

REAL ACADEMIA DE BELLAS ARTES DE SAN FERNANDO

LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO  
SOBRE EL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL  
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

DISCURSO DEL ACADÉMICO ELECTO  
EXCMO. SR. D. ALFREDO PÉREZ DE ARMIÑÁN  
Y DE LA SERNA

Leído en el acto de su recepción pública  
el día 1 de diciembre de 1996

Y CONTESTACIÓN DEL  
EXCMO. SR. D. JOSÉ LUIS ÁLVAREZ ÁLVAREZ



MADRID  
1996



REAL ACADEMIA DE BELLAS ARTES DE SAN FERNANDO

**LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO  
SOBRE EL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL  
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

DISCURSO DEL ACADÉMICO ELECTO  
EXCMO. SR. D. ALFREDO PÉREZ DE ARMIÑÁN  
Y DE LA SERNA

Leído en el acto de su recepción pública  
el día 1 de diciembre de 1996

Y CONTESTACIÓN DEL  
EXCMO. SR. D. JOSÉ LUIS ÁLVAREZ ÁLVAREZ



MADRID  
1996

© Alfredo Pérez de Armiñán y de la Serna  
ISBN: 84-7506-468-X  
Depósito Legal: M-41.542-1996



**LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO  
SOBRE EL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL  
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978**

**DISCURSO DEL  
EXCMO. SR. D. ALFREDO PÉREZ DE ARMIÑÁN  
Y DE LA SERNA**



Señores académicos:

**L**a costumbre exige justamente que las primeras palabras de quien es recibido en el seno de la Academia sean para agradecer el honor que con ello se le hace. En mi caso, este deber de gratitud es tanto mayor cuanto que, como dijo en su diálogo con don Quijote el Caballero de la Sierra, “quisiera yo hallarme en términos, que con más que la voluntad pudiera servir la que habéis mostrado tenerme en el buen acogimiento que me habéis hecho; mas no quiere mi suerte darme otra cosa con que corresponda a las buenas obras que me hacen, que buenos deseos de satisfacerlas”<sup>1</sup>.

Como en este memorable pasaje de Cervantes, el que os habla no puede hoy corresponderos más que con la voluntad de servir en todo a la Academia. Por ello, consciente del honor que me habéis otorgado, dejo constancia de que sólo las obras que en el futuro pueda hacer en pro de los fines y propósitos de la Corporación podrán acaso justificar la decisión de acogerme entre vosotros. Valga, desde luego, como expresión de mi agradecimiento, la manifestación de esa voluntad.

Debo expresar también de modo particular mi reconocimiento a los académicos numerarios que tomaron la iniciativa de proponer a la Academia mi elección, Joaquín García Donaire, Julio López Hernández y José Luis Álvarez. Su amistad hacia mí no necesitaba pruebas de ninguna clase, pero su propuesta a la Academia reafirma naturalmente mi deuda de gratitud y afecto hacia ellos pues, parafraseando a Corneille, “la manera de dar vale más que lo que se da”<sup>2</sup>.

La plaza de la que hoy tomo posesión ha sido fruto del desdoblamiento, acordado en su día por la Academia, de una de las plazas de la Sección de Escultura y Artes de la Imagen correspondientes a académicos no profesionales de estas artes, los académicos a los que en el siglo XVIII se llamaba “no profesores”.

Por mi condición de jurista dedicado a los problemas de la conservación, protección y enriquecimiento de nuestro Patrimonio Histórico este discurso ha de versar necesariamente sobre algún asunto de esa índole. Y ello lo hará quizá demasiado “profesoral”, en el sentido contemporáneo del término, no siendo yo, sin embargo, sino un jurista eminentemente práctico, aunque haya tenido ocasión de intervenir de algún modo en el tratamiento normativo de la protección de nuestro Patrimonio. Pero al fin y al cabo, como dijo Eugenio d’Ors en una glosa de sus conversaciones romanas con Jorge Santayana, en esta Academia se da la paradoja de que los “no profesores” sobre todo hablan, mientras que los “profesores” —en la terminología antigua— a menudo callan<sup>3</sup>. A éstos —me permito añadir— para expresarse les basta con sus obras. A diferencia de los “no profesores”, no suelen necesitar de otra voz.

Pues bien, para hablar hoy del Patrimonio Histórico he elegido una cuestión, entre las muchas que se presentan al jurista, que me parece de especial interés en estos momentos, tanto para la Academia, en su calidad de órgano consultivo de la Administración del Estado, como para la opinión interesada en estos temas: las competencias estatales sobre el Patrimonio Histórico Español, conforme a la Constitución española de 1978.

I  
LA CULTURA ESPAÑOLA Y EL PATRIMONIO CULTURAL  
ESPAÑOL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

**E**l análisis e interpretación de las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico, establecidas principalmente en el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, parecía, en principio, un asunto reservado estrictamente a los juristas y a los administradores públicos. Sin embargo, el alcance y significado de este precepto constitucional, en relación con otros de la Constitución, ha adquirido en los últimos tiempos un acusado protagonismo en el debate público, dando lugar a opiniones y polémicas más allá de los círculos especializados. Se trata de una demostración más de cómo los problemas jurídicos se refieren muy a menudo a asuntos políticos, es decir, a cuestiones sobre las que ha habido o hay que decidir desde el poder y en las que la comunidad se juega algo de auténtica importancia para su propia existencia.

El Derecho, en palabras de Ihering, el gran jurista alemán, que me permito recordar aquí, “es una idea práctica, es decir, indica un fin” y, al mismo tiempo, —como aquél seguía diciendo— “no es una idea lógica, sino una idea de fuerza; he ahí por qué la justicia, que sostiene en una mano la balanza donde se pesa el derecho, sostiene en la otra la espada que sirve para hacerlo efectivo. La espada, sin la balanza, es la fuerza bruta, y la balanza sin la espada, es el derecho en su impotencia; se completan recíprocamente; y el derecho no reina verdaderamente, más que en el caso en que la fuerza desplegada por la justicia

para sostener la espada, iguale a la habilidad que emplea en manejar la balanza”<sup>4</sup>.

En este caso, las cuestiones sobre las que ha habido que decidir no son otras que las tres siguientes: en primer lugar, ¿existe o no una cultura que pueda, en rigor, merecer el nombre de española, con el correspondiente Patrimonio cultural legado por el pasado?; en segundo término, ¿cómo han de concebirse esa cultura y ese Patrimonio en relación a los de los pueblos de España?; por último, ¿el Estado, como conjunto de las instituciones generales, qué ha de hacer, específicamente, con el Patrimonio Cultural de España?

Todas estas cuestiones son, claro está, asuntos recurrentes en nuestra historia contemporánea. Su mera presencia en el corazón del debate político e intelectual, desde finales del siglo pasado hasta hoy, demuestra, sin duda, la dificultad de resolverlas, pero no por ello la imposibilidad de hacerlo. La Constitución de 1978 ha intentado, precisamente, darles respuesta, a partir del simultáneo reconocimiento de la pluralidad histórica de España y de su unidad como Nación. Veremos a continuación cómo lo ha hecho, analizando los problemas de aplicación de la fórmula constitucional y las distintas interpretaciones a que ha dado lugar.

Algunas de esas interpretaciones divergen tanto entre sí que ni siquiera la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, recaída en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985, ha conseguido acallar una polémica que continúa, a mi juicio, tan viva como siempre. Quizá se enfrenten en este campo, con resonancias simbólicas, concepciones demasiado diferentes del papel del Estado y de la propia realidad histórica de España como para permitir que la solu-

ción propiciada por el Tribunal Constitucional, y apoyada en los preceptos constitucionales, pueda ser admitida de manera pacífica por todos los que intervienen en él, tanto desde los Poderes públicos como en la creación de la opinión.

Estamos, pues, ante un terreno repleto de interpretaciones jurídicas, concepciones culturales y posturas ideológicas contrapuestas. Sin embargo, una actitud intelectual rigurosa no puede eludir las tres cuestiones que antes mencionaba, si de veras desea interpretar cabalmente lo que la Constitución ha querido hacer, y ha hecho efectivamente, para delimitar y regular las competencias estatales sobre el Patrimonio Cultural de España y, en particular, sobre la parte de éste que hoy denominamos Patrimonio Histórico. Y ello es así porque en el significado y contenido de estas competencias, dentro del conjunto de la Constitución, se cifra precisamente la respuesta del constituyente a esas mismas cuestiones.

De la interpretación sistemática de la Constitución cabe deducir cual ha sido su postura en relación a la primera y segunda de esas cuestiones. En una pionera y valiosa obra, aparecida hace cuatro años con el expresivo título *Cultura, Culturas y Constitución*, el profesor Jesús Prieto de Pedro ha tratado monográficamente acerca del uso y significado del concepto de cultura, en todas sus vertientes, dentro de nuestra Norma Suprema. Incluye, claro está, en su análisis, y de modo destacado, la cuestión de la coexistencia y diferenciación entre lo que denomina la cultura común a todos los pueblos de España y las culturas particulares de éstos, en el sentido étnico-cultural de la expresión. Esta cuestión se manifiesta en diversos lugares de la Constitución (Párrafo cuarto del Preámbulo, artículos 3º; 20,3; 46; 143, 1; 148, 1, 17; y 149, 2) y tiene, asimismo, un intenso reflejo sobre el capital artículo 2º<sup>5</sup>.

Como es bien sabido, este último precepto señala que “la Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”<sup>6</sup>. Aunque no es éste, desde luego, el ámbito adecuado para realizar una exégesis completa del artículo 2º, de su interpretación, no obstante, depende la respuesta constitucional a las cuestiones a que estoy refiriéndome, tanto más que de la de los restantes de la Constitución consagrados específicamente a los asuntos y materias culturales.

Cualquiera que sea el significado de la tríada de conceptos “Nación española-nacionalidades y regiones”, que se contiene en el artículo 2º de la Constitución, y de su interacción<sup>7</sup>, lo cierto es que esta norma reconoce la existencia de España sobre una base histórica, sociológica y cultural plural. Esa pluralidad, sin embargo, se integra en un concepto unitario, el de Nación española, con una clara significación histórica y también, en mi opinión, cultural<sup>8</sup>. Y este concepto unitario tiene su expresión política activa en la idea de “pueblo español”, al que corresponde la “soberanía nacional”, según el artículo 1º, 1 de la norma fundamental.

La antinomia clásica entre los conceptos de “soberanía nacional” y “soberanía popular”, en cuanto se refiere al titular del poder soberano —en un sentido radicalmente democrático sería su titular el pueblo; en un sentido no tan radical, apelando a la continuidad histórica, sería la Nación—, se resuelve en una síntesis en nuestra Constitución, al igual que sucede, entre las contemporáneas, en la Constitución de la V República francesa. Pero esta combinación de ideas aparentemente opuestas, que la doctrina no ha dejado de señalar<sup>8 bis</sup>, tiene también, a mi juicio



—y ello, en cambio, no ha sido suficientemente destacado entre nosotros— un significado histórico y cultural muy acusado.

La atribución de la soberanía de una Nación como la definida en el artículo 2º de la Constitución de 1978 al pueblo español, entendido como conjunto de los ciudadanos, tomados en consideración exclusivamente como sujetos de derechos jurídico-públicos, tiene que tener también, lógicamente, un considerable significado desde el punto de vista histórico y cultural y no sólo en el terreno de la definición del sujeto de la soberanía<sup>9</sup>. De hecho, la redacción del artículo 3º de la Constitución francesa de 1958 —idéntica al artículo 3, 1 de la Constitución de la IV República de 1946—, a la que sigue en buena medida el artículo 1º, 1 de nuestra Constitución, ha sido también interpretada en clave histórica<sup>9 bis</sup>. Ello se ha producido en la medida en que ese precepto se inspiraba en la concepción de la Nación como una entidad histórica cuya existencia y continuidad se imponen como algo preexistente al titular de la soberanía, el pueblo, que tiene únicamente el poder de actualizarla y modificarla, pero no de suprimirla, so pena de perder la misma base de su poder constituyente. En tal caso, éste se vería sustituido por otro de carácter enteramente revolucionario, y no nos encontraríamos frente a una reforma de la Constitución, sino ante lo que la doctrina constitucional denomina su supresión<sup>10</sup>.

Como ha señalado un autor francés, J. J. Sueur, “decir que la soberanía nacional pertenece al pueblo no es optar sucesivamente por dos conceptos antagónicos de la soberanía y el poder, sino más rigurosamente calificar la naturaleza de la soberanía para después identificar al titular de ésta, a saber, el pueblo”<sup>11</sup>.

En el caso español, esa interpretación en clave histórica, además de hacerse en términos semejantes a los de la

Constitución francesa, puede y debe completarse, a mi juicio, con la afirmación siguiente: la atribución de la soberanía nacional al pueblo español refuerza, es cierto, el principio unitario, pero respeta la pluralidad interna del concepto de Nación española que mantiene nuestra Constitución.

La idea de Nación posee, como he dicho, una significación histórica y cultural, además de expresar una voluntad política de convivencia en un sólo Estado. Por tanto, el hecho de convertir en titular de la soberanía nacional al conjunto de los ciudadanos implica necesariamente hacerles copartícipes, a título individual, de esa misma significación. La ciudadanía expresa, en este caso, no solamente una titularidad de derechos en la esfera jurídico-pública en condiciones de igualdad y libertad, sino también la pertenencia a una comunidad histórica y cultural, que es compartida por encima de las diferencias en las que se manifiesta el pluralismo reconocido en la Constitución como integrante de la propia Nación. Se produce, por ello, en el plano histórico y cultural, una interacción de las ideas de unidad y pluralidad, lo que da paso a distinguir, como ha hecho el profesor Prieto de Pedro, entre la cultura común y las culturas particulares de los pueblos de España<sup>12</sup>.

La cultura común sería así la compartida inmediatamente por todos los españoles, en tanto que miembros de la comunidad nacional, entendida como síntesis resultante de la convivencia histórica de los pueblos de España. Por su parte, las culturas particulares de éstos, aun cuando no formen parte de la llamada cultura común —en el sentido de cultura compartida por todos de manera directa e inmediata— se integrarían en la cultura española, en cuanto son culturas de los que un ilustre pensador, numerario también de esta Academia, Julián Marías, ha llamado expresivamente “miembros de España”<sup>13</sup>. Estas culturas

particulares, por pertenecer precisamente a partes integrantes de la Nación española, pueden llegar a ser compartidas por otros ciudadanos españoles, y, aún no siéndolo en la práctica, las Comunidades a las que atañen se integran en todo caso, con sus “personalidades inseparables e irreductibles” —como también las ha calificado Marías—<sup>13 bis</sup>, en el concepto de Nación española del artículo 2º de la Constitución.

La idea, clásica en nuestro pensamiento desde la Edad Media<sup>13 ter</sup>, de que la pluralidad de España se apoya en la sustancial unidad de sus componentes, que, a su vez, contribuyen, con sus específicas características, a dar una expresión variada de la misma, se contiene también en el concepto de Nación española recogido en el artículo 2º de nuestra norma suprema. Tiene, además, reflejo en su artículo 1º, 2, al atribuirse la soberanía de esa misma Nación al pueblo español.

Por utilizar solamente manifestaciones contemporáneas de esa idea clásica<sup>14</sup>, en ambos preceptos se combinarían, de una parte, el “proyecto sugestivo de vida en común” de Ortega (al proclamarse que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna, a su vez, como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político) y, de otra, la concepción unitaria, con una expresión y una composición plurales, de la cultura y de la historia de España, que se encuentra en autores tan distintos como Menéndez Pelayo, el propio Ortega, Madariaga, Castro, Sánchez Albornoz, Laín o Marías (al calificarse al pueblo español como sujeto de la soberanía nacional y al consagrarse el reconocimiento y garantía del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran la Nación española, así como la solidaridad entre todas ellas).

Pero hay algo más: el derecho de toda persona a acceder a la cultura, proclamado en el artículo 44 de la Constitución, se vincula inmediatamente, como ha reconocido la mejor doctrina<sup>15</sup>, al conocimiento de los bienes que forman parte del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, cuya protección, conservación y enriquecimiento corresponde a todos los Poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, de acuerdo con el artículo 46 de la Constitución. Si esto es así, y si los ciudadanos españoles, en cuanto tales, participan del legado de una comunidad histórica con su correspondiente proyección cultural, es también claro que el derecho de aquéllos a la cultura y el deber de los Poderes públicos de proteger, conservar y fomentar el enriquecimiento del patrimonio histórico, artístico y cultural de los pueblos de España pueden interpretarse, juntamente con el artículo 2º de la Constitución, en el sentido de que, como se ha afirmado, la norma fundamental parte de la existencia de una cultura española. Esta cultura es una síntesis derivada de la comunidad histórica de los distintos pueblos de España, que, a la vez, subsume e integra a las culturas particulares de aquéllos. Como a la cultura universal y a la específica de cada uno de los pueblos de España, todos los ciudadanos tienen también derecho a acceder a la cultura española así entendida<sup>16</sup>.

Existen, pues, —y ello se manifiesta en la Constitución de 1978— varios círculos, con planos secantes entre ellos, dentro del más amplio que comprende toda la cultura española. El primero, y más extenso, de estos círculos representa a la cultura común, compartida por los ciudadanos españoles, que incluye, desde luego, a la lengua común (el idioma castellano o lengua española por antonomasia) y a los demás elementos de la Historia de España y de nuestro presente vividos conjuntamente por todos ellos. Los res-

tantes reflejan las culturas particulares de los pueblos de España, en cuanto realidades históricas existentes, principalmente de carácter lingüístico, artístico o jurídico. Estas culturas particulares, a su vez, son indispensables para la formación de la cultura común en sentido estricto —en tanto que cultura inmediatamente compartida, resultado y síntesis de nuestro pasado—, así como de la cultura española en sentido genérico, suma de la cultura común y de las particulares de los pueblos de España.

Como ha escrito Julián Marías, para explicar este mismo fenómeno, “España... ha sido resultado de una serie de ‘incorporaciones’ y no de ‘anexiones’, Asturias y León, León y Castilla, el Reino de Aragón y el Condado de Barcelona, unidos en la Corona aragonesa; Castilla y Aragón, unidos en España. A cada paso, en lugar de un elemento ‘más grande’ que englobase al menor, aparecía una tercera realidad distinta y superior a los componentes, una verdadera creación o innovación histórica, dentro de la cual subsistían, absorbidos, potenciados, los dos elementos integrantes”<sup>17</sup>. Y todo ello sostenido sobre una base espiritual, cultural e histórica común —cristalizada principalmente en la romanización, continuada en el reino visigodo y reivindicada por la historiografía medieval—, gracias a la cual, como también ha señalado José Antonio Maravall, “al llegar al final de la Edad Media, el antiquísimo grupo de los ‘hispani’, sigue presente en la Historia. No son solamente los que habitan un lugar. Nunca la denominación de un grupo de gentes, si tiene un puro valor geográfico, ha podido tener tan extraordinaria fortuna”. “Por eso —continúa diciendo Maravall— ... hemos visto apreciarse que una serie de notas características se les aplicaban conjuntamente, que bastaba el nombre que en común llevaban para distinguirlos en la relación o en la acción militar con y contra otros pueblos, que una misma naturaleza les colo-

caba en una igual situación de obligación política, que una sola y común historia los fundía, sin perjuicio de las reagrupaciones interiores que puedan hacerse, variables según el punto de vista desde el que se les contemple, pero siempre superadas por la unidad de un destino histórico que el catalán anónimo que escribió el *Flos Mundi* enunció así: ser español<sup>17 bis</sup>.

## II LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO SOBRE EL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL

### *1. La elaboración del artículo 149, 1, 28 de la Constitución*

Analizada la respuesta del constituyente a las dos primeras cuestiones que se planteaban en el terreno cultural en el momento de aprobar la Constitución, es necesario ahora interpretar la solución concreta dada por ella a la participación del Estado en la protección, fomento y acrecentamiento del Patrimonio Histórico español. Los preceptos constitucionales que atañen específicamente a las competencias del Estado —entendido como conjunto de las instituciones centrales— en este ámbito son los apartados 1, regla 28ª, y 2 del artículo 149 de la Constitución. Ambos, además, deben ser puestos en relación con los artículos 44 y 46 de la Constitución, a los que antes me he referido, y con el apartado 1, reglas 15ª, 16ª y 17ª, del artículo 148 de la Constitución, en que se fundamentan las competencias autonómicas en materia de cultura<sup>17 ter</sup>. Para todo ello, debe partirse del origen de esas dos normas, que se sitúa en una fase tardía del proceso constituyente, cuando la Constitución fue debatida en el Senado durante el verano y el otoño de 1978. Los académicos Fernando Chueca y Julián Marías, senadores en las Cortes Constituyentes, el primero, elegido por la provincia de Toledo, y el segundo, de designación real, recordarán, sin duda, esas históricas jornadas, en las que tuvieron una destacada participación.

Al Senado, en efecto, había llegado el proyecto de Constitución, aprobado por el Congreso, sin referirse en su texto, de manera expresa, a la actuación del Estado en el campo del Patrimonio cultural. Únicamente, el que luego sería artículo 46 de la Constitución (entonces artículo 42 del proyecto) imponía a los Poderes públicos, en general, el deber de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento “del legado 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”, añadiendo que “la ley penal sancionará los atentados contra este Patrimonio”. Con ligeras modificaciones, entre las que destaca la sustitución del término “legado” por la expresión sinónima “Patrimonio”, más ajustada a la terminología dominante en la actualidad, el texto que acabo de transcribir se incorporó, tras el debate en el Senado, a la versión definitiva de la Constitución<sup>18</sup>. El precepto refleja, evidentemente, la influencia del artículo 45 de la Constitución de 1931, con el cual culminó, como es bien sabido, la corriente intelectual que desde finales del siglo XIX había pretendido detener el expolio de nuestro Patrimonio. Para ello fue indispensable replantear la regulación y condiciones de su conservación, considerándolo a partir de entonces como un todo, desde el punto de vista de su significación cultural y de su protección jurídica, con independencia de los distintos titulares y situaciones jurídicas de los bienes que lo integran<sup>19</sup>.

El debate constitucional en el Senado perfiló las referencias a la cultura en nuestra norma fundamental. A iniciativa de otro senador por designación real, el profesor Luis Sánchez Agesta, distinguido constitucionalista, se aprobó la enmienda que daría lugar finalmente, aunque con modificaciones de importancia, a la regla 28ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. En ella encuen-



tran fundamento específico —pero, como veremos, no único— las competencias del Estado en relación a la defensa del Patrimonio Histórico y a los museos, archivos y bibliotecas de los que aquél es titular.

La enmienda presentada por el senador Sr. Sánchez Agesta y aprobada por el Pleno del Senado decía así: “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 28ª - museos, bibliotecas, archivos y patrimonio artístico y monumental de interés para todo el Estado; defensa del patrimonio cultural español contra la exportación”. En apariencia, el texto definitivo del precepto en la Constitución es muy semejante. Sin embargo, cuando se examina más de cerca, difiere en algunos puntos sustanciales del que propuso el profesor Luis Sánchez Agesta y acordó el Senado<sup>20</sup>. La Comisión Mixta encargada de dirimir las discrepancias entre los Proyectos de Constitución aprobados por ambas Cámaras introdujo en él cambios importantes, por cuanto la competencia del Estado en lugar de referirse a los museos, bibliotecas y archivos y al patrimonio monumental y artístico de interés para todo el Estado, en general, se limita a la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la expoliación y a los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal. La regulación de la competencia sobre la exportación del Patrimonio permanece igual en el precepto aprobado por el Pleno del Senado y en el de la Comisión Mixta Congreso-Senado.

Desafortunadamente no poseemos un relato completo y fidedigno de las deliberaciones de la Comisión Mixta, que tuvieron lugar a puerta cerrada entre los días 16 y 24 de octubre de 1978<sup>21</sup>. El texto resultante fue luego ratificado por ambas Cámaras en sus respectivas sesiones del día 31 de octubre, pero en ellas no se discutió de nuevo ningún artículo ni se dieron explicaciones pormenorizadas sobre

todas las modificaciones introducidas en el Proyecto de Constitución por la Comisión Mixta. Carecemos, por tanto, de fuentes que permitan extraer el significado para el constituyente del cambio experimentado por la redacción del artículo que establece específicamente la competencia estatal sobre el Patrimonio cultural, artístico y monumental español y sobre los museos, archivos y bibliotecas.

La exégesis de la norma ha de realizarse, en consecuencia, sin el apoyo de la interpretación auténtica, con el riesgo de error que ello proporciona. No obstante, como recuerda Wach, “la ley puede ser más inteligente que el legislador” y ello probablemente se aplica también en este caso<sup>21 bis</sup>.

Como hemos visto el principal cambio experimentado en la Comisión Mixta por el texto aprobado por el Senado para regular la competencia del Estado sobre el Patrimonio y los museos, archivos y bibliotecas consistió en suprimir, al definir la competencia del Estado en esta materia, la alusión a la existencia de un “interés para todo el Estado” en los respectivos bienes o instituciones, sustituyéndola por una referencia a la defensa del Patrimonio contra la exportación y la expoliación y a los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal. Con ello, el precepto surgido de la Comisión Mixta se apartaba, en principio, de la técnica usualmente utilizada por la Constitución en los artículos 148 y 149 para la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en función de la presencia o no, en cada caso, de un interés general. Este interés, de existir, habría de prevalecer, y ello implicaría la atribución de la competencia en cuestión al Estado, como conjunto de las instituciones que tutelan el interés general, y no a las Comunidades Autónomas, —lo que, paradójicamente, no era del todo la intención del profesor Sánchez Agesta al presentar su

enmienda—<sup>22</sup>. Se conseguía, pues, con el texto aprobado por el Senado preservar la competencia estatal sobre bienes culturales —muchos o pocos, según decidiera el Estado— que presentaran un interés para toda la Nación, dejando los demás al cuidado o bajo la tutela de las correspondientes Comunidades Autónomas.

Es evidente que la Comisión Mixta no deseaba llegar a esta misma conclusión. Por ese motivo modificó sustancialmente el texto del precepto. Sin embargo, la redacción del artículo 149, 1, 28 surgida de las deliberaciones de la Comisión puede considerarse, a mi juicio, más adecuada que la aprobada inicialmente por el Senado a la naturaleza del Patrimonio Histórico y a la propia concepción de la cultura española que subyace en el conjunto del texto constitucional (desde el Preámbulo al artículo 149, pasando por los artículos 3, 9, 44 y 46).

En cualquier caso, la doctrina se ha encontrado con dificultades para interpretar el verdadero significado y alcance del artículo 149, 1, 28 de la Constitución, pues su texto y su técnica, como acabo de decir, se apartan de la distinción interés general-interés autonómico en que se inspira la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los artículos 148 y 149 de la norma fundamental. Lo mismo le ha ocurrido al propio Tribunal Constitucional en la mencionada Sentencia 17/1991 sobre la Ley del Patrimonio Histórico Español.

## *2. La competencia del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en los planos normativo y ejecutivo*

Tres han sido las principales interpretaciones doctrinales del contenido del artículo 149, 1, 28 de la Constitución, en

relación con la competencia normativa del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español: en primer lugar, la del profesor Muñoz Machado, al que sigue en líneas generales el profesor García de Enterría; en segundo término, la del profesor Alegre Ávila; y, por último, la del profesor Erko-reka Gervasio. Todas ellas expresan, a su vez, dos puntos de vista muy distintos: mientras que las dos primeras aceptan básicamente, aunque con distintos fundamentos y matices, la posibilidad de dictar una norma estatal de alcance general para la protección del Patrimonio Histórico Español, la tercera discute abiertamente esa posibilidad, aún después de haberse consagrado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1991, y representa un buen ejemplo de las posiciones que restringen las competencias del Estado en esta materia<sup>23</sup>.

Con anterioridad a la aparición de estos comentarios doctrinales, el propio Gobierno de UCD, en uso de la iniciativa legislativa, había hecho suya una interpretación de la Constitución muy semejante a la que luego sostuvieron los profesores Muñoz Machado y García de Enterría en el Proyecto de Ley por el que se regulaba con carácter general la defensa del Patrimonio Histórico-Artístico Español.

Este Proyecto de Ley, enviado por el Consejo de Ministros a las Cortes Generales y publicado el día 14 de septiembre de 1981, no llegó a debatirse por causa de la disolución anticipada de las Cámaras en agosto de 1982. Había sido fruto, pese a ello, de una larga preparación, desde la creación del Ministerio de Cultura en 1977. La Comisión redactora del primer Anteproyecto en que se basó luego el Proyecto de Ley, comenzó sus trabajos en el otoño de ese mismo año. Estuvo formada por el Director General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos de ese momento, Evelio Verdura, y por Fernando Chueca, Sebastián Martín-Retortillo y el académico que hoy contestará este discurso,

José Luis Álvarez, desempeñando su secretaría quien ahora tiene el honor de dirigiros la palabra.

En esa Comisión, y luego en el Ministerio de Cultura, se discutió largamente el problema del encaje constitucional de la nueva Ley. La solución que se adoptó finalmente, y quedó plasmada en el Proyecto de 1981, para la configuración de la competencia del Estado sobre el Patrimonio Histórico, no difiere en lo sustancial de la recogida en la Ley de 1985. Ambas parten del reconocimiento de la competencia estatal para regular, con carácter general, la protección del Patrimonio Histórico. De hecho, como ha indicado el profesor Alegre Ávila en su fundamental obra *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, aun cuando con otra concepción, numerosas de las soluciones del Proyecto “se recogieron en el texto de la Ley de 1985, que, de este modo, si bien no se dice así expresamente en su Preámbulo, traza un puente con la Ley de 1933 (en aquellos aspectos de esta que aún conservaban virtualidad suficiente) a través del Proyecto de 1981, más aún, diríamos, integrando el sistema de este último con la positiva herencia de la ley republicana”<sup>24</sup>.

Una de estas soluciones es, precisamente, la relativa a la ejecución por la Administración estatal de las medidas necesarias para la defensa del Patrimonio contra la expoliación, que se contenía en el artículo 3º, apartado 3 del Proyecto de 1981.

Este procedimiento se encuentra plasmado en líneas generales, junto con una definición precisa del concepto de expoliación, en el artículo 4º de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985. En el Proyecto de 1981 se articulaba también el procedimiento de actuación de la Administración del Estado para la defensa del Patrimonio contra la expoliación como un

procedimiento subsidiario, en ausencia de intervención de la Comunidad Autónoma correspondiente y previo requerimiento a ésta. Sin embargo, en ese Proyecto no se incluía una definición concreta de expoliación, por cuanto se hallaba concebido, en su mayor parte, como regulación general del Patrimonio para su defensa contra la misma expoliación. La Ley vigente, en cambio, no aclara bastante el engarce del ejercicio de la potestad legislativa estatal para la ordenación jurídica de la protección del Patrimonio con la competencia estatal establecida en el artículo 149, 1, 28. No obstante, la defensa realizada en 1985 por los diputados señores Moya Milanés y Bevia Pastor, representantes ambos de la mayoría parlamentaria de la época (el grupo socialista), de la competencia estatal para la defensa contra la expoliación y de la definición de expoliación contenida en el texto que luego sería artículo 4º de la Ley del Patrimonio Histórico Español “se situaba —como también ha indicado Juan Manuel Alegre Ávila— en una línea muy próxima a la del Proyecto de 1981”<sup>25</sup>.

El procedimiento para la defensa contra la expoliación, por medio de la ejecución subsidiaria de la normativa estatal, fue recogido por primera vez, con carácter de Derecho positivo, en el Real Decreto 2434/1982, de 24 de julio, de transferencia de funciones y servicios del Estado en materia de cultura a la Junta de Galicia, al que siguieron en este punto todos los posteriores Decretos de transferencias a las restantes Comunidades Autónomas (con excepción, claro está, de los correspondientes al País Vasco y a Cataluña, anteriores al Decreto relativo a Galicia). En el Anexo C) de este Decreto, sobre competencias, servicios y funciones que mantiene la Administración del Estado, se hacen varias precisiones de gran importancia, sobre las que se basará después la regulación establecida en el artículo 4º de la Ley de 1985.

Por medio de ellas la Administración estatal se reserva, entre otras cuestiones:

- a) De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149, 1, 28ª de la Constitución, la competencia exclusiva para la defensa del Patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y expoliación, cualquiera que sea su grado u orden de interés.
- b) Las competencias atribuidas al Estado según lo dispuesto en los artículos 149, 1, números 1, 3, 6, 8, 9 y 10 y 149, 2 de la Constitución, en relación con las materias de patrimonio y bellas artes.
- c) La posibilidad de actuar subsidiariamente, aplicando la legislación estatal en materia de Patrimonio histórico-artístico, bibliotecas, archivos, museos y tesoro documental y bibliográfico, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 149, 1, 28ª y artículo 149, 2 de la Constitución, cuando la Comunidad Autónoma no ejercite sus competencias en este orden. A tal fin, podrá requerirse, por medio del Delegado del Gobierno, a los órganos competentes de la Comunidad Autónoma para que actúen en el ejercicio de sus competencias. Si la resolución solicitada en el requerimiento no fuere adoptada por la Comunidad Autónoma en el plazo de un mes, la Administración del Estado actuará conforme se ha señalado, agotándose su actividad en la adopción de las medidas solicitadas en el requerimiento y en la resolución, en su caso, de los recursos administrativos correspondientes.

Puede comprobarse que la regulación contenida en estos Decretos de transferencia, inspirada, desde luego, en la del Proyecto de 1981, se apoya en los siguientes principios: en primer lugar, se reconoce la competencia normativa del

Estado en relación al Patrimonio Histórico, interpretando conjuntamente en este mismo sentido los párrafos 1, 3, 6, 8, 9, 10 y 28 del apartado 1 del artículo 149, 1 de la Constitución; en segundo término, se parte de la intervención y competencia de las Comunidades Autónomas para la protección del Patrimonio, reservando únicamente a la Administración estatal, en el plano ejecutivo, la función de garantizar el efectivo cumplimiento de la legislación del Estado en la materia, cuando aquél no haya tenido lugar.

Para estos Decretos de transferencia la defensa contra la expoliación del Patrimonio, que encomienda al Estado el artículo 149, 1, 28<sup>a</sup> de la Constitución, se ejercita por medio del establecimiento de normas de protección adecuadas, no requiriéndose ninguna otra intervención activa del Estado cuando esas normas sean respetadas y su ejecución se lleve a cabo por la Comunidad Autónoma correspondiente, que es la Administración llamada ordinariamente a hacerlo. Se supone, pues, que la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el Patrimonio Histórico, conforme al artículo 148, 1, 16 de la Constitución, se extiende a todos los bienes integrantes de aquél, que son, sin ninguna excepción, “de interés para las Comunidades Autónomas”. Estos mismos bienes, sin embargo, se sitúan también en la esfera de competencia estatal, tanto en el plano normativo como en el ejecutivo, para su regulación en lo que precise de tratamientos generales y para su defensa contra la exportación ilícita y la expoliación, subsumiéndose así, constitucional y legalmente, en el concepto de Patrimonio Histórico Español<sup>26</sup>.

Esta tesis ha sido corroborada por la Sentencia 17/1991 del Tribunal Constitucional, que ha convalidado tanto la constitucionalidad del artículo 4<sup>o</sup> de la Ley de 1985 como la posibilidad de que el Estado dicte una ley reguladora del Patrimonio Histórico Español, con vigencia y aplicación



en todo el territorio nacional. De este modo, la Sentencia ha recogido en lo sustancial la interpretación de la competencia estatal reflejada en los aludidos Decretos de transferencia, así como la que habían formulado los profesores Muñoz Machado y García de Enterría en 1982 y 1983, respectivamente. Cabe señalar que en esa temprana fecha, el profesor Muñoz Machado, como conclusión a su estudio sobre la competencia regulada por el artículo 149, 1, 28ª de la Constitución, ya afirmaba: “es posible, e incluso puede resultar aconsejable (por la mayor proximidad al Patrimonio Histórico-Artístico de las Administraciones Autónomas), que el interés general no exija otra cosa que una legislación estatal uniforme y una actitud atenta y de retaguardia del poder central frente a la exportación y explotación del Patrimonio. La tesis que aquí se sostiene es que ello no resulta obligado por las palabras de la Constitución, sino que resultará de la aplicación de la noción de interés general que hagan las normas estatales en uso de la remisión a que a ellas ha hecho el propio constituyente”<sup>27</sup>.

Es evidente que, ante la posible interpretación en sentido contrapuesto de los preceptos constitucionales sobre las competencias estatales y autonómicas en el campo de la protección del Patrimonio Histórico —con el consiguiente “vaciamiento” de las competencias autonómicas— el legislador y la Administración estatales han optado, desde el principio, por una interpretación lo más integradora y sistemática posible del conjunto del texto constitucional<sup>28</sup>.

Esta postura de los órganos centrales del Estado se ha manifestado, en mi opinión, en los siguientes puntos:

- 1º. El mantenimiento de una concepción global del Patrimonio Histórico de España, que integra y subsume en él todos los bienes culturales que pueden ser calificados y protegidos por las Comunidades

Autónomas, partiendo de la base de que en ellos coexisten, siendo perfectamente compatibles, el interés general y el interés autonómico, de acuerdo con el concepto de cultura española que la Constitución sostiene y al que antes me he referido.

- 2º. La posibilidad de dictar una ley estatal para la protección y regulación del Patrimonio Histórico con carácter general, que puede ser completada, pero no sustituida, por las normas autonómicas, prevaleciendo sobre ellas, en caso de conflicto, conforme a lo previsto en el artículo 149, 3 de la Constitución<sup>29</sup>.
- 3º. La reducción de la competencia estatal para la defensa del Patrimonio contra la expoliación, en el ámbito ejecutivo, a aquellos supuestos en que ha de garantizarse efectivamente, ante su incumplimiento, la aplicación de la ley estatal, considerándose que en los casos en que dicha ley se cumple no hay base para intervenir en defensa contra la expoliación.
- 4º. La atribución exclusiva a la Administración estatal de la competencia ejecutiva en materia de regulación y control de la exportación de bienes culturales.
- 5º. La existencia de un ámbito, reservado también en exclusiva al legislador y a la Administración estatales, en relación con los museos, archivos y bibliotecas de los que el Estado es titular, sin perjuicio de la posible atribución de su gestión —pero no de su titularidad ni de su regulación normativa— a las Comunidades Autónomas.

Esta posición del legislador y de la Administración estatales ha tenido también presente la pluralidad de títulos competenciales del Estado para intervenir en la materia, reconocida en los propios Decretos de transferencia a los que he aludido.

La autorizada voz del profesor García de Enterría expresó la misma postura en 1983 con las siguientes palabras, que me permito traer aquí, tanto por su claridad como por ser, a mi juicio, un precedente doctrinal importante de la posterior Sentencia del Tribunal Constitucional. Decía así Eduardo García de Enterría: “No sólo reserva la Constitución competencias al Estado en el artículo 149, 1, 28, sino que hay que poner en batería todos los títulos de competencias propias del Estado que resultan de otros apartados del propio artículo 149. Por lo pronto, la competencia general ya aludida que resulta del artículo 149, 2, que define el carácter no exclusivo de la competencia cultural. En segundo lugar, la competencia de regular las condiciones básicas que garanticen a los españoles la igualdad en el ejercicio de sus derechos...; evidentemente, no es imaginable una ruptura de la igualdad jurídica en el sentido de que la propiedad privada de patrimonio cultural y artístico pueda tener contenidos diversos según los distintos territorios. Está luego la competencia exclusiva del Estado en toda la materia de legislación mercantil y penal, en cuanto se intente regular el comercio de las obras de arte, e incluso de la legislación civil, salvo los derechos forales establecidos, en ninguno de los cuales existe una norma que se refiera específicamente a la materia de patrimonio artístico; por consiguiente, todo lo relativo al régimen de contratación, al régimen de propiedad en este punto, etc..., es de competencia exclusiva del Estado. Por último, todo lo referente al procedimiento administrativo común ...(artículo 149, 1, 18º). Por otra parte, —continúa diciendo García de Enterría—, también entra en la esfera del Estado, según este último precepto, la legislación sobre expropiación forzosa y sobre responsabilidad civil, dos temas centrales en la intervención de la propiedad artística privada, y finalmente, apartado 10º del

artículo 149, 1, todo lo referente a comercio exterior y a régimen aduanero ... Sobre todos estos títulos parece perfectamente claro que es no sólo posible, sino obligada, una Ley General del Estado de Patrimonio Cultural y Artístico, que establezca al menos los grandes principios definitorios de estas cuestiones que he enumerado analíticamente, dejando la posibilidad de sus complementos, y eventualmente de su ejecución, a las Comunidades Autónomas”<sup>30</sup>.

Por su parte, el profesor Alegre Ávila mantiene una opinión diferente de la de los profesores García de Enterría y Muñoz Machado. A pesar de defender también la necesidad de extender la competencia del Estado para la protección del Patrimonio Histórico tanto al terreno normativo como al de la ejecución de las normas así dictadas, se aparta de las tesis de aquéllos en lo relativo al fundamento constitucional de la competencia normativa estatal. Para Alegre Ávila, el título competencial que permite al Estado dictar una Ley del Patrimonio Histórico Español se encuentra en la determinación y tutela del interés general, función que le está encomendada en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución. A la luz de la presencia del interés general es preciso, por tanto, interpretar los artículos 148, 1, 16 y 149, 1, 28, sin necesidad de acudir —según este autor— a otros preceptos constitucionales para apoyar el ejercicio de la potestad normativa y ejecutiva del Estado.

Alegre Ávila sostiene que la competencia del Estado para la defensa del Patrimonio contra la expoliación, establecida en el segundo de esos preceptos, el artículo 149, 1, 28, es una competencia de índole eminentemente ejecutiva, más que normativa. Esa misión de defensa, a su juicio, debe considerarse como un núcleo competencial irreducible e irrenunciable para el legislador y la Administración

estatales a la hora de precisar el alcance del interés general en el campo del Patrimonio Histórico, que, en consecuencia, se alza como un valladar infranqueable para el legislador y la Administración autonómicos.

Para Juan Manuel Alegre Ávila, la noción de interés general puede perfectamente aplicarse a los bienes tutelados por las Comunidades Autónomas conforme al artículo 148, 1, 16 de la Constitución. Este artículo, como es sabido, establece que las Comunidades podrán asumir competencias sobre el Patrimonio monumental de interés para ellas, con lo que, implícitamente, reconoce que puede existir un Patrimonio de interés general —que no concreta—, sobre el que no puede excluirse a priori la competencia del Estado como tutor de ese mismo interés. Es decir, cabe que el Estado señale la presencia de un interés general en la protección de un bien concreto o de una categoría determinada de bienes, cuya conservación la Comunidad Autónoma puede considerar también de su interés. En tales casos, prevalece la determinación del legislador estatal, que puede también delimitar el alcance de su propia competencia frente a la esfera de actuación autonómica. Esta última, resultará así, de rechazo, delimitada por la Ley estatal, sin que quepa admitir la existencia de una competencia exclusiva autonómica sobre el Patrimonio Histórico, ante la que deban inhibirse los órganos centrales del Estado<sup>31</sup>.

El profesor Alegre Ávila, aunque se aparta de la tesis mantenida para fundamentar la competencia estatal sobre el Patrimonio por el profesor Muñoz Machado —seguida luego en lo sustancial por la mayor parte de la doctrina, encabezada por el profesor García de Enterría, y que ha ratificado en gran medida el propio Tribunal Constitucional—, reconoce expresamente que “a pesar de la crítica que venimos formulando a la argumentación del profesor Muñoz Machado, la conclusión final que aquí sostenemos es sus-

tancialmente idéntica a la mantenida por este autor, esto es, afirmar que la competencia del Estado no resulta limitada por la exclusiva referencia a la defensa contra la expoliación y la exportación”<sup>32</sup>.

Por compartir la opinión de los profesores Muñoz Machado y García de Enterría más que la del profesor Alegre Ávila, en lo que se refiere al fundamento constitucional de la competencia del Estado sobre el Patrimonio Histórico, me permito poner hoy de manifiesto algo de lo que ya partía el Proyecto de Ley de 1981: a saber, el hecho de que el propio artículo 149, 1, 28 de la Constitución, en la medida en que pueda interpretarse con amplitud la expresión “defensa contra la exportación y la expoliación” contenida en él, da pie a la existencia de una ley estatal sobre el Patrimonio de suficiente alcance y de inmediata y preferente aplicación en toda España, con el correlativo apoderamiento a la Administración del Estado para asegurar, en definitiva, su cumplimiento.

En la Sentencia 17/1991 el Tribunal Constitucional así lo ha admitido, al afirmar en su Fundamento 3: “la atribución de competencia exclusiva al Estado para la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación y respecto de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas (artículo 149, 1, 28 CE), comporta la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirvan de presupuesto necesario”. Existe, por tanto, según el Alto Tribunal una doble actuación del Estado en este ámbito, normativa y ejecutiva, tal como ya adelantaba el Proyecto de 1981 en sus artículos 3º y 5º y corrobora hoy la ley vigente de 1985. Puede, como es lógico, discutirse el alcance de esas potestades, pero no el hecho de que su ejercicio ampara la existencia de una ley

estatal para la protección del Patrimonio Histórico y de competencias ejecutivas de la Administración del Estado para garantizar su eficaz aplicación, en último término, más allá de la estricta aplicación de la legislación penal en este campo.

El Tribunal Constitucional delimita, sin embargo, el contenido de la competencia estatal derivada del artículo 149, 1, 28, relacionándolo con los demás títulos competenciales del Estado aplicables a la materia, al manifestar en la Sentencia “que no cabe extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del Patrimonio Histórico-Artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa —sigue diciendo el Alto Tribunal— un título de atribución al Estado definido en el artículo 149, 1, 28 de la Constitución española al que se contraponen el que atribuye competencias a las Comunidades Autónomas fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándose con los preceptos estatutarios que definen competencias asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban tenerse también presentes como límites que habrá

de ponderar en cada caso concreto (así los títulos que resultan, v. gr., de los números 6 y 8 del artículo 149, 1)”.

Con estas afirmaciones, el Tribunal Constitucional reconoce también —en una síntesis, a mi juicio acertada, de las dos posiciones doctrinales hasta aquí examinadas— que la competencia estatal sobre el Patrimonio Histórico tiene una triple fundamentación constitucional, tanto en el plano normativo como en el ejecutivo: en primer lugar, se encontrarían los diversos títulos competenciales contenidos en el apartado 1 del artículo 149 (números 1, 6, 8, 10, 18, 23<sup>32</sup> bis y, sobre todo, 28); en segundo término, el artículo 149, 2, que establece la competencia concurrente del Estado al servicio de la cultura; por último, el artículo 148, apartado 1, números 15 y 16, que permiten mantener la competencia del Estado para determinar y delimitar lo que es de interés general en materia de Patrimonio, museos y bibliotecas, por exclusión frente a lo que es de interés de las correspondientes Comunidades Autónomas.

La afirmación de una competencia normativa general del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español, resultante de la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional y por la mayor parte de la doctrina, no ha dejado, sin embargo, de tener contradictores. Como expresión de esta postura debe destacarse la aprobación entre los años 1990 y 1995, por distintos Parlamentos autonómicos (País Vasco, Andalucía, Cataluña y Galicia), de sendas leyes de Patrimonio Histórico<sup>33</sup>, que omiten desarrollar directamente la ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 y, en mayor o menor extensión, pretenden sustituirla.

Con ello se ha producido una notable dispersión normativa, contraria en buena medida a la distribución de competencias establecida por la Constitución en esta materia, a tenor de la interpretación hecha por el Tribunal Constitucional. Este reparto competencial postula, según



hemos visto, la aplicación directa y preferente de la ley estatal en todo aquello que, como ha dicho el Alto Tribunal en su Sentencia 17/1991, requiera “tratamientos generales” o afecte a la competencia del Estado para la defensa del Patrimonio contra la exportación y la expoliación y a los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las correspondientes Comunidades Autónomas (Fundamento jurídico 3 de la Sentencia).

La sustitución sistemática de la legislación estatal en este campo por la autonómica —y, por descontado, la contraposición de ambas— tampoco contribuye a la adecuada protección de nuestro Patrimonio. No debe olvidarse que el Patrimonio Histórico de cada Comunidad es parte del de España, conforme a la Constitución y al artículo 1º, 2 de la Ley de 25 de junio de 1985 y que, por ese motivo, ha de someterse a una regulación básicamente unitaria en todo el territorio nacional, sin crear situaciones de desigualdad para los ciudadanos ni mantener interpretaciones o visiones de la historia que den trato privilegiado a unas épocas frente a otras. Una cosa es atender al Patrimonio propio de cada Comunidad y otra, bien distinta, considerarlo como algo separado y desintegrado del Patrimonio Histórico de España, que subsume y agrupa, como hasta aquí he repetido, el de todos los pueblos españoles<sup>34</sup>. La Sentencia 103/1988, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional, lo reconoce paladinamente cuando, al tratar acerca de la competencia autonómica sobre los archivos que no son de titularidad estatal, dice que “tales archivos en la medida en que reúnen conjuntos orgánicos de documentos son también bienes integrantes del Patrimonio histórico y cultural español”<sup>34 bis</sup>.

Por otra parte, la aplicación preferente de la Ley autonómica frente a la legislación estatal en esta materia con-

traviene el artículo 149, 3 de la Constitución, que establece, como es bien sabido, la prevalencia del Derecho estatal en caso de conflicto de normas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

*3. La concurrencia de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en relación al Patrimonio Histórico Español*

La regulación del Patrimonio Histórico es un claro ejemplo de concurrencia competencial, como ha reconocido el Tribunal Constitucional junto con la mayor parte de la doctrina. A pesar de la incorrecta redacción sobre el particular de muchos Estatutos de Autonomía, que aluden a la “competencia exclusiva autonómica”, lo cierto es que en este campo no cabe sino admitir la concurrencia de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, a tenor de lo establecido en los artículos 148 y 149 de la Constitución<sup>35</sup>.

Es verdad que en el ámbito del Patrimonio Histórico es difícil distinguir de forma concreta y precisa lo que corresponde ineludiblemente al Estado, y ha de ser aplicado directamente en toda España con carácter uniforme, de lo que puede ser objeto de regulación normativa por parte de las Comunidades Autónomas, bien como desarrollo de la legislación estatal, bien como complemento independiente de la misma. El esquema normativa básica-normativa de desarrollo<sup>36</sup>, tan utilizado por nuestro ordenamiento constitucional para regular otras materias, no ha sido aplicado por la Constitución en este campo y ello supone uno de los principales obstáculos para el adecuado tratamiento normativo del Patrimonio Histórico en un régimen de

conurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas<sup>37</sup>.

El Patrimonio Histórico es un ámbito en el que concurren, de acuerdo con la plasmación que la Constitución ha hecho en su artículo 2º de la realidad histórica de España, los intereses generales de la Nación, garantizados por los órganos centrales del Estado, y los intereses propios de las Comunidades Autónomas<sup>38</sup>. La Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991 sobre la Ley del Patrimonio Histórico Español lo ha corroborado. El solapamiento de estos intereses —el general y el de la correspondiente Comunidad— se da constantemente en el Patrimonio Histórico. Pensemos simplemente, a modo de ejemplo, en monumentos de gran significación, como la Mezquita de Córdoba o la Alhambra de Granada. En ellos concurren, de modo inevitable, el interés municipal, el autonómico y el estatal, formando parte, además, de la relación de bienes culturales incluidos por la UNESCO en la denominada “Lista del Patrimonio Mundial”<sup>39</sup>. Y esto es algo que se repite en todo el Patrimonio español.

La distinción de las correspondientes esferas de actuación, sobre todo en el plano normativo, no resulta por tanto fácil, lo cual indudablemente explica la dificultad de que las leyes autonómicas sobre el Patrimonio Histórico encuentren su exacto lugar dentro de nuestro ordenamiento jurídico, respetando el que corresponde a la Ley del Estado. Sin embargo, de la lectura de esas leyes no se saca la impresión de que hayan pretendido siquiera hacerlo. Se llega, más bien, a la conclusión contraria, pues plantean casi siempre el desplazamiento en favor suyo de la aplicación de la ley estatal, salvo en la regulación de la exportación y en lo relativo a la competencia ejecutiva para la defensa del Patrimonio contra la expoliación, ámbitos, en los que no pueden entrar, por más que se

quiera dar una interpretación sumamente restrictiva al artículo 149, 1, 28 de la Constitución. En lo restante, se sustituye pura y simplemente, en la mayor parte de los casos, la normativa estatal por la autonómica, incluso en aquellos supuestos que de forma palmaria precisan de un tratamiento general, como, por ejemplo, la denominación administrativa de los bienes culturales especialmente protegidos<sup>39 bis</sup>.

A pesar de que la distinción norma básica-norma de desarrollo no ha sido aplicada por la Constitución en materia de protección del Patrimonio Histórico, puede ser una fuente útil de inspiración para tratar de delimitar, por una vía en cierta medida semejante, las esferas estatal y autonómica en el ámbito normativo. Es verdad que, como ha dicho acertadamente la profesora María del Rosario Alonso Ibañez, de la Constitución se deduce que en este campo la legislación estatal “cumple una función de uniformidad relativa, no de ordenación mediante mínimos”<sup>40</sup>. Sin embargo, es necesario plantear un deslinde entre lo que ha de dejarse a la norma autonómica, por regular cuestiones no tratadas en la legislación del Estado o insuficientemente reguladas en ella y lo que ha de reservarse a la norma estatal. Ésta ha de centrarse en las actuaciones de defensa contra la expoliación y la exportación —las cuales, sin duda comprenden, como ha dicho el Tribunal Constitucional, “el conjunto de medidas de defensa y protección” de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español “contra la pérdida, deterioro o destrucción, así como aquellas que pretenden preservar el fin o función social que les son propios—”, y en todo lo que exige “tratamientos generales” o corresponde a otras competencias del Estado, de acuerdo con la interpretación de los apartados 1 y 2 del artículo 149, en relación con los demás concordantes

de la Constitución, llevada a cabo por el mismo Tribunal<sup>40 bis</sup>.

Con arreglo a este esquema, las actuales leyes autonómicas de Patrimonio Histórico deberían ser revisadas cuidadosamente, para comprobar si han invadido o no el campo propio de la ley del Estado. Debe recordarse, a este fin, que el Tribunal Constitucional ha tenido únicamente ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley estatal del Patrimonio Histórico de 1985 y de la ley andaluza de archivos de 1984<sup>41</sup>, por lo que no se ha manifestado sobre la constitucionalidad de las restantes normas autonómicas reguladoras de la materia. Esta circunstancia obliga a ser especialmente cuidadosos en la revisión de esas normas, a la luz de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, pero no debe convertirse en un obstáculo para una tarea inaplazable, si de veras se desea establecer un marco normativo de protección del Patrimonio Histórico que responda simultáneamente a las exigencias derivadas de la seguridad jurídica y a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas trazada por la Constitución.

¿Quién debe emprender este proceso de revisión antes de que la proliferación de normas autonómicas lo haga prácticamente imposible y se exija quizá en este campo una ley de armonización? El único órgano que se encuentra en condiciones de hacerlo es, desde luego, el Consejo del Patrimonio Histórico, creado por el artículo 3º de la ley de 1985 para “la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico”. Este Consejo, constituido por representantes de todas las Comunidades Autónomas y presidido por el Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, está lógicamente concebido como un órgano de consulta y de debate, con vistas a lograr una actuación coordinada de

todas las Administraciones públicas competentes para la protección del Patrimonio. Lamentablemente, esa misión no ha sido, a mi juicio, cumplida hasta ahora por el Consejo de modo adecuado. De ahí la aparición de normas autonómicas desconectadas tanto de la legislación estatal como entre sí. alguna de estas normas fue aprobada, incluso, antes de que el Tribunal Constitucional se pronunciase sobre la Ley del Patrimonio Histórico Español (v. gr., La Ley de Patrimonio Cultural Vasco de 3 de julio de 1990).

El punto de partida de cualquier revisión de las normas autonómicas ha de ser necesariamente la competencia estatal sobre el Patrimonio Histórico, interpretada conforme a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991. Como ya he advertido, según esta Sentencia, el Estado se apoya principalmente para legislar en materia de Patrimonio en los títulos competenciales derivados del artículo 149, apartado 1, números 1 y 28, y apartado 2 de la Constitución. Estos preceptos no excluyen, desde luego, la aplicación de otros títulos competenciales, según ha declarado también el Tribunal Constitucional, e incluso el empleo por el legislador estatal de la noción de interés general, para fundamentar su potestad normativa<sup>42</sup>.

El esquema básico en el que se apoya la Sentencia sobre la Ley del Patrimonio Histórico Español es, pues, recapitulando lo hasta aquí expuesto, el siguiente:

- 1º. En la protección del Patrimonio Histórico Español confluyen el interés general y el autonómico sobre los mismos bienes, por lo que hay que partir de este hecho para distinguir el ámbito correspondiente a la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas. La confluencia viene dada por la aparición

de diversos títulos competenciales del Estado (en especial el artículo 149, apartado 1, números 1 y 28, y el artículo 149, 2) y de los preceptos constitucionales que permiten incorporar a los Estatutos de Autonomía competencias en la materia (artículo 148, apartado 1, números 15 y 16).

- 2º. De conformidad con el sistema articulado por la propia Ley del Patrimonio Histórico Español (particularmente en sus artículos 4º y 6º), las Comunidades Autónomas son quienes habrán de intervenir de modo ordinario para la protección del Patrimonio en ejecución de la ley estatal, reservándose sólo a la Administración del Estado el establecimiento por vía reglamentaria del régimen de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal y la ejecución de actuaciones en los supuestos establecidos en el apartado b) del artículo 6º de la mencionada ley (casos en que resulte necesaria la intervención de la Administración estatal para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación —siempre, en este último supuesto, de forma subsidiaria— y respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o pertenecientes al Patrimonio Nacional).
- 3º. La Administración autonómica es, por tanto, competente para la ejecución de la ley estatal, en la medida en que ésta regula la protección del Patrimonio Histórico Español, como patrimonio común, “en aquello que precise de tratamientos generales” (lo que deriva tanto del artículo 149, 1, 1 como del propio artículo 149, 2 y de otros títulos competenciales del Estado, tales como los números 6, 8, 10 y 18 del artículo 149, 1, según las Sentencias 49/1984,

Fundamento jurídico 6 y 17/1991, Fundamento jurídico 3, del Tribunal Constitucional), “y abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados” (lo que resulta del artículo 149,1,28 en particular, según la Sentencia 17/1991, Fundamento jurídico 7), comprendiendo “la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario (Sentencia 17/1991, Fundamento jurídico 3).

4º. La coincidencia del interés general y del autonómico en todos los bienes integrantes del Patrimonio Histórico de España, además de ser plenamente concordante con el concepto constitucional de Nación española y con la realidad histórica, como antes he explicado, permite distinguir las esferas estatal y autonómica sobre las siguientes bases:

a) Corresponde al Estado aprobar, en términos generales, la legislación sobre la protección y defensa, en sentido estricto, del Patrimonio Histórico en toda España y dictar la regulación completa de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, estableciendo asimismo las medidas de fomento de la conservación y enriquecimiento del Patrimonio que se apliquen con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y a los tributos estatales.



b) Compete a las Comunidades Autónomas dictar la legislación complementaria de la ley estatal en aquellas cuestiones que son distintas de las concernientes a la protección y defensa, en sentido estricto, de los bienes integrantes del Patrimonio contra la destrucción y pérdida de sus valores, respetando, en todo caso, las normas estatales en la materia.

Por tanto, corresponde en particular a las Comunidades Autónomas completar las medidas de protección establecidas por el Estado en las cuestiones conexas que así lo admitan, así como desarrollar, cuando ello venga requerido para su adecuada regulación, los demás aspectos de la ley del Estado que constituyan un tratamiento general de una determinada materia. También les corresponde completar las medidas de fomento de la conservación y del enriquecimiento del Patrimonio adoptadas por el Estado, así como establecer el régimen de los museos, archivos y bibliotecas públicos y privados situados en su territorio, siempre que no sean de titularidad estatal (respetando, en cualquier caso, las normas constitucionales aplicables a la libre circulación de bienes de titularidad privada en el territorio español, según el artículo 139, 2 de la Constitución y las normas de defensa de las colecciones de dichas instituciones contra la expoliación y la exportación aprobadas por el Estado, conforme establece la Sentencia 103/1988 del Tribunal Constitucional sobre la ley andaluza de archivos<sup>43</sup>).

c) Está asimismo atribuida a los órganos de la Administración de dichas Comunidades la ejecución de la legislación protectora del Patrimonio

Histórico, tanto estatal como autonómica, en su respectivo territorio, así como la gestión de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que le haya sido transferida por la Administración estatal, en los términos establecidos, en su caso, en los correspondientes Convenios.

- d) Compete, por último a la Administración del Estado ejecutar su propia legislación en todo lo relativo a la exportación de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico y a los museos, archivos y bibliotecas de los que es titular y sobre los que ejerce las competencias de gestión, así como adoptar de manera subsidiaria, en caso de que se desatienda el oportuno requerimiento por la Comunidad Autónoma interesada, las medidas conducentes a defender los bienes integrantes del Patrimonio Histórico contra la expoliación, como *ultima ratio* para su protección.

De acuerdo con estas bases, cabe establecer una adecuada coordinación entre los distintos cuerpos legales que disciplinan el Patrimonio Histórico Español, evitando que mediante la proliferación innecesaria de normas se vuelva a un estado de dispersión normativa a todas luces indeseable y pernicioso. Esta situación es, además, contraria a la Constitución y al esquema de distribución competencial en que se sitúa la Ley del Patrimonio Histórico Español, según la comentada Sentencia 17/1991 del Tribunal Constitucional<sup>43 bis</sup>.

Pero esta postura, apoyada en la coexistencia del interés general y del autonómico en todos los bienes integrantes del Patrimonio Histórico de España, se enfrenta también a posiciones doctrinales posteriores a esa Sentencia, que consideran errónea la interpretación de los artículos per-

tinentes de la Constitución proporcionada por el Tribunal Constitucional.

Esas posiciones doctrinales tienen su más acabada expresión en las tesis de quienes, como el profesor Erko- reka Gervasio, sostienen que el artículo 149, 1, 28, recta- mente entendido, se extiende por igual a las esferas nor- mativa y ejecutiva y excluye por completo una actuación autonómica de cualquier naturaleza en su ámbito. Con ello se intenta reducir al absurdo la interpretación realiza- da por el Tribunal Constitucional en sentido favorable a extender el ámbito de dicho precepto más allá de las accio- nes del Estado estrictamente encaminadas al control de la exportación y a la persecución de los delitos y faltas contra el Patrimonio Histórico, y se pretende asimismo poner de manifiesto la contradicción, en que, a juicio de quienes mantienen estas opiniones incurren el legislador estatal y el Alto Tribunal al querer conciliar la acción del Estado y de las Comunidades Autónomas en el campo de la protec- ción del Patrimonio Histórico en sentido amplio<sup>44</sup>.

La crítica a la Sentencia 17/1991 se hace, pues, sobre la base de su incongruencia con el contenido de la compe- tencia exclusiva del Estado para la defensa del Patrimonio Histórico contra la exportación y la expoliación. Si esta competencia es exclusiva y se interpreta, como hace el Tribunal Constitucional, el término “defensa contra la expoliación” en sentido amplio, las Comunidades Autónomas —se dice— no tienen nada que hacer en este ámbito. De aceptarse este punto de vista, volveríamos a la disyuntiva de los años inmediatamente posteriores a la apro- bación de la Constitución: o se excluye a las Comunidades de la protección del Patrimonio Histórico en favor del Estado, o se aparta a éste de todo lo que vaya más lejos del control de la exportación y de la persecución de los delitos y faltas contra el Patrimonio Histórico, dejando única-

mente a salvo su competencia sobre los museos, archivos y bibliotecas de los que es titular.

Es precisamente esta disyuntiva la que se trató de salvar, en primer lugar, con el Proyecto de Ley del Patrimonio Histórico Artístico Español de 1981, después, con el Decreto de transferencia de competencias en materia de cultura a la Comunidad Autónoma de Galicia de 1982 y los subsiguientes a las demás Comunidades y, por último, con la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985. Con mayor o menor extensión en cada uno de los casos, en todos ellos se distinguían las competencias que corresponden al Estado y las que se atribuyen a las Comunidades Autónomas en torno a la siguiente línea divisoria: es del Estado la legislación de defensa del Patrimonio contra la exportación y la expoliación —entendida esta noción en sentido amplio— así como la normativa sobre los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal; es, en cambio, de las Comunidades la ejecución de esa legislación en condiciones ordinarias, aunque, en el supuesto de incumplimiento y ante el peligro de deterioro o destrucción de los bienes, o de pérdida de su función social, queda en manos del Estado la ejecución subsidiaria de sus propias normas.

Con esta distribución de funciones se llegaba a un punto de equilibrio en la interpretación de los preceptos constitucionales y estatutarios aplicables al Patrimonio Histórico. Este equilibrio, que trataba de respetar las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, fue ratificado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1991. Sin embargo, como antes he explicado, este esquema ha sido desafiado por la proliferación de normativas autonómicas en los últimos años. Se impone, por tanto, una labor de clasificación y revisión de normas en este campo que impida tener que acudir constantemente —por tratarse de competencias en buena parte

concurrentes— a la aplicación de la regla de la prevalencia de la legislación estatal, de acuerdo con el artículo 149, 3 de la Constitución<sup>44 bis</sup>.

La crítica de la Sentencia 17/1991, sobre la base de su pretendida incongruencia lógica en la interpretación del contenido de la competencia del Estado establecida en el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, coincide curiosamente con la postura de quienes, como José Manuel Alegre Ávila, han combatido la Sentencia desde el punto de vista opuesto, es decir, fundándose en la insuficiencia del reconocimiento por el Alto Tribunal de la competencia estatal, desde el momento en que se priva a la Administración del Estado de la potestad de declarar Bienes de Interés Cultural de manera individualizada, en aplicación de la propia Ley del Patrimonio Histórico Español<sup>45</sup>. La Sentencia reserva esta competencia a las Comunidades Autónomas—salvo, a mi juicio, en los supuestos de ejecución subsidiaria en defensa contra la expoliación, en los que sí debe entenderse que cabe incoar, instruir y resolver acerca de la declaración de Bienes de Interés Cultural, como medida protectora del Patrimonio<sup>46</sup>.

La crítica del profesor Alegre Ávila<sup>46 bis</sup> plantea, además, la incongruencia en que a su juicio incurre la Sentencia de 1991, al admitir la subsistencia en poder de la Administración del Estado de los instrumentos de clasificación y control administrativo previstos en la Ley del Patrimonio Histórico Español (Registro General de Bienes de Interés General, para la inscripción de los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español, Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español; para el control de los que tengan singular relevancia y no hayan sido inscritos en el Registro General, conforme al artículo 26; y Censo y Catálogo del Patrimonio Documental y Bibliográfico, de acuerdo con el artículo 51; “listín” o sec-

ción especial, para bienes de carácter documental y bibliográfico de especial importancia, dentro del mencionado Inventario General, a tenor del artículo 53). La congruencia con la doctrina sobre la que se asienta la mencionada Sentencia exige, según este autor, que la competencia para la inclusión de bienes muebles en el Inventario General, en el Censo y Catálogo del Patrimonio Documental y Bibliográfico y en el "listín" especial de bienes de este carácter corresponda a las Comunidades Autónomas y no al Estado, pues de lo contrario no se entiende la razón por la que la declaración de Bienes de Interés Cultural ha de estar atribuida ordinariamente a aquéllas.

Pues bien, eso y no otra cosa es lo que ha hecho la Administración del Estado al adaptar a la Sentencia la norma reglamentaria que desarrolla parcialmente la Ley del Patrimonio Histórico Español. La reforma en 1994 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, que se refiere precisamente, entre otras cuestiones, a la declaración de Bienes de Interés Cultural y a la inclusión de bienes muebles en el Inventario General y en el Censo y Catálogo del Patrimonio Documental y Bibliográfico, ha consistido, sobre todo, en suprimir la intervención de la Administración del Estado en estos procedimientos, así como en la recogida de datos para la elaboración del Censo del Patrimonio Documental y del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico —salvo cuando se trata de bienes del Patrimonio Nacional o adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado conforme al artículo 6º, 5 de la Ley del Patrimonio Histórico Español. La reforma de este Decreto regula también con detalle el procedimiento mediante el cual la Administración estatal interviene para la defensa de bienes culturales concretos contra la expoliación, con la adopción de las medidas que sean necesarias para ello, siempre que haya sido desaten-

dido el correspondiente requerimiento a la Comunidad Autónoma. Entre estas medidas cabe incluir, como antes he señalado, la incoación, instrucción y resolución de los procedimientos de declaración de Bienes de Interés Cultural, de inclusión en el Inventario General o de recogida de datos para la elaboración del Censo del Patrimonio Documental o del Catálogo del Patrimonio Bibliográfico.

La crítica de la Sentencia del Tribunal Constitucional en este punto no alude ahora, por tanto, a ninguna cuestión con repercusión práctica en la actualidad, desde el momento en que la propia Administración del Estado ha sabido aplicar dicha Sentencia dentro del espíritu que la informa. Este espíritu, en el fondo, no es otro que el que ya postulaba a grandes rasgos el proceso de reforma de la legislación española de protección del Patrimonio Histórico emprendido a partir de la aprobación de la Constitución y cuyo primer antecedente con eficacia normativa es, como se ha visto, el Decreto de 1982 de transferencia de competencias en materia de cultura a la Junta de Galicia. Este proceso es, en definitiva, el verdadero inspirador de los artículos 4º y 6º b) de la Ley del Patrimonio Histórico Español, cuyas líneas maestras, a mi juicio, no han sido alteradas por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1991, pese a las opiniones vertidas por alguno de sus críticos. Es más, creo que el espíritu de la Constitución, como trataré seguidamente de demostrar, está mejor reflejado en esta Sentencia que en la atribución al Gobierno de la Nación de la competencia de declaración de Bienes de Interés Cultural, llevada a acabo por la Ley del Patrimonio Histórico Español y declarada finalmente contraria a la Constitución por el Tribunal Constitucional.

En mi opinión, el Alto Tribunal, al apoyarse en su razonamiento, de forma más o menos explícita, en la distin-

ción entre la potestad normativa para la defensa estricta contra la expoliación y la potestad de ejecución ordinaria en materia de protección del Patrimonio —atribuyendo la primera al Estado y la segunda a las Comunidades Autónomas—, ha sido fiel a una interpretación sistemática y lógica de todo el bloque de la constitucionalidad (los tantas veces referidos preceptos de la Constitución en este ámbito y los correspondientes de los Estatutos de Autonomía). Esta interpretación se apoya, principalmente, en el criterio de considerar cumplimentado el mandato que la Constitución impone al Estado de defender el Patrimonio Histórico Español contra la expoliación —a diferencia de lo que sucede en la exportación—, por medio de la aprobación por aquél de una normativa suficiente como para que su ordinaria ejecución baste a los fines de lograr esa protección en un sentido estricto, con la reserva a la Administración estatal de una posibilidad de intervención para garantizar, en último extremo, su efectivo cumplimiento. Es decir, para defender el Patrimonio contra la expoliación basta, en principio, con una ley adecuada. El ordinario cumplimiento de la misma impide que se den las circunstancias que son presupuesto de hecho del peligro de expoliación y que exigirían, en consecuencia, una intervención de la Administración del Estado en vía ejecutiva. De ahí que se excluya de este sistema a la exportación de los bienes integrantes del Patrimonio, por cuanto el control estatal de ésta, exigido también por el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, ha de producirse desde el mismo momento en que se da el presupuesto de hecho de dicho control —el intento de exportación— y debe continuar necesariamente durante todo el proceso de ejecución de la norma protectora. A diferencia de lo que sucede en la defensa contra la expoliación, no pueden distinguirse, en el caso de la exportación de bienes integrantes del Patri-



monio Histórico, dos estadios: por un lado, la aprobación de la norma protectora; por otro, su debido cumplimiento, que de por sí excluiría el peligro contra el que ha de actuar la Administración del Estado. En la exportación es lógicamente exigible el control desde la aprobación de la norma que la regula hasta el final de todo el proceso de aplicación del Derecho, incluyendo, claro está, la reacción jurídica frente a las infracciones.

Un razonamiento semejante al expuesto es el que, en mi opinión, llevó al Tribunal Constitucional a afirmar la competencia de las Comunidades Autónomas para la declaración de Bienes de Interés Cultural, por el hecho de que “la amplitud de consecuencia de la resolución —dice el Alto Tribunal— que califica y declara un bien de interés cultural tiene ... un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la exportación y expoliación”<sup>47</sup>.

Esta última afirmación del Alto Tribunal hay que ponerla en relación con otra de la misma Sentencia, al tratar acerca del concepto de defensa contra la expoliación —en el que se incluyen, desde luego, las acciones u omisiones que perturben el cumplimiento de la función social de los bienes culturales—, cuando dice que “cuestión distinta es la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en un significado finalista: su función social es determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico y no por otro arbitrariamente asignado, aunque sea análogo. Una hipotética invasión competencial no vendría así dada por la utilización en el precepto legal de la expresión “perturbe el cumplimiento de su función social”, sino por una aplicación extensiva en cada caso, y es allí donde cabría remediarla”. “El precepto —termina diciendo el

Tribunal— no resulta, pues, contrario a la Constitución según el sentido que se indica, y tanto menos cuanto que, en la parte impugnada, *respeto la acción protectora de las Comunidades Autónomas, a las que en primer lugar estimula, para autorizar la actuación de la Administración del Estado sólo en defecto de la de aquéllas*<sup>48</sup>.

Hay que subrayar, evidentemente, el inciso final de este párrafo de la Sentencia 17/1991, pues en él se contiene la clave de la distinción de las esferas competenciales en materia de protección del Patrimonio que ha realizado el Tribunal Constitucional, a la vista de la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley del Patrimonio Histórico Español.

He tratado hasta aquí de explicar y analizar esta distinción, teniendo en cuenta, sobre todo, las críticas de diversa procedencia vertidas sobre ella. Creo sinceramente que el equilibrio al que ha llegado el Tribunal, en una materia de tan difícil interpretación, es verdaderamente apreciable y puede servir de base para la necesaria revisión de nuestra legislación autonómica en materia de Patrimonio Histórico. Sus criterios han de usarse también para reformar la ley del Estado, en el sentido de considerar, de forma expresa, como integrantes del Patrimonio Histórico Español, a todos los bienes singularmente declarados de interés cultural por las Comunidades Autónomas, bajo diversas denominaciones, o incluidos en los instrumentos y categorías de protección creados por ellas. Así se lograría la necesaria reconducción a un concepto unitario de las distintas definiciones de Patrimonio dadas por la legislación autonómica, a la luz también de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1988 sobre la Ley andaluza de archivos.

La atribución ordinaria de la acción protectora a las Comunidades Autónomas, a mi juicio, es perfectamente compatible con el mantenimiento en manos de la Admi-

nistración del Estado de los instrumentos legales de conocimiento e información sobre el Patrimonio Histórico Español que son el Registro General de Bienes de Interés Cultural, el Inventario General de Bienes Muebles, el Censo del Patrimonio Documental y el Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico, así como de la sección especial o “listín” del mencionado Inventario General para bienes de singular relevancia de carácter documental y bibliográfico. El profesor Alegre Ávila considera un auténtico contrasentido que la Sentencia 17/1991 no haya atribuido la competencia sobre estos instrumentos a las Comunidades Autónomas, en línea con lo que ha hecho respecto de la declaración de Bienes de Interés Cultural y, añado yo, con su afirmación de que el artículo 49, 5 de la Ley del Patrimonio Histórico Español —que, como es sabido, establece que “la Administración del Estado podrá declarar constitutivos del Patrimonio Documental aquellos documentos que, sin alcanzar la antigüedad indicada en los apartados anteriores, merezcan dicha consideración”—, “no excluye que esa declaración pueda ser realizada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia”.

Los instrumentos de conocimiento y publicidad a que he hecho referencia permanecen en manos de la Administración estatal como mecanismos para la ejecución de la Ley del Estado en materia de defensa contra la expoliación, de acuerdo con el sistema general de ejecución de la normativa estatal ya analizado, y también para la protección y control frente a la exportación, campo en el que el Estado mantiene en su poder la totalidad de la actuación normativa y ejecutiva.

Todo ello es lo que el Tribunal trata de afirmar, en mi opinión, al decir que “tales Registros, Catálogos o Censos, en la medida en que se constituyen como el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las compe-

tencias en la defensa del Patrimonio Histórico Español, constitucionalmente asignadas al Estado (artículo 149, 1, 28), no le agregan competencia alguna ni privan de ellas a las Comunidades, ni pueden ser considerados contrarios a la Constitución. Su necesaria existencia no implica, pues, negar la posibilidad de que se creen los instrumentos equivalentes en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia, pues las normas cuya constitucionalidad se cuestiona no excluyen la existencia de estos últimos”<sup>49</sup>.

En suma, el Tribunal Constitucional no da a estos mecanismos más que un carácter meramente instrumental. Liga, además, su función a otro campo, alejado de la estricta potestad ejecutiva en materia de defensa y protección del Patrimonio Histórico, cual es el servicio de la cultura y el deber de comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas, que corresponde también al Estado, conforme al artículo 149, 2 de la Constitución, y que, lógicamente, exige la correspondiente actividad de ejecución. Así, dice también el Tribunal: “Por otra parte, la propia naturaleza de los bienes a los que esas medidas generales de constancia, identificación y publicidad se refieren, o sea, los más relevantes del Patrimonio Histórico Español (es decir, común a todo el Estado)... determinan también la competencia constitucional del Estado en cuanto la formación, publicidad y control unificado *no sólo serán exigencias previas para la defensa específica de esos bienes, sino, sobre todo, porque es de ese modo como su contribución a la cultura general se muestra organizadamente y con alcance general, justificando así la competencia de aquél para ‘facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas* (artículo 149, 2 Constitución española)’; porque esa comunicación respecto de esta clase de bienes, se posibilita mediante su constancia y

publicidad en los referidos instrumentos que, por ello mismo, tienen carácter único”<sup>50</sup>.

La distinción, de acuerdo con la Sentencia 17/1991, entre una actividad ejecutiva de protección llamémosle “ordinaria”, en manos de las Comunidades Autónomas, y otra, por así decirlo, “extraordinaria”, atribuida a la Administración del Estado, “sólo en defecto de aquéllas”, es lo que permite mantener que, en el terreno de la defensa contra la expoliación, y a diferencia de lo que sostiene el profesor Erkoreka, el Tribunal Constitucional no ha incurrido en ninguna contradicción con el significado lógico del artículo 149, 1, 28 de la Constitución<sup>50 bis</sup>.

En efecto, si este artículo exigiera que cualquier actuación ejecutiva de protección del Patrimonio fuera destinada a la defensa contra la expoliación deberíamos dar la razón a este autor. Pero una interpretación de este estilo pecaría, a mi juicio, de excesivamente simplista, pues el peligro —y, por tanto, la reacción de defensa frente a él en vía ejecutiva— sólo se produce cuando no se cumplen adecuadamente, como antes he dicho, las normas destinadas a evitar esa situación. El cumplimiento ordinario de las mismas, por sí sólo, evita que se produzca el presupuesto de hecho de la actuación ejecutiva del Estado para la defensa contra la expoliación de un bien concreto. De ahí la importancia, por un lado, de la existencia de las normas protectoras en sentido estricto —que han de ser dictadas por el Estado, pues su misma existencia es ya una medida de defensa contra la expoliación— y, por otro, de establecer un procedimiento para que, en caso de incumplimiento de aquéllas, la Administración del Estado pueda reaccionar frente al peligro o la situación de destrucción y deterioro, que resultará del todo evidente cuando la Administración autonómica no haya intervenido, a pesar de haberse requerido su actuación.

Comprendo que, a primera vista, una interpretación de esta naturaleza puede parecer excesivamente compleja. No se me negará, sin embargo, que en la práctica el peligro de destrucción o pérdida de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, o la perturbación del cumplimiento de su función social, solamente se produce cuando se ha incumplido la normativa de protección y defensa de aquél en sentido estricto —no las normas conexas con ella<sup>51</sup>. La mera existencia de esa misma normativa es, de por sí, una garantía contra las acciones u omisiones que tiendan a la expoliación, que se convierten en ilícitas, no sólo en el terreno penal, sino también en el administrativo.

Por todo ello, repito que la Sentencia 17/1991, pese a todas las críticas, ha realizado una interpretación ponderada y equilibrada del bloque de la constitucionalidad y permite una distinción suficientemente clara de las esferas de competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en este ámbito, que demanda ser aprovechada con urgencia.

La coexistencia del interés general y del autonómico en todos los bienes integrantes del Patrimonio Histórico es, precisamente, lo que ha conducido a esta interpretación. A este respecto, no debe olvidarse que, como ya señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 1988 sobre la Ley andaluza de archivos, el Patrimonio Histórico sometido a la normativa autonómica —en ese supuesto el documental— se considera en todo caso parte integrante del Patrimonio Histórico de España.

La necesaria revisión en el seno del Consejo del Patrimonio Histórico de la legislación autonómica en esta materia no debiera excluir la posibilidad de que, por parte del Estado, se procediera también, a la vista de los resultados de esa tarea, a una posible reforma de la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, para conferir a un buen

número de sus preceptos el carácter de ley marco, de acuerdo con lo previsto en el artículo 150, 1 de la Constitución. De llevarse a cabo esta reforma, se podría mejorar la articulación del ejercicio de la competencia normativa autonómica en las materias conexas con la regulación estatal de la defensa del Patrimonio Histórico Español, dando entrada a las Comunidades en el desarrollo normativo de esta última. Es claro que, en tal caso, habrían de respetarse los principios, bases y directrices fijados por la ley marco estatal.

Después de la Sentencia 17/1991 esta reforma de la Ley del Patrimonio Histórico Español no es en absoluto exigible. Con ella, sin embargo, podría salvarse el escollo que está significando en la práctica, para la correcta aplicación de ese cuerpo legal, la superposición de las distintas leyes autonómicas, mediante el empleo de una fórmula muy semejante al esquema legislación básica-legislación de desarrollo y sin necesidad de exigir un pronunciamiento expreso del Tribunal Constitucional sobre las normas dictadas hasta ahora por las Comunidades Autónomas.

En una eventual reforma de la ley del Patrimonio Histórico Español, para convertir a una gran parte de sus preceptos en ley marco, habría que centrarse en lo que propiamente constituiría una utilización del instrumento previsto en el artículo 150, 1 de la Constitución, a saber, en el ejercicio por las Comunidades Autónomas, conforme a los principios, bases y directrices fijados por la ley estatal, de la potestad normativa del Estado para la defensa del Patrimonio Histórico contra la expoliación en sentido estricto, así como de las demás competencias normativas de aquél en la materia, en virtud de los restantes títulos competenciales aplicables (artículo 149, apartado 1, números 1, 6, 8, 10, 14 y 18, y apartado 2, principalmente)<sup>52</sup>. Se daría así un claro ejemplo de cooperación entre

el Estado y las Comunidades Autónomas en un terreno donde se manifiesta, quizá con mayor claridad que en ningún otro, que la concurrencia de competencias debe llevar necesariamente a la colaboración de los poderes públicos. Como bien dijo el profesor Tomás y Valiente ante la VI Conferencia de Tribunales Constitucionales Europeos, celebrada en Madrid en 1984, “por encima del ejercicio celoso de sus respectivas competencias, los órganos en que encarnan los poderes públicos deben actuar, cumpliendo con el principio de coordinación exigido por la Constitución (artículo 103, 1) y convencidos de que existe entre todos ellos, estatales y comunitarios, un deber recíproco de colaboración (STC 18/1982, Fundamento jurídico 14)”, pues “la tendencia recíproca a la integración —terminaba diciendo— es el subsuelo sobre el que operan, sin oposición o antagonismo, los principios de unidad y de autonomía”<sup>53</sup>.



### III

## LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO SOBRE LOS MUSEOS, ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS

### *1. La competencia del Estado sobre los museos, archivos y bibliotecas en general*

El examen de las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español quedaría gravemente incompleto sin una referencia a los museos, archivos y bibliotecas, en particular a los de titularidad estatal. A este sector de nuestro legado cultural, de tan singular significación histórica e institucional, ha dedicado la Constitución una mención específica al delinear en el artículo 149, 1, 28 la competencia estatal sobre aquél, separando su regulación de la del resto del Patrimonio, de manera semejante a lo que hace con el Patrimonio Nacional<sup>54</sup>.

Permanecen ignoradas las razones por las que la Comisión Mixta Congreso-Senado introdujo en el texto definitivo de la Constitución la mención a la competencia exclusiva del Estado sobre los “Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas”, modificando así la enmienda aprobada por el Senado, a iniciativa del senador Sr. Sánchez Agesta, a la que al principio me he referido. Como es sabido, esta enmienda, al igual que hacía en relación al Patrimonio cultural, artístico y monumental, aludía a la competencia exclusiva del Estado sobre los “museos, archivos y bibliotecas de interés para todo el Estado”, sin vincular en

ningún momento su ejercicio a la titularidad estatal de esas instituciones<sup>55</sup>.

La modificación experimentada por el artículo 149, 1, 28 de la Constitución a su paso por la Comisión Mixta encierra en el caso de los museos, archivos y bibliotecas un mayor alcance, a mi juicio, que en lo concerniente al Patrimonio cultural, artístico y monumental en general, pues si bien en éste la competencia del Estado ha quedado principal pero no exclusivamente centrada en la defensa contra la exportación y la expoliación, en aquéllos se ha visto considerablemente mermada, aplicándose únicamente a los de titularidad estatal. En el texto aprobado por el Senado, ha de recordarse, la competencia del Estado sobre esas instituciones culturales se extendía a todas las que fueran de su interés, con independencia de su titularidad. Ahora, en cambio, la competencia se refiere únicamente a las de titularidad estatal, y aún es ese supuesto cabe la transferencia de su gestión a las Comunidades Autónomas. Por tanto, los restantes centros de depósito cultural solamente pueden resultar afectadas por el ejercicio de competencias del Estado por causa de su pertenencia al Patrimonio Histórico Español en general, tal como ha quedado reconocido por el Tribunal Constitucional en el caso de la Ley andaluza de archivos.

El propósito de reducir la competencia del Estado, con la supresión de la mención al “interés para todo el Estado” como criterio de delimitación de la competencia de éste frente a las Comunidades Autónomas, es precisamente lo que llevó, en mi opinión, al cambio del comentado precepto en la Comisión Mixta. Esta hipótesis interpretativa se apoya en la siguiente reflexión: si lo que de verdad pretendía el Senado, al aprobar la enmienda del senador Sr. Sánchez Agesta, era excluir de la posible competencia autonómica a unos contados bienes culturales y a unas

pocas grandes instituciones —como, por otra parte, se desprendía de la intervención ante el Pleno del Senador enmendante— lo cierto es que del texto aprobado por la segunda Cámara no se deducía jurídicamente esa conclusión de manera forzosa; es más, el Estado podía, en rigor, declarar de su interés a la mayoría o incluso a todos los bienes pertenecientes al Patrimonio cultural, artístico y monumental, así como a la totalidad de los museos, archivos y bibliotecas de España, excluyendo así, por el juego de la competencia exclusiva, cualquier intervención de las Comunidades Autónomas sobre ellos, por mucho que pudieran revestir un evidente interés autonómico.

En realidad, este resultado habría sido lo más probable en el caso de los bienes de gran interés, que son igualmente los que presentan más importancia para las Comunidades respectivas. Hubiéramos llegado, con esa interpretación, a la paradójica situación de que el Estado fuera el único competente en relación a los monumentos, museos, archivos y bibliotecas de mayor significación histórica y cultural para cada Comunidad, relegando a ésta a un papel secundario, limitado en la práctica a la protección de los bienes culturales de menor importancia. Y, aun así, esta posición debería tomarse con ciertas reservas, pues ya he dicho que una interpretación sistemática de la Constitución, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista cultural, postula que el interés general, tutelado por el Estado, haya de referirse al conjunto del Patrimonio Histórico Español. En éste deben entenderse comprendidos los bienes culturales que forman parte del Patrimonio Histórico de cada uno de los pueblos de España, en coherencia con el concepto de la Nación española proclamado en el artículo 2º de nuestra norma suprema. Había, pues, que llegar a una solución conciliadora de los diferentes intereses en presencia, sin excluir ni

al Estado ni a las Comunidades Autónomas de una actividad suficiente en el ámbito del Patrimonio Histórico y de los museos, archivos y bibliotecas.

Como he intentado explicar, la redacción propuesta por la Comisión Mixta Congreso-Senado reúne las condiciones suficientes para conseguir ese propósito, en lo que al Patrimonio cultural, artístico y monumental se refiere. En virtud de ella, el legislador y la Administración estatales pudieron encontrar una solución equilibrada, reservando al Estado un campo de intervención suficientemente amplio para tutelar el interés general, sin por ello reducir a un papel de segunda fila a las Comunidades Autónomas. Esta vía, plasmada en la Ley de 1985, es la que ratificó seis años después, en sus grandes líneas, el Tribunal Constitucional. El hecho de que la aparición de las distintas leyes autonómicas en materia de Patrimonio Histórico haya dificultado su aplicación, y exija ahora la revisión del estado de confusión normativa creado por ellas, no significa que la fórmula dada por el constituyente haya perdido su virtualidad esencial, tanto en el terreno del Patrimonio Histórico en general como en el campo de los museos, archivos y bibliotecas del Estado en particular.

La que he denominado solución equilibrada se plasma de manera peculiar en este último sector del Patrimonio. Aquí, por una parte, la competencia estatal se reduce, pero, por otra, se concentra el Estado ya no puede extender su potestad a la totalidad del campo y desplazar a las Comunidades Autónomas en el plano normativo y en el de la ejecución. Antes bien, los museos, archivos y bibliotecas que no sean de titularidad estatal sólo caen bajo su competencia en tanto y cuanto son conjuntos de bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico Español<sup>55 bis</sup>. Sobre ellos, el Estado se limita a ejercer las competencias descritas al tratar acerca de la protección del Patrimonio en general.

En cambio, sobre los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, por mandato expreso de la Constitución, el Estado ha de actuar con mayor intensidad, tanto en el terreno normativo como en el ejecutivo, aunque también puede reservar, si lo estima oportuno, una esfera de intervención puramente ejecutiva a las Comunidades Autónomas. Una vez más, por tanto, se pone de manifiesto el principio de concurrencia de intereses sobre el que están fundadas las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia cultural, proclamado en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional<sup>56</sup>.

Reducida al ámbito estricto de los centros de depósito cultural dependientes del propio Estado, la competencia exclusiva de éste no tiene, en principio, limitación alguna. Sólo si lo estima conveniente, la Administración estatal podrá transferir su gestión a las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 149, 1, 28 de la Constitución. Pese a ello, un Estatuto de Autonomía, el de Andalucía, ha establecido en su artículo 17, 4 que corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación del Estado en materia de museos, archivos y bibliotecas demás colecciones análogas de titularidad estatal. A mi juicio, este precepto se aparta de la Constitución, pues supone ampliar el marco competencial estatutario en materia de ejecución de una competencia exclusiva estatal sin que, de una parte, medie una decisión expresa de la Administración del Estado —a quien constitucionalmente se encomienda, en este supuesto la potestad de ejecución, salvo que ella misma decida lo contrario—, ni, por otra, exista una transferencia o delegación de competencia por la vía de la ley orgánica prevista en el artículo 150, 2 de la norma suprema (a menos que se considere que el Estatuto de Autonomía es una de estas leyes, lo que, según la mayor parte de la doctrina, no es tampoco admisible)<sup>57</sup>.

Tenemos, por tanto, una competencia en la que, a diferencia de la relativa a la defensa del Patrimonio Histórico Español contra la expoliación, coinciden la esfera normativa y la ejecutiva mientras la Administración estatal no decida lo contrario, y aún así esta última seguirá conservando la potestad de dictar las normas reglamentarias sobre los museos, archivos y bibliotecas de los que es titular. La transferencia de gestión se refiere estrictamente a la esfera ejecutiva, a los actos de administración y de gestión, excluyéndose de ella, en consecuencia, el ejercicio de la potestad reglamentaria. El Tribunal Constitucional lo ha reconocido en su Sentencia sobre la Ley del Patrimonio Histórico Español al decir, a propósito de la impugnación formulada por el Parlamento y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra la atribución a la Administración estatal de la potestad reglamentaria sobre esas instituciones, lo siguiente: “la reserva constitucional del artículo 149, 1, 28, en su párrafo final, establece la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las Comunidades Autónomas, y una vez hecho, a la Generalidad corresponderá ‘la ejecución de la legislación del Estado’ en los términos del artículo 11 de su Estatuto, o sea, sujetando la gestión ‘a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado’ (artículo 25 del Estatuto). Por consiguiente, la Disposición Transitoria Segunda, de la Ley del Patrimonio Histórico Español, que se refiere precisamente a estos Reglamentos, no se aparta del artículo 149, 1, 28 de la Constitución, ni de ese precepto estatutario, en cuanto son sólo las facultades de gestión lo transferido y no las reglamentarias”<sup>58</sup>.

Por otra parte, y a pesar de lo antedicho, en la regulación de los museos, archivos y bibliotecas que no sean de titularidad estatal las correspondientes Comunidades Autónomas no podrán tampoco agotar la materia, habida cuenta del

juego de las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español, del que aquéllos también forman parte. Deberán, en primer lugar, respetar las normas de defensa y protección de los bienes contenidos en esas instituciones que en sentido estricto dicte el Estado (incluidas las normas sobre exclusión, eliminación y expurgo de bienes pertenecientes al Patrimonio Documental y Bibliográfico) y también aquellas otras que se refieran al tratamiento general de ciertas cuestiones, exigido por la aplicación de los restantes títulos competenciales del Estado (señaladamente lo previsto en el artículo 149, apartado 1, números 6, 8, 10, 14 y 15 y en el apartado 2 del mismo artículo<sup>58 bis</sup>, pero también, para los archivos administrativos, lo establecido en el artículo 105 b) y en el artículo 149, 1, 18, así como en algunos otros preceptos de la Constitución (artículos 18 y 149, apartado 1, números 1, 5 y 29)<sup>59</sup>.

No existe, pues, tampoco una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre los centros de depósito cultural no pertenecientes al Estado. Su competencia es concurrente con la de éste, como generalmente ocurre en el campo del Patrimonio Histórico, aunque con los matices que se han observado. En este caso, los matices consisten en la mayor intensidad de la competencia normativa autonómica, y en el predominio de las Comunidades en el terreno de la ejecución, en el cual la Administración estatal sólo puede actuar subsidiariamente en defensa contra la expoliación, conforme ha quedado dicho. La normativa y la ejecución en el ámbito de la exportación quedan, sin embargo, en poder del Estado, tal como sucede en el resto del Patrimonio.

El ejercicio de la competencia autonómica en su propio ámbito plantea, sin embargo, problemas de articulación específicos con la competencia del Estado, y no únicamente en el terreno normativo. El caso más notorio es el de los



archivos privados sometidos a normas autonómicas. En la práctica se observa la necesidad de llegar a una armonización normativa en esta materia, que conjugue la aplicación efectiva de las normas autonómicas correspondientes con el ejercicio de las competencias del Estado y de las restantes Comunidades Autónomas, respetando siempre el principio de libre circulación de bienes en el territorio nacional, consagrado en el artículo 139, 2 de la Constitución. Una vez más, el Consejo del Patrimonio Histórico está llamado a intervenir en la necesaria revisión de la normativa de las Comunidades en el campo del Patrimonio Documental y Bibliográfico, para su coordinación con la estatal, con el fin de evitar los problemas surgidos hasta el momento.

No trato de decir con ello que las distintas leyes de Archivos y Bibliotecas dictadas por las Comunidades Autónomas hayan desplazado indebidamente a la legislación estatal, puesto que esta última sólo puede tener aplicación en los aspectos a que he aludido, que no agotan, ni mucho menos, la materia. Lo que sí afirmo es la necesidad de establecer fórmulas que eviten la contradicción flagrante de las normas autonómicas y estatales en relación, sobre todo, al expurgo, a la eliminación y a la exclusión de la documentación administrativa antes de su paso a los archivos históricos, aspectos que deben quedar regulados con carácter general por la ley del Estado, en virtud de la competencia de éste para la defensa del Patrimonio Histórico contra la expoliación. Lo mismo cabe decir acerca de la conexión entre los archivos administrativos y los archivos históricos y de la consulta de éstos, así como del traslado de archivos y documentos privados dentro del territorio español. Todas estas cuestiones merecerían un tratamiento general, conforme a los artículos 105 b) y 149, 1, 1 y 18 de la Constitución, para establecer una regulación en con-



diciones de igualdad fomentando así la existencia de un auténtico sistema de archivos españoles, en el sentido del artículo 66 de la Ley del Patrimonio Histórico Español<sup>60</sup>.

Tras la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común contamos ya con un desarrollo normativo del derecho de acceso a los archivos administrativos establecido en el mencionado artículo 105 b) de nuestra norma fundamental. Pero este desarrollo normativo se refiere solamente a los archivos administrativos en sentido estricto, dejando fuera a los históricos. Ello agrava, si cabe, la situación, puesto que, además de continuar permitiéndose la modificación por las leyes autonómicas<sup>61</sup> de los plazos de consulta establecidos en el artículo 57 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, al remitirse la regulación de la consulta de los archivos históricos a su legislación específica (regulación autonómica en el caso de los que no sean de titularidad estatal), se mantiene una profunda disociación entre las distintas clases de archivos, históricos y administrativos, con muy escaso significado dentro de la concepción amplia del Patrimonio Documental recogida actualmente por la Ley de 1985<sup>62</sup>.

Es cierto que la misión de los archivos históricos, de carácter eminentemente investigador y científico, se aparta un tanto de la función de información y consulta de los administrativos, pero no debe olvidarse nunca que todos los documentos contenidos en los archivos de carácter público, de cualquier clase que sean, pertenecen al Patrimonio Documental. Poseen, por tanto, un valor cultural, que los hace merecedores de conservación, garantizándose el acceso a ellos, aunque con las debidas restricciones en el caso de los que, conforme al artículo 105 b) de la Constitución, afecten a la seguridad y defensa del

Estado, a la averiguación de los delitos y a la intimidad de las personas o tengan las demás características a que se refiere el artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La aprobación de esta última norma plantea actualmente el problema de la vigencia del artículo 57 de la Ley del Patrimonio Histórico Español para la regulación de la consulta de los archivos públicos, como ha señalado el profesor Silva Ochoa<sup>63</sup>. Las dos leyes entran en una posible contradicción y ello es grave. Por un lado, se admite la aplicación de la Ley de 1985 respecto de los archivos históricos, pero, por otro, esa misma aplicación se restringe en relación con los archivos administrativos, sin declarar cuáles son los aspectos total o parcialmente derogados en este punto por la nueva ley, ni tampoco si el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares —que tiene el doble carácter de archivo administrativo e histórico— está incluido dentro de los archivos históricos, con lo que pasaría a ser exceptuado de la aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sujetándose a la del Patrimonio Histórico.

Si se tiene en cuenta que en lo relativo a la consulta de los archivos públicos es difícil prescindir de un cierto casuismo<sup>64</sup>, el esfuerzo de sistematización normativa es más que exigible al legislador estatal en este ámbito. Aludo precisamente al legislador estatal por cuanto a él compete, en definitiva, la regulación de lo previsto en el artículo 105 b) de la Constitución sobre el acceso de los ciudadanos a los archivos administrativos. En este sentido, la distinción entre archivos administrativos y archivos históricos me parece superada, desde el momento en que toda la documentación administrativa es considerada, desde su mismo

origen, como parte del Patrimonio Documental Español, de acuerdo con el artículo 49, 2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, pasando por tanto a ser custodiada, al expirar los plazos legalmente previstos (quince años para la documentación de los Archivos Centrales de los Ministerios, en general) en el Archivo General de la Administración o, en su caso, en los Históricos Provinciales, cuando se trata de documentación estatal, y en los restantes archivos públicos, cuando se trata de otro tipo de documentación pública. Todos estos archivos guardan hoy un volumen muy considerable de documentos administrativos, por lo común de escasa vigencia, pero que contienen en muchos casos datos referentes a la intimidad de las personas, cuya consulta está ahora vedada totalmente a terceros por el artículo 37, apartado 2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común. En cambio, esos mismos documentos, cuando se custodian en los archivos propiamente históricos, pueden ser consultados por otras personas en los términos previstos en el artículo 57, 1, c) de la Ley del Patrimonio Histórico Español (en el caso de que medie el consentimiento expreso de los afectados o cuando, sin él, haya transcurrido un plazo de veinticinco años desde su muerte, si la fecha de ésta es conocida, o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha de los documentos).

No cabe olvidar, para complicar todavía más las cosas en el campo de los archivos, que, con independencia de la Ley del Patrimonio Histórico Español y de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se aplican, en materia de protección de datos de carácter personal, la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la Ley 12/1989, de 9 de mayo, de la Función Estadística Pública

y la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de tratamiento automatizado de datos de carácter personal, que desarrollan también lo previsto en el artículo 105 b) de la Constitución, en relación con la protección y reconocimiento del derecho fundamental al honor y a la intimidad personal y familiar, reconocido en el artículo 18 de nuestra norma fundamental.

Convendría, pues, mejorar, desde el punto de vista sistemático, el tratamiento del acceso de los ciudadanos a los archivos administrativos e históricos, concordando debidamente todas estas normas legales y aplicando también la normativa estatal a los archivos históricos de las Comunidades Autónomas, por las razones que he expuesto al tratar acerca de la documentación de origen administrativo que conservan. En cualquier caso, hay que adoptar un criterio claro sobre la cuestión de fondo, que afecta, desde luego, a los documentos de la época contemporánea: ¿deben o no ser consultados los que contengan datos que afectan a la intimidad personal? La solución puede ser negar pura y simplemente esa posibilidad, —lo que, en mi opinión, resultaría exagerado en el caso de documentos de cierta antigüedad—, o, por el contrario, admitirla, una vez que se hayan cumplido algunos plazos. No me parece, en cambio, una solución acertada ligar la respuesta a esta cuestión al hecho de que la documentación se contenga o no en archivos administrativos o históricos, negando la consulta en los primeros y admitiéndola en los segundos, a lo que sin duda apunta el actual estado de cosas<sup>65</sup>.

La situación de las bibliotecas y de los museos que no sean de titularidad estatal presenta también los mismos problemas que los archivos de ese carácter en cuanto a la aplicación a los bienes contenidos en aquéllos de la legislación del Estado dictada para la defensa y protección en sentido estricto del Patrimonio Histórico Español y para

establecer el tratamiento general de otros aspectos que lo requieran, con la única salvedad de que, en este campo, no se presentan de forma tan compleja los problemas de regulación del acceso de los ciudadanos. No obstante, de la competencia del Estado contenida en el artículo 149, 1, 1, que se refiere, no lo olvidemos, a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, se deriva lógicamente la posibilidad de aplicar a todos los museos y bibliotecas lo previsto en la legislación estatal sobre las condiciones mínimas de acceso y consulta de los de titularidad estatal, en términos comparables, dentro de la especialidad de estas instituciones, a lo dispuesto para los Bienes de Interés Cultural, y sin perjuicio de las restricciones que puedan establecerse por razón de la conservación de los bienes custodiados en ellos, en función precisamente de la competencia del propio Estado para la defensa contra la expoliación<sup>66</sup>.

## *2. El régimen jurídico de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal*

Hasta aquí he examinado la competencia del Estado sobre los museos, archivos y bibliotecas en general, sin detenerme en las instituciones que dependen de aquél más allá de lo estrictamente necesario. Es hora, pues, de tratar acerca de estas últimas, con la extensión que el asunto merece, ya que el breve inciso del artículo 149, 1, 28 de la Constitución dedicado a ellas contiene de forma implícita algunas consecuencias de capital importancia para la cultura española. Veamos cuáles son.

La primera de estas consecuencias es, indiscutiblemente, el mantenimiento dentro de la esfera de competencia

de los órganos centrales del Estado, como dominio público, del conjunto de bienes culturales albergados en los museos, archivos y bibliotecas creados por iniciativa de aquél antes y después de la aprobación de la Constitución.

La segunda consiste en garantizar que el mantenimiento de esas instituciones dentro de la esfera estatal se llevará a cabo de manera que no se les pueda privar arbitrariamente de su función cultural, sin que, por consiguiente, quepa tampoco la desafectación de los bienes conservados en ellas mientras posean valor cultural. Se parte, además, de la presunción de que ese valor se mantiene mientras así lo estime la opinión científica y cultural dominante en cada momento histórico, a la que el Estado no puede sustituir.

La tercera y última consecuencia estriba en que el Estado no puede prescindir ni renunciar a la titularidad de ninguno de esos bienes —dejando a salvo la posibilidad de cambiarlos por otros equivalentes, al menos, en cuanto a su valor y significado histórico, mediante las permutas a que se refiere el artículo 34 de la ley del Patrimonio Histórico Español—, por cuanto son el principal instrumento cultural con que cuenta en el plano ejecutivo —no en el normativo— para llevar a cabo su múltiple misión cultural, de acuerdo con la Constitución<sup>67</sup>.

La razón fundamental por la que el constituyente modificó el texto del artículo 149, 1, 28 del Proyecto de Constitución aprobado por el Senado era, como antes he dicho, llegar a una solución que permitiera ampliar el ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas, sin privar por ello de un importante poder de actuación —normativo y ejecutivo, en su caso— a los órganos centrales del Estado, como tutores del interés general. Pero la modificación experimentada por el precepto a su paso por la Comisión Mixta reviste, a mi juicio, todavía mayor significación en lo que se refiere a los museos, archivos y biblio-

tecas. Aquí ya no cuentan las instituciones de “interés para todo el Estado”, como proponía el Senado. La competencia estatal se extiende ahora únicamente a los centros de titularidad estatal, pero alcanza, en cambio, a todos, sin que pueda distinguirse entre ellos en función de un mayor o menor interés del Estado. Se parte, pues, de la existencia del interés general en la conservación y mantenimiento de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su posible gestión por las Comunidades Autónomas. Esta gestión podrá serles libremente atribuida por el propio Estado, sin merma del interés general, que queda garantizado mediante el mantenimiento de las instituciones en cuestión dentro de la esfera estatal.

La titularidad, entendida como atribución del derecho de propiedad, según es usual en nuestra lengua, en la práctica jurídica y en la tradición constitucional y legislativa española<sup>67 bis</sup>, se configura así como el presupuesto de hecho del ejercicio de la competencia del Estado sobre los museos, archivos y bibliotecas, a que se refiere el último inciso del artículo 149, 1, 28 de la Constitución. Por ello, no cabe, a mi juicio, separar la atribución específica de esa competencia del ejercicio de las potestades dominicales del Estado sobre las correspondientes instituciones.

Es obvio, como hasta aquí se ha reiterado, el cambio de orientación del precepto en la redacción final de la Constitución. Si en un principio era necesario que el Estado señalara expresamente cuáles eran las instituciones que poseían ese “interés para todo el Estado”, del que hablaba el texto aprobado por el Senado, pudiendo, por tanto —al menos en el terreno de los principios—, excluir de ese mismo interés a bastantes instituciones (lo que, por otra parte, era el propósito del enmendante senador Sr. Sánchez Agesta, que pretendía, como hemos visto, reducir la aplicación del precepto a unos cuantos “museos, archi-



vos, bibliotecas y aquellas partes del patrimonio artístico monumental ... que se pueden contar acaso con los dedos de la mano. Apenas hay que citarlos —decía en su intervención ante el Pleno del Senado—: la Biblioteca Nacional, Simancas, el Archivo de Indias, el Archivo de la Corona de Aragón... ”<sup>68</sup>), ahora, en cambio, ese interés se encuentra, por voluntad del propio constituyente, sin necesidad de ningún pronunciamiento expreso del Estado, en todos los museos, archivos y bibliotecas de los que éste es titular. Ni siguiera en el caso de la transferencia de la gestión a las Comunidades Autónomas, o de su atribución a personas jurídicas públicas distintas del Estado, dotadas de autonomía institucional, como las Universidades<sup>69</sup>, desaparece ese interés, puesto que al Estado sigue correspondiendo la titularidad dominical y la potestad normativa sobre los correspondientes museos, archivos y bibliotecas, los cuales se rigen, además, por lo establecido en los respectivos convenios de gestión acordados con la Administración estatal<sup>70</sup>.

La modificación del artículo 149, 1, 28 por la Comisión Mixta Congreso-Senado y la presencia del interés general en todos los museos, archivos y bibliotecas de los que es titular el Estado —lo que explica su competencia exclusiva sobre ellos— tiene el valor de un doble reconocimiento, hecho desde el poder constituyente, de la significación de estas instituciones para la historia y la cultura españolas: por una parte, son, desde su creación, la más acabada expresión de nuestra historia común y de nuestra cultura compartida; por otra, constituyen el mejor instrumento para cumplir la misión de servicio de la cultura y de comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas que constitucionalmente está encomendada al Estado, sin merma de su específico papel en la defensa, conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico.



Aunque no manifestado de forma expresa, todo ello se desprende perfectamente de su origen y evolución históricos. Los actuales museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal han sido creados como tales bien por la Corona o por el Estado, la mayoría, en este último caso, a resultas de la Desamortización eclesiástica. Nos encontramos, pues, con instituciones que son fruto de la existencia de la unidad estatal, manifestada primero por la Monarquía y luego por la aplicación uniforme de la legislación desamortizadora sobre los bienes eclesiásticos, dictada con carácter general por el Estado en relación a una institución —la Iglesia Católica y las diócesis, cabildos catedralicios, colegiatas, parroquias y órdenes de todas clases que formaban parte de ella— que cubría todo el territorio español y que, en lo sustancial, se había desarrollado de manera unitaria, tanto en su vida interna como en sus relaciones con la Monarquía, a partir de la unión de los reinos españoles a comienzos de la Edad Moderna. En consecuencia, puede afirmarse que los museos, archivos y bibliotecas estatales constituían, en el momento de aprobarse nuestra norma suprema, el principal depósito de la historia común de España, considerados tanto en conjunto como de modo individualizado.

Como es bien sabido, son creaciones de la Corona, a partir del siglo XVI, y a lo largo del Antiguo Régimen, los primeros tres grandes Archivos generales (Simancas, fundado por Carlos I; Indias, constituido por Carlos III como derivación del de Simancas; y Corona de Aragón, reconstituido en la primera mitad del siglo XIX sobre la base del antiguo Archivo Real de Barcelona, de orígenes altomedievales, y con la incorporación de la documentación del Consejo de Aragón y de la Real Audiencia del Principado de Cataluña —incluyendo la de la Generalidad hasta su supresión en el Decreto de Nueva Planta de 1714).

También lo son, claro está, el Museo Real de Pintura y Escultura (Museo Nacional del Prado desde su fusión con el de la Trinidad en 1872) y la Biblioteca Real (denominada Nacional desde la implantación en España de la Monarquía Constitucional)<sup>71</sup>.

Por su parte, la mayoría de los museos, archivos y bibliotecas provinciales de titularidad estatal son resultado de la actuación de la Comisión Central y de las Comisiones Provinciales de Monumentos Históricos y Artísticos<sup>71 bis</sup>, creadas por la Real Orden circular de 13 de junio de 1844, a iniciativa del entonces Ministro de la Gobernación D. Pedro José Pidal, que posteriormente fue miembro de esta Academia, desde el año 1857 hasta su fallecimiento en 1865. Esta disposición fue absolutamente trascendental para la labor de protección del Patrimonio español, como muy bien ha señalado recientemente Isabel Ordieres Díez en su excelente *Historia de la Restauración Monumental en España (1855-1936)*<sup>72</sup>. El artículo 3, párrafos 2º, 4º y 5º de dicha Orden encomienda a las Comisiones Provinciales, en primer término, “reunir los libros, códigos, documentos, cuadros, estatuas, medallas y demás objetos preciosos literarios y artísticos, pertenecientes al Estado, que estuvieran diseminados en la provincia, reclamando los que hubiesen sido sustraídos y pudieran descubrirse”, en segundo lugar, “cuidar de los museos y bibliotecas provinciales, aumentar estos establecimientos, ordenarlos y formar catálogos metódicos de los objetos que encerrasen”; y, por último, “crear archivos con los manuscritos, códices y documentos que se pudieran recoger, clasificarlos e inventariarlos”. Presididas por los respectivos “Jefes políticos” (luego Gobernadores civiles de las provincias), de acuerdo con la Instrucción de 24 de julio del mismo año 1844, mediante la que se aprobó el Reglamento que deberían observar en su actuación, las Comisiones se dedicaron a

crear museos, archivos y bibliotecas en las respectivas capitales de provincia, a veces con la ayuda de otras instituciones beneméritas<sup>73</sup>, además de promover la catalogación, declaración, conservación y restauración de los monumentos.

Así lo confirmaba la propia Comisión Central de Monumentos cuando en su escrito de 18 de marzo de 1854, dirigido al Ministro de Fomento sobre el deslinde de competencias de las Academias provinciales y de las Comisiones Provinciales de Monumentos, afirmaba en estos expresivos términos:

*“El cambio de las antiguas instituciones políticas y las reformas que necesariamente hubo de exigir su realización, las vicisitudes y trastornos inevitables en la Guerra Civil, más aún la supresión general, simultánea, repentina por decirlo así de todas las órdenes religiosas en momentos de agitación y de angustia, allegaron de improviso al Patrimonio del Estado, entre otros bienes, considerable número de antiguos y preciosos monumentos, edificios justamente célebres o por el arte o por los recuerdos históricos, archivos riquísimos en documentos originales de inestimable precio; bibliotecas justamente célebres así por la variedad y rareza de muchas ediciones muy buscadas, como por el mérito y nombradía de sus manuscritos; obras maestras de pintura y escultura reunidas en los mejores días de nuestro poder y de nuestra gloria.*

¿Qué haría el Gobierno con esta inmensa riqueza esparcida y abandonada en todas las provincias, cuando no existía ya la custodia de sus primitivos poseedores, y en todas partes la amenazaban los estragos y trastornos de las discordias intestinas? *Crear para salvarlos la Comisión Central y las Provinciales a ella subordinadas; confiarles la vigilancia, el orden y cuidado de tan precioso depósito, darles atribuciones propias y la acción necesaria para descubrir la procedencia y el verdadero precio de los*

monumentos, y arrancarlos del olvido, o ponerlos a cubierto de todo extravío y de la ignorancia de los dañadores; *considerar en fin estas corporaciones como un instrumento de la Administración, y concederles en tal concepto no ya el derecho de deliberar y representar, sino también el de ejecutar y tomar posiciones por sí mismas para que el objeto de su institución correspondiese cumplidamente a las miras benéficas del Gobierno.*

*Como consecuencia de esta organización especial y reparadora y como otros tantos agentes de la administración activa, la Comisión Central y las subalternas bajo su dirección, reunieron libros, manuscritos, pinturas y esculturas, hallaron el paradero de muchos de estos objetos ya medio perdidos, establecieron museos y bibliotecas, nombraron comisionados especiales en varios casos, mantuvieron una correspondencia oficial y activa con los Gobernadores de las provincias; hicieron reclamaciones para evitar la demolición de muchos edificios notables; se dirigieron a la Hacienda Pública, indicándole aquellas fábricas que por su mérito artístico no pueden contarse en el número de las destinadas a la enajenación; por último unieron acción a las deliberaciones y procedieron siempre como una dependencia de la administración activa”<sup>74</sup>.*

Desde un primer momento, estas Comisiones actuaron, pues, por mandato del Gobierno para mantener en la esfera del Estado y bajo su directo cuidado y administración los bienes que hoy se encuentran en los museos, archivos y bibliotecas creados por ellas. Se trataba de salvar los bienes que, según la propia legislación desamortizadora (Decretos de 1 de octubre de 1820, 25 de julio de 1835 y 19 de febrero de 1836 y subsiguiente Ley de 29 de julio de 1837), no habrían de aplicarse a la extinción de la Deuda Pública. Eran, precisamente, los que se consideraban como públi-

cos, por tratarse de “archivos, bibliotecas, pinturas y demás enseres que puedan ser útiles a los institutos de ciencias y artes” (Decreto de 25 de julio de 1835), así como “los edificios que el Gobierno destine para el servicio público, o para conservar monumentos de las artes, o para honrar la memoria de hazañas nacionales” (artículo 2 del Decreto de 19 de febrero de 1836)<sup>75</sup>.

Como puede verse, en todas estas normas se combinan dos ideas: por un lado, la utilidad cultural de la conservación de los bienes; por otro, la perpetuación de la memoria histórica de la Nación. En consecuencia, el mantenimiento de estos bienes en manos del Estado, para destinarlos al servicio público, a través de los museos, archivos y bibliotecas creados con ellos, tenía la doble finalidad de contribuir a la elevación del nivel cultural de la población y de mantener la historia común. Estos propósitos tampoco son ajenos, como hemos visto, a la Constitución de 1978.

Los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal tienen, a mi juicio, el carácter de instituciones constitucionalmente garantizadas, en virtud del artículo 149, 1, 28 de nuestra norma fundamental<sup>76</sup>. Esta garantía, como señala la mejor doctrina alemana y ha recordado recientemente entre nosotros el profesor Alfredo Gallego Anabitarte<sup>77</sup>, se da “cuando las organizaciones se encuentran formadas y delimitadas por complejos normativos y por un actuar real, estando además configuradas en el precepto constitucional garantizador de manera que, en virtud de sus raíces históricas y de su propio valor, deben de conservar una especial estabilidad y continuidad para el futuro de la vida social” (K. Stern). El legislador se encuentra limitado ante ellas, pues debe garantizar su permanencia, de manera que resulten “reconoscibles”, mediante la conservación de las características que les son propias conforme a la conciencia social dominante.

La caracterización de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal como instituciones constitucionalmente garantizadas se apoya en sus orígenes históricos y en su papel como instrumentos de la misión de servicio a la cultura impuesta constitucionalmente al propio Estado. Puede afirmarse, incluso, que de aquellos orígenes deriva naturalmente ese papel, y que todo ello justifica la garantía constitucional de su existencia. Si ya en el momento de ser creados lo fueron para salvaguardar una herencia cultural, que se estimaba perteneciente al conjunto de la Nación española, y ahora se proclama el deber del Estado, como garante del interés general, de servir a la cultura, tanto en sus manifestaciones más generales como en las más específicas —procurando eso sí, atender en primer lugar a los elementos comunes que constituyen la cultura española, tal como ha puesto de relieve Jesús Prieto de Pedro—<sup>78</sup>, es lógico pensar que esta última obligación no podrá cumplirse de modo adecuado sin contar con ellos. De ahí su integración plena en la esfera de competencia estatal y sólo en ella —en eso precisamente consiste la clave de la garantía establecida por la Constitución—, lo que los excluye de la distribución general de competencias en materia de defensa, conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico que antes se ha examinado, con la única salvedad de su posible gestión por las Comunidades Autónomas, y esto último sólo en caso de decidirlo así el Estado.

La garantía institucional que sitúa a los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal —tanto los existentes en el momento de aprobarse la Constitución como los creados con posterioridad— dentro del ámbito de competencias del Estado tiene varias y muy importantes repercusiones jurídicas, que afectan, como a continuación se verá, por una parte, a la existencia, a la transformación y a la supresión de

estos centros, como tales, y, por otra, a la adscripción, desafectación y transmisión o enajenación de sus fondos.

Cualquier análisis de estas repercusiones debe partir del principio de que el único Poder público autorizado por la Constitución para regular esos establecimientos es el propio Estado<sup>79</sup>. Por tanto, ninguna Comunidad Autónoma podrá dictar normas sobre ellos, ni aún en el caso de gestionarlos. Así lo ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional en la Sentencia 17/1991, cuando dice que “son sólo las facultades de gestión lo transferido y no las reglamentarias” (Fundamento jurídico 19), corroborando la doctrina mantenida en la Sentencia 103/1988 sobre la Ley andaluza de Archivos<sup>80</sup>.

No obstante, el legislador y la Administración estatal están sometidos a varias limitaciones a la hora de ejercer su potestad normativa, derivadas de la garantía establecida por el artículo 149, 1, 28 de la Constitución para los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal. Ahora bien, ¿cuáles son precisamente esas limitaciones?

El profesor Gallego Anabitarte, en relación con este punto, ha escrito: “pese a que tanto la regulación del derecho fundamental como de la institución garantizada constitucionalmente no debe impedir que los derechos e instituciones regulados sigan siendo ‘recognoscibles’, y que en ambos casos se tengan que respetar los principios estructurales o el núcleo del derecho o de la institución, es evidente que la argumentación jurídica que pretenda poner barreras al legislador tendrá más fuerza siempre en el caso de un derecho o libertad individual —por mandato expreso constitucional— que ante una institución recogida en el texto constitucional”<sup>81</sup>.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, al tratar en su Sentencia 32/1981 sobre la autonomía local, ha dicho: “las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales



indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normalmente organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucional concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, *la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos 'recognoscibles' para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar*<sup>82</sup>.

Ante estas opiniones, doctrinales y jurisprudenciales, surgen inmediatamente varias preguntas: ¿puede aplicarse esa misma caracterización a instituciones como los museos, archivos y bibliotecas?; ¿existe una imagen de cada una de ellas "recognoscible" para la conciencia social?; en tal caso, ¿cuál es el reducto indisponible para el legislador, el núcleo esencial configurado por los principios estructurales de la institución de que se trata?

El primero de estos interrogantes ya ha sido en buena parte respondido. Podría añadirse, sin embargo, que existiendo —como ha señalado la doctrina alemana, junto con la española<sup>83</sup>— "instituciones garantizadas por la Constitución que nada tienen que ver con los derechos fundamentales"<sup>84</sup>, y siendo así que los autores alemanes, en el país de origen del concepto, han visto asociada a la garantía institucional, en sentido estricto, con organizaciones históricamente existentes, ya formadas, dotadas de perfiles propios, diferenciables de los de otras, con las que el Poder constituyente se encuentra y que en consecuencia no crea, los museos, archivos y bibliotecas del Estado exis-



tentes en España el año 1978 responden claramente a esta definición.

En efecto, ¿alguien duda de la existencia como “organizaciones jurídico-públicas formadas y organizadas y, por ello, delimitables y diferenciables” —como las define C. Schmitt—, que “en virtud de sus raíces históricas y de su propio valor, deben conservar una especial estabilidad y continuidad para el futuro de la vida social” —como señala K. Stern—<sup>85</sup>, de museos como los del Prado, Ciencias Naturales, Arqueológico Nacional, América, Ejército, Naval y Arte Contemporáneo de Madrid —hoy Centro de Arte Reina Sofía—, como los de Bellas Artes de Sevilla, Valencia y Zaragoza, como el de Escultura de Valladolid y el de Arte Romano de Mérida, como los Arqueológicos de Sevilla y Tarragona, como el de Santa Cruz y la Casa del Greco de Toledo, como los del Patrimonio Nacional y el de esta misma Real Academia; de archivos como los de Simancas, Indias, Corona de Aragón, Histórico Nacional y General de la Administración Civil, como el de Palacio, como los de las Reales Chancillerías de Valladolid y Granada, como los de los Reinos de Galicia, Valencia y Mallorca, como los de las Reales Academias de la Historia y Bellas Artes de San Fernando; de bibliotecas como la Nacional, o las del Escorial, el Palacio Real o las distintas Universidades públicas, por citar solamente algunos ejemplos? Pues bien, fundados en su gran mayoría antes de este siglo<sup>85 bis</sup>, todos ellos pertenecían en 1978 al Estado o a entidades públicas incluidas en el sector público estatal, y a ellos, desde luego, se refiere el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, garantizando, a la par, su existencia y su continuidad en dependencia del Estado.

Es evidente que los museos, archivos y bibliotecas, en tanto que instituciones culturales destinadas a la conservación, al estudio, a la investigación y a la difusión de sus fon-

dos y colecciones tienen una imagen “reconoscible” —por utilizar la expresión acuñada por el Tribunal Constitucional— para la conciencia social de cada época. Esa imagen posee una doble significación: de una parte, exige que la institución de que se trate cumpla o pueda cumplir una función cultural en el sentido que acaba de enunciarse; de otra, impone que sus fondos y colecciones, mientras tengan interés cultural y sirvan, por tanto, a esa función, se mantengan asignados a la institución y no se separen de ella de modo arbitrario, mediante su adscripción a otras instituciones culturales del Estado o, incluso, su desafectación y su enajenación.

Del mantenimiento de la imagen de la institución se desprende necesariamente el siguiente principio: mientras cumpla adecuadamente su función cultural, aquélla debe permanecer sin dispersar ni disgregar el núcleo fundamental de sus fondos y colecciones, bien sea por su asignación a otras instituciones estatales o por su desafectación, transferencia o transmisión<sup>85 ter</sup>. Este principio tiene, a mi juicio, carácter estructural desde el punto de vista de la conservación de la imagen histórica de la institución y constituye el núcleo de la misma indisponible para el legislador estatal, a que se ha referido el Tribunal Constitucional al tratar acerca de las instituciones constitucionalmente garantizadas.

La existencia de este principio estructural no implica, sin embargo, una “congelación” de las correspondientes instituciones. Éstas pueden ser reformadas en su organización interna, o incluso transformadas, por medio de su fusión con otras, pertenecientes también al Estado, como tantas veces se ha hecho en función de la opinión cultural dominante en cada momento histórico —el ejemplo más importante es el actual Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, que ha sucedido al Museo Español de Arte Contemporáneo y, en parte, al antiguo Museo de Arte Moderno<sup>86</sup>.

Con todo, la supresión pura y simple de un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal —no así su transferencia dentro de la esfera del propio Estado, como ha quedado dicho— está vedada tanto al Poder legislativo como a la Administración del Estado. En esto consiste, en último término, la garantía constitucional de estas instituciones. Correlato lógico de lo anterior es también la imposibilidad, a mi juicio, de transferir la titularidad de las mismas o de sus fondos a otras Administraciones públicas, sustrayéndolas de este modo a la competencia del Estado<sup>86 bis</sup>.

La Constitución quiere que los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal se mantengan precisamente dentro de esta esfera, salvo en lo que respecta a su gestión, que puede transferirse por la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas, y sólo a éstas. De lo contrario, no tendría sentido la atribución de competencia exclusiva realizada en favor del Estado por el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, análoga, a mi juicio, a la establecida por el artículo 132, 3 de la norma suprema en relación con el Patrimonio Nacional.

En otras palabras, los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal y sus colecciones y fondos son, claro está, del Estado, pero, además, deben seguir siéndolo; no pueden ser de ningún otro Poder público —tal como ocurre también con el Patrimonio Nacional— mientras cumplan su función cultural. El mantenimiento o la pérdida de esa función, por otra parte, no deben interpretarse de forma caprichosa, inmotivada, irracional o carente de justificación razonable, por imperativo del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad<sup>87</sup>.

Se establece así un límite al legislador y a la Administración del Estado, que no pueden siquiera transmitir los fondos de esas instituciones a otras Administraciones Públicas, lo que representa, sin duda, una excepción a lo dis-

puesto en el artículo 28, 2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Tampoco cabe, por supuesto, transferir la titularidad de las propias instituciones, y queda únicamente a salvo la posibilidad de permutar piezas aisladas con otros Estados —siempre y cuando ello no signifique un empobrecimiento del conjunto de las obras albergadas por el centro.

Como manifestación adicional de la propia garantía constitucional de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, debe mencionarse la exigencia de mantener dentro del dominio público estatal los fondos de aquéllos<sup>88</sup>. Ello corrobora la imposibilidad de enajenación en favor de otras entidades públicas, al amparo del referido artículo 28, 2, de la Ley 16/1985, de 25 de junio, que queda por tanto reservado a las transmisiones de bienes calificados como patrimoniales en sentido estricto, por no estar afectos al uso general ni a los servicios públicos según el artículo 1º, 1 de la Ley del Patrimonio del Estado. Incluso en el caso de que las instituciones en cuestión tengan una personalidad jurídica diferenciada de la del Estado y sometida al Derecho privado —como las Fundaciones Lázaro Galdiano y Colección Thyssen-Bornemisza—, los bienes contenidos en ellas que sean de propiedad estatal y cumplan fines culturales, así como las propias instituciones, están también amparados en la garantía establecida en el artículo 149, 1, 28 de la norma suprema. En virtud de ella, dichos bienes no deben salir de la esfera estatal y las expresadas instituciones, en sí mismas consideradas, tampoco pueden ser suprimidas de forma arbitraria, sino sólo transformadas, reformadas o fusionadas con otras análogas del sector público estatal, al igual que sucede con los museos, archivos y bibliotecas dependientes directamente de la Administración del Estado.

La extinción de todas estas instituciones por parte del legislador o de la Administración del Estado reviste espe-

cial interés a la hora de trazar los últimos perfiles de la garantía institucional establecida sobre ellas. En efecto, podría concebirse su supresión como un medio de soslayar los límites impuestos por dicha garantía, confiriendo de esta manera a sus fondos la calidad de bienes patrimoniales para permitir su transmisión a otras Administraciones públicas. En apariencia, tal proceder no vulneraría la garantía de las instituciones en cuestión, por cuanto esta garantía únicamente podría aplicárseles en tanto en cuanto existieran como tales instituciones y siguieran siendo de titularidad estatal. Es decir, si ya no hubiera museos, archivos y bibliotecas del Estado, los bienes culturales que albergasen antes de su desaparición dejarían de estar cubiertos por la garantía institucional. Aún más, las propias instituciones, en caso de que el Estado pudiera transferir su titularidad, desprendiéndose de ella en favor de otras Administraciones públicas, también habrían dejado de existir como instituciones estatales, no afectándoles, por tanto, a partir de este momento, la garantía institucional. Esta última, en consecuencia, se referiría a los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal únicamente mientras permanecieran en manos del Estado.

Una interpretación de este género desconocería, en mi opinión, el auténtico significado de la garantía institucional establecida sobre los museos, archivos y bibliotecas estatales en el artículo 149, 1, 28 de la Constitución. Si fuera verdad que este precepto dice, simple y llanamente, que las instituciones que ya son del Estado seguirán siendo de su competencia exclusiva mientras le pertenezcan estaríamos ante una genuina tautología. Para lograr esa finalidad, hubiera bastado la simple remisión a lo establecido en el artículo 132, 3 de la norma fundamental, en virtud del cual “por ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación”.

El significado del artículo 149, 1, 28 en este punto tiene que ser, por tanto, diferente, ¿podría entonces tratarse de una simple norma de apoderamiento de las Comunidades Autónomas para ostentar facultades de gestión de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal? La respuesta ha de ser también negativa, pues, en tal caso, su colocación sistemática resultaría inadecuada, ya que correspondería situarla en el artículo 148, apartado 1 antes que en el 149, apartado 1. Además, seguiría sin aclararse por qué se otorga específicamente al Estado esta competencia, salvo que se quiera entender que con ella sólo se le está facultando a mantener museos, archivos y bibliotecas dentro de su esfera mientras lo considere oportuno, y también a desprenderse de ellos cuando lo crea conveniente, exceptuando a dichas instituciones del sistema general de distribución de competencias en materia de defensa, conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico.

Esta última interpretación, aunque mucho más elaborada que la anterior, tampoco satisface del todo por varias razones. En primer lugar, porque el propósito de apoderar al Estado para reservarse la decisión de mantener o no, dentro de su esfera de competencia unas instituciones como los museos, archivos y bibliotecas, habría exigido otra redacción del artículo 149, 1, 28 —v. gr. “museos, archivos, y bibliotecas cuya titularidad se reserve el Estado”—, o habría podido alcanzarse, incluso, mediante la primera versión del artículo 149, 2 de la Constitución, que no llegó a prosperar<sup>89</sup>. En segundo término, porque esa interpretación no excluye un resultado absurdo desde el punto de vista histórico, que repugna a la concepción cultural subyacente en la Constitución, la cual consiste, como he tratado de demostrar, en la afirmación de la existencia de una cultura española común, que es o puede ser compartida por todos los pueblos y ciudadanos de España.

Ese resultado no es otro que la posibilidad de que el Estado se desprenda precisamente de las instituciones depositarias de la cultura común que le han sido encomendadas por la Constitución, ya sea por medio de su supresión pura y simple, por su entrega en exclusiva a alguno de los elementos que componen la Nación española —a través de su transferencia a una Comunidad Autónoma concreta—, o por la distribución de sus fondos entre todas ellas. En pocas palabras, que el Estado pueda llegar a suprimir, si así lo desea, el Museo del Prado, la Biblioteca Nacional o los Archivos Generales, o transferirlos o transmitir su contenido a una, a varias o a todas las Comunidades Autónomas<sup>90</sup>.

Ni la lógica interna de la garantía constitucional —que pretende salvaguardar en lo esencial la “imagen” de una determinada institución en cada época—, ni la interpretación sistemática del conjunto de la Constitución parecen autorizar esa conclusión. Por tanto, reafirmo que la competencia del Estado establecida en el artículo 149, 1, 28 sobre los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal implica el deber de mantenerlos dentro de la esfera estatal, con sus fondos y colecciones, mientras cumplan una función cultural.

Ello no supone, como antes he dicho, la imposibilidad de reformarlos, transformarlos o fusionarlos. La garantía, sin embargo, exige que esas actuaciones, así como las que se refieren a la desafectación, a las permutas y a los cambios de asignación de los fondos, se lleven a cabo en virtud de la pérdida efectiva de la función cultural de esas instituciones o de sus fondos, o en pro del mantenimiento o mejora de los mismos, según los casos, y nunca en perjuicio de ellos. Gracias a esta exigencia los Tribunales podrán, llegado el momento, controlar la aplicación de los expresados conceptos jurídicos, que, ciertamente, son indeterminados, pero pueden y deben ser precisados al adoptarse las medi-



das correspondientes<sup>91</sup>. En último extremo, debería respetarse siempre en todas estas actuaciones el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes públicos, establecido en el artículo 9, 3 de la Constitución. Este principio, como ha expuesto lúcidamente el profesor Tomás Ramón Fernández, “tiene un doble significado : en un sentido genérico, correlativo de la idea ya antigua que ve en la arbitrariedad el reverso o el negativo de la justicia y el Derecho, su prohibición constitucional juega el papel de una cláusula de cierre del sistema que se corresponde con la fórmula ‘ley y Derecho’ y que, por tanto, comprende todo lo que es necesario a aquélla o éste, se encuentre o no especificado en otros preceptos constitucionales; en un sentido más concreto, arbitrario y, por tanto, constitucionalmente prohibido es todo aquello que es o se presenta como carente de fundamentación objetiva, como incongruente o contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión, como desprendido de o ajeno a toda razón capaz de explicarlo”<sup>92</sup>.

Pues bien, la decisión de suprimir, sin más, los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal o transferir su titularidad a las Comunidades Autónomas<sup>93</sup> pecaría, a mi juicio, de arbitraria en ambos significados. Por un lado, sería contraria a Derecho, al vulnerar la garantía institucional establecida para aquéllos en la Constitución española; por otro, resultaría incongruente con la historia y la realidad cultural común, de la que son expresión acabada y auténtica.

Ihering dijo también, con razón, que “la arbitrariedad es la injusticia del superior”<sup>94</sup>. Es de esperar que el Estado no caiga nunca en ella, considerando incluida en la potestad del legislador ordinario o de la Administración la posibilidad de desprenderse de instrumentos tan necesarios para el ejercicio de su deber de servicio de la cultura como



son los museos, archivos y bibliotecas de los que es titular. Ni la Constitución, ni el significado histórico, ni la función cultural de estas instituciones lo admitirían.

Como muy bien señaló José Luis Álvarez, en su discurso de ingreso en esta Real Academia, hace ahora tres años, con el artículo 149, apartado 2 de la Constitución “parece como si después de haber reconocido las competencias culturales de las Comunidades Autónomas, el legislador considerara, en nuestra opinión con razón, que el servicio de la cultura y el papel de ésta, en el desarrollo de la personalidad, en la calidad de vida y en la imagen de la Nación, es tan importante y decisivo que es preciso declarar la obligación del Estado de no sentirse descargado de una especial obligación respecto de la cultura, por el hecho de las competencias autonómicas, porque la cultura es un deber y atribución esencial del Estado”<sup>95</sup>. Esa imagen de la Nación —añado yo— se alcanza a comprender en gran medida a través de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal. Por ello, la “imagen reconocible” de esas instituciones se une a la del Estado y, a su vez, queda impregnada de la de éste, en cuanto es expresión jurídico-política de la continuidad histórica de la sociedad nacional<sup>96</sup>.



#### IV CONSIDERACIÓN FINAL

Ortega creía que la generalización del sistema autonómico, lo que él llamaba la “reorganización autonómica”, daría lugar a “una solución española, nacional, común y orgánica a la porción soluble de la demanda nacionalista”, aunque —añadía— “no cabe negar que queda el residuo insoluble o difícilmente soluble, y éste requiere, claro está, un tratamiento especial”<sup>97</sup>. Pues bien, esa “solución española”, en líneas generales —con todos sus defectos, pero también con sus virtudes—, es precisamente, a mi juicio, la propugnada por la mayoría de los constituyentes en 1978, plasmada en el texto de nuestra Constitución. No en vano la doctrina autonómica de Ortega, según han señalado varios autores, ha resultado ser su principal apoyo intelectual<sup>98</sup>.

Pero esa “solución española” requiere la observancia del conjunto de la norma suprema por todos los Poderes públicos con espíritu de cooperación recíproca<sup>99</sup> y de fidelidad a sus principios, y no un pugilato permanente sobre las competencias y las instituciones que constitucionalmente corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas. Ello se aplica al Patrimonio Histórico y a los museos, archivos y bibliotecas como a cualquier otro campo. Sin embargo, cuando se trata del Patrimonio Histórico y de esas instituciones culturales se tiene la impresión, con mayor claridad que en otros ámbitos de aplicación de la Constitución, de estar ante cuestiones que atañen a la naturaleza y al sentido global de la comunidad histórica española, con toda su

diversidad y, al mismo tiempo, su constante simbiosis cultural. Como ha escrito, con palabras siempre penetrantes, Luis Díez del Corral, “Europa ha acertado a superponer, sin aplastar las más antiguas, las sucesivas formas de vida que ha ido inventando, y ello resulta especialmente notorio en España ... Y si consideramos el capítulo histórico más concreto y perdurable, el que más claro testimonio da del pasado, el capítulo del arte, y en especial el de las artes plásticas, descubriremos que la península ibérica, como consecuencia de esa ley pendular de alejamiento e integración, reúne el mejor muestrario de estilos que puede encontrarse en Occidente”, —y continúa diciendo Díez del Corral— “el mapa de España se encuentra así transversalmente recorrido por líneas fronterizas en su tiempo y que hoy están todavía netamente acusadas por mojonos arquitectónicos, desde las primeras iglesias asturianas hasta la última serie, andaluza, de catedrales renacentistas. De esta forma, es posible contemplar en nuestro país el despliegue de la historia de Occidente, cristalizado en la pura evidencia de la arquitectura y ordenado sobre su articulada geografía”<sup>100</sup>.

Sobre esta pluralidad articulada de estilos artísticos y de formas históricas, que responden, no obstante, en cada época a una síntesis profunda, está construida la cultura española, como parte de la cultura occidental. La Constitución se limita, pues, a reconocerlo. Al hacerlo, asigna al Estado y a los demás Poderes públicos, cada uno en su respectiva esfera de competencia, el deber de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento de nuestro Patrimonio Histórico, así como de tutelar el acceso de todos a la cultura. Pero el adecuado cumplimiento de los preceptos constitucionales exige también un proceso de interpretación y aplicación del Derecho verdaderamente creador, que persiga encontrar el principio inspirador y la finalidad auténtica de las normas y de las instituciones, es

decir, su “razón de ser” dentro del ordenamiento. No otra cosa he pretendido en este discurso, al analizar el contenido y alcance de las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico y los Museos, Archivos y Bibliotecas. Para ello, he tratado de encontrar, desde luego, sus principios rectores y sus fines institucionales, en el seno de una interpretación sistemática de nuestra Constitución<sup>101</sup>.

Señores académicos: la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando se convirtió en portavoz de la necesidad de proteger el Patrimonio Histórico de España durante los últimos dos siglos. Con mejor o peor acierto en sus actuaciones concretas, ha integrado en su seno a la mayor parte de cuantos han venido promoviendo la acción del Poder público en este ámbito —pensemos, por ejemplo, en la benemérita labor de la Academia en relación con las Comisiones Central y Provinciales de Monumentos; en el impulso a las declaraciones monumentales; en el apoyo a las actividades de restauración y en la fijación de sus criterios—. Por ello no puede ahora sustraerse a la tarea de consolidar el nuevo esquema jurídico-administrativo para la protección de nuestro Patrimonio. Al igual que en el siglo XIX, a esta misión le llaman las circunstancias y las necesidades del momento, pues no cabe duda de que la improvisación, la descoordinación, y lo que sería todavía peor, la pugna de las Administraciones públicas al aplicar las normas reguladoras del Patrimonio Histórico y los Museos, Archivos y Bibliotecas pueden ser a la larga tan funestas para la conservación de todos ellos como lo fueron en el pasado la destrucción intencionada o la incuria<sup>102</sup>.

Corresponde a la Academia de San Fernando, como órgano consultivo de la Administración del Estado en materia de protección del Patrimonio Histórico Español, un papel fundamental en este campo, mediante la pro-

puesta de medidas y la elaboración de informes y dictámenes para el adecuado ejercicio de la competencia estatal conforme a la Constitución. Por ingrato que a veces pueda resultar, por mucho que se tropiece en su desempeño con obstáculos o incomprensiones, la Academia no puede renunciar a ejercer esta misión. A su adecuado cumplimiento debe conducirlo, sin duda, el impulso de su mejor tradición, pero también su capacidad de responder a los requerimientos de nuestra norma fundamental. En virtud de ella, todas las instituciones culturales públicas están llamadas a mantener la concepción integradora de nuestra cultura y de nuestro Patrimonio y, a la vez, a respetar y proteger la pluralidad histórica inseparable de la formación de la propia Nación española. Ambos conceptos, el de integración y el de pluralidad, son, no lo olvidemos, el fundamento mismo de nuestra unidad y continuidad históricas.

## NOTAS

- <sup>1</sup> M. de Cervantes, *Don Quijote de la Mancha*, Parte primera, Capítulo XXIV.
- <sup>2</sup> P. Corneille, *Le Menteur*, I, 1.
- <sup>3</sup> E. d'Ors. "Seguimos con Santayana", publicado en el Diario *Arriba* de Madrid el día 8 de diciembre de 1946, incluido en J. Nubiola, "George Santayana y Eugenio d'Ors: Roma, 1946", *Nueva Revista de política, cultura y arte*, n.º 45, Madrid, Junio-Julio 1986.
- <sup>4</sup> R. von Ihering, *La lucha por el Derecho*, trad. española, 2ª edición, Civitas, Madrid, 1988.
- <sup>5</sup> J. Prieto de Pedro, *Cultura, Culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, en especial, los capítulos III, IV y V. Sobre esta cuestión, v. también, del mismo autor "Unidad y pluralismo cultural en el Estado autonómico", en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, octubre 1992-marzo 1993, dedicado al "Estado autonómico", págs. 34-56.
- <sup>6</sup> Aunque no puedo extenderme en la polémica doctrinal sobre los conceptos de nacionalidad y de región utilizados en el artículo 2º de la Constitución española, debo, no obstante, indicar que el concepto de nacionalidad en dicho artículo, en lo que se refiere al elemento histórico, tiene que ver más con el de "país organizado" o el de "comunidad histórico-política", en el sentido de esas expresiones, respectivamente, en Jellinek o en los teóricos del Imperio Austro-Húngaro, como el Conde Scecsen y Joseph von Eötvös, entre otros (v. G. Jellinek, *Fragmentos de Estado*, Introducción de M. Herrero de Miñón; la traducción de Fernando de los Ríos de la *Teoría General del Estado* de Jellinek contiene la expresión "la región" en lugar del término "país", para designar en español a un Land, v. la edición de Albatros, Buenos Aires, 1973, págs. 497 y 498, y M. Herrero de Miñón, *Idea de los Derechos históricos*, Madrid, 1991, págs. 54 a 62) que con el descrito por otros autores (v. p. ej. J. Prieto de Pedro, *op. cit.*, pág. 117, si bien este autor matiza posteriormente su opinión en la misma obra, págs. 152-170, ofreciendo una interpretación próxima en muchos aspectos a la que a continuación se expresa sobre dicho concepto en el cuerpo de este discurso).

Respecto de la dicotomía nacionalidades-regiones, he defendido que las primeras suponen una combinación de rasgos históricos, culturales y

políticos más diferenciados que los que caracterizan a las segundas (v. mis artículos, "Autonomías: la necesaria reforma constitucional", *Nueva Revista* N° 2, Madrid, marzo 1990, y "De la autodeterminación a los derechos históricos: la imprescindible rectificación autonómica", *Nueva Revista de política, cultura y arte*, n° 18, Madrid, octubre 1991). La discusión doctrinal y la polémica política se centran en cuáles son esas nacionalidades, dudando acerca de si son sólo las que tienen simultáneamente una lengua propia y unos rasgos histórico-políticos diferenciados o si basta con estos últimos. A mi juicio, el concepto de "nacionalidad" en España se debe identificar con los reinos y territorios con personalidad jurídico-política diferenciada y específica dentro de las antiguas Coronas de Castilla y Aragón, y con acusada conciencia de este hecho histórico, al margen de que tengan o no lengua propia. En cambio, las regiones serían los territorios que, aún teniendo carácter histórico, no tuvieron en el pasado personalidad jurídico-política claramente diferenciada en el seno de los antiguos reinos de Castilla y León. Es, igualmente, evidente, a mi juicio, que los territorios sin entidad regional histórica suficientemente acreditada no debieron acceder a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución, so pena de enturbiar la adecuada interpretación de éste en relación con el artículo 2º. Si bien las "regiones", en el sentido expresado en esta nota, pueden ser calificadas como "comunidades históricas", aunque no tengan el carácter de "comunidades histórico-políticas" o de "países organizados" en la interpretación de von Eötvös y del conde Scescen o de Jellinek, lo cierto es que las provincias que no han tenido entidad histórica perdurable como regiones antes del Decreto de Javier de Burgos de 30 de noviembre de 1833 no deben confundirse con aquéllas. Esa confusión está siendo, en mi opinión, muy negativa para la adecuada comprensión de la formación histórica y cultural de España.

En el debate de la Constitución en el Senado se intentó sustituir la expresión "nacionalidad" en el artículo 2º por el término "país" (v. *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, 2ª edición, Madrid, 1989, preparada por F. Sáinz Moreno y M. Herrero de Padura, presentación de N. Pérez-Serrano Jauregui, tomo III: enmienda n° 129, pág. 2717, del senador Sr. Cela Trulock, que fue retirada por éste en el debate en la Comisión constitucional del Senado; enmienda n° 228, pág. 2763, del senador Sr. Marías Aguilera). Otros senadores defendieron la sustitución de la dualidad "nacionalidades-regiones" por el sustantivo "comunidades" (v. enmienda n° 3, pág. 267, op. cit. del senador Sr. de Arespacochaga y Felipe) o "Comunidades Autónomas" (v. enmienda *in voce* del senador Sr. Fernández-Miranda y Hevia, op. cit. pág. 3202), tratando en ambos casos de superar el problema que plantea la distinción entre los conceptos de nacionalidad y de región que se contienen en el artículo 2º, mediante la introducción del término jurídico que utiliza el resto del



texto constitucional para denominar a los sujetos del derecho a la autonomía política de carácter territorial. El debate del artículo 2º en el Pleno del Senado, en el que se defendió únicamente, de todas las enmiendas citadas, la nº 228 del senador Sr. Marías Aguilera, que fue rechazada por la Cámara, se contiene en las págs. 4521 a 4542 del tomo IV de la mencionada obra *Constitución española. Trabajos parlamentarios*.

- <sup>7</sup> V. E. Álvarez Conde, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, 1993, págs. 365-366. Este autor se inclina por distinguir entre tres conceptos: a) Nacionalidad en el sentido de "Nación", en que a su juicio se basa el Estado Federal; b) Nacionalidad equivalente a región; c) Nacionalidad como *tertium genus*, entre Nación y región, lo que tendría estrecho parentesco con la noción de "nación cultural" de Meinecke.

El último de los tres conceptos de "nacionalidad" mencionados por Álvarez Conde también podría asemejarse al concepto de "país organizado" o "comunidad histórico-política" que he utilizado en lugar del de "nacionalidad" en la nota precedente, tomándolos de Jellinek y de los autores citados por M. Herrero de Miñón en *Idea de los Derechos históricos*, *op. cit.*, puesto que el concepto de "nación cultural" para tratar acerca de las "nacionalidades", tal como lo usó el diputado Sr. Arias-Salgado en el debate en la Comisión Constitucional del Congreso (v. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 12 de mayo de 1978, págs. 2266 a 2269), me sigue pareciendo equívoco, a tenor del texto del artículo 2º de la Constitución, que se refiere, no lo olvidemos, a la "Nación española" integrada por "nacionalidades y regiones". La equivocidad del uso en España del concepto de "nacionalidad", incluso entendido como "nación cultural", se pone de manifiesto en la pretensión de las "nacionalidades" catalana y vasca de llevar a cabo "procesos de construcción nacional", como los ha denominado A. de Blas Guerrero en su estudio "Los nacionalismos españoles y el Estado autonómico", *Documentación Administrativa*, nº 232-233, pág. 57-72.

V. asimismo, para el significado de los conceptos de "nacionalidad" y "región" en la Constitución española de 1978, J. Corcuera Atienza, "La distinción constitucional entre nacionalidades y regiones en el decimosegundo aniversario de la Constitución", *Documentación Administrativa*, *op. cit.* págs. 11-31 y J. J. Solozábal Echavarría, "Nación, Nacionalidades y Autonomías en la Constitución española de 1978. Algunos problemas de la organización territorial del Estado", *Sistema*, núms. 38-39, octubre 1980, págs. 257-281. En este último artículo, el autor señala lo siguiente en relación a los conceptos de nacionalidad y región: "La nacionalidad, en nuestro juicio, es concebida más que como sinónimo de nación como región cualificada. Si definimos la región como una unidad territorial dotada de

cohesión e identidad propias, como 'un área homogénea con características físicas y culturales distintas de las áreas vecinas', podríamos pensar en la nacionalidad como aquella región con acusada conciencia de su especificidad", págs. 272-273.

- <sup>8</sup> V., entre otros, P. Lucas Verdú, "Comentario del artículo 1º", en *Comentarios de las Leyes políticas, Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, Edersa, Madrid, 1993, pág. 41; M. García Pelayo Voz, "Estado", en *Diccionario del sistema político español*, dirigido por J. J. González Encinar, Madrid, 1984, págs. 243 y ss.; J. J. Solozábal Echevarría, "El Estado Autonómico como Estado Nacional (adaptabilidad y rendimiento integrados de la forma política española)", en el volumen colectivo *Pueblos, Naciones y Estados en la Historia*, Salamanca, 1994, págs. 182 y 183; y F. Tomás y Valiente, "Raíces y paradojas de una conciencia colectiva", en el volumen colectivo *Sobre la realidad de España*, edición de A. R. de las Heras, V. Báez San José y P. Amador Carretero, Madrid, 1994, págs. 30 y 31; y J. Ramón Parada, "España ¿una o trina?", *Política Exterior*, Volumen X, septiembre-octubre, 1996, número 53, págs. 119-138.
- <sup>8 bis</sup> V. A. Hauriou, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, traducción castellana de J. A. González Casanova, Barcelona, 1971, págs. 344-357.
- <sup>9</sup> J. J. Solozábal Echevarría, en *El Estado Autonómico como Estado nacional*, *op. cit.* pág. 180, coincide en indicar que "de una parte la indudable lectura democrática en la actualidad del término "Nación" y las razones políticas, históricas y culturales de otra, explican la recepción del calificativo nacional para la soberanía".
- <sup>9 bis</sup> V. A. Hauriou, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, *op. cit.*, págs. 346 y 351-357 y J. Chatelain, comentario al artículo 3º en *La Constitution de la République française*, París, 1979, págs. 100 y ss.; cfr. para España, O. Alzaga, *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*, Madrid, 1978, págs. 82-85; M. Aragón, "La Monarquía parlamentaria", en *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los Profs. Alberto Predieri y E. García de Enterría*, Madrid, 1980, págs. 433-435; P. Lucas Verdú, "Comentario al artículo 1º", en *Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1978*, *op. cit.*, págs. 70-72; y M. Fernández-Fonoteca y A. Pérez de Armiñán, *La Monarquía y la Constitución*, Madrid, 1987, págs. 124-127.
- <sup>10</sup> J. Ruipérez, *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, Madrid, 1995, págs. 145-152, considera que la reforma de la Constitución española para la concesión del derecho de autodeterminación a algunas o todas las actuales Comunidades Autónomas sería un "auténtico cambio o supresión de la Constitución .... y se traduciría en un acto revolucionario". En contra de esta opinión, v. J. J. Solozábal Echevarría, *op. cit.* pág. 184 y 185; v. tam-

- bién C. Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Introducción y traducción española de F. Ayala, epílogo de M. García-Pelayo, Madrid, 1982, págs. 115 y ss., y P. de Vega, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, 1985, págs. 219-303.
- <sup>11</sup> J. J. Sueur, en "Le regime d'assemblée et l'elaboration de la Constitution de la IV<sup>ème</sup>. République", *Revue de Droit Public*, 1983, pág. 1228, citado por J. Prieto de Pedro, en *Cultura, Culturas y Constitución*, *op. cit.* pág. 137.
- <sup>12</sup> J. Prieto de Pedro, *Cultura, Culturas y Constitución*, *op. cit.* págs. 147-186.
- <sup>13</sup> J. Marías, *Consideración de Cataluña*, 2ª edición, Barcelona, 1994, pág. 134,
- <sup>13 bis</sup> J. Marías, *Consideración de Cataluña*, *op. cit.*, pág. 135.
- <sup>13 ter</sup> V., por todos, la fundamental obra de J. A. Maravall, *El concepto de España en la Edad Media*, 3ª edición, Madrid, 1981, y para una síntesis de la evolución de la historiografía en relación al concepto de España, D. Catalán, *España en su historiografía: De objeto a sujeto de la historia*. Ensayo introductorio a R. Menéndez Pidal, "Los españoles en la historia", Madrid, 1982, y A. Morales Moya, "Historia de la historiografía española", en *Enciclopedia de Historia de España*, dirigida por M. Artola, Madrid, 1993, Tomo 7, págs. 583-684.
- <sup>14</sup> M. Menéndez y Pelayo, "Semblanza de Milá y Fontanals", en *Estudios de crítica literaria, Quinta serie*, pág. 80; J. Ortega y Gasset, *La redención de las provincias*, Obras completas, Madrid, 1983, vol. 11, y también *El Estatuto catalán*, *op. cit.*; S. de Madariaga, *España*, 12ª edición, Madrid, 1978, capítulos XIV, XV, XVI, XVII y XX; A. Castro, *La realidad histórica de España*, México, 1971, edición renovada, v. especialmente Introducción de 1965 y cap. I y II; C. Sánchez Albornoz, *España, un enigma histórico*, 1ª edición en rústica, Barcelona, 1991, tomo IV, cap. XVI; P. Laín Entralgo, *A qué llamamos España*, Madrid, 1971; J. Marías, *España inteligible*, Madrid, 1985; V. también, para el debate intelectual sobre la identidad española en la España contemporánea H. Hina, *Castilla y Cataluña en el debate cultural. 1714-1939*, Barcelona, 1986; A. de Blas Guerrero, *Sobre el nacionalismo español*, Madrid, 1989; y el volumen colectivo *La Edad de Plata de la cultura española (1898-1936), Identidad, pensamiento y vida. Hispanidad*, por P. Laín Entralgo, J. Marías, P. Cerezo Galán, C. Seco Serrano, J. Caro Baroja, F. Pérez Gutiérrez, J. R. Flecha Andrés y J. L. Abellán, coordinación y prólogo de P. Laín Entralgo, tomo XXXIX de la *Historia de España Menéndez Pidal*, dirigida por José Mª Jover Zamora, Madrid, 1993.
- <sup>15</sup> V. entre otros, E. García de Enterría, "Consideraciones sobre una nueva legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 39, 1983; P. García-Escudero y B.

Pendás García, *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Madrid, 1986; E. Pérez Luño "Comentario al artículo 44", y "Comentario al artículo 46", ambos en *Comentarios a las Leyes Políticas*, dirigidos por O. Alzaga Villaamil *Constitución española de 1978*, tomo IV, *op. cit.*; E. Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Madrid, 1984; J. L. Álvarez Álvarez, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Madrid, 1989, y *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Madrid, 1992; J. García Fernández, Prólogo a la *Legislación sobre el Patrimonio Histórico*, Madrid, 1987; C. Barrero Rodríguez, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Madrid, 1990; M<sup>a</sup> del Rosario Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Madrid, 1992; J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Madrid, 1994 (2 tomos); J. Prieto de Pedro, *Cultura, Culturas y Constitución*, *op. cit.*; F. Benítez de Lugo y Guillén, *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, 2<sup>a</sup> edición, Granada, 1995.

- <sup>16</sup> Una idea semejante a la expresada en el texto se contiene en la citada obra de Jesús Prieto, *Cultura, Culturas y Constitución*, *op. cit.* pág. 281, cuando dice: "si en otros preceptos de la Constitución el concepto de cultura posee acepciones más reducidas, en el artículo 44,1 de la Constitución española es donde la noción de cultura despliega toda su plenitud semántica: en tanto condensa la dimensión público subjetiva de los ciudadanos ante los Poderes públicos en las posibles exigencias de acceso a las manifestaciones de la cultura, cumple una función globalizadora, de síntesis, de la totalidad de los contenidos comprendidos en la noción étnica de cultura, como derecho a la diferencia, y en la noción general de cultura, como facultad de acceder a los bienes del espíritu que esta noción incluye"; v. también M<sup>a</sup> del Rosario Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, *op. cit.* pág. 131, que interpreta el artículo 46 de la Constitución en sentido semejante a la conclusión a la que se llega en este discurso, cuando señala que "el sujeto al que el Patrimonio Histórico se imputa en el texto constitucional son los 'pueblos de España', es decir, al conjunto de los ciudadanos que integran la comunidad nacional. Esto significa que la Constitución reconoce al conjunto de los ciudadanos, en cuanto integrantes de la comunidad nacional, un interés colectivo que tiene por objeto el Patrimonio Histórico, el valor cultural de los objetos que los integran". En mi opinión, la subsunción del Patrimonio de cada uno "de los pueblos de España" en el Patrimonio Histórico Español, partiendo de la interpretación sistemática de los artículos 1º, 2º, 44, 46, 149,1,28, y 2 es lo que permite, precisamente, que se produzca el reconocimiento del interés colectivo del conjunto del pueblo español al que alude M<sup>a</sup> del Rosario Alonso Ibáñez.

- <sup>17</sup> J. Marías, *Consideración de Cataluña*, *op. cit.*, pág. 84.
- <sup>17 bis</sup> J. A. Maravall, *El concepto de España en la Edad Media*, *op. cit.*, págs. 487 y 488.
- <sup>17 ter</sup> Además del libro de J. Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y Constitución*, *op. cit.*, para la regulación de la actuación y competencias de los Poderes Públicos en el campo cultural en general pueden consultarse los siguientes trabajos: F. Serrán Pagán, *Cultura española y autonomías*, Madrid, 1980; J. Esteve Pardo, "Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura. Comentario a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional", *Autonomías*, n° 4; J. J. Asensi Sabater, "Cultura y Constitución. Una propuesta cultural en la crisis", *Revista de Estudios Políticos*, n° 37; E. Fossas, "Cultura: competencia y colaboración", *Autonomías*, n° 9, y *Regions i sector cultural a Europa. Estudi comparat: Bèlgica, França, Itàlia i Espanya*, Barcelona, 1990; B. Colom i Pastor, "Las competencias de la Comunidad Autónoma de Baleares en materia de cultura", *Autonomías*, n° 10; X. Padrós Castellón, "La cultura", en el volumen monográfico "Diez años de vigencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña", *Autonomías*, n° 12.
- <sup>18</sup> En el debate en la Comisión Constitucional del Senado del artículo 42 del Proyecto de Constitución (46 en el texto definitivo) se modificaron algunos términos del texto, por razones de estilo y de concordancia. La principal de estas modificaciones fue, como se ha indicado, el cambio de la palabra "legado" por la expresión "patrimonio". También se añadió un segundo apartado al precepto, sobre el régimen jurídico y la administración del Patrimonio Nacional, a iniciativa del senador Sr. Chueca Goitia. Ello representó una innovación importante, que luego se trasladó en el texto definitivo de la Constitución al artículo 132, apartado 3, por acuerdo de la Comisión Mixta Congreso-Senado, ratificado por ambas Cámaras, con modificaciones del texto inicial propuesto por la enmienda del senador Sr. Chueca Goitia.
- Es interesante hacer notar que la enmienda n° 879 del senador de UCD Sr. Calatayud Maldonado (v. *Constitución española. Trabajos Parlamentarios*, *op. cit.*, tomo III, pág. 3035) pretendía incorporar al referido artículo 42 del Proyecto de Constitución el concepto de "legado histórico, cultural y artístico de la Nación española" como algo distinto del de "los pueblos de España", por considerar —como señalaba en la justificación de la enmienda— que "existe un patrimonio de la nación española que pertenece a todos y cada uno de los pueblos de España y no a uno en particular, y que también debe ser incluido en este artículo". La enmienda fue retirada sin debatirse en la Comisión, probablemente por considerarla innecesaria, a la vista del contenido del precepto, en el que la expresión "patrimonio histó-

rico, cultural y artístico de los pueblos de España” comprende tanto el patrimonio de todos ellos como el de cada uno, subsumiéndolos éste, a su vez, en el concepto de patrimonio histórico español, tal como hace hoy en día el artículo 1º, 2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, aprobada en desarrollo de la Constitución y declarada sustancialmente conforme a la misma por la referida Sentencia 17/1991, de 31 de enero, del Tribunal Constitucional (con determinados matices en lo que se refiere a la interpretación de los artículos 2, 3; 9, 1, sexta; 9, 2; 9, 5, párrafo final; 49, párrafo 5º; y de la Disposición Transitoria primera).

- <sup>19</sup> Con anterioridad a la Constitución de 1931, el artículo 1º del Real Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, sobre protección y conservación de la riqueza artística, introdujo en España la noción unitaria de Patrimonio al establecer que “constituye el Tesoro artístico arqueológico nacional el conjunto de bienes muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la nación por razones de arte y cultura”, añadiendo que “estos bienes quedan bajo la tutela y protección del Estado”. Los autores más recientes han valorado justamente el carácter innovador de esta norma en el Derecho comparado y su conexión con el artículo 45 de la Constitución de 1931, la Ley de 13 de mayo de 1933 y la vigente Ley del Patrimonio Histórico Español, de 25 de junio de 1985. V. por todos, C. Barrero Rodríguez, *op. cit.* págs. 63-79, e I. Ordieres Diez, *Historia de la restauración monumental en España (1835-1836)*, Madrid, 1995, págs. 31-41.
- <sup>20</sup> La enmienda nº 353 del senador Sr. Sánchez Agesta al Proyecto de Constitución remitido por el Congreso de los Diputados al Senado rezaba así: “... 26 bis) Museos, bibliotecas, archivos y patrimonio artístico y monumental dependiente del Estado; defensa del patrimonio cultural español contra la exportación”. En el Pleno del Senado se modificó, a iniciativa del propio enmendante, con una enmienda *in voce*, en virtud de la cual se sustituía la expresión “dependiente del Estado” por la frase “de interés para todo el Estado”.
- <sup>21</sup> El libro de A. Hernández Gil *El cambio político español y la Constitución*, Barcelona, 1982, en su capítulo VII hace una exposición general de la labor de la Comisión Mixta, de la que fue Presidente, en su calidad de Presidente de las Cortes. Aunque se detiene en algunas cuestiones concretas dirimidas por la Comisión —entre ellas la referente a la regulación del Patrimonio Nacional—, no alude siquiera a la deliberación que condujo al texto definitivo de la regla 28ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. P. García-Escudero y B. Pendás García, en *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, *op. cit.* pág. 53, se refieren a la dudosa legitimidad jurídica del procedimiento adoptado por la Comisión Mixta para introducir la nueva redacción de este artículo.

<sup>21 bis</sup> En la forma "la ley misma puede ser más sabia que aquéllos que la crearon" lo expresó también Endemann, citado junto con Wach por E. García de Enterría, *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Madrid, 1984, pág. 19, nota 10.

<sup>22</sup> V. Intervención del senador Sr. Sánchez Agesta ante el Pleno del Senado, v. *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios, op. cit.*, tomo IV, pág. 4891, cuando señala que "...no trato, de ninguna manera, de restringir la actividad cultural y el deseo nobilísimo de disfrutar, poseer y cuidar esos bienes por esas Comunidades Autónomas, el texto, cuidadosamente calculado, se refiere sólo a aquellos que sean de interés para todo el Estado. Los museos, archivos y bibliotecas y aquellas partes del patrimonio artístico monumental que estén comprendidas por este precepto en estos términos creo que se pueden contar casi con los dedos de la mano".

<sup>23</sup> V. S. Muñoz Machado, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1982, tomo I, págs. 590 y ss.; J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico, op. cit.* págs. 641 al final; J. I. Erkoreka Gervasio. "Reflexiones sobre el alcance y contenido de la competencia que el artículo 149,1, 28 de la Constitución reserva al Estado en materia de Patrimonio cultural, artístico y monumental", en *Revista vasca de Administración Pública*, nº 41, abril 1995, págs. 97-141.

La interpretación de Muñoz Machado es seguida en líneas generales por la mayor parte de la doctrina posterior (v. P. García-Escudero y B. Pendás García, *op. cit.*, págs. 103 y ss.; J. García Fernández, "Presupuestos jurídico-constitucionales de la legislación sobre Patrimonio Histórico", *Revista de Derecho Político*, núm. 27-28 (1988), pág. 202; J. J. Marín López, "Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de bienes culturales", en *La competencia en materia civil de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1989, pág. 160; C. Barrero Rodríguez, *op. cit.* págs. 401 y ss.; M<sup>a</sup> del Rosario Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural, op. cit.*, págs. 61 y ss. Esta última defiende, además, la consideración de la ley estatal, en sentido técnico, como ley general delimitadora de la competencia del Estado frente a la competencia autonómica, (v. nota 43 bis). Las tesis de Muñoz Machado tuvieron su primera manifestación en el estudio que le fue encargado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura a comienzos del año 1982 sobre la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura, que no ha sido publicado. Como se ha señalado, las opiniones de Muñoz Machado fueron corroboradas por E. García de Enterría en su artículo "Consideraciones sobre una nueva legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural", *op. cit.* págs. 586 y ss., que tuvo su origen en una conferencia del mismo autor pronunciada en la reunión de Asociaciones de



defensa del Patrimonio Histórico convocada por la Asociación "Hispania Nostra" en Madrid, en octubre de 1983. De la interpretación de S. Muñoz Machado, pero utilizándola para la crítica, disiente R. Carrasco i Nualart, en "La distribució de competencies entre l'Estat i la Generalitat de Catalunya", *Revista jurídica de Catalunya*, núm. 2, 1990, pág. 95.

<sup>24</sup> J. M. Alegre Ávila, *op. cit.*, tomo I, págs. 281 y ss.

<sup>25</sup> J. M. Alegre Ávila, *op. cit.*, tomo II, págs. 716-735 y en especial, págs. 718 y 733, se refiere certeramente a la indefinición en que se plantea la conexión entre el artículo 149,1, 28 de la Constitución y la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español en el plano normativo. Aunque la Ley responde al principio de que el Estado puede dictar una regulación general en la materia con aplicación directa en todo el territorio español, no aclara suficientemente en virtud de qué preceptos constitucionales concretos lo hace, aludiendo únicamente a las normas de la Constitución en que, a juicio del legislador, se apoyan las competencias de la propia Administración del Estado (Arts. 44, 46, 149. 1. 1 y 28, y 2).

La tramitación parlamentaria de los artículos 2º y 6º de la Ley del Patrimonio Histórico Español no ofrece tampoco demasiada luz sobre el problema (v. *Ley del Patrimonio Histórico Español - Trabajos Parlamentarios*, Madrid, 1985, edición al cuidado de A. Pérez de Armiñán y de la Serna, págs. 135-158 (Debate de totalidad en el Pleno del Congreso de los Diputados); 163-164 y 166-167 (Informe de la Ponencia de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados); 239-248 (Debate en dicha Comisión); 363-382 (Debate en el Pleno del Congreso de los Diputados); 600 (Informe de la Ponencia de la Comisión de Educación y Cultura del Senado); 637-638 (Dictamen de esta última Comisión); 667-689 (Debate en el Pleno del Senado).

El profesor Alegre Ávila (*op. cit.* págs. 705-735) ha comentado las diversas posiciones del debate en el Congreso, deteniéndose, además, por su interés doctrinal, en el análisis de la enmienda transaccional al artículo 2º del Proyecto de Ley presentada por el diputado y ponente del mismo Sr. Álvarez Álvarez, del grupo parlamentario de Coalición Popular. Esta enmienda, inspirada en los artículos 3º y 4º del Proyecto de 1981, difería, no obstante, de ellos en el sentido de separar la competencia del Estado para la defensa del Patrimonio contra la exportación y la expoliación, conforme al artículo 149,1, 28 de la Constitución, del resto de los títulos competenciales del Estado contenidos en el apartado 1 del mismo artículo 149, que, con independencia del citado número 28 del apartado 1 y del apartado 2 del artículo, permitirían dictar una ley estatal sobre el Patrimonio Histórico. No debe olvidarse que la regulación concreta del Proyecto de 1984 —hoy Ley— en este punto era poco menos que inexistente y se refería únicamente, como



se ha dicho, a las competencias de la Administración del Estado y no a las del legislador, que se entendían implícitas en la propia existencia, ámbito y contenido de la Ley, a diferencia de lo que sucedía en el Proyecto de 1981, en cuyo artículo 5º se expresaba el apoyo constitucional en que pretendía basarse el ejercicio de la potestad legislativa sobre la materia y su alcance, fundándose en el artículo 149, 1, 1 y 28, sobre todo. En este mismo Proyecto la referencia al artículo 46 estaba implícita en su artículo 2º, mientras que las referencias a los artículos 44 y 149, 2 se hacían en el artículo 3º, en relación con las competencias de la Administración estatal.

El diputado enmendante Sr. Álvarez Álvarez pretendía esencialmente aproximar posiciones de modo transaccional, y salvar, sobre todo, la competencia ejecutiva del Estado, concebida en forma subsidiaria, para la defensa del Patrimonio contra la expoliación, según el artículo 149,1, 28, manteniendo, no obstante, la competencia normativa del propio Estado en términos que fueran inatacables para las posiciones de los Grupos Parlamentarios de la Minoría Catalana y Vasco, para lo cual recurría a otros preceptos constitucionales. El autor de este discurso, que participó como letrado adscrito a la Comisión de Educación y Cultura del Congreso de los Diputados en la tramitación de la actual Ley del Patrimonio Histórico Español, es testigo de cuáles fueron los propósitos de la enmienda transaccional del Sr. Álvarez Álvarez al artículo 2º, que incluso fue modificada *in voce* en el transcurso del debate en la Comisión, para simplificarla, reforzando con ello su intención original (v. *Ley del Patrimonio Histórico Español - Trabajos Parlamentarios*, *op. cit.* págs. 244-245)

- <sup>26</sup> A. Pérez de Armiñán, "Una década de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español", Conferencia inaugural de los VI Cursos de Verano sobre el Patrimonio Histórico, organizados por la Universidad de Cantabria y el Ayuntamiento de Reinosa, julio de 1995, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1996.
- <sup>27</sup> S. Muñoz Machado, *op. cit.* tomo I, pág. 599.
- <sup>28</sup> "Jornadas sobre Patrimonio", Fundación Cultural Banesto, Madrid, 1994, págs. 29-33, en donde expuse mi opinión sobre las motivaciones del legislador estatal al elaborar la Ley del Patrimonio Histórico Español.
- <sup>29</sup> Sobre la prevalencia del Derecho estatal en caso de conflicto con normas autonómicas en materias de competencia concurrente o compartida v., L. Parejo Alfonso, *La prevalencia del Derecho estatal sobre el regional*, Madrid, 1981, págs. 75-116; S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, tomo I, págs. 399 y ss.; E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 5ª Edición, Madrid, 1991, tomo I, págs. 353 y ss.; G. Fernández Farreres, "Colisiones normativas y

primacía del Derecho estatal"; J. García Torres, "La cláusula de prevalencia y el Poder judicial", estos dos últimos en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, obra colectiva coordinada por S. Martín-Retortillo, Madrid, 1991, tomo I, págs. 537-567 y 569-581, respectivamente; J. Tornos Mas, "La cláusula de prevalencia y el art. 4 de la L.O.A.P.A.", en el volumen colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, Granada, 1984, págs. 145 y ss.; M. J. Terol Becerra, "La cláusula de prevalencia. Comentario al art. 149, 3 de la Constitución", en *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, págs. 131 y ss.; R. Gómez-Ferrer Morant, "La posición de la ley general presupuestaria en el ordenamiento jurídico", IX Jornadas de Control Financiero, "El marco jurídico-financiero del sector público: perspectivas de reforma", Madrid, 1986, págs. 38 y ss., *Ibíd.*, "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", *Revista de Administración Pública*, núm. 113, 1987, págs. 7 y ss. (citado por M<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico, destino público y función cultural*, *op. cit.*, pág. 85, nota 91, para explicar que la ley estatal del Patrimonio Histórico cumple una función delimitadora de la competencia estatal, formando parte del llamado "bloque de la constitucionalidad, lo que le permite ocupar una posición prevalente con relación al legislador ordinario, ya sea estatal o autonómico" (pág. 84, *op. cit.*; v. también nota 43 bis).

<sup>30</sup> E. García de Enterría, *Consideraciones sobre una nueva legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural*, *op. cit.* pág. 588.

<sup>31</sup> V. J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, *op. cit.*, tomo II, págs. 639-734, en donde realiza un amplio y documentado recorrido por las diversas posturas en relación con la interpretación de las competencias estatales en materia de Patrimonio Histórico, con expresa crítica de la posición sostenida por S. Muñoz Machado, apoyándose siempre en una interpretación de los artículos 148, 1, 16 y 149, 1, 28 de la Constitución según la cual el primero de ellos basta para fundamentar el ejercicio de la potestad legislativa del Estado en la materia, sin necesidad de recurrir a otros títulos competenciales, y el segundo establece un *mínimum* competencial para el Estado, que "constituye un verdadero límite de la competencia autonómica señalada en el art. 148, 1, 16" (pág. 648), y "se sitúa no en el nivel legislativo sino, fundamentalmente, en el ejecutivo", (pág. 733). Este *mínimum* —señala también J. M. Alegre Ávila— "en ningún caso podrá ser desconocido o vulnerado por la ley del Estado encargada de delimitar las respectivas esferas de actuación estatal y autonómica", (pág. 684). La interpretación de S. Muñoz Machado y E. García de Enterría es, sin embargo, la que, a mi juicio,

resulta más ajustada a la Constitución, como se intenta explicar en el cuerpo de este discurso.

- <sup>32</sup> J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, *op. cit.*, tomo II, pág. 680.
- <sup>32 bis</sup> Sobre la inclusión dentro del concepto de medio ambiente (art. 45 de la Constitución) y de la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149, 1, 23 de la Constitución) del Patrimonio Histórico, como "medio humanizado o cultural", v. M<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Madrid, 1994, págs. 25-29, y notas 17 y 18 en las págs. 26 y 27, respectivamente, y C. Barrero Rodríguez, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, *op. cit.*, págs. 390-422, en las que también, y muy acertadamente señala la conexión entre los artículos 45, 46 y 47 de la Constitución, que se refieren a la protección del medio ambiente y del Patrimonio Histórico y al adecuado uso del suelo, respectivamente.
- <sup>33</sup> Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco; Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía; Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán; Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia. La Ley 4/1990, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha es más bien un desarrollo legislativo de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, por lo que no cabe considerarla al margen de la misma, a diferencia de lo que sucede, en mayor o menor grado, con las restantes.
- <sup>34</sup> V. J. García Fernández "La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español", Ponencia presentada el 31 de marzo de 1995 en el I Congreso sobre el Patrimonio Cultural de Extremadura, págs. 20 y 21. He podido consultar el ejemplar mecanografiado gracias a la amabilidad de su autor.
- <sup>34 bis</sup> Sentencia 103/1988, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional. Fundamento jurídico 4.
- <sup>35</sup> V. J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, *op. cit.*, tomo II, págs. 643 y 656-660.
- <sup>36</sup> V. Por todos, entre la numerosa bibliografía sobre la distinción legislación básica-legislación de desarrollo, E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, 5<sup>a</sup> edición, Madrid 1991 (reimpresión), págs. 311 y ss., y J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, *op. cit.*, tomo II, págs. 645-655. A este respecto, conviene destacar que el artículo 36, 1 a) del Estatuto de Autonomía de Aragón establece expresamente que la Comunidad

Autónoma ejercerá la competencia de desarrollo legislativo y la de ejecución en materia de Patrimonio Histórico de interés de la Comunidad “en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca”.

- <sup>37</sup> Sobre la concurrencia competencial v. F. Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid, 1988, págs. 69 y ss.
- <sup>38</sup> V. J. M. Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, *op. cit.* págs. 645-668, donde analiza pormenorizadamente la distinción “interés general-interés de la Comunidad Autónoma” en la protección del Patrimonio Histórico.
- <sup>39</sup> V. artículo 11 de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, hecha en París el 23 de noviembre de 1972, y aceptada por España mediante Instrumento de Aceptación de 18 de marzo de 1982.
- <sup>39 bis</sup> La terminología utilizada por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español para denominar las diversas categorías de bienes especialmente protegidos (Bienes de Interés Cultural, en sus diversas categorías de Monumentos Históricos, Jardines Históricos, Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas; Bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español; Bienes constitutivos del Patrimonio Documental; Bienes integrantes del Censo del Patrimonio Documental y del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico) es sustituida sistemáticamente en las distintas leyes autonómicas de Patrimonio Histórico, Museos, Archivos y Bibliotecas, pese a que todos los bienes regulados por ellas pertenecen al Patrimonio Histórico Español, conforme al artículo 1º, 2 de la Ley 16/1985, por ser necesariamente inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico, o pertenecer al Patrimonio documental y bibliográfico, o ser yacimientos y zonas arqueológicas o sitios naturales, jardines y parques con valor artístico, histórico o antropológico.
- <sup>40</sup> M<sup>a</sup> R. Alonso Ibañez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, *op. cit.*, pág. 87.
- <sup>40 bis</sup> V. Fundamentos jurídicos 3 y 4 de la Sentencia 17/1991, de 31 de enero, así como las Sentencias 49/1984, y 16/1996, todas ellas del Tribunal Constitucional. También resulta complementaria de esta doctrina jurisprudencial, aunque no se refiera a materias culturales, la Sentencia 146/1992 del mismo Tribunal, que admite la competencia del Estado para llevar a cabo actuaciones supraautonómicas al servicio del principio de solidaridad en aquellas “cuestiones que por su alcance van más allá del

ámbito de decisión autonómico, presentando una dimensión nacional que precisa una actuación unitaria del Estado en el conjunto del territorio habida cuenta de la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de la materia que permita cumplir el objetivo que se persigue" (Fundamento jurídico 2; v. también el Fundamento jurídico 1 de la misma Sentencia).

El Tribunal Constitucional ha matizado asimismo esta doctrina, en relación con la aplicación del artículo 149, 2, muy recientemente. En la Sentencia 109/1996, de 13 de junio, que alude a la doctrina sentada en la Sentencia 13/1992 sobre el otorgamiento de subvenciones por el Estado —y en torno a las que se atribuyen por éste a los museos que no son de titularidad estatal—, se afirma: "la competencia sobre cultura del artículo 149, 2 no constituye un título que se superpone sin más a los demás títulos específicos ... En suma, ... pueden llevarse a cabo actuaciones públicas en materia de museos que no corresponden a la titularidad del Estado, pero estas actuaciones no son todas las que éste considere pertinentes, puesto que frente a este título (149, 2) se alza la competencia específica exclusiva de la Comunidad Autónoma sobre estos museos..." (Fundamento jurídico 4), añadiendo seguidamente: "ex artículo 149, 2, el Estado puede, sin duda, consignar subvenciones de fomento en sus Presupuestos Generales en materia de museos de titularidad de la Generalidad de Cataluña y especificar de forma 'global o genérica' su afectación o destino (STC 13/1992, Fundamento jurídico 7), pero no puede reservarse competencias de gestión salvo que se trate de uno de los casos excepcionales en los que la misma deba llevarse a cabo de forma centralizada" (Fundamento jurídico 6).

<sup>41</sup> V. nota 34 bis.

<sup>42</sup> A pesar de que J. M. Alegre Ávila considera que la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991 es contraria a sus tesis, según las cuales "la definición de las competencias estatales y autonómicas en materia de patrimonio histórico ha de partir del binomio interés general-interés regional, esto es, de la conjunta consideración de los artículos 148, 1, 16 y 149, 1, 28 del texto constitucional, de suerte que el primero de los preceptos citados también es de aplicación a las Comunidades de primer grado", me parece aventurado excluir sin más la posibilidad de que el Tribunal Constitucional, al referirse a los "tratamientos generales", en virtud de lo previsto en el artículo 149, 2 de la Constitución y de conformidad con la doctrina sentada ya en la Sentencia 49/1984, de 5 de abril, no considere también que el binomio interés general-interés regional no sea aplicable para fundamentar su propia doctrina.

A ese respecto es interesante destacar el empleo de la noción de "interés general" en el Fundamento 7 de la Sentencia 17/1991 cuando

señala que el concepto de defensa contra la expoliación comprende un conjunto de medidas que se extienden también a impedir que se prive a los bienes integrantes del Patrimonio de lo que constituye el fin de los bienes en cuestión, "en cuanto portadores de *valores de interés general*". Es decir, existe para el Alto Tribunal un interés general ínsito en todos estos bienes, que puede coexistir con otros intereses. Es a ese interés general al que debe responder la actuación del Estado, sin perjuicio de la que puedan realizar las Comunidades Autónomas correspondientes. No debe olvidarse tampoco que la referida Sentencia, en su Fundamento jurídico 3, señala también que "la delimitación de las competencias autonómicas *permite al Estado regular aquellas materias* que no hayan sido estatutariamente asumidas por cada una de ellas".

Es conocida la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la asunción estatutaria de competencias, que en ningún caso permite convertir en propias de las Comunidades las que constitucionalmente corresponden al Estado. Por ello la dicción del artículo 148, 1, 16, al referirse al interés de las Comunidades Autónomas, como base de la asunción de la competencia sobre Patrimonio Histórico en los correspondientes Estatutos de Autonomía, permitiría, como ha reiterado J. M. Alegre Ávila, respetar la competencia del Estado en los aspectos que atañen al interés general, que son, a mi juicio, todos los atinentes a la protección de los bienes culturales contra su deterioro o destrucción, de acuerdo con el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, además de las cuestiones que requieran tratamientos generales, que vendrían amparados tanto por el artículo 149, 1, 1 como por otros títulos competenciales del mismo precepto y también por su apartado 2, de acuerdo con las Sentencias 49/1984, 103/1988 y 17/1991 del Tribunal Constitucional.

<sup>42 bis</sup> El Fundamento 4 de la importante Sentencia 103/1988, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional, ha admitido la coexistencia de normas autonómicas de protección del Patrimonio Histórico —en este caso del Patrimonio Documental andaluz, que como tal, y de acuerdo con la misma Sentencia, forma parte del Patrimonio Histórico Español— con las normas de estricta protección y defensa contra la expoliación dictadas por el Estado, incluso cuando se produce una reproducción de estas últimas en la correspondiente norma autonómica, como sucede en la Ley andaluza 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, en cuyos artículos 14, 1 y 15, 3 y 4 se reproduce en líneas generales lo establecido en el artículo 52, 1, 2 y 4 de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Ello quiere decir que el Tribunal Constitucional, con una técnica discutible, pues supone introducir un elemento de confusión en el deslinde de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, admite que estas últimas

dicten normas de protección de contenido semejante a las del Estado, sin que tengan forzosamente que constituir un complemento de éstas, en aspectos no tratados por ellas, o su desarrollo, cuando las circunstancias lo requieran, por no agotarse la materia en la propia norma estatal.

A este respecto, cabe destacar que la Sentencia 17/1991, del Tribunal Constitucional, en su Fundamento número 9, ha proclamado que, conforme al artículo 46 de la Constitución, los Ayuntamientos tienen un “deber constitucional de cooperación ... con quien ejerza las funciones de defensa, protección, conservación y custodia” de los bienes del Patrimonio Histórico Español, “más no sólo el Estado, sino todos los organismos competentes”, reconociendo por tanto la competencia de las Comunidades Autónomas e, incluso, de los Ayuntamientos, de acuerdo con la legislación sobre régimen del suelo y régimen local, en el ámbito de la protección del Patrimonio, junto con las competencias del Estado para la defensa del mismo contra la expoliación y la exportación. Ello concuerda con lo afirmado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento 10 de la misma Sentencia, al señalar que el régimen singular al que se someten los Bienes de Interés Cultural “en su propia complejidad abarca medidas de estricta protección y defensa junto a otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada”.

El Alto Tribunal, en suma, acepta expresamente que las medidas de protección y defensa dictadas por el Estado coexisten con otras que pueden adoptar las Comunidades Autónomas y que no son protectoras en sentido estricto, extendiéndose a ámbitos conexos con la defensa contra la destrucción y el deterioro propiamente dichos, así como al fomento de la conservación y del enriquecimiento del propio Patrimonio. Se daría así un reparto de funciones sobre la misma materia, en el sentido empleado por R. Martín Mateo, *Manual de Derecho Autonómico*, Madrid, 1984, págs. 191 y ss., lo cual no excluye que, como este autor sugiere, no pueda haber también concurrencia de competencias en ciertos aspectos, cuando las intervenciones sean del mismo grado y cualificación. Entonces se aplicaría la prevalencia del Derecho estatal ex artículo 149, 3. V. también G. Fernández Farrerres, “Colisiones normativas y primacía del Derecho estatal”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, obra colectiva coordinada por S. Martín Retortillo, Madrid, 1991, tomo I, pág. 537 y ss., especialmente las págs. 546 y 547 y 562-564, así como las notas 16, 38 y 39 del mismo trabajo.

El problema, no obstante, es que, siendo de competencia del Estado dictar las estrictas medidas de defensa y protección contra la expoliación —en el sentido amplio de este término consagrado por la Sentencia 17/1991— no se entiende la razón por la que las Comunidades Autónomas puedan reproducir esas normas en sus propias legislaciones



sobre Patrimonio Histórico, sin remitirse pura y simplemente a ellas, a menos que esa reproducción implique de hecho, mediante una técnica legislativa deficiente, esa misma remisión.

<sup>43</sup> La Sentencia 103/1988, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional sobre la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, de Archivos, poco comentada a mi juicio, establece claramente que el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de archivos de titularidad no estatal situados en su ámbito territorial debe respetar el límite derivado de la competencia exclusiva del Estado para la defensa del Patrimonio contra la exportación y la expoliación, establecida en el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, “y ello por la razón de que tales archivos, en la medida en que reúnen conjuntos orgánicos de documentos son también bienes integrantes del Patrimonio histórico y cultural español, quedando, por tanto, específicamente sometidos a la señalada limitación” (Fundamento jurídico 4; el subrayado es mío).

<sup>43 bis</sup> La profesora M<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez en *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, *op. cit.* cap. II, págs. 61-121, sostiene que la Ley del Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985 es una auténtica “ley horizontal” que efectúa un deslinde de competencias de acuerdo con la Constitución (específicamente el artículo 149, 1, 1 y 28) con prevalencia sobre las legislaciones autonómicas. Esta opinión, a mi juicio, no viene contradicha por la Sentencia 17/1991 del Tribunal Constitucional.

<sup>44</sup> V. J. Erkoreka Gervasio, “Reflexiones sobre el alcance y contenido de la competencia que el art. 149, 1, 28 de la Constitución reserva al Estado en materia de Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental”, *op. cit.*, considera, en primer lugar, que “en torno a la competencia concerniente al PHAC (Patrimonio Histórico y Artístico de las Comunidades), las Comunidades Autónomas conforman dos grupos claramente diferenciados entre sí. Por un lado se sitúan las que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE —y asimiladas—, cuya asunción competencial en este ámbito se efectúa en función de la materia y, por otro, las que ... siguieron la vía prevista en el art. 143 de la Carta Magna las cuales, *asumen sus competencias sobre el PHAC en torno a la noción del interés*”, pág. 103. Este autor no cita en apoyo de su tesis la Sentencia 103/1988 del Tribunal Constitucional sobre la Ley andaluza de Archivos, cuyo Fundamento jurídico 5 claramente expresa que el ámbito de competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía (una de las que accedieron por la vía del art. 151 a la autonomía) en materia de Patrimonio Documental —el cual según esta Sentencia forma también parte del Patrimonio Histórico Español— “no viene definido por el criterio del interés, sino por el criterio general de localización de los archivos dentro de la



Comunidad", con el límite derivado de la previsión del art. 149, 1, 28 de la Constitución. Sin embargo, y como se comprueba con el tenor de los Decretos de transferencia en materia de Patrimonio Histórico a todas las Comunidades Autónomas del art. 143 (empezando por el de Galicia, que reviste a estos efectos particular importancia, pues además de ser el modelo de los demás, coincidía en el Estatuto de Galicia la mención al Patrimonio "de interés de la Comunidad" (art. 27, 18) con el hecho de tratarse de una Comunidad de "primer grado"), el interés de las respectivas Comunidades, al igual que el interés general, puede darse —y se da— sobre el conjunto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico en su territorio. Hay pues una coincidencia de intereses sobre estos bienes no solamente permitida por la Constitución —que no veda esa coincidencia—, sino expresamente postulada por ella. No debe olvidarse que la Comisión Mixta, en la redacción última del artículo 149, 1, 28, se apartó del texto inicialmente aprobado por el Senado a propuesta del senador Sr. Sánchez Agesta —como creo haber demostrado en el cuerpo de este discurso— al suprimir la referencia a los "Museos, Archivos y Bibliotecas y Patrimonio artístico y monumental de interés de todo el Estado", frente a las expresiones "Museos, Bibliotecas... de interés para la Comunidad Autónoma", y "Patrimonio Monumental de la Comunidad Autónoma" contenidas en el artículo 148, 1, números 15 y 16, sustituyéndola por la mención —como objeto de la competencia estatal— a la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación" y a los "Museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas". Pasamos, por tanto, de la noción de "Patrimonio de interés para todo el Estado" a la noción de "defensa del Patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación", pudiendo comprenderse en ese Patrimonio el de todos y cada uno de los pueblos de España, a tenor de la definición de la Nación española del artículo 2º de la Constitución. Coincide, en consecuencia, el interés general que debe tutelar el Estado, al realizar la acción defensiva del Patrimonio Histórico que le corresponde, con el interés de las Comunidades Autónomas en su conservación y enriquecimiento, a tenor del artículo 148, 1, 15 y 16, interpretado en relación con los artículos 44, 45 y 46 de la Constitución. Aunque estos últimos tres preceptos no tienen capacidad de atribuir por sí mismos competencias, tienen relevancia a efectos de interpretar el contenido de la atribución competencial realizada en virtud de los artículos 148, 1, 15 y 16 y 149, 1, 28, y 2 (en ello estoy plenamente de acuerdo con el profesor Erkoreka Gervasio, *op. cit.*, págs. 110-111.) Pero he de insistir en la idea de que la Constitución no sólo no impide, sino que postula, incluso, en su interpretación siste-

mática, la concurrencia de acciones del Estado y de las Comunidades sobre el Patrimonio Histórico, por cuanto en éste confluyen el interés general, lo que explica el texto del artículo 149, 1, 28 y 2, y el autonómico, como se refleja en el artículo 148, 1, 15 y 16. El interés autonómico, tal como se comprueba en los Decretos de transferencia, se refiere también a los mismos bienes sometidos a la acción defensiva del Estado. Cualquier mínima reflexión sobre la naturaleza de estos bienes, desde el punto de vista cultural, ratifica esta opinión, y la interpretación lógica y sistemática del artículo 149, 1, 28, y 2 y del artículo 148, 1, 15 y 16, a la luz de los artículos 44, 45 y 46 demuestra que no puede excluirse en un mismo monumento u obra de arte la concurrencia de intereses, aunque con distinto alcance y significación en cuanto a la atribución y ejercicio de las competencias. En ello, precisamente, estriba la dificultad de la tarea de deslinde e interpretación que los legisladores estatal y autonómicos deben llevar a cabo, revisando la legislación vigente, a la vista de las Sentencias del Tribunal Constitucional 103/1988 y 17/1991.

En otro lugar de su interesante artículo, el profesor Erkoreka se refiere a la incongruencia en que, a su juicio, ha incurrido la Sentencia de 17/1991, respecto de la delimitación del ámbito de la competencia estatal según el artículo 149, 1, 28, al decir: "El Alto Tribunal quiere atenuar, de algún modo, estas desmesuradas consecuencias que inexorablemente se derivan del concepto de expoliación del que parte, reforzando las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas recurrentes, a las que, además de las facultades de ejecución que les atribuye la propia ley impugnada, reconoce también la facultad de calificar los bienes integrantes del PHAC precisados de protección jurídica. Ello, sin embargo, supone una disociación entre las facultades normativas y las ejecutivas atinentes a la defensa del PHAC que carece de base constitucional. La Sentencia llega a afirmar a este propósito que la calificación formal de un bien como bien de interés cultural, forma parte de '... su defensa contra la exportación y la expoliación ...', pero, sin embargo y pese a que el núcleo de la competencia estatal definida en el artículo 149, 1, 28 CE es precisamente ese, el de la defensa del PHAC contra la exportación y la expoliación, con todas las facultades normativas y ejecutivas a ella anejas, no tiene reparo alguno en concluir atribuyendo a las Comunidades Autónomas recurrentes esta competencia ejecutiva sin caer en la cuenta de que, al obrar de ese modo, se aparta del diseño competencial efectuado por la Carta Magna. A mi juicio, el Tribunal Constitucional debió haber obrado con mayor desapego a la norma impugnada, y partir de una noción mucho más restrictiva del concepto de expoliación que resultara más acorde con su valor léxico como con el contenido que la experiencia y el uso cotidiano le atribuyen.

Este mismo autor concluía su razonamiento diciendo, a este respecto: "Considero que ésta (la noción de expoliación) ha de interpretarse en su acepción léxica —lo cual, no equivale a proponer una acepción estricta sino a entender este término en su sentido propio— quedando así, reservadas al Estado, como claramente se deriva del artículo 149, 1, 28 CE, no la facultad normativa de ordenar integramente la conservación del PHAC, sino todas las facultades públicas, normativas y ejecutivas, pero únicamente en tanto y cuanto se hallen asociadas a la defensa del PHAC contra los ataques que revistan violencia o iniquidad" (págs. 140-141).

Prescindiendo de entrar en la discusión del concepto "defensa contra la expoliación", por concordar con la interpretación del mismo que hace la Sentencia 17/1991, puede observarse en la larga cita que antecede la concordancia, desde posiciones opuestas, de los profesores Erkoreka Gervasio y Alegre Ávila en lo que se refiere a discutir la congruencia de la Sentencia 17/1991 con la interpretación que hace dicha sentencia del esquema de distribución competencial derivado del artículo 149, 1, 28 de la Constitución. Sin embargo, la Sentencia no excluye que el Estado, como medida ejecutiva estricta contra la exportación o la expoliación, en el sentido subsidiario que he explicado, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 b) de la Ley 16/1985, declarado ajustado a la Constitución en los Fundamentos jurídicos 8 y 10 de la Sentencia, pueda incoar, instruir y resolver un procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural en un caso concreto, cuando la Comunidad Autónoma correspondiente desatienda un requerimiento en tal sentido. El propio profesor Alegre Ávila lo estima perfectamente admisible (V. nota 46). Por ello, discrepo del profesor Erkoreka en cuanto a su reproche de incongruencia al Tribunal Constitucional. Éste se ha limitado, en concordancia con su interpretación de fondo acerca de la distribución competencial en la materia, a declarar que la calificación de Bienes de Interés Cultural es un requisito o instrumento para que puedan esos bienes llegar a gozar de singular protección y tutela, incluyendo dentro de esa protección, como es lógico, la de ser defendidos contra su exportación y su expoliación en el caso en que ello sea necesario, pero distinguiendo esos supuestos específicos de defensa (que pueden ser interpretados como ha quedado explicado en el cuerpo de este discurso) del régimen derivado de su importancia cultural, que es algo más amplio y "abarca medidas de estricta protección y defensa junto con otras que no lo son y tienen naturaleza jurídica variada" (Fundamento jurídico 10, antes citado en nota 42 bis). Tampoco aclara el profesor Erkoreka qué contenido podrían tener unas normas de defensa del Patrimonio Histórico Español dictadas por el Estado que no comprendieran un verdadero sistema pro-

teor del mismo, en prevención de los daños, pérdidas y deterioros que puedan ser producidos intencionadamente, tal como hace la propia Ley del Patrimonio Histórico Español.

- <sup>44 bis</sup> V. nota 28 y 42 bis, para la prevalencia del Derecho estatal. La profesora M<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez se pronuncia también en favor de la prevalencia del Derecho estatal en materia de Patrimonio Histórico, v. *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, *op. cit.* págs. 54-86 y 93.
- <sup>45</sup> J. M. Alegre Ávila, *op. cit.*, tomo II, págs. 759-773, en las que realiza un pormenorizado análisis crítico de la Sentencia 17/1991 del Tribunal Constitucional, especialmente en lo referente a la competencia de declaración de Bienes de Interés Cultural por las Comunidades Autónomas.
- <sup>46</sup> J. M. Alegre Ávila, *op. cit.*, tomo II, pág. 784 es de la misma opinión, considerando que corresponde al Estado «el ejercicio de las potestades ... derivadas del título "expropiación"» (artículo 4<sup>o</sup>, PHE) especialmente como cobertura genérica de las intervenciones estatales que sean necesarias, por vía de subrogación, para garantizar la integridad del Patrimonio Histórico Español (así, por ejemplo, para incoar, instruir y resolver los procedimientos de declaración de Bien de Interés Cultural). V. también C. Barrero Rodríguez, *La organización administrativa de las Bellas Artes. Unas reflexiones de futuro*, 1996, ejemplar mecanografiado, que he podido consultar gracias a la amabilidad de su autora, pág. 6.
- <sup>46 bis</sup> J. M. Alegre Ávila, *op. cit.*, tomo II, pág. 771-772.
- <sup>47</sup> Sentencia 17/1991, del Tribunal Constitucional, Fundamento jurídico 10.
- <sup>48</sup> *Ibid.*, Fundamento jurídico 7. El subrayado del texto es mío.
- <sup>49</sup> *Ibid.*, Fundamento jurídico 12.
- <sup>50</sup> *Ibid.*, Fundamento jurídico 12.
- <sup>50 bis</sup> Es, desde luego, discutible que la competencia del Estado para la formación del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español y para la confección del Censo del Patrimonio Documental, así como para la inclusión de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico de singular relevancia en el "listín" o sección especial del Inventario General haya tenido que restringirse en el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, que modificó, adaptándolo a la Sentencia 17/1991 del Tribunal Constitucional, el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, hasta el punto de no mencionar en su artículo 29 la posibilidad de hacer uso de esos instrumentos como remedios contra la expropiación. No obstante, en la redacción del artículo 57 bis, 2 del mismo Real

Decreto podría entenderse incluida la posibilidad de su utilización, cuando dice que “el Ministerio de Cultura (hoy de Educación y Cultura) ... puede declarar por Orden Ministerial la situación en que se encuentra el bien citado y *las medidas conducentes a evitar su expoliación*”, sin determinar cuáles son éstas.

El artículo 6º b) de la Ley 16/1985, conforme al Fundamento jurídico 10 de la referida Sentencia 17/1991, ampara desde luego la utilización de la declaración de Bienes de Interés Cultural como medida contra la expoliación. Lo mismo sucede con la inclusión de bienes en el Inventario General, conforme al Fundamento jurídico 12 de la misma Sentencia, que permite además su utilización por la Administración del Estado —junto con el Registro General de Bienes de Interés Cultural— como mecanismos al servicio de la cultura y de la comunicación cultural (artículo 149, 2). Ello no implica, desde luego, que en la formación de dichos Registros e Instrumentos no haya de tenerse en cuenta la declaración o inclusión de bienes realizada por la Comunidad Autónoma competente, sino únicamente la necesidad de que la Administración del Estado cuente con estos instrumentos, para usarlos en virtud de los artículos 149, 1, 28, y 2 de la Constitución, como, por otra parte, reconocen —aunque sin mencionar estos preceptos— los artículos 21, 1 y 28 del Real Decreto 111/1986 en su versión actual.

Es evidente que en la Sentencia 17/1991 se reconocen dos funciones distintas en relación con estos instrumentos: por una parte, son medios de defensa contra la expoliación y la exportación; por otra, son mecanismos al servicio de la cultura y de la comunicación cultural. Como medios de defensa contra la expoliación aquéllos pueden ser usados por la Administración estatal cuando proceda, mediante una actuación subsidiaria de la de las Comunidades Autónomas, aunque previa a la protección efectiva de los bienes, que vendrá determinada por ella. En cambio, como instrumentos al servicio de la cultura y de la comunicación cultural se utilizarán permanentemente, una vez producida la declaración de Bienes de Interés Cultural —con su incorporación al Registro General— o la inclusión de los bienes muebles correspondientes en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

Si se admite que estos instrumentos están, en todo caso, en manos de la Administración del Estado para la defensa del Patrimonio Histórico Español contra la exportación y la expoliación —como se desprende de la Sentencia 17/1991— desaparece la aparente contradicción entre el reconocimiento de la competencia estatal sobre el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español y el Censo y Catálogo del Patrimonio Documental y Bibliográfico y el de la competencia autonómica para la declaración de Bienes de Interés Cultural en circunstan-

cias distintas de las amenazas o peligros de expoliación. Ello es así por cuanto, de un lado, las Comunidades pueden formar su Inventario de Bienes Muebles y su Catálogo y Censo del Patrimonio Documental y, por otro, los bienes declarados de Interés Cultural o incluidos por ellas en dicho Inventario pueden pasar, a su vez, al Registro General y al Inventario General mantenidos por la Administración del Estado, la cual, en todo caso, puede recurrir a la declaración de Bienes de Interés Cultural como medida de defensa contra la expoliación.

Lo antedicho debe ponerse en conexión también con lo expuesto en la nota 44.

- <sup>51</sup> V. nota 42 bis para la distinción entre la normativa de protección y defensa del Patrimonio Histórico contra la expoliación en sentido estricto, y la normativa conexas con ella de protección y conservación y de fomento de la difusión, acceso y enriquecimiento del Patrimonio Histórico.
- <sup>51 bis</sup> V. Sentencia 103/1988, de 8 de junio, del Tribunal Constitucional, Fundamento jurídico 4.
- <sup>52</sup> La posibilidad de aplicar la técnica de la ley marco en este campo ya fue avanzada por el profesor Muñoz Machado en su Informe de 1982 a la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura sobre "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura" (no publicado), en cuya página 94 señala: "será normal que el Estado dicte leyes básicas o que fijen principios a desarrollar ulteriormente por las Comunidades Autónomas. También que puedan aprobarse leyes de armonización (artículo 150.3) con la finalidad de sentar principios uniformes, etc. La idea es, pues, que, aun reconociéndose constitucionalmente la posibilidad de que las Comunidades Autónomas cuenten con un ordenamiento jurídico propio, las reglas de derecho positivo que han de integrarlo están profundamente imbricadas con las del ordenamiento jurídico estatal general; el ordenamiento general se forma en base a la conjunción de los productos normativos del Estado y de las Comunidades Autónomas". Para el posible contenido de las leyes marco, v., entre la bibliografía existente, sobre todo E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, op. cit., tomo III, págs. 347-348; J. M<sup>a</sup> Gil-Robles, *Control y Autonomías*, Madrid, 1986, págs. 69-75; S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, op. cit., págs. 462-468; R. Entrena Cuesta, *Comentarios a la Constitución*, obra colectiva dirigida por F. Garrido Falla, Madrid, 1980, págs. 1629-1632; L. Tolivar Alas, *El control del Estado sobre las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1981, págs. 190-200; E. Angulo Rodríguez, "Control de constitucionalidad y legislación delegada", en *El Tribunal Constitucional*, Madrid 1981, pág. 2666; A. Pérez de Armiñán, "Algunas cuestiones sobre la naturaleza

y contenido de la leyes previstas en los apartados 1 y 3 del artículo 150 de la Constitución y su relación con los Estatutos de Autonomía” en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984, tomo IV, págs. 2611 y ss.; y E. Recoder de Casso, *La legislación delegada*, en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Madrid, 1979, pág. 1682.

- <sup>53</sup> V. F. Tomás y Valiente, *El reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Ed. Tecnos, Madrid, 1988, pág. 121.
- <sup>54</sup> El artículo 132, 3 de la Constitución, redactado sobre la base de una enmienda del senador Sr. Chueca Goitia aprobada por el Senado, con un texto aprobado finalmente por la Comisión Mixta Congreso-Senado, diferencia, como es sabido, la regulación legal del Patrimonio del Estado y la del Patrimonio Nacional, que se mantiene como un conjunto de bienes del Estado, con administración separada de la del Patrimonio del Estado y encomendada a su Consejo de Administración, que se hallan afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen (artículo 2º de la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional, modificada por la Ley 21/1986, de 23 de diciembre). En lo que sea compatible con este fin, podrán ser también usados con finalidades culturales, científicas y docentes (artículo 3º de dicha ley). En el Patrimonio Nacional se integran, asimismo, los derechos y cargas de Patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos a que se refiere el artículo 5º de la Ley 23/1982, de 16 de junio. V. además de las obras ya clásicas de F. Cos-Gayón, *Historia jurídica del Patrimonio Real*, Madrid, 1881, y de L. López Rodó, *El Patrimonio Nacional*, Madrid, 1954 para la historia del Patrimonio, los trabajos de M. Bassols Coma, “Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional”, en el libro colectivo *La Corona y la Monarquía Parlamentaria en la Constitución de 1978*, dirigido por P. Lucas Verdú, Madrid, 1983, págs. 151 y ss.; I. E. de Arcenegui, “El Patrimonio Nacional. Naturaleza y régimen jurídico”, en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, op. cit.*, tomo V, págs. 3905-3915.
- <sup>55</sup> V. notas 20, 21 y 22 sobre la tramitación de la enmienda nº 353 del senador Sr. Sánchez Agesta en las Cortes Constituyentes.
- <sup>55 bis</sup> Así lo reconoce expresamente la Sentencia 103/1988 sobre la Ley andaluza de Archivos en su Fundamento jurídico 4.
- <sup>56</sup> V. además de las comentadas Sentencias 49/1984, 103/1988, 17/1991 y 109/1996, las Sentencias 157/1985 y 106/1987 todas ellas del Tribunal Constitucional.



- <sup>57</sup> Se ha discutido mucho doctrinalmente sobre la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía, como leyes orgánicas que son, pudieran por sí mismos servir, de acuerdo con el artículo 150, 2 de la Constitución, para la transferencia o delegación a las Comunidades Autónomas de facultades correspondientes a materias de titularidad estatal que, por su propia naturaleza, sean susceptibles de transferencia o delegación, estableciendo la transferencia correspondiente de medios financieros y las formas de control que se reserve el Estado. V. entre otros, E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, op. cit.* tomo I, págs. 348-350, los cuales se oponen a la confusión de las leyes orgánicas previstas en el artículo 150, 2 con los Estatutos de Autonomía. En el mismo sentido, M. Bassols Coma y J. M. Serrano Alberca, "El artículo 149 de la Constitución en relación con el artículo 150, 2: análisis de la delegación en materia de las competencias estatales exclusivas", *Revista de Administración Pública*, número 97. V. también J. M<sup>a</sup> Gil-Robles, *Control y Autonomías, op. cit.* págs. 75-83; E. Aja Fernández y J. Tornos Más, "La ley orgánica de transferencia o delegación del artículo 150, 2 de la CE", en *Documentación Administrativa*, núm. 232-233 (octubre 1992-marzo 1993), págs. 185-196; S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas, op. cit.*, tomo I, págs. 301-302, quien sostiene también que el artículo 17, 4 del Estatuto andaluz tendrá que interpretarse en el sentido querido por el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, es decir, permitiendo al Estado reservarse la ejecución en materia de museos, archivos y bibliotecas cuando lo estime oportuno (pág. 593).
- <sup>58</sup> Otro tanto puede decirse de las restantes Comunidades Autónomas. Confróntense para ello los correspondientes artículos de los Estatutos de Autonomía: los artículos 10 y 20 del Estatuto para el País Vasco y 27 y 18 del Estatuto para Galicia no prevén siquiera la transferencia de la gestión de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, en el caso gallego se hizo la transferencia mediante los Convenios de 5 de diciembre de 1989 (el Anexo del Convenio de Museos, fue modificado por Convenio de 4 de noviembre de 1994) entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma sobre gestión de bibliotecas, museos y archivos de titularidad estatal, amparándose en una aplicación directa del artículo 149, 1, 28, interpretándolo de forma que permita la transferencia sin necesidad de previsión estatutaria al efecto; los restantes Estatutos de Autonomía, salvo el de Andalucía, prevén la transferencia de la gestión, como competencia meramente ejecutiva, de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado, mediante convenios de gestión (cfr. art. 12, 8 Estatuto para Asturias; art. 24, 6 Estatuto para Cantabria; art. 10, Uno, 6 Estatuto para la Rioja; art. 12, Uno, 7 Estatuto para la Región



de Murcia; art. 37, Uno, 7 Estatuto de Aragón; art. 33, 6 Estatuto de Castilla-La Mancha; art. 33 b) Estatuto de Canarias; art. 9, 8 Estatuto de Extremadura; art. 12, 9 Estatuto para las Islas Baleares; art. 28, 7 Estatuto de la Comunidad de Madrid; art. 28, 6 Estatuto de Castilla y León); en el caso del Estatuto de la Comunidad Valenciana (art. 33, Seis) se prevé simplemente la transferencia de la gestión, como competencia de ejecución de la legislación del Estado, de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado. La ley orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra en su art. 58, 1 prevé también simplemente la transferencia de la gestión de los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado. V. también, en general, para esta cuestión, S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, tomo I, págs. 591-594.

<sup>58 bis</sup> V. para la aplicación del artículo 149, 2, Nota 40 bis.

<sup>59</sup> V. F. Saínz Moreno, "Secreto e información en el Derecho público", en *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, *op. cit.*, tomo III, pág. 2946 y bis, donde señala acertadamente que "la reserva de ley en materia de archivos atribuye al Estado la regulación de los archivos de titularidad estatal (art. 149, 1, 28) y a las Comunidades Autónomas la de los demás archivos situados en sus territorios y en los términos que resulten de sus Estatutos de Autonomía. Sin embargo, las leyes de las Comunidades Autónomas tendrán que respetar los límites de acceso a los archivos establecidos por la legislación del Estado en el ejercicio de su competencia, para regular lo que concierne a la intimidad de las personas (art. 18 CE), la averiguación de los delitos (art. 149, 1, 5) y la defensa y la seguridad (art. 149, 1, 5 y 29)", (págs. 2948-2949). En el mismo trabajo, este autor analiza brevemente el contenido de las distintas leyes autonómicas de archivos publicadas hasta 1991 (ley andaluza 3/1984, de 9 de enero, de Archivos; ley catalana 6/1985, de 26 de abril, de Archivos; ley aragonesa 6/1986, de 28 de noviembre, de Archivos), destacando la diferencia que existe entre el tratamiento de los registros y de los archivos y, dentro de éstos, los problemas de la selección, expurgo y eliminación de documentos, que tienen distinto tratamiento en el art. 58 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y en las leyes autonómicas, salvo en la de la Comunidad Autónoma de Aragón, cuyo artículo 4 se coordina con aquél.

<sup>60</sup> Para un examen general de los problemas de la vigente legislación española en materia de archivos v. A. Sánchez Blanco, "El sistema de archivos: de las referencias histórico-culturales a las bases de las Administraciones públicas", en *Civitas. Revista española de Derecho Administrativo* (julio-sep-

tiembre 1990). Asimismo, para el derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos en general, v. L. A. Poned Sánchez, *El derecho de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*, Madrid, 1989, capítulos II, III, IV, V y VI; y J. F. Mestre Desgado, *El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos (análisis del artículo 105 b) de la Constitución*, Madrid, 1993.

- <sup>61</sup> Con posterioridad a las leyes autonómicas citadas en la nota 59 se han dictado las siguientes leyes autonómicas en materia de archivos. Ley 4/1994, de 24 de mayo, de Archivos y Patrimonio Documental de la Rioja; Ley 6/1990, de 11 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Región de Murcia; Ley 3/1990, de 22 de febrero, de Patrimonio Documental y Archivos de Canarias; Ley 4/1993, de 21 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de la Comunidad de Madrid; Ley 6/1991, de 19 de abril, de Archivos y Patrimonio Documental de Castilla y León.
- <sup>62</sup> V. la crítica al mantenimiento a ultranza de la disociación entre ambas clases de archivos, particularmente grave en el caso del Archivo General de la Administración del Estado, en el trabajo de A. Sánchez Blanco citado en la nota 60. Entiendo, no obstante, que el artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común es aplicable a dicho Archivo General, por conservar documentación con una cierta validez administrativa, pese a su carácter histórico y a su escasa o muy rara utilización por la Administración, de acuerdo con el Decreto 914/1969, de 8 de mayo. Lo mismo ocurre con la documentación administrativa conservada en los Archivos Históricos Provinciales. No obstante, todo ello debería regularse de nuevo con detalle, superando la contradicción existente actualmente entre el artículo 57 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y el referido artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- <sup>63</sup> V. J. C. da Silva Ochoa, "Derechos de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a registros (artículos 35 a 40)", en *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, obra colectiva coordinada por B. Pendás García, Barcelona, 1993, págs. 318-344; y F. Benítez de Lugo y Guillén, *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones, op. cit.*, pág. 440.
- <sup>64</sup> J. C. da Silva Ochoa, "Derechos de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a registros (artículos 35 a 40)", en *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviem-*

*bre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, op. cit.,* pág. 319.

- <sup>65</sup> Cfr. artículo 37, 2 y 6 g) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el artículo 57, 1 c) de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y las distintas leyes autonómicas reguladoras de los Archivos y del Patrimonio Documental citadas en las notas 59 y 61. No hay que olvidar tampoco la aplicación en el campo archivístico de la Ley de Secretos Oficiales de 5 de abril de 1968, aun vigente.
- <sup>66</sup> Cfr. artículos 13, 2, y 60 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. El artículo 62 de la misma ley establece, aunque sólo para los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que la Administración del Estado garantizará el acceso a los mismos de todos los ciudadanos españoles, "sin perjuicio de las restricciones que, por razón de la conservación de los bienes en ellos custodiados o de la función de la propia institución, puedan establecerse".

En mi opinión, las restricciones por motivos de conservación, tal como ha quedado dicho, pueden ser reguladas por el Estado en virtud del artículo 149, 1, 28 de la Constitución para todos los museos, archivos y bibliotecas que no sean de su titularidad, debiendo ser respetadas por las correspondientes legislaciones autonómicas, las cuales, por otra parte, podrán imponer por sí mismas restricciones por razón de la función de las propias instituciones, siempre y cuando se ajusten a las condiciones mínimas de acceso a las mismas establecidas por el Estado al amparo del artículo 149, 1, 1 de la Constitución. No obstante, el profesor Da Silva Ochoa, en "Derechos de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a registros (artículos 35 a 40)", dentro de la obra colectiva *Administraciones Públicas y Ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), op. cit.,* pág. 333, ha señalado acertadamente: "es también responsabilidad de la Administración allegar los medios necesarios para evitar que el riesgo de deterioro que sea salvable se convierta en un obstáculo para el acceso a esta información", y citando a I. Seco Campos, "El derecho de acceso a la documentación: problemas jurídicos y prácticos", *Boletín de la ANABAD*, núm. 3-4, 1991, añade las siguientes palabras de este último: "las restricciones al libre acceso basadas en el posible deterioro de la documentación original sólo deberían estar justificadas si se limitan a los casos que no tengan ninguna solución técnica, que normalmente son muy pocos" (pág. 66). Por descontado, cabe que se establezcan por el Estado condiciones bási-

cas de acceso que contengan exigencias tales como la de obtener previamente una acreditación como investigador. Si se establecen con carácter general, ello no supondría crear situaciones de desigualdad contrarias a lo previsto en el artículo 14, de la Constitución y, sí, en cambio, hacer uso de la competencia establecida en su artículo 149, 1, 1.

<sup>67</sup> S. Muñoz Machado así lo reconoce en *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, tomo I, pág. 592 cuando dice: “teniendo el Estado competencias generales en materia de cultura, según hemos justificado, de acuerdo con el artículo 149, 2, es palmario que precisará un apoyo instrumental y servicial que, eventualmente, puede requerir el mantenimiento del control directo de algunos establecimientos”, añadiendo a continuación que “encerrando alguno de estos establecimientos un depósito cultural de enorme trascendencia, son un patrimonio de la cultura española de todos los tiempos que rebasa con creces el ámbito de interés de las Comunidades Autónomas (artículo 137) y son un instrumento clave de comunicación cultural (artículo 149, 2) no sólo nacional, sino internacional (artículo 149, 1, 3), todo lo cual puede exigir, si no una reserva absoluta, sí una participación en las tareas de gestión por parte del Estado”.

<sup>67 bis</sup> La expresión “titularidad”, usada también en el artículo 46 de la Constitución, posee en este último precepto el mismo significado de titularidad dominical que en el artículo 149, 1, 28. En ambos casos se refiere al Patrimonio Histórico —en el primero, a los bienes integrantes del mismo, cuya conservación y enriquecimiento será garantizada por los Poderes públicos “cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad”; en el segundo, a la titularidad estatal de los museos, archivos y bibliotecas—. El artículo 45 de la Constitución de 1931, antecedente directo del artículo 46 de la de 1978, comienza así: “Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación...” Como puede observarse, la expresión “sea quien fuere su dueño” ha sido sustituida en la Constitución vigente por “cualquiera que sea...su titularidad”. Con anterioridad a la Constitución de 1931, el Real Decreto-ley de 9 de agosto de 1926, en su artículo vigésimo cuarto, al definir la riqueza artística e histórica mobiliaria que se sometía a sus disposiciones, ya utilizaba la expresión “cualquiera que sea su propietario, materia y forma”.

<sup>68</sup> Intervención del senador Sr. Sánchez Agesta en el Pleno del Senado el día 3 de octubre de 1978, en defensa de su voto particular nº 451, proponiendo el texto que luego sería artículo 149, 1, 28 de la Constitución, con modificaciones introducidas por la Comisión Mixta Congreso-Senado, v. *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, *op. cit.*, tomo IV, págs. 4890-4892.

<sup>69</sup> V. Dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado de 5 de junio de 1991 (ponente M. Goded y Miranda) sobre los archivos, bibliotecas y museos universitarios, reproducido en F. Benítez de Lugo y Guillén, *El Patrimonio Cultural Español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales. Incentivos en la Ley de Fundaciones*, *op. cit.*, págs. 502-512, en donde se afirma el mantenimiento de la competencia estatal sobre dichos centros, sin perjuicio de su gestión por las respectivas Universidades, conforme al artículo 53, 2 de la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria.

<sup>70</sup> S. Muñoz Machado, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, *op. cit.*, tomo I, pág. 593, así lo reconoce al decir: "la amplitud de las competencias normativas que el Estado retiene sobre esta materia le permiten incidir sobre el contenido de las tareas de gestión en todo caso. Y, además, las exigencias de la comunicación cultural y la suprarregionalidad de los intereses en juego, obligan a utilizar técnicas cooperativas en la gestión de los centros referidos".

Los distintos Convenios de transferencia de la gestión de los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal se sitúan en la misma línea, incorporando a su texto técnicas de cooperación entre las dos Administraciones y reservando algunas facultades concretas en el terreno ejecutivo a la Administración estatal. Sobre estos Convenios, sobre todo en materia de personal, ha tenido repercusión la aplicación de la normativa estatal en materia de función pública con relevancia autonómica (señaladamente la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, sobre todo sus artículos 11 y 12). La relación de los Convenios de gestión acordados por la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal se contiene en el volumen *Cooperación y coordinación cultural*, publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura, Madrid, 1995.

<sup>71</sup> Para una descripción general de los Archivos estatales españoles, v. R. de Andrés Díaz, "El Estado: Documentos y Archivos", y P. Rubio Merino, "La Iglesia: Documentos y Archivos", ambos en *Enciclopedia de Historia de España*, dirigida por M. Artola, *op. cit.*, tomo 7, págs. 87-145 y 219-228, respectivamente. Sobre las bibliotecas, v. en la misma obra, H. Esteve Rey, "Las Bibliotecas", págs. 444-460 y M. Sánchez Mariana, "Las colecciones de manuscritos", págs. 460-473.

<sup>71 bis</sup> La mayor parte de los museos de titularidad estatal dependientes del Ministerio de Cultura en la actualidad —tanto directamente como transferidos en gestión a las correspondientes Comunidades Autónomas—

tiene su origen en la labor de las Juntas creadas en 1835-1836, como consecuencia de la Desamortización, o de las Comisiones Provinciales de Monumentos, que las sustituyeron a partir de 1844 (v. C. Sanz Pastor y Fernández de Piérola, *Museos y colecciones de España*, Madrid, 1990, donde pueden confrontarse los datos correspondientes a cada uno de los Museos de titularidad estatal).

- <sup>72</sup> V. I. Ordieres Díez, *Historia de la Restauración Monumental en España (1835-1936)*, *op. cit.*, pág. 46. Esta obra dedica una parte sustancial al examen y análisis de la labor de las Comisiones Provinciales y Central de Monumentos Históricos y Artísticos a lo largo de todo el período estudiado en sus capítulos I (págs. 45 y ss.) y II (págs. 69-94), publicando además un interesantísimo apéndice documental (págs. 217-476) sobre las consecuencias de la Desamortización de Mendizábal según el Diccionario Geográfico-Histórico-Estadístico de Pascual Madoz, así como la relación de los Arquitectos diocesanos y Juntas Diocesanas, de los miembros y trabajos de las Comisiones de Monumentos y de los informes de la Real Academia de la Historia para la declaración de Monumentos Nacionales.
- <sup>73</sup> En Tarragona, por ejemplo, la Sociedad Arqueológica Tarraconense colaboró en el período 1844-1845 con la Comisión Provincial de Monumentos en la investigación de la existencia de restos arqueológicos y en la formación en 1849 del actual Museo Nacional Arqueológico de Tarragona, constituido mediante la fusión de los fondos reunidos por la Comisión Provincial, con la ayuda de la mencionada Sociedad Arqueológica, y de las colecciones de objetos arqueológicos creadas por los miembros de la Sociedad Económica de Amigos del País, que desde 1844 estaban bajo la custodia de la Comisión Provincial. V. I. Ordieres Díez, *Historia de la Restauración Monumental en España (1835-1936)*, *op. cit.*, pág. 78, y C. Sanz-Pastor y Fernández de Piérola, *Museos y colecciones de España*, *op. cit.*, págs. 535 y 536.
- <sup>74</sup> Escrito dirigido por la Comisión Central de Monumentos al Ministro de Fomento, sobre el deslinde de competencias de las Academias provinciales y de las Comisiones provinciales de Monumentos, fechado en Madrid a 18 de marzo de 1854 (Archivo de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando 2-55/1), reproducido por I. Ordieres Díez, en *Historia de la Restauración Monumental en España (1835-1936)*, *op. cit.*, págs. 234-236. V. también, en la misma obra, págs. 245 y 246, la Memoria de la Comisión Central sobre su actuación y la de las Comisiones Provinciales de Monumentos desde el año 1846 hasta 1855 (Archivo de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando 2-55/1).
- <sup>75</sup> A pesar de los abundantes trabajos sobre la Desamortización existentes en nuestra historiografía contemporánea falta una obra de síntesis que ana-

lice y explique en conjunto y con el suficiente detalle el proceso y las consecuencias de la aplicación práctica de la legislación desamortizadora sobre lo que hoy se denomina Patrimonio Histórico de España. V. específicamente, para la Desamortización eclesiástica en España y su relación con la conservación del Patrimonio Histórico, I. Ordieres Díez, *Historia de la Restauración Monumental en España (1835-1936)*, op. cit., así como M. González Ruiz, "Vicisitudes de la propiedad eclesiástica en España durante el siglo XIX", *Revista Española de Derecho Canónico*, tomo I, núm. 2, 1946, págs. 383-424; S. Álvarez-Gendín y Blanco, "El despojo del Patrimonio eclesiástico por las leyes desamortizadoras", *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, VIII, 1956, págs. 117-168; J. A. Gaya Nuño *La arquitectura española en sus monumentos desaparecidos*, Madrid, 1961; F. Simón Segura, *La Desamortización española del siglo XIX*, Madrid, 1973, y *Contribución al estudio de la Desamortización en España. La Desamortización de Mendizábal en la provincia de Madrid*, Madrid, 1969; J.J. Martín González, "Problemática de la Desamortización en el Arte Español", *Actas del II Congreso Español de Historia del Arte*, Valladolid, 1978, págs. 15-29; J. Porres Martín-Cleto, *La desamortización del siglo XIX en Toledo*, 1965; G. Rueda Hernanz, *La desamortización de Mendizábal en Valladolid (1836-1853)*, con prólogo de L. M. Enciso Recio, "La desamortización y Valladolid", Valladolid, 1980; el *Diccionario Geográfico-Histórico-Estadístico de España y sus posesiones de Ultramar*, de P. Madoz e Ibáñez, Madrid, 1845-1850, 16 vol.; J. M. Antequera, *La Desamortización eclesiástica considerada en sus diferentes aspectos y relaciones*, Madrid, 1885; P. de Madrazo, "Demolición de Conventos", *El Artista*, III, págs. 97-100; J. M. Merino de Cáceres, *Patrimonio Monumental Español Exiliado*, 1ª parte, Koiné, nº 3, 1986, págs. 49-58, e id. 2ª parte, nº 4, págs. 49-58; J. M. Cuenca Toribio, *La iglesia española ante la revolución liberal*, Madrid, 1961; F. Tomás y Valiente, *El marco político de la desamortización en España*, Barcelona, 1977 (3ª edición); "Recientes investigaciones sobre la desamortización: intento de síntesis", *Moneda y Crédito*, núm. 131, diciembre 1974, págs. 95-160; y "La obra legislativa y el desmantelamiento del Antiguo Régimen", en *La era isabelina y el sexenio revolucionario (1834-1874)*, tomo XXXIV, págs. 143-193 de la *Historia de España*, fundada por Menéndez Pidal y continuada por J. Mª Jover Zamora; J. Bello Voces, "La nacionalización de los bienes de la iglesia: ocupación y administración (1845-1850)", en *Estudios de la Hacienda: de Ensenada a Mon*, Madrid, 1984, págs. 35-51; C. Barquer Roviralta, *Los religiosos en Cataluña durante la primera mitad del siglo XIX*, 4 vol., Barcelona 1915-1917; J. Bassegoda, "Restauración de Monumentos barceloneses durante el siglo XIX", *Boletín de Bellas Artes de Sevilla*, 1979, págs. 121-132, id. *Historia de la restauración de Poblet*, Barcelona, 1983; S. J. Rovira i Gómez, *Desamortizació dels bens de L'Esglesia a la Província de Tarragona*,



C.S.I.C., 1979; J. M. Palencia Cerezo, *Setenta años de intervención en el Patrimonio Histórico-Artístico Condobés (1835-1905)*. (La Comisión de Monumentos de Córdoba en el siglo XIX), Córdoba, 1995; J. M<sup>o</sup> de Areilza, "Un centenario olvidado: las Comisiones de Monumentos del Reino", *Boletín de la Real Sociedad Vascongada de Amigos del País*, tomo I, 1945, págs. 145-152; R. del Arco y Garay, *Reseña de la Comisión provincial de Monumentos históricos y artísticos de Huesca (1844-1922)*, Huesca, 1923; M. de Assas, "II. Sobre destrucción de Monumentos", *El Renacimiento*, 1847, págs. 81-82; J. Amador de los Ríos, *Memoria comprensiva de los trabajos verificados por las Comisiones de Monumentos Históricos y Artísticos del Reino desde 1<sup>o</sup> de julio de 1844 hasta igual fecha de 1845 ...*, Madrid, 1845.

- <sup>76</sup> Sobre el concepto de "institución constitucionalmente garantizada" en la Constitución española de 1978, trasposición de la garantía institucional de la doctrina alemana en sentido estricto, como concepto diferenciado del contenido institucional de los derechos fundamentales, v. A. Gallego Anabitarte, *Derechos fundamentales y garantías constitucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, Madrid, 1994, en particular cap. II, págs. 45-60, cap. III, págs. 77-79, cap. IV, págs. 84-85, cap. V, págs. 91-93, y conclusiones, págs. 261-271. En el cap. II se trata acerca de los restantes estudios generales publicados recientemente en España sobre la recepción del concepto de garantía institucional en nuestro ordenamiento: J. M. Baño León, "La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la Constitución española", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 24, 1988, págs. 155 y ss.; P. Cruz Villalón, "Formación y evolución de los derechos fundamentales", en la misma Revista, núm. 25, 1989, págs. 35 y ss.; J. J. Solozábal Echavarría, "La libertad de expresión desde la teoría de los derechos fundamentales", en la misma Revista, núm. 32, 1991, págs. 73 y ss.; A. Jiménez-Blanco, "Garantías institucionales y derechos fundamentales en la Constitución", en *Estudios sobre la Constitución Española de 1978, Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría, op. cit.*, tomo II, págs. 635 y ss., así como sobre la obra que introdujo en España el concepto para la caracterización de la autonomía local en nuestra Constitución, de L. Parejo Alfonso, *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.
- <sup>77</sup> A. Gallego Anabitarte, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, op. cit., págs. 79 y 266, citando a K. Stern, "Das Staatsrecht des Bundesrepublik Deutschland", 1988, tomo III, págs. 782-791, y al comentario de la ley fundamental de Bonn, Maunz-Dürig-Scholz-Lersch-Papier-Randelzhofer-Schmidt-Assmann-Grundgesetz Kommentar, de permanente actualización, art. 5, III, marginal 3 y marginal 132.



<sup>78</sup> J. Prieto de Pedro, *Cultura, culturas y Constitución*, *op. cit.*, págs. 269-275.

<sup>79</sup> El legislador estatal ha venido efectuando apoderamientos a la Administración para que por vía reglamentaria se regulen los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal (cfr. artículos 61, 62, 65 y 66 y Disposiciones Transitorias Primera y Segunda de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español). En su Sentencia 17/1991, el Tribunal Constitucional (Fundamento jurídico 19) ha declarado expresamente la constitucionalidad de la Disposición Transitoria Segunda de dicha ley, que habilita al Gobierno para dictar el Reglamento de organización, funcionamiento y personal de los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal, así como de los servicios técnicos o docentes relacionados con ellos. Hasta la fecha se han dictado el Reglamento de Museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos, aprobado por el Real Decreto 628/1987, de 10 de abril, modificado por Real Decreto 496/1994, de 17 de marzo, y el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas, aprobado por Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo. En virtud de la Disposición Transitoria Primera de la Ley del Patrimonio Histórico Español permanecen vigentes, hasta que no se aprueben las normas reglamentarias correspondientes, los Decretos de 22 de noviembre de 1901, por el que se aprueba el Reglamento de Archivos del Estado, de 12 de noviembre de 1931, sobre régimen y denominación de los Archivos históricos de protocolos e históricos provinciales, de 24 de julio de 1947, sobre ordenación de los Archivos y Bibliotecas y del Tesoro Histórico-Documental y Bibliográfico (la parte correspondiente a las Bibliotecas y al Patrimonio Documental y Bibliográfico se encuentra derogada por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español y el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la misma, modificado por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, y por el citado Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo) y el Decreto 914/1969, de 8 de mayo, de creación del Archivo General de la Administración Civil. Para la consulta y acceso a los Archivos, v., además del artículo 57 de la ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, el artículo 37 de la ley 30/1992, de 24 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Proyecto de ley de Secretos Oficiales, enviado por el Gobierno a las Cortes Generales, actualmente en tramitación, también afecta a esta última cuestión.

<sup>80</sup> V. Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1988, de 8 de junio, Fundamento jurídico 4, donde se afirma "los títulos III y IV de la ley, al tratar de la protección del patrimonio documental andaluz, del acceso al mismo y de su difusión, establecen un conjunto de disposiciones referi-

das, en diversos términos, a ese patrimonio documental y a los archivos que lo conserven y custodien. Si esas referencias lo fueran también a los archivos de titularidad estatal, en el sentido de llevar a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, la ley rebasaría los límites competenciales que los artículos 149, 1, 28 de la Constitución y 13, 28 del Estatuto de Autonomía determinan en esta materia para la Comunidad Autónoma. Por el contrario, si las disposiciones de la ley se entendieran referidas únicamente a los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado, evidentemente, ese límite competencial”.

- <sup>81</sup> A. Gallego Anabitarte, “Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial” (*Derecho a la educación, autonomía local, opinión pública*), *op.cit.*, pág. 84. No obstante, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 28/1987, de 27 de febrero, en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de Autonomía Universitaria, Fundamento jurídico 4, como también ha señalado Gallego Anabitarte, *op. cit.*, pág. 121, considera que “la garantía institucional también protege el “núcleo básico de la institución”, entendiéndose por tal —con remisión a la Sentencia 32/81, de 28 de julio— que la autonomía sea preservada “en términos ‘recognoscibles’ para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. El Tribunal pues, correctamente de acuerdo con sus planteamientos, establece una analogía entre el límite que tiene el legislador a la hora de regular un derecho fundamental y el que tiene cuando existe una garantía institucional, y concluye que lo que se protege con la garantía institucional: “...no es sustancialmente distinto de lo protegido como derecho fundamental”. Sin embargo, en la nota 22 de la misma pág. 121, Gallego Anabitarte muy agudamente puntualiza lo siguiente: “*el ‘contenido esencial’ 53.1 CE del derecho fundamental exige que la regulación de ese derecho ‘sea reconocible como derecho perteneciente a un determinado tipo’, o ‘al tipo descrito’ (...Derecho Fundamental de huelga ...Sentencia 11/81, i) y la garantía institucional exige que la institución ‘se regule en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar’ (autonomía local ... Sentencia 32/81, Fundamento jurídico 3); una sustancial diferencia parece ser que en un caso, el marco de referencia es teórico-abstracto ‘al determinado’ o ‘descrito tipo de derecho’, y, en el otro (institución) la referencia es socio-real ‘conciencia social sobre la imagen de esa institución, vid. supra, IV, núm 3, nota 4; no parece que este diferente marco de lo ‘recognoscible’ para los derechos fundamentales y las garantías institucionales, se haya destacado, quizá porque el Tribunal Constitucional no ha desarrollado esta*

parte. En algún caso, sin embargo, el Tribunal Constitucional parece relacionar ambos conceptos, esto es, 'el tipo descrito' y 'la conciencia social' (propiedad): 'Pues, en efecto, *esa dimensión social de la propiedad privada*, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario, hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito...' (Sentencia 37/87, Fundamento jurídico 2, Reforma Agraria Andaluza"). (Los subrayados son míos.)

- <sup>82</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, recaída en el recurso de inconstitucionalidad sobre la ley catalana de transferencia de funciones de las Diputaciones a la Generalidad de Cataluña, Fundamento jurídico 3. (El subrayado del texto transcrito es mío.)
- <sup>83</sup> V. A. Gallego Anabitarte, *Derechos fundamentales y garantías institucionales: análisis doctrinal y jurisprudencial (derecho a la educación, autonomía local, opinión pública)*, op. cit., sobre todo los capítulos III, IV y V.
- <sup>84</sup> *Ibidem*, pág. 99.
- <sup>85</sup> *Ibidem*, págs. 78 y 79, donde cita a Maunz-Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, op. cit. y la referencia de éstos a la opinión de C. Schmitt, creador del concepto de garantía institucional en su *Teoría de la Constitución*, y v. traducción española de F. Ayala, 2ª edición, Madrid, 1982, págs. 175-177, y a K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, op. cit., pág. 782-791.
- <sup>85 bis</sup> Para el origen y evolución histórica de estas instituciones v. la bibliografía reseñada en las notas 71 y 71 bis.
- <sup>85 ter</sup> La desafectación como museos, y la consiguiente transferencia a la Junta de Andalucía como conjuntos arqueológicos, de Medina Azahara, de la necrópolis de Carmona y de las ruinas de Itálica, dispuesta por el artículo segundo de la Orden del Ministerio de Cultura de 18 de mayo de 1994 (BOE núm. 121, de 21 de mayo), para la reordenación de los museos de titularidad estatal adscritos al Ministerio de Cultura y ubicados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, vulnera, a mi juicio, el artículo 149, 1, 28 de la Constitución, por cuanto esos yacimientos arqueológicos, considerados museos de acuerdo con los Estatutos del Consejo Internacional de Museos (ICOM) de 1975 —que permiten en su artículo 4 b) conceptualizar como tales a los yacimientos y monumentos arqueológicos—, no habían perdido en ningún momento su función cultural como instituciones museísticas,

desde el punto de vista de la conservación y de la difusión pública de los propios yacimientos y de los hallazgos. El texto de los Estatutos del ICOM de 1975 puede consultarse en G. H. Rivière, *La Museología*, trad. española de A. Rodríguez Casal, Madrid, 1989, págs. 104-105.

En cuanto a la supresión de los Museos de Artes y Costumbres Populares de Córdoba y Aracena, ordenada también por el artículo segundo de dicha Orden, con la consiguiente incorporación de sus colecciones "a los museos que determinen los órganos competentes de la administración gestora", estimo que sólo puede considerarse ajustada al artículo 149, 1, 28 de la Constitución si los fondos son asignados a otros museos de titularidad estatal, sin perjuicio de que se hallen gestionados por la Comunidad Autónoma. Aun así, es muy dudoso que la Administración del Estado pueda delegar en la Administración autonómica el ejercicio de su competencia de adscripción de los fondos, a tenor del indicado precepto constitucional. Ello queda corroborado en el artículo 7 del Real Decreto 620/1987, de 14 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los Museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos, al atribuirse la competencia de asignación de fondos museísticos de titularidad estatal a la propia Administración del Estado, con informe de la Junta Superior de Museos y audiencia de la Administración autonómica gestora, cuando se trate de bienes integrantes de las colecciones de museos estatales con gestión transferida.

- 86 Por otra parte el cambio de denominación del Museo de Arte Hispano-Musulmán, convertido en Museo de la Alhambra en virtud de dicha Orden ministerial, se ha realizado modificando por una norma de rango inferior el Decreto regulador de ese Museo, de 13 de diciembre de 1962 y el Real Decreto 864/1984, de 29 de febrero, de traspaso de competencias del Estado a la Junta de Andalucía en la materia, en ejecución del cual se formalizó el Convenio de 18 de octubre de 1984 para la transferencia de su gestión.

El caso del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía es, en efecto, particularmente expresivo de cómo una institución va transformándose al compás de las exigencias culturales de cada época sin perder su imagen y significación esencial como Museo, cambiando, sin embargo, su denominación y su organización y reordenando sus fondos.

El Museo de Arte Contemporáneo creado por Real Decreto de 7 de agosto de 1894 pasó a denominarse Museo de Arte Moderno por Real Decreto de 25 de octubre de 1895. Este Museo recibió los fondos procedentes de las Exposiciones Nacionales de Bellas Artes adquiridos desde 1872 por el Museo del Prado. Por Decreto de 9 de octubre de 1951 se separaron los Museos de Arte Moderno y de Arte Contemporáneo,

uniéndose de nuevo en virtud del Decreto de 21 de noviembre de 1968, al crearse el Museo Español de Arte Contemporáneo. De las colecciones adscritas a éste se separaron las correspondientes al siglo XIX —sin más precisiones—, que se asignaron al Museo del Prado por Orden Ministerial de 27 de enero de 1971. Este último Museo recibió en 1979 el *Retrato de Josette* de Juan Gris, donado por el Sr. Douglas Cooper, en 1981 el *Guernica*, junto con las demás obras del denominado “legado Picasso”, y posteriormente otras obras de Pablo Picasso y Juan Gris y de Joan Miró, legadas unas por el Sr. Douglas Cooper en 1984 y donadas otras por Dña. Pilar Juncosa, vda. de Miró en 1986. En 1988 se creó el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, mediante el Real Decreto 535/1988, de 27 de mayo, y se le adscribieron en 1992 el *Guernica* y las obras del legado de Picasso y de la donación Miró. A la vista de este hecho, se procedió a reordenar las colecciones de los Museos del Prado y Centro de Arte Reina Sofía por el Real Decreto 410/1995, de 17 de marzo, que asignó al segundo de ellos las obras de artistas nacidos en 1881 —fecha de nacimiento de Pablo Picasso— junto con una serie de excepciones relativas a artistas anteriores (v. para todo ello, A. Martínez-Novillo, *Historia del Museo Español de Arte Contemporáneo de Madrid. 1ª parte. 1894-1951*, y P. Esteban Leal, “La sección de pintura: su historia y sus colecciones”, en *MEAC, Museo Español de Arte Contemporáneo, catálogo*, tomo I, Madrid, 1983, págs. 5-16. V. también M. D. Jiménez-Blanco, *Arte y Estado en la España del siglo XX*, Madrid, 1989).

En este largo proceso histórico, el Museo de Arte Contemporáneo de Madrid, bajo distintas denominaciones, siguió cumpliendo su misión esencial y las colecciones y fondos que en cada momento se le adscribieron también cumplieron, dentro de él, su función cultural, de acuerdo con la conciencia cultural dominante de cada época. Puede discutirse, en el caso del *Guernica* y el legado Picasso, si dichas obras hubieran cumplido mejor esa misma función en el Museo del Prado —de acuerdo con la voluntad de su autor—, pero no que no la cumplan en el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. Nos encontramos en este último supuesto ante una reasignación de obras de arte por parte de la Administración, las cuales pasan de un Museo del Estado a otro, también de titularidad estatal, por medio de una verdadera “mutación demanial”, que puede ser objeto de control jurisdiccional sobre la base del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9, 1 de la Constitución Española), debiendo justificarse el carácter “racional” y “razonable” del acto de nueva asignación efectuado por la Administración, a los efectos de la conservación del “nucleo indisponible” de la institución que los poseía hasta entonces (el Museo del Prado) y de la propia función cultural que cumplían y han de seguir cumpliendo en el futuro dichas obras.

Lo mismo puede decirse de la asignación en 1995, mediante el Real Decreto 410/1995, de 17 de marzo, de obras del antiguo Museo de Arte Moderno pertenecientes al Prado al Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, aunque en mi opinión, —que expresé con mi voto favorable a esa adscripción, como representante del Real Patronato del Museo del Prado en la Comisión correspondiente— ello venía razonablemente requerido tanto por el hecho de que el *Guernica* y sus dibujos preparatorios ya se encontraban en aquel Museo —bajo la extraña figura de “depósito permanente”, anomalía que debía corregirse en cualquier caso— como por el propósito de convertirlo en un centro que pudiera dar una idea completa de la evolución del arte moderno en España, desde la renovación representada por el modernismo y la recepción en nuestro país de diversas influencias y corrientes del post-impresionismo, de acuerdo con su propia normativa reguladora (art. 1º del Real Decreto 535/1988, de 27 de mayo, que establece que el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía tiene como objeto el arte español del siglo xx y los movimientos internacionales a él vinculados) y con el criterio dominante en relación con los orígenes del arte moderno en España.

<sup>86 bis</sup> V. nota 85 bis.

<sup>87</sup> Para el principio de interdicción de la arbitrariedad en nuestro ordenamiento v. T. R. Fernández Rodríguez, *De la arbitrariedad de la Administración*, Madrid, 1994, sobre todo los capítulos I, epígrafes III, IV y V; II; III y IV; también el clásico discurso rectoral de O. Bachof, *Jueces y Constitución*, traducción española de R. Bercovitz, con prólogo de T. R. Fernández, Madrid, 1985; E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, cap. III, págs. 147-149 (para la aplicación del principio de interdicción de la arbitrariedad al ejercicio de la potestad legislativa) y 451-474 (para el análisis de las potestades regladas y de las potestades discrecionales de la Administración, en conexión con los conceptos jurídicos indeterminados y las técnicas de reducción y de control judicial de la discrecionalidad —control de los elementos reglados, del fin de la actuación administrativa discrecional y de la desviación de poder, control de los hechos determinantes del ejercicio de la potestad discrecional y control mediante aplicación de los principios generales del Derecho, entre ellos el de interdicción de la arbitrariedad).

<sup>88</sup> La conexión entre las obligaciones del Estado social —entre ellas el servicio de la cultura obviamente, ex arts. 44, 46 y 149, 1, 28 y 2 de la Constitución— y el dominio público ha sido agudamente expuesta por T. Font i Llovet, en “La ordenación constitucional del dominio público”, *Estudios sobre la Constitución española de 1978: Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, *op. cit.*, tomo V, págs. 3917-3942. La conexión entre los

museos, archivos y bibliotecas y el derecho de acceso a la cultura y su consideración como servicios públicos ha sido también puesta de manifiesto por M<sup>a</sup> Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, *op. cit.*, págs. 175-181.

- <sup>89</sup> No debe olvidarse que el artículo 149, 2 surgió de la enmienda en el Senado núm. 948 del senador Sr. de la Cierva y Hoces, del Grupo Parlamentario de UCD, inspirada en el artículo 48 de la Constitución de 1931. Esta enmienda, en su texto inicial, decía así: "Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas de acuerdo con el artículo 141, compete al Estado, por sí o juntamente con ellas, la protección y el fomento de la cultura común y de la comunicación cultural entre todas ellas, para lo cual el Estado podrá, en todo caso, establecer las instituciones educativas y culturales pertinentes". El texto del artículo resultante de la enmienda fue modificado en el debate en el Pleno del Senado, mediante una enmienda *in voce* del senador Sr. Benet Morell, a la que se adhirió el senador Sr. de la Cierva y Hoces. El texto de esta enmienda *in voce* es el del actual artículo 149, 2 de la Constitución. En la defensa de la enmienda *in voce* el senador Sr. Benet Morell manifestó: "El Estado, si se aprueba nuestra enmienda, va a tomar sobre sí la importantísima obligación de facilitar este mutuo conocimiento entre nuestros pueblos. Esta acción del Estado estoy seguro que contribuirá a superar un período común de nuestra historia, durante el cual como máximo parecía que se aspiraba a conllevarnos unos con otros, según la conocida expresión orteguiana, para iniciar otro período histórico en el que aspiramos, como dijo también el Sr. de la Cierva recordando unas palabras que yo tuve el honor de dirigir a esta Cámara hace tiempo, a convivir todos los pueblos de España creadoramente, respetándose nuestras culturas, nuestros idiomas, nuestra historia, nuestra identidad, que son, no lo olvidemos, patrimonio común... la enmienda *in voce* que propongo puede contribuir a que se consiga este objetivo, al mismo tiempo que se reconoce al Estado su alta misión en el campo cultural".

Por su parte, el senador Sr. de la Cierva y Hoces dijo en el curso de este debate: "Me cabe, decía, alguna razón para afirmar netamente que la redacción propuesta por el Sr. Benet que, como saben los señores senadores, dice sencillamente esto: 'Sin perjuicio de las competencias que puedan asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas', ... contiene íntegras las razones profundas que motivaron la idea inicial ... En la misma defensa de la enmienda declarábamos que estábamos abiertos a cualquier formulación que salvase el principio bási-



co de la función cultural del Estado. En efecto, la idea inicial contemplaba los tres fines perfectamente asumidos por el Estado que ahora se proponen: primero, la consideración de la cultura como atribución esencial y exclusiva del Estado ..., segundo, la no interferencia de la función cultural del Estado en lo que compete a las Comunidades Autónomas, que debe armonizarse y basarse en el mutuo respeto y no en el conflicto cultural, y tercero, la introducción del importantísimo concepto de la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, que el Estado facilitará, de acuerdo con ellas". Este debate se encuentra reproducido en *Constitución Española. Trabajos parlamentarios, op. cit.*, tomo IV, págs. 3265-3267.

- <sup>90</sup> J. M. Alegre Ávila, en *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico, op. cit.*, tomo I, pág. 615, admite expresamente que los cuadros del Museo del Prado, como cualquier otro bien integrante del Patrimonio Histórico Español perteneciente al Estado, "puedan ser transmitidos a una Administración pública diferente de la que es titular de los mismos", opinión claramente contraria a la que vengo sosteniendo. Para el carácter de dominio público de los cuadros del Museo del Prado, en concreto v. A. Gallego Anabitarte, "Los cuadros del Museo del Prado", en *Administración y constitución, Estudios en homenaje al Profesor Mesa Moles*, Madrid, 1981, págs. 227 y ss., y en especial, págs. 228-230 y 309.
- <sup>91</sup> Para la configuración, la interpretación y el control de la aplicación de los conceptos jurídicos determinados v. el fundamental libro de F. Sainz Moreno, *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976, y también E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo, op. cit.*, págs. 455-461.
- <sup>92</sup> T. R. Fernández, *De la arbitrariedad de la Administración, op. cit.*, págs. 159 y 160.
- <sup>93</sup> Las Comunidades Autónomas no pueden recibir, vía transferencia, la titularidad de los museos, archivos y bibliotecas del Estado, por cuanto ningún Estatuto de Autonomía lo ha previsto así. Todo lo más, el Estatuto andaluz, en su artículo 17, 4 y de forma contraria a la Constitución, como he dicho, ha establecido que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía, la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: archivos, museos y bibliotecas y demás colecciones análogas de titularidad estatal". La posibilidad de aplicar el artículo 150, 2 de la Constitución para transferir o delegar, mediante Ley Orgánica, facultades de titularidad estatal en materia de archivos, museos y bibliotecas, cuando sean por su propia naturaleza susceptibles de dicha transferencia o delegación, no parece, a mi juicio, que pueda aplicarse a la transferencia en



bloque de la titularidad estatal de dichas instituciones, máxime cuando es posible constitucionalmente, por vía ordinaria, la transferencia de las facultades de gestión. La transferencia de la titularidad implicaría la de todas las facultades inherentes a la misma y no sólo la de aquellas susceptibles de ser delegadas o transferidas, así como la desaparición de la propia competencia estatal sobre la institución en cuestión, lo que no me parece compatible con el tenor del propio artículo 150, 2 (v. nota 57 y bibliografía allí citada).

- <sup>94</sup> *El fin en el Derecho*, Buenos Aires, 1978, pág. 176, citado por T. R. Fernández en *De la arbitrariedad de la Administración*, *op. cit.* pág. 159, nota 51.
- <sup>95</sup> *España, Sociedad y Estado de cultura*, Discurso del académico electo Excmo. Sr. D. José Luis Álvarez Álvarez, leído en el Acto de su recepción pública en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando el día 27 de noviembre de 1993, pág. 68.
- <sup>96</sup> Uso el término sociedad nacional tal como lo hace M. García Pelayo en la voz "Estado" del *Diccionario del Sistema Político Español*, *op. cit.*, págs. 243-246.
- <sup>97</sup> J. Ortega y Gasset, *Obras Completas*, Madrid, 1983, tomo 11, pág. 510. Los textos básicos de Ortega dedicados a la cuestión de los nacionalismos y las autonomías son *España invertebrada* (1921), *La rebelión de las masas* (1930) y *La redención de las provincias y la decadencia nacional* (1931).
- <sup>98</sup> V. E. García de Enterría, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Madrid, 1985, págs. 469 y ss.; y A. de Blas Guerrero, *Sobre el nacionalismo español*, Madrid, 1989, págs. 59 y ss.
- <sup>99</sup> Sobre el principio de cooperación y su aplicación para la delimitación de competencias en materia de Patrimonio Histórico v. M<sup>a</sup> R. Alonso Ibáñez, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, *op. cit.*, págs. 96-101.
- <sup>100</sup> L. Díez del Corral, *El rapto de Europa*, Madrid, 1974, págs. 142 y 143.
- <sup>101</sup> Una amplia referencia a la "jurisprudencia de principios" y a la búsqueda de las ideas centrales de las instituciones como método de interpretación del ordenamiento se contiene en E. García de Enterría, *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, *op. cit.*, págs. 15-136.
- <sup>102</sup> P. Navascués en el prólogo al libro de I. Ordieres Díez *Historia de la restauración monumental en España (1835-1936)*, *op. cit.*, págs. 15 y 16, llama la atención sobre los problemas que una inadecuada actuación de las distintas Administraciones públicas en el campo del Patrimonio Histórico puede plantear cuando dice: "Ello viene a coincidir con la

aparente mayor sensibilidad de nuestra sociedad hacia la historia, el arte y la arquitectura en su nueva dimensión 'patrimonial', de tal manera que nunca como ahora los poderes públicos han destinado tan importantes partidas presupuestarias para la conservación y restauración del patrimonio arquitectónico. Al propio tiempo, se multiplican cursos y seminarios sobre restauración monumental mientras que la Universidad perfila alguna de sus cátedras bajo esta misma bandera. Grandes y pequeños monumentos son objeto de complejos planes directores mientras las inevitables ruinas puntuales alarman a los ciudadanos. Las Comunidades Autónomas se esfuerzan en la catalogación de su patrimonio edificado y, en fin, todo parece invitar a un optimismo que no coincide siempre con la realidad. En efecto, la falta de competencia, la escasa preparación de los técnicos, la ausencia de coordinación, lo desequilibrado de las asignaciones en relación con el edificio, bien sea por exceso o por defecto, la inexistencia de una voluntad no partidista de las distintas Administraciones, de la Iglesia y de los ciudadanos, en general, para establecer las grandes líneas de una política, de una filosofía, de unas directrices sobre la conservación y restauración del patrimonio edificado y urbano, hace estéril la mayor parte de los esfuerzos reseñados y repercute negativamente en aquello que paradójicamente se pretende salvar" (pág. 15).

DISCURSO DE CONTESTACIÓN

EXCMO. SR. D. JOSÉ LUIS ÁLVAREZ ÁLVAREZ



Señores académicos :

**R**ecibimos hoy en la Academia a una persona joven para la edad media de los académicos, pero que a lo largo de su vida, como ahora referiré, ha demostrado un interés y una dedicación por los temas de las Bellas Artes y del Patrimonio Histórico Español, que justifican su presencia en esta Institución, que en los primeros artículos de los Estatutos por los que se rige, señala entre sus fines: “velar por la conservación y restauración de los monumentos artísticos y proponer al Gobierno cuanto juzgare conveniente al progreso de las Bellas Artes”.

Si siempre es especialmente grato dar la bienvenida a un nuevo académico que viene a trabajar por la Cultura y las Artes y a colaborar con los que formamos parte de esta Institución, lo es más, si cabe, cuando en el que llega se da esa circunstancia de la juventud que promete una larga estancia en la Academia, que debe ofrecer como fruto, ahora, un esperado trabajo, y, más tarde, una experiencia larga y útil, y que demuestra que las Reales Academias no son un lugar de retiro y reconocimiento de méritos, sino instituciones que quieren recibir savia nueva, plantearse y resolver problemas actuales, y estar presentes en la cambiante sociedad de nuestros días.

El nuevo académico ofrece, además, un bagaje notable que justifica su presencia en esta casa. Su formación es, de origen, jurídica, como la del que le contesta, y complace a la Academia contar, lo que no es frecuente, con personas que han llegado a su interés por las Artes y el Patrimonio desde el punto de partida de su vocación por el mundo del Derecho. Esto, que puede parecer a alguno sorprendente,

tiene sin embargo una fácil explicación. En todos los países cada día es más importante para el crecimiento y consolidación del mercado del Arte, para que la vocación del artista se pueda desarrollar, y para la defensa de los derechos de propiedad intelectual un marco normativo que facilite esa actividad. Si pensamos en la importantísima tarea que el artículo 46 de la Constitución española encarga a los Poderes públicos de conservar y promover el enriquecimiento del Patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, y en la que corresponde una parte notable de vigilancia y estímulo a esta Real Academia, y en el importante papel que a las leyes y juristas corresponde en esa actividad (reconocido hoy no sólo en los países que como España tienen un rico Patrimonio, sino en los convenios y tratados internacionales más recientes), se comprende perfectamente la necesidad de incorporar a personas que puedan aportar, en una asamblea de artistas, profesores, eruditos e historiadores, el punto de vista del régimen jurídico aconsejable para la defensa de los derechos de artistas, coleccionistas o conservadores, de las instituciones culturales, de los museos, archivos, bibliotecas y colecciones, y de los monumentos, conjuntos históricos, zonas arqueológicas, arquitectura popular, bienes muebles, objetos artísticos, etc.

Naturalmente, cuando alguien presta especial atención a esta rama del Derecho se produce una cercanía con unos bienes, los bienes culturales, de los que fácilmente se prenda el que se aproxima a ellos. Aunque también puede pensarse que se produce esa aproximación porque el interés o el amor a ellos ya existía antes. Pero sea por uno u otro camino, el flechazo se produce, y el jurista especializado en esa rama se convierte en amante de las Artes, y de alguna manera se empapa de este mundo atrayente del Arte pasado, presente y futuro.

Si ahora examinamos la trayectoria de Alfredo Pérez de Armiñán, nos encontramos con la confirmación de lo que acabamos de decir.

Nuestro nuevo académico parte de una brillante formación jurídica —licenciado en Derecho, abogado y letrado de las Cortes Generales—. Su vocación jurídica le lleva a colaborar en la labor legislativa y muy pronto su vocación artística le hace acercarse a este mundo.

Coincidimos, y le conocí entonces, en 1977, en las primeras comisiones que se hacen por iniciativa del Ministerio de Cultura para redactar una necesaria y nueva Ley del Patrimonio Histórico que sustituyera a la venerable Ley de 1933. Siguió después en ese trabajo, y muy pronto comienza a inclinarse por las actividades culturales. Participa en 1980 en los trabajos de la Comisión Mixta Iglesia-Estado conducentes al Convenio Marco sobre el Patrimonio Histórico de la Iglesia, que se firma ese mismo año, y es Subdirector General del Patrimonio Artístico de la Dirección General correspondiente del Ministerio de Cultura en 1979 y 1980. Ese mismo año es nombrado Director General de Cooperación de los Regímenes Autonómicos, tema difícil e importante para el futuro, cuya experiencia se ha reflejado en el magnífico discurso que acaba de pronunciar, y luego, en 1981, es designado Secretario General Técnico del Ministerio de Cultura, y en 1982 Director General de Bellas Artes, Archivos y Bibliotecas del mismo departamento. Esa tendencia al aprovechamiento de sus conocimientos jurídicos en beneficio de la cultura era ya reflejo de su vocación y de ese flechazo del que hablaba antes.

En todo este período se convierte en uno de los primeros expertos en el campo de la defensa del Patrimonio Cultural español. Trabaja en los diversos anteproyectos de Ley del Patrimonio Histórico-Artístico y contribuye decisivamente

al Proyecto que se publicó en el Boletín del Congreso de 14 de septiembre de 1981, aunque, por las circunstancias políticas de aquellos momentos, no llegó a ser ley.

Simultáneamente el atractivo mundo del Arte y la Cultura echa raíces en su actividad, y, por su capacidad, es nombrado vocal del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional en 1982 y se incorpora a diversas instituciones culturales muy importantes en las que siempre presta sus conocimientos: es miembro, y luego Vicepresidente, de la Junta Directiva de Hispania Nostra y vocal del Consejo, y durante algunos años Secretario, de la Fundación "Amigos del Museo del Prado". Se le encargan, por diversas instituciones, trabajos por sus conocimientos, experiencia y capacidad, como ser coordinador general de las exposiciones que en esta Real Academia promueve la Dirección General del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, para dar a conocer los Tesoros de las colecciones madrileñas incluidos en el Inventario como consecuencia de la Ley de 1985 y su Reglamento de 1986; o de la exposición en el Museo Municipal de Madrid de 1988 bajo el título "La alianza de dos monarquías: Wellington en España".

Tras dejar la Administración del Estado en 1982 y volver como letrado a las Cortes, donde es adscrito a la Comisión de Educación y Cultura del Congreso, tuvo una participación muy importante, de la que yo fui testigo directo como diputado integrante de la Ponencia de la Ley del Patrimonio Histórico Español, en la tramitación parlamentaria de dicha Ley de 1985, en la que su trabajo y experiencia fueron de gran utilidad.

Además participa, en calidad de profesor o ponente, en numerosos seminarios y cursos relacionados con la protección jurídica del Patrimonio en Universidades y simposios, y publica el libro *La Monarquía y la Constitución* y prepara



la edición en 1987 de los *Trabajos Parlamentarios de la Ley del Patrimonio Histórico Español*. Es lógico que con esa trayectoria fuera elegido en 1986 académico correspondiente de esta Real Academia y que haya colaborado con ella eficazmente en diversas ocasiones, como cuando formó parte de la Comisión encargada de la preparación en 1992 de los actos enmarcados en la celebración de Madrid como Capital europea de la Cultura, y de la conmemoración, en 1994, del doscientos cincuenta aniversario de la fundación de esta Academia.

En 1993 fue nombrado patrono del Museo del Prado, siendo además miembro de la Comisión Permanente de su Real Patronato, y como tal formó parte, en calidad de Secretario, de la Comisión encargada de estudiar la reordenación de las colecciones de los Museos Nacionales del Prado y Centro de Arte Reina Sofía. Desde comienzos del presente año, desempeña, asimismo, la Gerencia de la Fundación Caja de Madrid.

Lo lógico es que con esta experiencia, amor al Arte y capacidad acreditada la Real Academia quisiera tenerle como académico de número, y así lo decidió en sesión de 5 de junio de 1995.

Llega, pues, Alfredo Pérez de Armiñán a esta casa, avalado por una larga y densa dedicación a los temas que a esta Real Academia ocupan, y estamos todos seguros que su participación en la vida de ella enriquecerá sus actividades. Y la primera prueba de ello es el discurso que acabamos de escuchar.

De este discurso, mucho más extenso que la parte leída, quiero glosar solo algunos de sus aspectos fundamentales:

Primero: El acierto en la elección del tema, por su importancia y actualidad. La organización autonómica alumbrada por la Constitución tiene, como casi toda obra

del hombre, aciertos y errores, es origen de ventajas y problemas. Es indudable, para el nuevo académico y para mí, que la cultura de España es una de las grandes culturas mundiales, como lo atestigua la importancia de nuestro Patrimonio Histórico y Artístico, uno de los primeros del mundo, y la valía de los creadores españoles. Velázquez, Ramón Llull, Goya, Dalí o Picasso nacieron en Andalucía, Baleares, Aragón o Cataluña, pero en todo el mundo son autores españoles, no aragoneses, catalanes, mallorquines o andaluces, aunque lleven la impronta de su cuna y estén orgullosos de ella. Pero esa gran cultura no impide la existencia, con sus características, de una indudable pluralidad que enriquece por su variedad la cultura española.

Es importantísimo, y él lo ha analizado bien, saber interpretar la Constitución en esa clave de España, nación que tiene una base histórica, sociológica y cultural clara, pero con una pluralidad dentro de sí que no es óbice para su unidad, como reconoce el artículo 2º de nuestra norma fundamental.

Además esa pluralidad es algo no exclusivo de España, sino de todas las grandes naciones europeas, a varias de las cuales les ha costado hacer esa unidad mucho más tiempo y esfuerzo que a España, en donde se produjo, como en Francia, de una forma más natural. Alemania, desde Prusia a Baviera, pasando por Sajonia y las ciudades de la liga hanseática, Italia de Sicilia al Piamonte, Toscana, Nápoles, el Milanesado, etc..., tienen una existencia como naciones indiscutible, pero encierran dentro de ellas una pluralidad riquísima que no empece su unidad. Todo ello confirma la tesis del nuevo académico, cuando para explicar la existencia de un Patrimonio histórico, artístico y cultural de los pueblos de España y de una cultura española que implica unas claras competencias generales del

Estado, afirma “que existen varios círculos, con planos secantes entre ellos, dentro del más amplio que comprende toda la cultura española. El primero, y más extenso, de esos círculos representa a la cultura común compartida por los ciudadanos españoles, que incluye desde luego, a la lengua común y a los demás elementos compartidos de la Historia de España del presente vividos conjuntamente por todos ellos. Los restantes reflejan las culturas particulares de los pueblos de España, indispensables para la formación de la cultura común”.

Y recordemos, además, que todas estas culturas son sólo aspectos de una —la cristiana y latina— de las tres grandes corrientes que caracterizan la cultura española: las culturas judía, árabe y cristiana, sin cuya convivencia tampoco se puede comprender la cultura de España.

Segundo: La idea de la competencia del Estado en todo lo que se refiere al Patrimonio histórico, artístico y cultural de los pueblos de España, cuando fallen en su defensa los poderes autonómicos. Es indudable que la Constitución y los Estatutos, reconocen unas competencias propias al Estado y otras a las Autonomías. Pero los bienes del Patrimonio Español se sitúan también dentro de la competencia estatal en lo que precise de tratamientos generales y en lo que se refiera a su defensa contra la exportación ilícita y la expoliación, lo que justifica la existencia de una Ley del Patrimonio con vigencia y aplicación en todo el territorio nacional. Coincido también con Pérez de Armiñán en que la constitucionalidad de la Ley de 1985 ha sido reconocida por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1991 y que, en cambio, algunas de las normas de las leyes de algunas Comunidades no resistirían el análisis de ese Alto Tribunal, y que el artículo 149, 3 de la Constitución dispone que la Ley del Estado prevalece en caso de conflicto, siendo supletorio el Derecho estatal. Y coincido también con Eduardo García

de Enterría cuando dice que “no es imaginable una ruptura de la igualdad jurídica en el sentido de que la propiedad privada de patrimonio cultural y artístico puede tener contenidos diversos según los distintos territorios”.

El Tribunal Constitucional ha declarado en la citada Sentencia que la competencia estatal sobre el Patrimonio Histórico tiene una triple fundamentación constitucional: en el artículo 149, 1, 1, en el importantísimo y excepcional 149, 2, que establece una competencia especial y extraordinaria en el ámbito de la Cultura, y en el artículo 149, 1, 28, referido a los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal y a la defensa del Patrimonio Histórico Español contra la exportación y la expoliación.

Es acertado y clarificador el ejemplo que pone el nuevo académico: el solapamiento de intereses del Estado y de la Comunidad es clarísimo en casos como la Mezquita de Córdoba, la Alhambra de Granada, los restos arqueológicos de Mérida o Tarragona. En todos estos casos existen intereses —y competencias— de los distintos poderes públicos —el municipal, autonómico y estatal—. Y en muchos hasta el universal como elementos del Patrimonio de la Humanidad, declarados o no.

Tercero: Y para terminar, pues esta contestación no debe alargarse mucho, para que todos ustedes puedan celebrar la imposición de la medalla que simboliza el ingreso en esta histórica casa, y prescindiendo de glosar muchas otras ideas acertadas del discurso precedente, me voy a referir al punto, también muy trascendente, de la competencia exclusiva que corresponde al Estado sobre los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, sin perjuicio de que el Estado quiera, en algún caso, ceder la gestión, para mantener esa concurrencia en el interés por el cuidado del Patrimonio Histórico Español. Pero con el límite, como dice muy bien Pérez de Armiñán, que no es

cedible, ni aun por la voluntad, o debilidad del Estado, la titularidad ni de esas Instituciones ni de su contenido. Todas esas instituciones (los Archivos de Simancas, de Indias, de la Corona de Aragón, el Museo del Prado, la Biblioteca Nacional o la del Escorial, el Museo Arqueológico, el de América, el de Arte Romano de Mérida, el de Santa Cruz de Toledo, los del Patrimonio Nacional, el de Escultura de Valladolid, los Arqueológicos de Sevilla y Tarragona, etc.) son la perpetuación de la memoria histórica de la Nación española, y fruto de la existencia de la unidad hispánica, en la época de la dominación romana, el reino visigodo y luego la Monarquía española.

La importancia de estas instituciones es tan grande que estoy de acuerdo con la tesis del precedente discurso y hasta me atrevería a dar un paso más en la obligación, rigurosa, del Estado de mantener esos archivos, bibliotecas y museos. Creo que ninguno de los poderes del Estado, que son, por esencia, representados transitoriamente por los en cada momento elegidos, podría liquidar, o suprimir, o privar de su carácter de Patrimonio de todo el pueblo español, de todos los españoles presentes y futuros, a ninguno de esos entes reflejos de la Historia y la Cultura de España, y que sus bienes no son patrimoniales del Estado, sino de dominio público y pertenecen a los españoles como pueblo, en quien, como dice el artículo primero de la Constitución, reside la soberanía nacional. Por ello coincido también con la afirmación de que “la competencia del Estado sobre los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal implica el deber de mantenerlos dentro de la esfera estatal, con sus fondos y colecciones, mientras cumplan una función cultural”, que es, en mi opinión, inherente a ellos.

Muchas más cosas podía decir sobre el espléndido discurso precedente, sobre un tema que tanto interesa a la

Cultura y al Patrimonio español y por tanto a esta Real Academia, una de esas Instituciones creadas por la Monarquía para defender y promover precisamente las Bellas Artes y el Patrimonio Histórico Español, pero hora es ya de repetir la enhorabuena al nuevo académico y acogerle en el seno de esta Corporación.



