

ASPECTOS JURIDICOS Y LEGALES DE LOS ARCHIVOS, BIBLIOTECAS Y MUSEOS

Josu Iñaki Erkoreka Gervasio

Licenciado en Derecho, Jefe del Servicio de Asuntos Jurídicos del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco.

SUMARIO

0. INTRODUCCION

1. LA CONSERVACION Y EL ENRIQUECIMIENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL POR PARTE DE LOS PODERES PUBLICOS: UN AREA EN LA QUE ES DESTACADA LA ACCION AUTONOMICA
2. POSIBILIDAD, AUNQUE LIMITADA, DE QUE LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA SE DOTE DE UN MARCO JURIDICO PROPIO EN MATERIA DE CONSERVACION Y ENRIQUECIMIENTO DE SU PATRIMONIO CULTURAL
 - 2.1. Distribución competencia
 - 2.2. Apostillas a la distribución competencia perfilada en el epígrafe 2.1.
 - 2.2.1. Artículo 149.2 CE
 - 2.2.2. Otros títulos competenciales
 - 2.3. Conclusión
3. EL DESARROLLO Y LA EJECUCION DE LA NORMATIVA DICTADA POR LA COMUNIDAD AUTONOMA EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL: UN COMETIDO DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS
4. ORDENACION DE LOS ARCHIVOS, BIBLIOTECAS Y MUSEOS
5. LA COORDINACION ENTRE ADMINISTRACIONES; UNA IMPERIOSA NECESIDAD
6. ARTICULACION DE LAS RELACIONES CON LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

0. INTRODUCCION

Antes de entrar en el tratamiento del tema que me toca desarrollar en este X Congreso de la Sociedad de Estudios Vascos, he considerado conveniente formu-

lar algunas consideraciones previas ordenadas a acortarlo, a determinar su contenido concreto, pues sospecho que, el título que el Programa correspondiente a la jornada de hoy asigna a la comunicación encargada que voy a presentar, no es lo suficientemente explícito como para suministrar una información cabal, precisa y exacta de la materia sobre la que versa.

En efecto, según el programa, el tema que me toca esbozar lleva como rúbrica «Aspectos Jurídicos y Legales de los Archivos, Bibliotecas y Museos»; y aunque, ciertamente, la temática sobre la que a continuación vamos a incidir es de carácter eminentemente jurídico, no pretendemos acometer, como acaso pudiera pensarse, un estudio totalizante y omnicomprensivo de la faceta jurídico-normativa de estos centros de depósito, investigación y exposición cultural. El objeto que perseguimos es mucho menos ambicioso: nuestro quehacer se circunscribirá a la realización de un sencillo análisis competencia, ordenado a definir el círculo de atribuciones que el ordenamiento jurídico vigente reconoce a cada una de las Instituciones Públicas con competencias de patrimonio cultural, archivos, bibliotecas y museos.

Para ello, estudiaremos en primer lugar la distribución competencia que las normas vigentes llevan a cabo en materia de patrimonio cultural, para pasar a examinar a continuación, los términos en que se produce dicho reparto en relación con los Archivos, Bibliotecas y Museos.

Probablemente, a más de uno extrañará que vayamos a separar en su tratamiento, dos materias como las expresadas que, por encontrarse tan estrechamente ligadas entre sí, parecen reclamar de los poderes públicos la adopción de medidas de carácter conjunto; pues no cabe duda de que, de un lado, sin patrimonio cultural carecen del más mínimo sentido los centros destinados a su conservación, estudio y exhibición, y de otro, la eficaz protección de aquél pasa por el establecimiento de un riguroso y serio sistema de Archivos, Bibliotecas y Museos.

Sin embargo, este estudio separado queda justificado, como más adelante tendremos oportunidad de comprobar, por el también diferenciado tratamiento que las expresadas materias reciben por parte de las

normas que nuestro ordenamiento jurídico consagra a la definición de títulos competenciales. Con todo, ello no es óbice para que, cada entidad pública, al ejercer sus competencias, entronque en bloques unitarios las medidas a adoptaren el ejercicio de las facultades derivadas de uno y otro título competencia.

Y sin más preámbulos, pasamos a tratar el tema que nos ocupa.

1. LA CONSERVACION Y EL ENRIQUECIMIENTO DEL PATRIMONIO CULTURAL POR PARTE DE LOS PODERES PUBLICOS: UN AREA EN LA QUE ES DESTACADA LA ACCION AUTONOMICA

El artículo 46 de la Constitución, punto de referencia ineludible en todo estudio que tenga por objeto analizar la vertiente jurídica de la actuación que los poderes públicos han de desplegar en orden a la defensa, conservación, protección, restauración y acrecentamiento del patrimonio cultural, establece que:

«Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio, cultural, artístico de los pueblos de España y de los bienes que los integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio»

Este precepto, que tiene en el artículo 45 de la Constitución de la República de 1931 su antecedente histórico más inmediato y encuentra numerosos correlatos en el derecho Comparado, (1) ha recibido una valoración decididamente positiva por parte de nuestra doctrina constitucionalista, la cual, le ha dedicado los más elogiosos calificativos (2).

Inciendo en su exégesis, merecen destacarse por especialmente relevantes para el estudio competencia que a continuación vamos a acometer, ciertos aspectos de su peculiar redacción que aunque no reúnen por sí solos la virtualidad suficiente como para constituir títulos competenciales propiamente dichos, pueden ser considerados, como valiosas referencias hermeneúticas a utilizar en favor de una interpretación laxa de las normas constitucionales que definen la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio cultural, por cuanto que, además de

formar parte del «contexto» en relación con el cual han de interpretarse las referidas normas por imperativo del artículo 3.1. del Código Civil, no puede negarse que constituyen relevantes vías de acceso a la voluntad del legislador constituyente.

Efectivamente, en primer lugar ha de llamarse la atención sobre el hecho de que, el artículo que nos ocupa, al definir el sujeto obligado a la adopción de las medidas de garantía y promoción que contempla, alude a los poderes públicos y no al Estado. Ello ha conducido a cierta doctrina a sostener que «...esto no es, en principio, una competencia exclusiva del Estado, sino que puede ser asumida por los órganos de las Comunidades Autonomas, Diputaciones Provinciales y Municipios, en su caso». (3). A idéntica conclusión permite llegar la propia Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual, en sentencia de 11 de mayo de 1983 ha venido a postular que, la expresión «Poderes Públicos», tan frecuente en el articulado de la Constitución, constituye un «... concepto genérico que incluye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado y procedente, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo».

En segundo lugar, es importante retener, también, que la norma que estudiamos, configura como objeto de la actuación de los poderes públicos, el «... patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran».

Esta alusión a «los pueblos de España» nos autoriza a inferir que, a los ojos del constituyente el patrimonio cultural español está constituido primordial y fundamentalmente por el legado cultural de todos y cada uno de los pueblos que integran el Estado Español; lo que unido a la consideración anterior, permite concluir que, de entre los poderes públicos existentes en el escenario político-constitucional del Estado, la defensa y conservación de ese patrimonio cultural corresponde con particular énfasis a aquellos que más cercanamente representan a los citados pueblos, viniendo a conformar, de alguna manera, su proyección político-constitucional: Esto es, a las Comunidades Autónomas.

En similar sentido se han pronunciado tanto Entrena Cuesta, a cuyo entender, «... la referencia a los pueblos de España se encuentra en íntima conexión con el artículo 2º (que como recordaremos es el que reconoce y garantiza el Derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones) y el artículo 3.3º de la propia Constitución», (4) como el propio Tribunal Constitucional que, entre otras, en el fundamento jurídico 6º de su sentencia 49/1984 de 5 de abril ha declarado, ci-

(1) Cabe destacar, entre otros, los artículos 7,74 y 78 de la Constitución Italiana de 1974, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y la Constitución Portuguesa respectivamente.

(2) Oscar Alzaga afirma que «...su inclusión en el texto constitucional merece ser celebrada...» (La Constitución de 1978. Comentario sistemático) y Francisco Serrán sostiene que «... es digno de aplauso...» (Cultura española y Autonomías. Colección «Cultura y Comunicación» del Ministerio de Cultura, pag. 51).

(3) Alzaga. Op. cit. pg. 328.

(4) Varios autores. La Constitución de 1978. Ed Civitas. pg. 1.625.

tando expresamente el artículo 2 del texto constitucional, que «... en materia de cultura es destacada la acción autonómica».

Hechas estas precisiones, resulta imperioso anotar, aunque no sea más que con la provisionalidad que nos impone la suma sencillez del análisis efectuado, que una atenta lectura del artículo 46 de la Constitución, invita a concluir que, la defensa y el enriquecimiento del patrimonio cultural del Estado español, pasa ineludiblemente por la defensa y el enriquecimiento de las tradiciones y productos culturales de los pueblos que lo integran, lo cual, teniendo en cuenta la distribución territorial de poder que perfilan la Constitución y los Estatutos de Autonomía, convierte a las Comunidades Autónomas, que son los entes que más cercana y fielmente representan a los citados pueblos, en los organismos llamados a protagonizar la actuación que compete ejercer sobre la materia a los poderes públicos.

2. POSIBILIDAD, AUNQUE LIMITADA, DE QUE LA COMUNIDAD AUTONOMA VASCA SE DOTE DE UN MARCO JURIDICO PROPIO EN MATERIA DE CONSERVACION Y ENRIQUECIMIENTO DE SU PATRIMONIO CULTURAL

La cauta y provisional anotación que practicábamos al finalizar el epígrafe 1. precisa de un apoyo más sólido; Requiere una fundamentación jurídica más consistente que la que pueda proporcionarle el artículo 46 de la Carta Magna, el cual, al encontrarse sistemáticamente emplazado en el Título I de la Norma Fundamental, relativo a los derechos y deberes fundamentales, no puede servir de soporte a título competencial alguno. La aludida anotación —reiteramos—, para poner fin a su provisionalidad, necesita ser corroborado por el conjunto normativo que el bloque de la constitucionalidad ordena, de una manera directa, a repartir competencias entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas.

En otras palabras, y ciñéndonos al caso vasco, en concreto, se trata de determinar si los preceptos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía de Gernika consagran a disciplinar la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Euskadi, nos permiten a los vascos dotarnos de un marco jurídico propio y autónomo para la defensa, conservación, protección, restauración y el acrecentamiento de nuestro patrimonio cultural y, en especial, construyendo el campo de estudio al concreto objeto del presente Congreso, de nuestro tesoro mueble, documental y bibliográfico.

Esta cuestión, lo anticipamos, tiene a nuestro juicio una respuesta decididamente positiva, si bien, acompañada de matices. Veámoslo.

2.1. Distribución competencia

Como ya ha quedado indicado, las referencias jurídicas de las que hemos de valernos en el análisis competencia que vamos a acometer se cifran en los artículos 149 y 10 de la Constitución y el Estatuto de Gernika respectivamente.

En efecto, el artículo 149.1.28 de la Constitución dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de:

«Defensa del Patrimonio Cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación...»

Por su parte, el artículo 10.19 del Estatuto de Gernika establece que la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en materia de:

«Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, asumiendo la Comunidad Autónoma el cumplimiento de las normas y obligaciones que establezca el Estado para la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y expoliación».

Cualquiera que sea el alcance que pueda darse a la voz «expoliación» que es la única que puede plantear problemas de interpretación, parece claro que a la luz de las normas definidoras de competencias que hemos traído a colación, el haz de facultades cuya titularidad se reconoce a la Comunidad Autónoma constituye el grueso de las competencias a ejercitar en la materia que nos ocupa, puesto que solamente se reservan para el Estado dos atribuciones muy concretas y definidas, que son:

- La defensa contra la expoliación
- La defensa contra la exportación

2.2. Apostillas a la distribución competencial perfilada en el epígrafe 2.1.

Aunque clara y jurídicamente fundamentada, la distribución de atribuciones que consignábamos al final del apartado anterior no puede tenerse por concluyente y definitiva. Ello es así, por lo siguiente todo bloque normativo que aspire a asegurar con cierta eficacia la defensa, conservación, protección, restauración y enriquecimiento del patrimonio cultural de un pueblo, ha de valerse necesariamente de un abanico interdisciplinar de instrumentos jurídicos en el que junto a beneficios de carácter fiscal, coexistan medidas de índole penal, de policía administrativa, de fomento, disposiciones civiles, etc. Lógicamente, no todos los instrumentos jurídicos que cabe utilizar en la materia que nos ocupa, pueden incardinarse en el título competencia que el Estatuto de Gernika atribuye a la Comunidad Autónoma Vasca bajo la rúbrica «Patrimo

tórico, artístico, monumental, arqueológico y científico». Antes bien, algunos de ellos han de buscar apoyo en títulos competenciales propios (como por ejemplo los de carácter penal) o, en todo caso, en normas definidoras de competencia diferentes de las expresadas en el epígrafe precedente.

Consecuentemente, parece conveniente proceder a matizar lo allí consignado, al objeto de evitar que alguien pueda pensar, sin duda equívocamente que dada la amplitud de términos en que se halla redactado, el título competencial contenido en el artículo 10.19 del estatuto, antes mencionado, faculta a nuestra Comunidad Autónoma a aprobar una normativa que agote todas las medidas de protección, defensa y enriquecimiento que cabría adoptar en materia de patrimonio cultural, aún por el legislador de más fácil imaginación.

A la vista de ello, y en aras a definir con nitidez los perfiles del círculo competencial del que puede hacer uso la Comunidad Autónoma Vasca para configurar un marco jurídico propio de conservación y enriquecimiento de su patrimonio cultural, se impone una labor de rastreo de aquellos preceptos del texto constitucional que registran las competencias exclusivas del Estado, en orden a extraer aquellos títulos sobre los que dicho Ente puede apoyar actos legislativos o ejecutivos de defensa, protección, conservación y restauración del patrimonio cultural, constituyendo, en consecuencia, claros límites a las posibilidades de actuación que la Comunidad Autónoma tiene en la materia.

Esta labor la dividiremos en dos bloques:

En el primero, analizaremos el artículo 149.2 de la Norma Fundamental que, como veremos, tiene una especial significación y reviste particular importancia en el área cultural, y en el segundo repasaremos someramente los títulos más destacados del artículo 149.1 de la expresada Norma.

2.2.1. Artículo 149.2. CE.

Este precepto, que será con toda probabilidad uno de los más peculiares de cuantos el texto constitucional consagra a definir espacios competenciales, dispone que:

«Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas».

Cierto sector doctrinal ha entendido que la norma citada, por encima de las eventuales atribuciones de competencias exclusivas que pudieran llevar a cabo los Estatutos de Autonomía, configura un régimen competencial de concurrencia plena en relación con to-

das aquellas materias incluibles dentro de la rúbrica «Cultura», (5) y aunque puede sorprender en una primera lectura, resulta forzoso reconocer que se trata de una tesis perfectamente esgrimible a la vista de los trabajos parlamentarios en los que tiene su origen (6).

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse repetidas veces sobre el alcance y el contenido del título competencia «Cultura», y, acaso influido por la corriente doctrinal apuntada, ha venido a matizar el carácter exclusivo con el que la mayoría de los Estatutos aprobados atribuyen a las diferentes Comunidades Autónomas la competencia sobre dicha materia, apoyándose en una fundamentación jurídica articulada en tomo al artículo 149.2 de la Constitución.

Cabe destacar de entre las dictadas en esta línea, la sentencia nº 49/1984 de 5 de abril, de cuyo fundamento jurídico sexto extraemos el siguiente pasaje:

«... pecada de superficial todo intento de construir sobre la idea de competencia en materia de cultura, concretada al artículo 148.1.17º, una competencia omnimoda y excluyente. La lectura de otros textos de la C.E. (sobre todo, el artículo 149.2. pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aun podríamos añadir de

(5) Muñoz Machado, Santiago; La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Cultura. Ministerio de Cultura. Secretaría General Técnica. Madrid, 1982. Por su parte, Entrena Cuesta habla del servicio a la cultura como «competencia indistinta» (op. cit. pg. 1625).

(6) El artículo procede de una enmienda que Ricardo de la Cierva presentó ante la Comisión del Senado, en nombre del Grupo Parlamentario U.C.D., conteniendo pasajes como los siguientes:

«Una interpretación de la Cultura como exclusiva del Estado sería recaer en las aberraciones contraculturales del pasado próximo; una exclusión del Estado podría introducir, involuntariamente sin duda, un remedio, subrepticio de una soberanía cultural cuando la única soberanía que la Constitución reconoce es la del pueblo español... »

«... nada hay en una comunidad de convergencias históricas como es España, menos exclusivo que la cultura...»

«... La cultura es una realidad profunda y trascendente, cuyo fomento no puede atribuirse en exclusiva ni al Estado ni a las Comunidades Autónomas, porque la dialéctica, vital para la convivencia política, entre el Estado y las Comunidades Autónomas, deben inscribirse plenamente expresamente, en el plano de la Cultura».

(Diario de Sesiones del Senado no 54 de 13 de setiembre de 1978).

otras Comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en un sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de «fomento de la cultura». Esta es la razón a que obedece el artículo 149.2 de la Constitución en el que después de reconocer la competencia autonómica afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial. Hay, en fin una competencia estatal y una competencia autonómica, en el sentido de que más que un reparto competencial vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenadas a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (artículo 2º de la Constitución). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá, ante todo, un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquella que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias, es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional.

Asimismo, la sentencia 157/1985 de 15 de noviembre, que cita expresamente a la anteriormente reseñada, proclama que:

«A la Administración del Estado (...) le cumple, asimismo, esta vez con apoyo en el artículo 149.2. de la Constitución, una labor de fomento y apoyo sobre la cinematografía que (...) no es sino una expresión más de la concurrencia de los distintos poderes públicos en el fomento de la cultura...»

Como puede comprobarse el artículo 149.2 de la Norma Fundamental, aunque no constituye un límite infranqueable para la actuación de la Comunidad Autónoma Vasca, declara como esencialmente concurrente la competencia de los distintos poderes públicos en una materia tan íntimamente ligada al título competencial rubricado «Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico...» como la de Cultura. Ello viene a matizar, sin duda, la conclusión a que llegábamos en el apartado 2.1., pues resulta innegable a la vista de la Jurisprudencia aducida, que el Estado, además de tener competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio cultural español contra la exportación y la expoliación (artículo 10149.1.28 CE), puede intervenir también de una ma-

nera directa en la «.. preservación del patrimonio general común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que hagan menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias...»

2.2.2. Otros títulos competenciales.

Las competencias más destacadas de entre aquellas que la Constitución asigna al Estado en materias afines y conexas a la reconocida a la Comunidad Autónoma Vasca el artículo 10.19 de su Estatuto de Autonomía son, siguiendo el propio orden de la norma normarum, las que a continuación se expresa.

a) Artículo 149.1.1º: La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales.

García de Enterría, (7) haciendo uso de un esquema argumental construido en torno al derecho de propiedad privada reconocido en el artículo 33 de la Constitución, y por ende, incluido en el catálogo de derechos fundamentales proclamado por la Carta Magna, ha intentado encontrar en este título competencial una llave que permita al Estado entrar a regular aspectos relacionados con el patrimonio cultural, llegando a afirmar que, «...no es imaginable una ruptura de la igualdad jurídica en el sentido de que la propiedad privada del patrimonio cultural y artístico pueda tener contenidos diversos según los distintos territorios».

En nuestra opinión, el juicio del ilustre catedrático parte de una visión demasiado expansiva del círculo competencial de titularidad del Estado que, por otra parte, puede resultar muy peligrosa, por cuanto que apunta una línea discursiva mediante la cual, se podría llegar a vaciar de competencias a las Comunidades Autónomas.

No cabe desconocer, sin embargo, aunque a nuestro juicio se trata de una hipótesis muy difícil, que las disposiciones jurídicas que la Comunidad Autónoma Vasca pudiera adoptar para la protección, defensa y conservación de su patrimonio cultural nunca podrían afectar a lo que ante un eventual enjuiciamiento del tema ante el Tribunal Constitucional podría ser considerado como «.. condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales».

(7) García de Enterría, Eduardo: Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural. Revista Española del Derecho Administrativo nº 39 correspondiente a los meses de octubre y diciembre de 1983, pg. 587.

b) Artículo 149.1.6.: Legislación penal.

En virtud de este título, las medidas de índole penal que hubieran de adoptarse en cumplimiento del mandato consignado en el artículo 46 de la Constitución para sancionar los atentados contra el patrimonio cultural, corresponden adoptar al Estado.

c) Artículo 149.1.9.: Legislación sobre propiedad intelectual e industrial.

La regulación de determinados aspectos vinculados a la titularidad de los Archivos y de sus fondos documentales así como con la protección del tesoro bibliográfico puede exigir la adopción de medidas afines a la propiedad intelectual que, en todo caso, habrían de respetar la reserva competencial fijada en este artículo en favor del Estado.

d) Artículo 149.1.28.: Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal.

Según esta disposición, las medidas a adoptar por la Comunidad Autónoma de cara a proteger el patrimonio documental, bibliográfico y arqueológico vasco no podría incidir sobre los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal.

e) Artículo 149.1.30.: Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales.

De acuerdo con lo declarado por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 22 de diciembre de 1981, dictado en recurso de inconstitucionalidad promovido contra la Ley del Parlamento Catalán 3/81 de 22 de abril sobre Bibliotecas, este precepto constitucional atribuye al Estado la competencia de:

- Establecer los títulos correspondientes a cada nivel o ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas.
- Expedir los títulos correspondientes
- Homologar los que no sean expedidos por el Estado.

Como consecuencia, las actuaciones que emprendiese la Comunidad Autónoma Vasca en orden a diseñar y vertebrar jurídicamente un posible plan de formación profesional del personal técnico especializado que fuese a atender los Archivos, Bibliotecas y Museos de País Vasco, tropezarían inexorablemente con esta reserva competencial fijada en favor del Estado.

2.3. Conclusión

A la vista de las consideraciones expuestas hasta aquí, cabe concluir, sin tener a estrellarse, que la Comunidad Autónoma Vasca es titular de un haz de competencias suficientemente amplio como para poder diseñar, a través de sus Instituciones de autogobierno, un marco jurídico autónomo ordenado a la protección, defensa, conservación y restauración de su patrimonio cultural mueble y su tesoro documental y bibliográfico. Marco jurídico que, no obstante habrá de ser necesariamente limitado por cuanto que en ningún caso podrá contemplar aquellos instrumentos que, con ser importantes para una defensa eficaz del patrimonio cultural, corresponde adoptar al Estado de acuerdo con la distribución de competencia operada por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. En este sentido, los títulos competenciales que hemos relacionado en el apartado 2.2.2. constituyen, tal y como allí apuntábamos, infranqueables barreras para la actuación de la Comunidad Autónoma. (8).

Con todo, si la eventual norma que las Instituciones vascas adoptasen en orden a proteger y acrecentar su patrimonio cultural, pudiera entenderse comprendida en más de una norma definidora de competencias, y la posible controversia que ello pudiera suscitar fuese residenciada ante el Tribunal Constitucional, éste de acuerdo con sus propios pronunciamientos jurisprudenciales, habría de dictar sentencia sobre la base de «...examinar cuál de ellas es la prevalente, teniendo presente, junto con los definidos ámbitos competenciales, la razón o fin de la norma atributiva de competencia y el contenido del precepto cuestionado» (sentencia del Tribunal Constitucional 49/84 de 5 de abril y 153/85 de 7 de noviembre).

3. EL DESARROLLO Y LA EJECUCIÓN DE LA NORMATIVA DICTADA POR LA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN MATERIA DE PATRIMONIO CULTURAL; UN COMETIDO DE LOS TERRITORIOS HISTÓRICOS

Hasta el momento presente nuestro estudio se ha visto constreñido al ámbito de las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma Vasca, en un intento de analizar la distribución competencial que la Constitución y el Estatuto Vasco efectúan entre ambas Entidades jurídico-políticas en materia de patrimonio cultural.

(8) No podemos concluir este apartado sin recordar que, hace escasamente dos años, las Cortes Generales aprobaron la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español que a nuestro entender, parte de una interpretación excesivamente expansiva del espacio competencial reconocido al Estado, en materia del patrimonio histórico. El Gobierno Vasco ha interpuesto un recurso de inconstitucionalidad contra la citada norma que ha sido admitida a trámite por providencia del Tribunal Constitucional de 9 de octubre de 1985; en consecuencia, aunque vigente en todos sus extremos, la expresada Ley se encuentra sub iudice.

De dicho análisis hemos extraído la conclusión de que nuestra Comunidad Autónoma es competente para la creación de un marco autónomo de protección y defensa de su patrimonio cultural, que, no obstante, habrá de ser necesariamente limitado.

Empero, la actuación que los poderes públicos han de desplegar en el ámbito del patrimonio cultural de un pueblo, no se agota con la adopción de medidas de índole exclusivamente normativas. Al contrario, la eficaz protección de dicho patrimonio, requiere una meticulosa labor de desarrollo y ejecución de las normas generales dictadas por las Instituciones competentes para ello.

Admitido esto, cabe preguntarse por las Instituciones que, de acuerdo con la normativa aprobada por el Parlamento Vasco para la vertebración interna de la Comunidad Autónoma, son las llamadas a llevar a cabo el desarrollo y la ejecución de la normativa que dictasen las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de la competencia estatutaria arriba expresada.

La respuesta a esta interrogante la encontramos en el artículo 7º b) de la Ley 27/83 de 25 de noviembre de «Relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos» a cuyo tenor:

«Corresponde a los Territorios Históricos el desarrollo y la ejecución de las normas emanadas de las Instituciones comunes en las siguientes materias:

.....

5.— Conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del Patrimonio Histórico artístico, monumental y arqueológico».

Queda patente, por tanto, que la puesta en marcha del proceso de aplicación de las normas dictadas por la Comunidad Autónoma Vasca en el ejercicio de las competencias que su Estatuto le reconoce en materia de patrimonio cultural es un cometido propio de los Territorios Históricos, que de esta manera pasan a ocupar un destacado protagonismo en la materia.

Tampoco puede olvidarse, por otra parte, que la legislación de régimen local atribuye competencias a los municipios en materia de patrimonio histórico-artístico. Competencias que, lógicamente, habrán de desplegarse en un plano meramente ejecutivo.

Concretamente la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece en su artículo 25.2º que:

«El municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las siguientes materias:

.....

e) Patrimonio Histórico-artístico».

4. ORDENACION DE LOS ARCHIVOS, BIBLIOTECAS Y MUSEOS

Una vez analizados los términos en los que se produce la distribución competencial entre el Estado, la Comunidad Autónoma y los Territorios Históricos del País Vasco en materia de patrimonio cultural, dentro del cual, en este momento nos resulta especialmente interesante el patrimonio mueble y, en particular, el documental y bibliográfico, vamos a incidir en el análisis del esquema competencial que la normativa vigente dibuja con carácter específico para el área de las Instituciones de depósito cultural, esto es, de los Archivos, Bibliotecas y Museos.

Para ello convendrá recordar aquí, reiterando algo que ya hemos apuntado anteriormente que los Archivos, Bibliotecas y Museos, aunque constituyen centros indisolublemente ligados al proceso de protección del patrimonio cultural, conforman una unidad competencia autónoma que reclama un estudio independiente y separado, por cuanto que reciben un tratamiento propio dentro del conjunto de normas que nuestro ordenamiento consagra a la definición de competencias.

El artículo 149.1.28. de la Constitución dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de:

«Museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas».

Frente a ello, el Estatuto de Autonomía del País Vasco establece en su artículo lo que:

«La Comunidad Autónoma del País Vasco tiene competencia exclusiva en las siguientes materias:

.....

20.— Archivos, bibliotecas y museos que no sean de titularidad estatal».

De acuerdo con los dos preceptos citados, la Comunidad Autónoma es competente para adoptar todo tipo de medidas, legislativas o ejecutivas, en relación con los Archivos, Bibliotecas y Museos ubicados en su

ámbito territorial, con la única excepción de los que sean de titularidad del Estado, que quedan reservados a la competencia exclusiva de éste (9).

No obstante la normativa dictada por la Comunidad Autónoma para ordenar su articulación institucional interna, fija nuevos límites a las competencias de que dicho ente es titular en la materia reseñada.

En efecto, el artículo 7 de la Ley 27/83 de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Organos Forales de sus Territorios Históricos preceptúa que:

«a) Los Organos Forales de los Territorios Históricos tienen competencia exclusiva, que ejercerán de acuerdo con el régimen jurídico privativo de cada uno de ellos, en las siguientes materias:

.....

12.— Archivos, bibliotecas y museos e Instituciones relacionadas con las Bellas Artes y Artesanía, de titularidad del Territorio Histórico».

Como puede comprobarse, a la limitación que, con base en la Constitución, impone el artículo 10,20 del Estatuto de Autonomía sobre círculo competencial de titularidad de la Comunidad Autónoma Vasca, al excluir de su campo de actuación los Archivos, Bibliotecas y Museos «... de titularidad estatal», la Ley de Territorios Históricos añade una segunda limitación, consistente en extraer de su acervo de competencias aquellas de entre las instituciones de depósito e investigación cultural arriba señaladas que sean de la titularidad de los Territorios Históricos.

Así pues, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco nos encontramos con un complejo cuadro de Entes Públicos con competencias en materia de Archivos, Bibliotecas y Museos. Cuadro que sistemáticamente podríamos expresar como sigue:

(9) No obstante la Constitución, tal y como ha podido comprobarse admite la posibilidad de que los Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad del Estado sean gestionados por las Comunidades Autónomas. De acuerdo con ello, el Real Decreto 3069/1980 de 26 de setiembre sobre transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Fundaciones y Asociaciones Culturales, Libro y Bibliotecas, Cinematografía, Música y Teatro, Juventud y Promoción Socio-cultural, Patrimonio histórico-artístico y Deportes, ha dispuesto en el punto 4 del apartado B) de su Anexo, que:

«La gestión de la Biblioteca Pública de Vitoria, de titularidad estatal, se transfiere a la Comunidad Autónoma en los términos que se establezcan en un Convenio a celebrar entre la Comunidad Autónoma y la Administración del Estado».

a) **Estado:** competencia exclusiva sobre Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal (artículo 149.1.28. CE y 10.20.EA).

b) **Comunidad Autónoma:**

b') competencia exclusiva sobre Archivos, Bibliotecas y Museos que:

— No sean de titularidad estatal (artículo 149.1.28. CE y artículo 10.20 EA).

— No sean de titularidad de los Territorios Históricos (artículo 7 a) .12 Ley de Territorios Históricos).

b'') Gestión de Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad estatal, de acuerdo con los Convenios que se celebren con la Administración del Estado (artículo 149.1.28. de CE y Real Decreto 3069/80 de 26 de setiembre en el punto 4 de su anexo).

c) **Territorios Históricos:** competencia exclusiva sobre Archivos, Bibliotecas y Museos de titularidad del Territorio Histórico (artículo 7 a).12 Ley de Territorios Históricos).

Uno de los puntos que más enfáticamente sobresale del esquema apuntado es el hecho de que la competencia de la Comunidad queda configurada en términos notablemente más expansivos que la del Estado y los Territorios Históricos. Así, mientras estos dos últimos Entes solamente gozan de atribuciones en relación con los Archivos, Bibliotecas y Museos de sus titularidades respectivas, la competencia exclusiva reconocida a la Comunidad Autónoma por el artículo 10.12 de su Estatuto queda proyectada sobre todas las demás Instituciones vascas de depósito e investigación cultural, esto es, sobre todos los Archivos, Bibliotecas y Museos ubicados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Vasca que no pertenezcan ni al Estado ni a ninguno de los Territorios Históricos que la integran, como por ejemplo, los de titularidad de los municipios o de cualquier persona física o jurídica privada. Ello convierte a la Comunidad Autónoma en el Ente llamado a diseñar el cuadro jurídico-organizativo que, con carácter general, regirá en el ámbito de los Archivos, Bibliotecas y Museos del País Vasco. Labor que, lógicamente, ejercerá en conexión con la que le corresponde desplegar en materia de protección del patrimonio cultural mueble y, en particular, del documental y bibliográfico al que antes nos hemos referido.

Junto a la Comunidad Autónoma, los Territorios Históricos que, como también hemos señalado, son competentes para desarrollar y ejecutar la normativa de las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma en materia de conservación, mejora, restauración o, en su caso, excavación del patrimonio históri-

co, artístico, monumental y arqueológico (artículo 7 (b) 5 de la Ley de Territorios Históricos), podrán ejercer, igualmente, la competencia exclusiva que la Ley de Territorios Históricos les reconoce en relación con los Archivos, Bibliotecas y Museos de su titularidad, teniendo atribuciones, asimismo, para llevar a cabo cuantas concretas actuaciones de fomento le permiten ejecutar sus presupuestos, sobre el patrimonio documental y bibliográfico de ámbito territorial (artículo 36 (d) Ley de Bases de Régimen Local) y asegurar la prestación integral y adecuada, en la totalidad del territorio, de los servicios de competencia municipal (artículo 31.2 (a)), entre los que se encuentra el servicio de biblioteca municipal, para las poblaciones de más de 5.000 habitantes (artículo 26.1 (b)) y, con carácter genérico, el patrimonio histórico-artístico (artículo 25.2 (e)) y las actividades o instalaciones culturales y deportivas (artículo 25.2 (m)).

5. LA COORDINACION ENTRE ADMINISTRACIONES, UNA IMPERIOSA NECESIDAD

A la vista de la exposición desarrollada en los epígrafes precedentes, resulta fácil percatarse de que, al margen de las facultades normativas que la legislación vigente atribuye al Estado, Comunidad Autónoma Vasca y Territorios Históricos en materia de patrimonio cultural, archivos, bibliotecas y museos, tanto los citados entes como los propios municipios, están facultados para acometer acciones concretas de protección y fomento del aludido patrimonio, así como para crear archivos, bibliotecas y museos, siempre que respeten el marco normativo dictado, en cada caso, por la Institución competente para ello.

Puede sostenerse por tanto, que en dicha área se halla vigente un régimen de competencias ejecutivas eminentemente concurrente.

Por una parte, este régimen de plena concurrencia competencial entre los poderes públicos, abre puertas a un espacio de horizontes esperanzadores para quienes nos hallamos preocupados por el fomento y la conservación del patrimonio documental y bibliográfico vasco, pues no cabe duda de que, la ordenada colaboración interadministrativa y la agrupación de los esfuerzos practicados por las distintas instancias públicas pueden constituir la más eficaz garantía para la salvaguarda del patrimonio cultural de un pueblo.

Pero por otra parte no debe desconocerse que la citada distribución competencial puede generar una nefasta dinámica de dualismos y actuaciones paralelas, que ponga en entredicho la correcta utilización de los fondos públicos por parte de las entidades llamadas a administrarlos. Piénsese, por ejemplo, en la existencia de dos o más museos de distintas titularidades, pero prácticamente iguales, en un área tan reducida como la de la Comunidad Autónoma del País Vasco o en la existencia de varias bibliotecas con similares fondos bibliográficos en un pequeño pueblo, etc.

Este evidente riesgo, hace que en el área del patrimonio cultural, archivos, bibliotecas y museos haya de aplicarse con especial cuidado y particular tiento la proclamación constitucional recogida en el artículo 103 de la Carta Magna, según la cual, la Administración pública actúa de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación (10). Principios que además, han de inspirar con singular énfasis la actuación de las Administraciones públicas operantes en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma Vasca, puesto que, con independencia de las deposiciones jurídicas que la Ley de Bases de Régimen Local ordena a la efectiva realización de los mismos, (11) la Ley de Territorios Históricos refuerza la proclamación constitucional antedicha con respecto a las Administraciones incluidas en el ámbito territorial de su vigencia, al establecer en su artículo 2.2º que:

«En el ejercicio de sus respectivas competencias, las Administraciones del País Vasco actuarán de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación».

No somos ajenos al hecho de que el principio de coordinación entre Administraciones públicas constituye una de los postulados constitucionales que más dificultades reviste a la hora de su puesta en práctica. Dichas dificultades se deben, fundamentalmente, a que de alguna manera, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias por parte de los Entes Públicos, lo cual, obviamente, despierta en éstos abundantes recelos, suspicacias y desconfianzas.

(10) Acaso convenga recordar que, según una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, recogida, entre otras, en sus Sentencias de 25 de octubre de 1983, 18 de octubre de 1984 y 30 de noviembre de 1985; «Que el artículo 103 de la Constitución (salvo su número 2) es aplicable a todas las Administraciones públicas es algo que no puede ponerse en cuestión».

(11) Resulta imprescindible mencionar a estos efectos, los artículos 10, 55, 59 y 61. De entre ellos destacaremos por su generalidad el artículo 10º, a cuyo tenor:

«1. La Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto a los Archivos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las Entidades Locales entre sí y, especialmente con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan al interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades Locales».

Por ello, consideremos que no estaría de más citar aquí algunos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, que aunque no sean directamente trasplantables al caso que nos ocupa, pueden resultar notablemente clarificadores a la hora de determinar y comprender el alcance contenido y la significación concreta del principio de coordinación entre Administraciones públicas. Estos pronunciamientos, contenidos, sobre todo, en las Sentencias 32/1983 de 28 de abril, 42/1983 de 20 de mayo y 146/1986 de 25 de noviembre, postulan en relación con la coordinación interadministrativa, que:

«La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistemas, evitando contradicciones reduciendo disyunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema...»

.....

«... tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone, lógicamente, la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada. La coordinación implica la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema...»

6. ARTICULACION DE LAS RELACIONES CON LA COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

Como habrán podido comprobar los congresistas aquí presentes, en la disertación que antecede me he ceñido al análisis del bloque normativo afectante a la Comunidad Autónoma Vasca omitiendo toda alusión al marco jurídico que define el régimen foral de la Comunidad Navarra, en cuya capital nos encontramos.

Esta omisión, lejos de obedecer a un descuido del comunicante responde a una razón jurídica y a otra de carácter personal. La primera de ellas radica en que guste o no, el Viejo Reino, orillando los cauces previstos tanto en la Disposición Transitoria cuarta de la Constitución como en el artículo 2 del Estatuto de Gernika para su acceso a la Comunidad Autónoma Vasca, ha optado por constituir una Comunidad Foral propia, política y jurídicamente diferenciada de la de Euzkadi; hecho éste, que justifica o, mejor dicho, reclama un estudio distinto y separado de sus pormenores legales.

Por su parte, la razón personal se circunscribe a que quien firma esta comunicación pertenece a la Comunidad Autónoma Vasca y presta servicios en su Administración Pública, lo cual, lógicamente, no le convierte en la persona más autorizada para analizar, con la seriedad que sería de rigor, los marcos competenciales de otras Comunidades Autónomas, ni aun tratándose de la Comunidad Foral Navarra con la que tantos lazos nos unen.

Empero, he reputado interesante anotar aquí, aunque no sea más que con un carácter elemental que dentro de las posibilidades que a tal efecto fija la Constitución, tanto el Estatuto de Autonomía del País Vasco como la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra preven expresamente vías de cooperación recíproca entre ambas unidades jurídicopolíticas, cuya utilización en el ámbito de los Archivos, Bibliotecas y Museos constituiría una medida indudablemente plausible, y en algunos casos, como el de los Archivos, los Museos, los Ficheros para la catalogación del patrimonio documental o su informatización, por poner algunos ejemplos, se presenta como plenamente recomendable.

Estos senderos que el ordenamiento jurídico articula para la cooperación entre la Comunidad Autónoma Vasca y la Foral Navarra están recogidas en el artículo 22 del Estatuto Vasco y el 70 de la Ley de Amejoramiento del Fuero.

El primero de ellos, dispone en sus dos últimos apartados que:

«2. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otros Territorios Históricos Forales para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia, siendo necesaria su comunicación a las Cortes Generales. A los 20 días de haberse efectuado esta comunicación, los Convenios entrarán en vigor.

«3. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas previa autorización de las Cortes Generales».

En correspondencia con esta proclamación, el artículo 70 de la Ley del Amejoramiento establece también, en los dos últimos de sus párrafos que:

«2. Navarra podrá celebrar Convenios con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con las demás Comunidades Autónomas Limítrofes para la gestión y prestación de servicios propios correspondientes a las materias de su competencia. Dichos Convenios entrarán en vigor a los veinte días de su comunicación a las Cortes Generales.

«3. Previa autorización de las Cortes Generales, Navarra podrá establecer Acuerdos de cooperación con la Comunidad Autónoma del País Vasco y con otras Comunidades Autónomas».

Con lo examinado queda patente, por tanto, que sin necesidad de que Navarra ejercite el derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que le reconoce el artículo 2.10 del Estatuto Vasco, lo cual, pende de la exclusiva voluntad de los habitantes de aquel Territorio, ambas Comunidades pueden ir estableciendo planes de actuación coordinada en las áreas de patrimonio cultural, archivos, bibliotecas y

museos, bien sea mediante la celebración de Convenios para la gestión y prestación de servicios propios, bien a través de Acuerdos de cooperación.

La posibilidad de hacerlo está recogida en la Ley, y su conveniencia viene aconsejada por la propia dinámica de las cuestiones técnico-culturales de las que nos hemos ocupado.

Serán la imaginación y la voluntad de colaboración de las Autoridades de ambas Comunidades, las que digan la última palabra sobre la utilización de los cauces contractuales antedichos y, en su caso, sobre los términos en los que habrá de llevarse a cabo.