



Las competencias del Estado sobre el patrimonio histórico español en la Constitución de 1978

Descripción

Señora Ministra:

Señores Académicos:

La 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».

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, ante el honor que me habéis otorgado, dejo constancia de que solo las obras que en el futuro pueda hacer, en pro de los fines y propósitos de la Corporación, podrán acaso justificar la decisión de acogermos 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».

La plaza de la que hoy tomo posesión es 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 esencialmente práctico, aunque haya tenido ocasión de intervenir de algún modo en el tratamiento normativo de nuestro Patrimonio. Pero al fin y al cabo, como dijo Eugenio d'Ors en su 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. 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 pública interesada en estos temas: las competencias estatales sobre el Patrimonio Histórico Español, conforme a la Constitución de 1978.

El 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 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 existencia.

El Derecho, en palabras de Ihering, el gran jurista alemán, «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».

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?

De la interpretación sistemática de la Constitución cabe deducir cuál 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 dentro de nuestra norma suprema. Incluye, claro está, en su análisis, la coexistencia y diferenciación entre lo que denomina la cultura común a todos los pueblos de España y las culturas particulares de éstos. Esta cuestión se manifiesta en diversos lugares de la Constitución y tiene un intenso reflejo sobre el capital artículo 2º.

Cualquiera que sea el significado de la tríada de conceptos «Nación española-nacionalistas y regiones», que se contiene en el artículo 2º Constitución, 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 la Nación española. Y este concepto unitario tiene su expresión política activa en la idea de «pueblo español», al que corresponde la «soberanía nacional», según la norma fundamental.

La idea de Nación posee una significación histórica y cultural, además de expresar una voluntad política de convivencia en un solo Estado. Por tanto, el hecho de convertir en titular de la soberanía nacional al conjunto de los ciudadanos implica necesariamente hacerles copartícipes de esa misma

significación. La ciudadanía expresa una titularidad de derechos en la esfera jurídico-pública en condiciones de igualdad y libertad, y también la pertenencia a una comunidad histórica y cultural, compartida por encima de las diferencias en las que se manifiesta el pluralismo reconocido como integrante de la propia Nación. Se produce, por ello, una interacción de . de la las ideas de unidad y pluralidad, lo que da paso a distinguir entre la cultura común y las culturas particulares de los pueblos de España.

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. Las culturas particulares de éstos, aun cuando no formen parte de la llamada cultura común, se integrarían también 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».

La idea, clásica en nuestro pensamiento desde la Edad Media, de que la pluralidad de España se apoya en la sustancial unidad de sus componentes, que, a su vez, contribuyen a dar una expresión variada de la misma, se contiene también en el concepto de Nación española recogido en nuestra norma suprema.

Por utilizar solamente manifestaciones contemporáneas de esa idea, en sus artículos lo de vida en común» de Ortega 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.

La norma fundamental parte así de la existencia de una cultura española. Esta cultura es una síntesis derivada de la comunidad histórica de los pueblos de España que, a la vez, subsume e integra a las culturas particulares de éstos.

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 a la lengua común y a los demás elementos de la Historia de España y del presente vividos conjuntamente por todos ellos. Los restantes reflejan las culturas particulares de los pueblos de España, en cuanto realidades históricas existentes, principalmente de carácter lingüístico, artístico o jurídico. Estas culturas, a su vez, son indispensables para la formación de la cultura común en sentido estricto, así como de la cultura española en sentido genérico, suma de la cultura común y de las particulares de los pueblos de España.

y 2o se combinarían, de una parte, el «proyecto sugestivo 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 .

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—... 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 colocaba 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».

Analizada la respuesta del constituyente a las dos primeras grandes 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. Para ello, debe partirse de 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, recordarán, sin duda, esas históricas jornadas, en las que tuvieron una destacada participación.

El debate constitucional en el Senado perfiló las referencias a la cultura en nuestra norma fundamental. A iniciativa de otro Senador, el profesor Luis Sánchez Agesta, se aprobó la enmienda que daría lugar finalmente, aunque con modificaciones de importancia, a la regla 28ª del apartado 1º del artículo 149 de la Constitución.

El texto definitivo del precepto difiere en algunos puntos sustanciales del que acordó el Senado. La Comisión Mixta encargada de dirimir las discrepancias entre los Proyectos de Constitución aprobados por ambas Cámaras introdujo en él diversos cambios.

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 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 de la técnica usualmente utilizada por la Constitución 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. Se conseguía, pues, con el texto aprobado por el Senado preservar la competencia estatal sobre los bienes culturales - muchos o pocos, según lo decidiera el Estado- que presentaran un interés para toda la Nación, dejando los demás al cuidado o bajo la tutela de las correspondientes Comunidades.

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 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.

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 Avila; y, por último, la del profesor Erkoreka Gervasio. Todas ellas expone del apartado lo san, a su vez, dos puntos de vista muy diferentes: 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, y representa un buen ejemplo de las posiciones que restringen las competencias del Estado en esta materia.

Con anterioridad a la aparición de estos comentarios doctrinales, el propio Gobierno de UCD 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. 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 el problema del encaje constitucional de la nueva Ley, a la vista del proceso de elaboración de la Constitución. La solución que se adoptó finalmente, para la configuración de la competencia del Estado sobre el Patrimonio Histórico, no difiere en lo sustancial de la recogida en la Ley del Patrimonio Histórico Español 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, aun cuando con otra concepción, numerosas soluciones del Proyecto «se recogieron en el texto de la Ley de 1985, que, de este modo, traza un puente con la Ley de 1933 a través del Proyecto de 1981, integrando el sistema de este último con la positiva herencia de la ley republicana».

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 «vacío» de las competencias autonómicas- el legislador y la Administración estatales optaron, desde el principio, por una interpretación lo más integradora y sistemática posible del conjunto del texto constitucional.

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. 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 se da constantemente en el Patrimonio Histórico. Pensemos simplemente en monumentos de gran significación como la Catedral de Burgos, 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». 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. Indudablemente, ello explica la dificultad de que las leyes autonómicas sobre el Patrimonio Histórico encuentren su exacto lugar dentro de nuestro ordenamiento, respetando el que corresponde a la Ley del Estado. Sin embargo, esas leyes plantean casi siempre el desplazamiento en favor suyo de la aplicación de la ley estatal, salvo para la defensa del Patrimonio contra la exportación y, en el terreno ejecutivo, contra la expoliación, ámbitos en los que no pueden entrar, por más que se quiera dar una interpretación restrictiva al artículo 149, 1, 28 de la Constitución.

En consecuencia, 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 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 y las que pretenden preservar el fin o función social que les son propios», y todo lo que exige «tratamientos generales» o corresponde a otras competencias del Estado.

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 del Patrimonio Histórico Español de 1985 y de la ley andaluza de archivos de 1984, por lo que no se ha manifestado sobre la constitucionalidad de las restantes normas autonómicas reguladoras de la materia.

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 1991.

El esquema básico en el que se apoya la Sentencia es el siguiente:

Corresponde, en primer lugar, al Estado aprobar 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 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.

Compete, en segundo término, 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.

Está, asimismo, atribuída 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 les hayan sido transferidas.

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.

El equilibrio al que ha llegado el Tribunal 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 declarados de interés cultural por las Comunidades Autónomas, 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 en su Sentencia de 1988 sobre la ley andaluza de archivos.

La necesaria revisión en el seno del Consejo del Patrimonio Histórico de la legislación autonómica 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 del Patrimonio Histórico Español, para conferir a un buen número de sus preceptos el carácter de ley marco, dando entrada a las Comunidades en su desarrollo normativo. Es claro que, en tal caso, habrían de respetarse los principios, bases y directrices fijados por la ley marco estatal.

Después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 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 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.

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.

La que he denominado solución equilibrada se plasma de manera peculiar en este 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 solo caen bajo su competencia en tanto y cuanto son conjuntos de bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico Español. 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, aunque también puede reservar una esfera de intervención puramente ejecutiva a las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, en la regulación de los museos, archivos y bibliotecas que no sean de titularidad estatal las 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.

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.

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, que conjugue la aplicación de las normas autonómicas con el ejercicio de las competencias del Estado y de las restantes Comunidades, respetando siempre el principio de libre circulación de bienes en el territorio nacional, consagrado en 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.

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.

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 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 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. En consecuencia, 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, Indias y Corona de Aragón). También lo son, claro está, el Museo Real de Pinturas 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).

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, creadas por la Real Orden circular de 13 de junio de 1844, a iniciativa del entonces Ministro de la Gobernación don 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.

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, códigos y documentos que se pudieran recoger, clasificarlos e inventariarlos». Presididas por los respectivos «Jefes Políticos» (luego Gobernadores Civiles), 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, además de promover la catalogación, declaración, conservación y restauración de los monumentos.

Los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal tienen, a mi juicio, el carácter de instituciones constitucionalmente garantizadas. El legislador se encuentra limitado ante ellas, pues debe garantizar su permanencia, de manera que resulten «recognoscibles», 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 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, 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 solo en ella.

Los autores alemanes, en el país de origen del concepto, han visto asociada a la garantía institucional, en sentido estricto, con organizaciones históricamente 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 existentes 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 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 Stern—, de museos como los del Prado, Ciencias Naturales, Arqueológico Nacional, América, y Arte Contemporáneo -hoy Centro de Arte Reina Sofía- de Madrid, como los de Bellas Artes de Sevilla, Valencia y Zaragoza, como los de Escultura de Valladolid y 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 Academia; «de archivos como los de Simancas, Indias, Corona de Aragón, Histórico Nacional y General de la Administración, 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 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, 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 fondos y colecciones tienen una imagen «recognoscible» —por utilizar la expresión acuñada por el Tribunal Constitucional— para la conciencia social de cada época.

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, ya sea por su asignación a otras instituciones estatales o por su desafectación, transferencia o transmisión. Este principio tiene 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.

La existencia de este principio estructural no implica, sin embargo, una «congelación» de las correspondientes instituciones. Estas 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.

Con todo, la supresión pura y simple de un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal —no así su transformación dentro de la esfera del propio Estado 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.

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 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.

La decisión de suprimir, sin más, los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal o transferir su titularidad a las Comunidades Autónomas pecaría, en mi opinión, de arbitraria. 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 que «la arbitrariedad es la injusticia del superior». Es de esperar que no se 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 titularidad estatal. Ni la Constitución, ni el significado histórico, ni la función cultural de estas instituciones lo admitirían.

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». Pues bien, esa «solución española», en líneas generales —con todos sus defectos, pero también con sus virtudes-, es precisamente 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 ha resultado ser su principal apoyo intelectual.

Pero esa «solución española» requiere la observancia del conjunto de la norma suprema por todos los Poderes públicos con espíritu de cooperación recíproca 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 y de esas instituciones se tiene la impresión 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 Diez 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— «el mapa de España se encuentra así transversalmente recorrido por líneas fronterizas en su tiempo y que hoy están todavía netamente acusadas por mojones 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».

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 sus principios rectores y sus fines institucionales, en el seno de una interpretación sistemática de nuestra Constitución.

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, la Academia 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.

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 propuesta 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 incomprendimientos, la Academia no puede renunciar a ejercer esta misión. A su adecuado cumplimiento debe conducirle, 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 histórica.

Fecha de creación

29/03/1997

Autor

Alfredo Pérez de Armiñán

Nuevarevista.net