y económicas), y la prestación de servicios públicos (cuyas exigencias demandan la constitución de esquemas organizatorios adecuados que den cumplida satisfacción a las necesidades de amplios grupos de población, vinculados entre sí aunque, y éste es el sentido de la constitución de las áreas metropolitanas, englobados en ámbitos municipales diferenciados). Las ponencias, en esta sesión, corrieron a cargo de los Profesores Rafael GÓMEZ-FERRER MORANT, Giuseppe MORBIDELLI y Marco CAMMELLI, quienes describieron la evolución seguida en los dos países, España e Italia, de los diferentes instrumentos urbanísticos ensayados para lograr la ordenación y planificación territoriales de las conurbaciones urbanas o áreas metropolitanas, así como de las distintas técnicas de gestión de los servicios públicos que mejor se adecúan a la realidad del fenómeno metropolitano. Precisamente, en este sentido, el Profesor CAMMELLI se refirió al reciente libro del Profesor Francisco SOSA WAGNER en el que se aborda la citada problemática, *La gestión de los servicios públicos locales*, Prólogo de Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Cívitas, Madrid, 1992, y en cuyo Capítulo VI (169 ss.) se analiza la técnica consorcial como fórmula de prestación de los indicados servicios, una técnica que puede rendir adecuados frutos cuando opera sobre espacios metropolitanos, con superación, por consiguiente, de la estricta perspectiva municipal.

VI. La problemática de los bienes culturales ocupó el Encuentro ítalo-español en la ciudad de Florencia. La sesión tuvo lugar en el Auditorio del *Consiglio Regionale*, y, bajo la organización de la *Università degli Studi di Firenze*, contó, al igual que ocurrió en Bolonia, con un amplio patrocinio: la *Giunta Regionale Toscana*, el *Consiglio Regionale Toscana* y el *Comune di Firenze*, en efecto, contribuyeron material y financieramente al desarrollo de unos trabajos que alcanzaron un nivel de satisfactoriedad ampliamente reconocido. La apertura de aquéllos correspondió a Paolo BLASI, y la presidencia a los Profesores Alberto ROMANO y Rafael ENTRENA CUESTA.

Tres ponentes fueron los encargados de exponer los aspectos más destacados de las correspondientes disciplinas nacionales en materia de bienes culturales, con particular referencia a las implicaciones derivadas de la Unión Europea y la circulación de los bienes históricos en el espacio comunitario europeo: los Profesores Luis MARTÍN REBOLLO, Vincenzo CERULLI IRELLI y Mario CHITI.

La ponencia del Profesor MARTÍN REBOLLO (cuyo texto, extenso y documentado, fue proporcionado a los asistentes, y que espera ver próximamente la luz en la colección «Cuadernos de Estudios Europeos» de Editorial Cívitas) analizó pormenorizadamente las consecuencias que para el Derecho español de los bienes históricos (constituido fundamentalmente por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, así como por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de aquélla; Real Decreto, por cierto, recientemente modificado por el Real

Decreto 64/1994, de 21 de enero) se derivan de las prescripciones comunitarias, integradas básicamente, por lo que aquí interesa, amén de por el texto del artículo 36 del Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, por el Reglamento (CEE) número 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales; la Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, y el Reglamento (CEE) número 752/93 de la Comisión, de 30 de marzo de 1993, relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) número 3911/92 del Consejo, relativo a la exportación de bienes culturales. Normas enderezadas a configurar un «sistema comunitario de protección de los bienes culturales de los Estados miembros», en expresión del Preámbulo de la Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993, y que, «sin prejuzgar la definición, por los Estados miembros, de los bienes que tienen rango de patrimonio nacional a tenor de lo dispuesto en el artículo 36 del Tratado» (Preámbulo del Reglamento 3911/92 del Consejo, de 9 de diciembre de 1992), dejarán sin duda sentir sus efectos sobre la concreta regulación interna de los bienes históricos, aquilatando así tanto la amplia y generosa definición que del Patrimonio Histórico Español ofrece el artículo 1.2 de la Ley 16/1985, como, muy especialmente, el riguroso régimen que la misma establece en relación con la exportación de los bienes integrantes de aquel Patrimonio.

El punto de partida de la normativa citada es el artículo 36 del Tratado CEE, a cuyo tenor las disposiciones de los artículos 30 a 34 (disposiciones que prohíben entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación y a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente) «no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de... *protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional*». No obstante, continúa el indicado precepto, «tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros».

La Directiva de 15 de marzo de 1993 y los Reglamentos de 9 de diciembre de 1992 y 30 de marzo de 1993, y la observación es de indudable interés a la hora de comprender el alcance y la finalidad de estas normas, no constituyen un desarrollo directo del artículo 36 del Tratado CEE (cuyos problemas interpretativos, amén de en la ponencia del Profesor MARTÍN REBOLLO, han sido analizados por Fernando LÓPEZ RAMÓN, *La movilidad del Patrimonio Histórico Español en la Comunidad Europea*, «Revista Española de Derecho Administrativo», 75, 1992, 359 ss., especialmente 371 ss.), esto es, no se erigen en interpretación del referido precepto efectuada por las instancias comunitarias, de la cual se desprenda un recorte o laminación de la competencia de los Estados miembros a fin de definir su «patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional» y, en consecuencia, de sus posibilidades de prohibir o restringir la salida del territorio nacional de los bienes integrantes de su (en terminología del legislador español) Patrimonio Histórico.

Antes bien, y como antes se dijo, sin prejuzgar la definición por los Estados miembros de los bienes que tienen rango de patrimonio nacional a tenor del artículo 36 del Tratado CEE, los dos Reglamentos y la Directiva mencionados integran el sistema europeo de protección de los bienes culturales. Un sistema cuyos resortes esenciales son los siguientes: *a)* la exportación de bienes culturales fuera del territorio aduanero de la Comunidad estará supeditada a la presentación de una autorización de exportación; *b)* el Reglamento 3911/92 define, a estos efectos, qué ha de entenderse por «bien cultural» en el sentido del mismo, mediante la inclusión en su Anexo de determinadas categorías o grupos de bienes, moduladas, en su caso, con una referencia a concretos valores en ecus; *c)* la exportación desde el territorio aduanero de la Comunidad de bienes con rango de patrimonio nacional que no constituyan bienes culturales en el sentido del Reglamento se supedita en todo caso a la legislación nacional del Estado miembro exportador; *d)* la instauración de un sistema de restauración de los bienes culturales (en el sentido y con el alcance definidos en la Directiva 93/7/CEE del Consejo, de 15 de marzo de 1993) que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro (a cuyo efecto en el artículo 1 de la Directiva se concretan los términos en que ha de entenderse ilícita la salida de un bien cultural del territorio de un Estado miembro).

No interesa en este momento describir de un modo detallado los complicados entresijos del régimen diseñado por estas normas, régimen exhaustivamente desarrollado en la Ponencia del Profesor MARTÍN REBOLLO. No obstante, sí conviene resaltar debidamente que la fórmula consagrada en el Reglamento 3911/92 y en la Directiva 93/7/CEE constituye una solución transaccional, el resultado de áridos y enconados debates en el seno del Consejo y de la Comisión (tal y como revela el *iter* del proceso de elaboración de los textos definitivos), que evidenciaron la amplitud de los contrapuestos intereses en presencia, los de aquellos Estados, como España, que cuentan con una normativa rigurosa a la hora de permitir la salida del territorio nacional de sus bienes históricos, y los de aquellos otros que disponen de una legislación permisiva en materia de importación y exportación de bienes culturales, justamente en correspondencia al floreciente mercado de obras de arte existente en sus países. De ahí que, como síntesis del proceso negociador, entre la postura maximalista de aquellos países que pretendían el reconocimiento mutuo de las respectivas legislaciones nacionales, a la hora de reglamentar la salida del territorio aduanero de la Comunidad de los bienes integrantes de los patrimonios nacionales, y la de aquellos otros que intentaron definir un patrimonio cultural *europeo* , que tradujera, naturalmente, un mínimo común denominador en la materia, la solución finalmente consagrada (basada, como se ha dicho, en la definición de aquellas categorías o grupos de bienes que tienen la consideración de bienes culturales, en el sentido de la Directiva y del Reglamento) pretende conciliar los diferentes intereses en presencia, en la medida en que, sin menoscabo de la competencia de cada Estado para reglamentar la salida al exterior (a otro país de la CEE o fuera del territorio aduanero de la

Comunidad) de sus bienes históricos, la gama de bienes a que se refiere el aludido sistema europeo de protección de los bienes culturales es lo suficientemente amplia como para permitir una adecuada protección, desde el nivel comunitario y no ya estrictamente nacional, de las más relevantes expresiones de la identidad cultural de los Estados miembros.

No obstante, y como agudamente vaticinaba el Profesor MARTÍN REBOLLO, constreñida la finalidad de las normas citadas a la consecución de los objetivos apuntados, aquélla puede, a la postre, erigirse en un eslabón (ciertamente trascendente, por cuanto, por vez primera con efectos vinculantes para los Estados miembros, se instaura en el seno de la Comunidad un efectivo sistema de restauración de los bienes ilegalmente exportados, una preocupación tradicional de los organismos internacionales, como la UNESCO) de la cadena que conduzca al propio Tribunal de Justicia de la CEE (bien en virtud del conocimiento de un recurso del artículo 169 del Tratado CEE, bien mediante la resolución de una cuestión prejudicial del 177 del Tratado CEE) a definir el ámbito legítimo de las prohibiciones o restricciones que, al amparo del artículo 36 del Tratado CEE, les es permitido imponer a las correspondientes legislaciones nacionales, momento en el cual habría de aquilatarse la compatibilidad con las exigencias del mercado interior como espacio sin fronteras interiores de las normativas nacionales (cual ocurre con la Ley española 16/1985) que sujetan a un estricto control administrativo (en este sentido, el artículo 30 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985) las salidas al exterior de cualesquiera bienes integrantes del patrimonio nacional (cuya definición, en principio, es competencia estricta de los Estados miembros). En tanto llega ese momento, el grado de cooperación de los Estados comunitarios, al menos en el nivel estrictamente normativo, puede considerarse satisfactorio en líneas generales, a fin de hacer realidad el objetivo de plasmar un sistema europeo de protección de los bienes culturales.

En esta misma línea, la Ponencia del Profesor Mario CHITI estuvo dedicada a exponer las grandes directrices del proyecto italiano de trasposición al Derecho interno de la Directiva 93/7/CEE, cuyo artículo 18 preveía un plazo de nueve meses desde su entrada en vigor (con la excepción de Bélgica, la República Federal de Alemania y el Reino de los Países Bajos, en que el citado plazo se amplía a doce meses) para que los Estados miembros pusieran en vigor las disposiciones necesarias a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma. Una trasposición de la que, a punto de agotarse el plazo concedido al efecto (la Directiva fue publicada en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» el día 27 de marzo de 1993), no me consta su actual estado de concreción en Derecho español, si bien, como en el caso italiano, ha de ser debidamente ponderada en sus diferentes extremos (determinación del Tribunal competente para conocer de la acción de restitución del bien cultural, posición procesal del Estado miembro requirente, criterios para determinar la «indemnización equitativa» a que se refiere el artículo 9 de la Directiva, en el caso de accederse a la restitución solicitada...).

Finalmente, el Profesor Vincenzo CERULLI IRELLI, de la Universidad de Florencia, bajo el título *I beni culturali: l'ordinamento italiano* (trabajo que constituye una reelaboración de su aportación al homenaje al Profesor M. S. GIANNINI: «Beni culturali, diritti collettivi e proprietà pubblica», en *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, I, 137 ss.), llevó a cabo una reflexión crítica del vigente régimen italiano de los bienes culturales. Un régimen, como es comúnmente admitido, que toma como punto de referencia la noción de «bien cultural», noción de origen doctrinal (si bien asumida en textos legales, internos e internacionales, y que incluso da nombre al organismo encargado de su tutela y acrecentamiento, el Ministerio para los bienes culturales), y que es directamente tributaria de los trabajos de la Comisión FRANCESCHINI, así como, y de modo fundamental, de la elaboración del Profesor GIANNINI (*I beni culturali*, «Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico», 1976, 3 ss.). Pero, y éste es el punto de partida de la exposición del Profesor de Florencia, sometida en la actualidad a un fuerte debate crítico (ahí, y de modo paradigmático, puede citarse el trabajo de Bruno CAVALLO, «La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini», en *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, 113 ss.; trabajo que, en nuestra bibliografía, halla un precedente destacado en el artículo del Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, *Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural*, «Revista Española de Derecho Administrativo», 39, 1983, 575 ss., especialmente 581 ss.). Un debate que cuestiona la validez jurídica de la caracterización del bien cultural como «testimonianza materiale avente valore di civiltà», como testimonio material dotado de un valor de civilización, y que halla en las notas de publicidad, fruibilidad colectiva y dependencia de las valoraciones técnicas aportadas por disciplinas no jurídicas los rasgos identificadores de la referida noción, que aglutina así, desde la perspectiva del Derecho italiano, los bienes o cosas protegidos por las normativas sectoriales rectoras de los bienes histórico-artísticos, ambientales y archivísticos.

La Ponencia del Profesor CERULLI IRELLI recorre, a partir de las anteriores premisas, los más relevantes aspectos de la disciplina de los bienes culturales: la procedencia de subsumir en una categoría unitaria, la de bien cultural, el conglomerado de bienes sujetos a la normativa protectora; la distinción público-privado en la categorización de los bienes culturales, esto es, la trascendencia de la titularidad en el entramado del régimen jurídico de aquéllos, con particular referencia a las consecuencias derivadas de la propiedad pública de los bienes culturales; el carácter constitutivo o declarativo de los procedimientos administrativos de inserción en la categoría de bien cultural (valga, en este punto, un recordatorio del clásico trabajo de Aldo M. SANDULLI, *Natura e funzione della notifica e della pubblicità delle cose private d'interesse artistico e storico qualificato*, «Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile», 1954, 1022 ss.), así como, y destacadamente, la disciplina sustantiva de los bienes culturales, una disciplina que (como pusiera magistralmente de relieve el Profesor Sabino CASSESE, a la

sazón Ministro de la Función Pública, en el acto de clausura del encuentro florentino) ha girado tradicionalmente en torno a estas cuatro notas o elementos caracterizadores: el interés público de los bienes culturales en posesión de los particulares; un procedimiento administrativo de declaración de aquel interés público; un régimen administrativo de prohibiciones y limitaciones, garante de la preservación de los valores que aconsejan la protección y tutela de los bienes culturales, instrumentalizado en virtud de la técnica de la autorización administrativa; y, finalmente, una disciplina de la circulación de estos bienes, eventualmente enderezada a la adquisición pública de los mismos mediante el ejercicio de los derechos de preferente adquisición.

En suma, un sugerente cuadro de reflexiones que invita a meditar, no ya sólo acerca de la virtualidad dogmática de la noción de bien cultural, tal y como ésta ha sido acuñada doctrinalmente, sino sobre el mantenimiento de todas y cada una de las reglas recibidas, cual acontece de modo destacado con la inalienabilidad de los bienes culturales en manos de los poderes públicos. En todo caso, y la observación no por obvia resulta superflua, es de advertir que, como ha puesto de manifiesto la doctrina española más reciente (y, en este punto, es de recordar el título de las dos más completas monografías existentes actualmente en el mercado, y que analizan detalladamente el régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español, monografías debidas a la pluma de dos Profesoras asistentes al Congreso italo-español: Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Prólogo de Alfonso PÉREZ MORENO, Instituto García Oviedo-Cívitas, Madrid, 1990, y M.^a del Rosario ALONSO IBÁÑEZ, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Prólogo de Ramón MARTÍN MATEO, Universidad de Oviedo-Cívitas, Madrid, 1992), la situación presenta perfiles singulares en Derecho español, cuya exposición está presidida más por la preocupación de desentrañar los concretos aspectos del régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español que por el hallazgo de una noción omni-compreensiva que, como la de bien cultural en Italia, permita descubrir, aprehendiéndola, la esencia última de lo que sea un bien cultural.

VII. Como ocurriera en Bolonia, al tema objeto de los trabajos de Florencia fueron presentadas distintas comunicaciones, que corrieron a cargo de Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, acerca de las implicaciones del principio de subsidiariedad en materia cultural proclamado en el artículo 128 del Tratado CEE; M.^a del Rosario ALONSO IBÁÑEZ, sobre el acceso a los bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfico en cuanto elemento destacado del derecho de acceso a la cultura patrocinado por el artículo 44 del texto constitucional español; Eduardo ROCA ROCA, en relación con la problemática del régimen jurídico de los entornos contenidos en las declaraciones de Bien de Interés Cultural, y Juan Manuel ALEGRE AVILA, a propósito del régimen fiscal de los bienes históricos. El encuentro de Florencia, como decía arriba, fue clausurado por el Profesor CASSESE, que disertó sobre la evolución de la normativa protectora de las cosas de

interés histórico y artístico, efectuando unas agudas reflexiones, en clave de prospectiva, acerca del futuro de esta normativa.

VIII. Felicitación, pues, y a modo de conclusión, por la iniciativa de recuperación de estos Encuentros italo-españoles de Profesores de Derecho Administrativo, singularizada, especialmente, en los organizadores de la reunión en Bolonia (Profesores Luciano VANDELLI, Carlo BOTTARI y Daniele DONATI) y en Florencia (Profesores Mario CHITI y Luca RIGHI), así como en todas las personas e instituciones que han contribuido a que los trabajos boloñese-florentinos, sin perjuicio del rigor académico, pudieran desarrollarse en un ambiente distendido y agradable. Unos encuentros que, es de desear, tengan su continuación, ahora ya de una manera regular y continuada, dentro de dos años en España.