

I.1 DERECHO ADMINISTRATIVO

EL PATRIMONIO DOCUMENTAL Y BIBLIOGRÁFICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. RÉGIMEN JURÍDICO

Por el Dr. MANUEL BEATO ESPEJO
Profesor Titular de Derecho Administrativo

SUMARIO

- I. LA CULTURA COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIBLE
- II. EL SERVICIO DE LA CULTURA COMO FACTOR DE CONCURRENCIA COMPETENCIAL
- III. BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL
 - A) LOS ARCHIVOS Y DOCUMENTOS
 - B) LAS BIBLIOTECAS Y EL LIBRO
 - C) LOS MUSEOS
- IV. NIVELES DE PROTECCIÓN Y MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y ESTÍMULO
- V. EL PARTICULAR COMO PROPIETARIO Y USUARIO: EN ESPECIAL, EL DERECHO AL ACCESO A LOS BIENES DOCUMENTALES

I. LA CULTURA COMO BIEN JURÍDICO PROTEGIBLE

Si pretendiéramos precisar un concepto de cultura, las diferencias entre sociólogos, antropólogos e ideólogos serían evidentes, pero seguramente todos coincidirían en su vinculación con el sistema social, con la sociedad de la que se predica unos valores culturales¹. Se comprende, pues, en el concepto, todo lo que es aprehendido mediante la comunicación entre los hombres. La cultura abarca toda clase de lenguaje, las tradiciones, las costumbres y las instituciones.

Sin que podamos decir que la personalidad es el aspecto subjetivo de la cultura, pues reduciría al mínimo las diferencias individuales que persisten en las personas tanto por razones sociales como psicológicas, sí hemos de aceptar que a través de un proceso de socialización el individuo interioriza los elementos socioculturales de su medio ambiente y va conformando su personalidad².

Pues bien, todos estos valores han adquirido carta de naturaleza en la Constitución española de 1978 que desde el Preámbulo proclama su voluntad de proteger a todos los españoles en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Espíritu que luego positiviza al reconocer el derecho de todos al acceso a la cultura, frente al deber impuesto a los poderes públicos de promoverlo y tutelarlos, art. 44.1, así como de animar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, art. 9.2³.

Este interés del Estado por la cultura y por los bienes que la integran, sólo tiene sentido si conduce a que un número cada vez mayor de ciudadanos puedan contemplar y disfrutar de las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo⁴. Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad, como señala la Exposición de motivos de la Ley núm. 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español

¹ Gálvez, J., «Comentario al art. 44 de la Constitución Española», en *Comentarios a la Constitución*, dirigido por F. Garrido Falla, Civitas, 1980, pág. 514, que considera la cultura no sólo un bien social, sino también un derecho con vocación pública por encima de su titularidad.

² Alonso Ibáñez, M. R., *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas-Universidad de Oviedo, 1992, págs. 52 y ss. Para quien la cultura es condición *sine qua non* para el libre desarrollo de la personalidad.

³ Torres del Moral, A., «Derecho a la cultura y fomento de la ciencia», comentario al art. 44 de la Constitución Española, en *Comentario a las Leyes Políticas*, dirigido por O. Alzaga Villaamil, *Constitución Española de 1978*, t. IV, Edersa, Madrid, 1984, págs. 208 y ss.

⁴ Padrós i Castellón, X., «La Cultura», *Autonomías*, n.º 12, 1990, pág. 136, quien apunta acertadamente la doble posición del ciudadano como espectador y como artífice de los valores culturales, y asimismo de los poderes públicos como titulares de obligaciones y de potestades.

(L.P.H.), norma reguladora del régimen jurídico de los bienes que integran el patrimonio cultural, histórico, artístico, documental, bibliográfico, arqueológico y etnográfico de los pueblos de España.

Interés público y relevancia jurídica son, pues, elementos a destacar dentro del conjunto heterogéneo de manifestaciones que conforman el patrimonio cultural de un pueblo⁵, que con un enfoque antropológico se orienta a procurar una digna calidad de vida y a promover condiciones reales y efectivas de libertad y de igualdad a favor del individuo y de los grupos en que se integran.

Estos son en definitiva los rasgos distintivos que la doctrina científica y en especial la italiana a partir de la Comisión Franceschini, destaca en los bienes culturales⁶. Para la que el patrimonio cultural está integrado por «todos los bienes que incorporan una referencia a la historia de la civilización» y entre los que señalan: los de interés arqueológico, histórico, artístico, ambiental o paisajístico, del patrimonio documental y bibliográfico y cualesquiera otros que constituyan testimonio material de los valores de la civilización⁷.

Hay que distinguir en estos bienes, según Gianini, entre la «cosa», soporte físico y el «bien» que es precisamente una determinada utilidad de la cosa. Esta distinción entre cosa y bien permite establecer sobre una única entidad material una pluralidad de bienes desde el momento en que sea posible separar en la cosa diversas utilidades, cada una objeto de una tutela específica⁸.

El bien cultural, pues, es una superposición al bien patrimonial en cuanto pertenencia económica, añadido que le califica como testimonio material de civilización. Por tales circunstancias el bien cultural es público. Y lo es no por su pertenencia a un ente público, sino por la fruición colectiva, goce universal que corresponde a la comunidad, cuya tutela corresponde al Estado.

«El valor de la cosa, su relevancia, la estima que merece a la sensibilidad de los ciudadanos, así como su trascendencia para la colectividad son las notas comunes de los bienes culturales y los criterios determinantes de su singular protección, y

⁵ Barrero Rodríguez, C., *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas-I.G.O., 1990, págs. 153 y ss, que bajo el concepto de Patrimonio Cultural agrupa un conjunto de bienes portadores de valor cultural, sujetos a un régimen jurídico uniforme y cuyo fin esencial es el disfrute por la colectividad, con independencia de su titularidad. Prieto de Pedro, J., «Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución», en *Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, t. II, págs. 1551 y ss.

⁶ Los bienes culturales, constituye el núcleo de toda una teoría dogmática-jurídica surgida en Italia en 1966 a partir del Informe de la Comisión Franceschini, básica para orientar la política de protección que a su favor existe, y que ha concluido, hasta ahora, en la formación de una categoría jurídica con sustantividad propia, la de los bienes culturales, elaborada por Gianini a partir de su obra «I beni culturali», publicada diez años más tarde, véase *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976.1, págs. 3 y ss. Y, asimismo, «I beni culturali nell' Ordenamento italiano», en *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, I.E.A., Madrid, 1976, con motivos del V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Marbella en 1975, págs. 513 y ss.

⁷ Alegre Ávila, J. M., *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Ministerio de Cultura, 1994, t. I, págs. 250-267, obra a la que me remito *in totum* por su profundidad y extraordinario contenido.

⁸ Alegre Ávila, J.M., *Evolución y...*, ob. cit., págs. 662-663.

ello, con independencia de su titularidad dominical, pública o privada. De modo que cualquier objeto, en cuanto bien patrimonial, puede ser contenido de un derecho de propiedad, pero como bien cultural es propio de situaciones subjetivas activas por parte de los poderes públicos.

En España la recepción del concepto de bienes culturales es tardía. La aportación fundamental la lleva a cabo el profesor García de Enterría⁹ en 1983. Se produce en un momento, tras la Constitución de 1978, en el que el nuevo marco jurídico se caracteriza por el reconocimiento del derecho fundamental de todos los ciudadanos al arte y a la cultura que engarza con un deber del Estado de ejercicio de una acción positiva que supera la mera defensa o conservación de tales bienes.

Pero además del planteamiento constitucional de la relación jurídica pública a que haremos referencia, ha de señalarse el contenido materialmente heterogéneo de esta categoría de bienes, lo que implica una dificultad añadida en la búsqueda de las técnicas jurídicas adecuadas para favorecer su promoción e impulso¹⁰. Así, a la idea inicial de «monumento» como bien inmuebles objeto de interés patrimonial se han ido añadiendo «obras de arte» con soporte en bienes muebles y luego todo el conjunto de bienes que integran el patrimonio documental, con fines de disfrute e investigación histórica, para acabar con el conjunto de «valores» que configuran el patrimonio etnográfico. Se plantea igualmente la necesidad de regular bajo el mismo estatuto los «centros» donde se depositan aquellos bienes, así como su utilización en función del régimen jurídico, público o privado, que regula su dominio, con especial importancia, dentro de éstos, de los pertenecientes a la Iglesia Católica¹¹.

Todo ésto abre una problemática jurídica que no es el momento de analizar y, por tanto, nuestras consideraciones se van a centrar en el patrimonio documental y bibliográfico constituido por cuantos bienes reunidos en Archivos, Bibliotecas y Museos se declaran integrantes del mismo por la L.P.H. y normas de desarrollo, aprobadas en aplicación del mandato contenido en el art. 46 C.E.¹².

⁹ García de Enterría, E. «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural», *R.E.D.A.*, n.º 39, 1983, págs. 580-585. Véase también, Pérez Moreno, A., «El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Histórico Artístico», en *Homenaje al Profesor García de Enterría*, t. II, págs. 1629-1630.

¹⁰ García Fernández, J., «Presupuestos jurídico-constitucionales de la legislación sobre Patrimonio Histórico», *R.D.P.*, n.º 27-28, 1988, que se inserta como prólogo en su *Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Tecnos, 1987, pág. 199. Roca Roca, E., «El Patrimonio Artístico y Cultural», en *La vinculación de la propiedad privada por...*, ob. cit., págs. 261-263.

¹¹ Véase la especial referencia del art. 28 L.P.H. a los bienes muebles declarados de interés cultural y a los incluidos en el Inventario General que estén en posesión de Instituciones Eclesiásticas, así como la declaración de constitucionalidad dictada por la S.T.C. n.º 17/1991, Fj. 15. Véase García-Escudero, P., y Pendas García, B., *El nuevo Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Ministerio de Cultura, 1986, págs. 133-140. Martínez Blanco, A., «La conservación del Patrimonio Artístico eclesiástico». *RAP* n.º 75. 1974, págs. 429 y ss.- Álvarez Álvarez, J. L., *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Civitas, 1989, págs. 669 y ss.

¹² Álvarez Álvarez, J. L., *Estudios sobre...*, ob. cit., págs. 48 y ss.

Precepto constitucional éste (que forma parte junto con los arts. 44 y 45 de lo que se ha dado en llamar la Constitución cultural, integrada por un conjunto de disposiciones dirigidas a disciplinar el hecho cultural en sentido amplio¹³, partiendo de un presupuesto, el derecho de los ciudadanos a la cultura, al acceso a los instrumentos que hacen posible el disfrute de la cultura, en línea con la proclamación del Preámbulo constitucional), que consagra el deber de los poderes públicos de garantizar la conservación y de promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

Queda claro, pues, desde la propia Carta Magna la posición jurídica que ocupa el ciudadano en relación con el goce y disfrute de unos bienes abocados a su «socialidad» como señala Rolla¹⁴ o a su «democratización» como indica Pérez Luño¹⁵ por el interés que la propia colectividad manifiesta en su tutela y protección. Los particulares son, pues, titulares de un derecho subjetivo a la contemplación y disfrute de las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Y este derecho se extiende no sólo a aquellos bienes cuya titularidad corresponde al Estado sino también a los de propiedad privada, a quienes el ordenamiento jurídico impone la obligación de permitir y facilitar su estudio e investigación, así como la visita pública en los términos reglamentariamente establecidos¹⁶.

II. EL SERVICIO DE LA CULTURA COMO ELEMENTO DE CONCURRENCIA COMPETENCIAL

Como ha reiterado el Tribunal Constitucional, la protección y fomento de los valores culturales de un pueblo lleva, más que a un reparto vertical de la competencia material, a una forzosa concurrencia en el actuar de las distintas Administraciones Públicas, «pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural».

Así se pronuncia en la Sentencia núm. 49/1984, de 5 de abril, Fj. 6. Y ello porque «la cultura es algo de la competencia propia e institucional tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y... de otras Comunidades».

En similares términos se expresa, entre otras, en las Sentencias núm. 143/1985, de 24 de octubre, Fj. 12, núm. 154/1985, de 12 de noviembre, Fj. 5, núm. 157/

¹³ Pérez Luño, A. *Los derechos fundamentales*, Tecnos, 1984, págs. 197-203. Barrero Rodríguez, C., *La ordenación...*, ob. cit., págs. 165 y ss.

¹⁴ Rolla, G. «Bienes culturales y Constitución», *C.E.C.*, n.º 2. 1989, pág. 170.

¹⁵ Pérez Luño, A., «Patrimonio histórico, artístico y cultural», comentario al artículo 46 de la Constitución Española, en *Comentario a las Leyes Políticas*, ob. cit., t. IV, pág. 298.

¹⁶ Torre del Moral, A., *Principios de Derecho Constitucional Español*, Universidad Complutense, Madrid, 1992, págs. 585-586.

1985, de 15 de noviembre, Fj. 4, núm. 106/1987, de 25 de junio, Fj. 2, y núm. 17/1991, citada, FF.jj. 2 y 3¹⁷.

Con tales argumentos resuelve el Alto Tribunal los conflictos planteados entre el Estado y las distintas Comunidades Autónomas sobre la exclusividad competencial.

Y es que la Constitución española de 1978 atribuye a la Administración del Estado y con carácter exclusivo, art. 149.1.28, la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas. Y éstas, de acuerdo con el apartado 15 del art. 148.1, pueden asumir competencias en materia de museos, bibliotecas y conservatorios de música, sobre patrimonio monumental también de interés de la Comunidad, conforme al apartado 16 de mismo artículo, y, también, el fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma, a tenor de lo dispuesto en el apartado 17 del mismo precepto¹⁸.

Por tanto, en materia de Museos, Bibliotecas y Archivos se establece una dualidad de intereses en función de la titularidad de la protección. La del Estado, sin perjuicio de la gestión por parte de las Comunidades Autónomas (las de autonomía plena en principio, ahora de todas a través de las transferencias producidas por medio de la Ley Orgánica 9/1992), aunque tal gestión puede reservársela para sí el Estado, y la de la respectiva Comunidad Autónoma con competencias sobre los centros de su propio territorio.

Además, el Estado ha de atender al deber de servicio a la cultura y a la tarea de comunicación cultural entre las distintas Comunidades como le atribuye el art. 149.2 C.E., lo cual lleva a una acción compartida de las competencias más acorde con la realidad, tanto social como jurídica¹⁹.

Este carácter compartido no sólo se deduce del citado precepto sino también de aquellos otros que otorgan al Estado la tarea de aplicar el principio de igualdad en el ejercicio de los derechos de todos los españoles, art. 149.1.1 C.E., o la competencia exclusiva en materia de legislación mercantil y penal, art. 149.1.6, las

¹⁷ Esteve Pardo, J., «Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de cultura (Comentario a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», *Autonomías*, n.º 4, 1986, págs. 98 y ss. La dimensión del concepto y la diversidad de manifestaciones culturales, dice el autor, hacen difícil cualquier intento de reparto. Véase, Fossas, E., «Cultura: Competencia y colaboración», *Autonomías*, n.º 9, 1988.

¹⁸ García-Escudero, P., y Pendas García, B., *El nuevo Régimen...*, ob. cit., págs. 89 y ss. García Fernández, J., «Presupuestos jurídico-constitucionales...», ob. cit., págs. 201-205.

¹⁹ Entrena Cuesta, R., «Comentario al artículo 149 de la Constitución Española», en *Comentarios a la Constitución*, ob. cit., pág. 1624, quien haciendo especial referencia al apartado 2 del citado precepto, y tras reflejar la dificultad de delimitar el significado del término «cultura» y el carácter compartido del fomento y gestión de los bienes culturales, señala que la tarea de facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas tampoco es una función exclusiva del Estado, sino que habrá de ser ejercitada conjuntamente. Tomás Ramón Fernández, «El sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *R.E.V.L.*, n.º 201, 1979, pág. 24.

referidas al comercio exterior y régimen aduanero, art. 149.1.10, o las derivadas del régimen de contratación, legislación sobre expropiación forzosa y responsabilidad civil, art. 149.1.18.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Extremadura (C.A.E.), tras imponerse como objetivo (art. 6 de la Ley Orgánica núm. 1/1983, de 25 de febrero, que aprueba su Estatuto), elevar del nivel cultural de todos los extremeños y facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social de Extremadura, asume con carácter exclusivo competencias sobre museos, archivos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad, art. 7.12; sobre patrimonio cultural, histórico-arqueológico, monumental, artístico y científico de interés para Extremadura, art. 7.13; sobre folklore, tradiciones y fiestas de interés histórico o cultural, art. 7.14; sobre el fomento de la cultura y defensa del derecho a las peculiaridades culturales de los extremeños, art. 7.15; además, por Ley Orgánica núm. 8/1994, de 24 de marzo, le corresponde competencias de ejecución de la legislación del Estado, en materia de gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, que no se reserve el Estado, art. 9.8²⁰.

También las Corporaciones Locales, como sujetos que están en contacto directo con el patrimonio, asumen hoy y han asumido históricamente numerosas competencias sobre la materia. En el ámbito de sus intereses, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen local, de promulgación muy próxima a la L.P.H., en el art. 25.2 e), atribuye a los Municipios competencias en materia de protección del Patrimonio Histórico-Artístico en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas²¹.

La misma L.P.H. asigna a los Ayuntamientos, art. 7, tareas de cooperación en la conservación y custodia del patrimonio nacional comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Deberán notificar, asimismo, a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social.

Manifestación, ésta, del deber constitucional de cooperación «con quien ejerza las funciones de defensa, protección, conservación y custodia de aquellos bienes», que no sólo corresponde al Estado, sino a todos los Organismos competentes, como expresamente lo reconoce el T.C. en la Sentencia núm. 17/1971, citada, Fj. 9.

Pero, sin embargo, ninguna de las leyes citadas atribuyen competencias a las Provincias; ello no obsta para que la legislación sectorial pueda otorgárselas. Así pues, la Ley núm. 5/1990, de 30 de noviembre, de relaciones entre las Diputacio-

²⁰ Reales Decretos de Transferencia n.º 2.912/1982, de 21 de diciembre; n.º 2.464/1982, de 12 de agosto; n.º 3.039/1983, de 21 de septiembre; n.º 3.150/1983, de 26 de octubre; n.º 949/1984, de 28 de marzo (en la primera etapa de asunción de competencias y que fueron asignadas a las distintas Consejerías por Decreto del Presidente de 10 de julio de 1986), y n.º 2.766/1986, de 30 de diciembre; n.º 409/1989, de 21 de abril, y n.º 410/1989, de 21 de abril, hasta el momento presente.

²¹ García-Escudero, P., y Pendas García, B., *El nuevo Régimen...*, ob. cit., págs. 125-130.

nes Provinciales y la Comunidad Autónoma de Extremadura, declara en su art. 10 de interés general de Extremadura las funciones propias de las Diputaciones Provinciales, y entre ellas, apartado f), el fomento y difusión de la cultura con la creación y sostenimiento de Escuelas de Bellas Artes; los Centros de Investigación, Estudio y Publicaciones, Archivos, Bibliotecas y Centro Coordinador de Bibliotecas, Museos, Hemerotecas y demás centros de difusión cultural; teatro, música, cine y artes plástica; conservación de monumentos y lugares artísticos e históricos²².

Ha de destacarse, asimismo, la labor de protección y estímulo que a favor del Patrimonio Documental y Bibliográfico llevan a cabo otros poderes del Estado, tales como las Cortes Generales, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado, etc.

III. BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL

La C.A.E., además de colaborar en la defensa del patrimonio cultural común, establece las bases para la conservación y desarrollo de la cultura propia. De modo expreso su Estatuto señala que corresponde a la Comunidad la defensa y protección de las peculiaridades de su Derecho consuetudinario y las culturales, así como el acervo de las costumbres y tradiciones populares de la región, respetando a su vez las diferencias culturales locales y comarcales²³.

La Ley Orgánica, asimismo, reconoce entre los objetivos básico de la Comunidad la elevación del nivel cultural de los extremeños, así como facilitar la participación de todos en la vida social y cultural de Extremadura, dentro de un contexto de libertad, justicia y solidaridad²⁴. Prestando especial atención a impulsar el estrechamiento de los vínculos culturales con Portugal e Hispanoamérica y a reconocer la identidad de las comunidades asentadas fuera de Extremadura que podrán compartir la vida social y cultural del pueblo extremeño²⁵.

Derecho éste que ha sido reconocido mediante Ley núm. 3/1986, de 24 de mayo, de Extremeñidad, que de forma personalísima destaca como elementos de la identidad extremeña el derecho a disfrutar de bibliotecas, museos, monumentos

²² Que en términos similares le reconocía el art. 243 k) de la Ley de Régimen Local de 1955. Sobre la citada Ley, véase, Beato Espejo, M., «Articulación de las relaciones administrativas en la Comunidad autónoma de Extremadura: En especial, la Ley n.º 5/1990, de 30 de noviembre, de relación entre las Diputaciones Provinciales y la Junta de Extremadura», *R.E.A.L.A.*, n.º 260, págs. 677 y ss.

²³ Yzquierdo Tolsada, M., «Comentario al artículo 12 del Estatuto de Autonomía», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, dirigidos por López Guerra, L., y Soriano García, J. E., M.A.P., 1992, págs. 523 y ss., que hace especiales consideraciones sobre la vigencia, ámbito y contenido del Derecho del Baylío.

²⁴ González Ayala, M. D., «Comentario al artículo 6 del Estatuto de Extremadura», en *Comentarios al...*, ob. cit., págs. 96-101.

²⁵ Eslava Rodríguez, M., «Comentario al artículo 3 del Estatuto de Extremadura», en *Comentarios al...*, ob. cit., págs. 43 y ss.

histórico-artísticos, recursos bibliográficos y pictóricos, y archivos dependientes de las Instituciones extremeñas.

Ha de destacarse también su interés en el fomento de la investigación universitaria hacia los aspectos peculiares de la Región²⁶.

En este marco, la C.A.E. asume competencias sobre manifestaciones culturales de contenido muy diverso ya citadas.

Entre ellas y antes de analizar el contenido propio del Patrimonio Documental y Bibliográfico, hacemos mención de las excepciones más representativas:

1. La creación del Patronato del Festival de Teatro Clásico en el Teatro Romano de Mérida por Decreto núm. 13/1984, de 4 de marzo (modificado por Decreto núm. 17/1986, de 4 de marzo), una vez trasladada la titularidad del Festival a la C.A.E., para la representación de las obras más significativas.
2. La creación del Patronato de la Ciudad Monumental, Histórico-Artístico y Arqueológico de Mérida por Decreto núm. 62/1984, de 1 de agosto (modificado por Decreto núm. 6/1990, de 23 de enero), para velar por su conservación y promoción, así como para fomentar el acceso de todos los ciudadanos a tales bienes.
3. La creación de los Colaboradores Técnicos de Patrimonio Cultural por Orden de 24 de marzo de 1986, a fin de disponer de una serie de profesionales que velen por la protección y difusión del Patrimonio Cultural de Extremadura.
4. La creación del Centro Dramático y de Música de Extremadura por Decreto núm. 97/1989, de 3 de octubre, para el fomento de acciones que promuevan la actividad teatral y musical en el ámbito de la Comunidad.
5. La creación del Patronato de los Festivales de Cáceres por Decreto núm. 29/1989, de 29 de marzo, para la promoción y gestión de un conjunto de celebraciones agrupadas bajo la denominación de «Festivales Medievales».
6. La creación del Registro de Profesionales, Empresas, Asociaciones y Grupos vocacionales en las Áreas de Teatro, Música y Danza por Orden de 2 de enero de 1990, para el mejor conocimiento del panorama profesional y la mejor distribución de las ayudas destinadas al fomento de la cultura en el ámbito de la Comunidad.

²⁶ Trujillo Rincón, M. A., «Comentario al artículo 13 del Estatuto de Autonomía», en *Comentarios al...*, ob. cit., págs. 547 y ss. Precepto, cuyo contenido se ha visto alterado por la Ley Orgánica 8/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía, otorgando competencias legislativas y de ejecución de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 C.E. y Leyes Orgánicas que lo desarrollen.

7. Creación del Patronato Badajoz 2000 por Decreto núm. 121/1992, de 3 de noviembre, para canalizar un conjunto de actividades culturales y de manifestaciones artísticas que se viene desarrollando en la ciudad.
8. La firma de un sinnúmero de Convenios con Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Universidad de Extremadura, Centro Regional de Extremadura de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y el Ministerio de Cultura, entre otras Instituciones, para el fomento de los fines propios.
9. Especial consideración merece aquí la firma, con fecha 4 de septiembre de 1989, del Convenio entre la Junta de Extremadura y las Diócesis Extremeñas de Badajoz, Coria-Cáceres y Plasencia sobre el Patrimonio Histórico-Artístico y Documental de la Iglesia Católica (importantísimo acervo cultural de la Comunidad Autónoma, para el conocimiento, catalogación, conservación y puesta al servicio y disfrute de los ciudadanos), reflejo de la voluntad expresada por la Iglesia Católica, mediante Acuerdo con el Estado Español de 3 de enero de 1979, de poner el patrimonio cultural propio al servicio de la sociedad.

A) ARCHIVOS Y DOCUMENTOS

A tenor de lo dispuesto en el título VII de la L.P.H., el Patrimonio Documental está formado por un conjunto de documentos²⁷ de naturaleza y características muy diversas. Un primer bloque lo forman aquellos de cualquier época generados, conservados o reunidos por cualquier organismo o entidad de carácter público, por personas jurídicas con capital participado mayoritariamente por el Estado u otras entidades públicas y por personas privadas o jurídicas gestoras de servicios públicos, en lo que al mismo afecta. Por tanto, sus notas determinantes son la intemporalidad del documento y el carácter público del sujeto, por su naturaleza o por la gestión que realiza²⁸.

El segundo bloque está integrado por los documentos que tienen una antigüedad superior a los cuarenta años, que ha sido generados, conservados o reunidos por entidades o asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por enti-

²⁷ El párrafo 1.º del art. 49 considera documento «Toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogidas en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos», excluyéndose, en todo caso, los ejemplares no originales de ediciones.

²⁸ Art. 49.2 L.P.H. Se deduce, por tanto, que todos los bienes generados, conservados o reunidos por las entidades públicas tienen la calificación de bienes culturales, lo que nos parece poco riguroso en cuanto al reconocimiento de un valor del que posiblemente carecen, aunque pertenezcan a un sujeto de Derecho público. Se fundamenta lo dicho, no obstante, en las obligaciones que en sí conllevan tales sujetos. Barrero Rodríguez, C., *La ordenación jurídica de...*, ob. cit., pág. 245, para quien la L.P.H. no lleva a cabo una adecuada distinción entre el valor cultural del documento como cualidad presente y lo que denomina un interés histórico presunto (con expectativa). Potencialidad que por sí misma tampoco debería otorgar el valor que le da la Ley.

dades fundacionales y asociaciones culturales y educativas de carácter privado. Los criterios temporales y subjetivos determinan de nuevo su contenido²⁹.

El tercer bloque lo constituyen los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas. Por tanto, es el tiempo el elemento determinante de su inclusión, con independencia del sujeto³⁰.

Por último, y con carácter residual, se incluyen aquellos documentos que merezcan la consideración de patrimonio aunque no cuenten con la antigüedad antes señalada. Así pues, es un criterio interpretativo, y mediante un procedimiento *ad hoc*, el que la norma concede a la Administración del Estado para incluir el documento en el Patrimonio Documental³¹.

Tales documentos orgánicamente ordenados o reunidos por personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades y al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa constituyen los Archivos según el art. 59.1 L.P.H. Y también se entiende por tales las instituciones culturales allí donde se reúnen, conservan, ordenan o difunden para los mismos fines dichos conjuntos orgánicos.

Gozan, pues, de una doble acepción, como conjuntos orgánicos o como instituciones culturales con la finalidad señalada. Pero hay que destacar que en cuanto reunión de documentos merece la consideración de Archivos si la tarea se lleva a cabo por personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de su actividad y al servicio de los fines señalados y no cuando sean reunidos por personas físicas³².

La C.A.E., a través del Real Decreto núm. 3.039/1983, de 21 de septiembre, asume competencias en materia de archivos y sobre los bienes de valor documental que se encuentren en su territorio. Se establecen, además, las bases para un futuro convenio que permita gestionar los museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal³³.

²⁹ Art. 49.3 L.P.H.

³⁰ Art. 49.4 L.P.H.

³¹ Art. 49.5 L.P.H. y mediante el procedimiento de declaración singular previsto en el art. 33 del Reglamento que desarrolla parcialmente la L.P.H., el n.º 111/1986, de 10 de enero (R.L.P.H.), que ha quedado sin contenido, por el Real Decreto n.º 64/1994, de 21 de enero, tras la S.T.C. n.º 17/1991, citada. El Órgano declara la no inconstitucionalidad de dicho precepto por no impedir su contenido que tal declaración pueda ser realizada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

³² Barrero Rodríguez, C., *La ordenación jurídica del...*, ob. cit., pág. 247, para quien, y con razón, el criterio de la titularidad no puede constituirse en criterio determinante de integración en el Patrimonio Documental.

³³ Por Resolución de 9-V-1989 de la S.G.T. del M. de Cultura se publica Acuerdo entre las Administraciones citadas para la gestión de Museos y Archivos de titularidad estatal existentes en el territorio de la C.A.E.: Archivos Históricos Provinciales de Badajoz y Cáceres. Por Real Decreto n.º 409/1989, de 21 de abril, se amplían los medios personales y materiales traspasados a la C.A.E. sobre la misma materia.

Mediante Decreto núm. 23/1987, de 7 de abril, se crea el Archivo General de Extremadura, dependiente de la Consejería de Educación y Cultura (hoy Cultura y Patrimonio³⁴), con el fin de reunir, conservar, ordenar, difundir y disponer los fondos documentales de la Junta de Extremadura, cualquiera que fuera su soporte y forma de presentación, para su uso en pro de la investigación, la cultura y la gestión administrativa.

Será también misión de este Archivo General reunir, conservar y difundir la documentación histórica conservada en Extremadura, así como la relacionada con la Región que se encuentre en los Archivos Nacionales y otros, dice el art. 5 de la norma citada.

Es importante destacar, como señala la Disposición Adicional Primera del Decreto, que el Archivo General podrá acoger en depósito los fondos documentales de aquellos municipios de la C.A.E. cuyos archivos no reúnan las condiciones necesarias de conservación, seguridad y acceso, así como de instituciones y particulares y otras Administraciones³⁵.

Y por último hay que decir que en el seno del Centro Extremeño de la Imagen creado por Decreto 180/1995, de 31 de octubre, órgano que asume la misión de catalogar y distribuir cuantas imágenes estén relacionadas con Extremadura para potenciar y afianzar la identidad extremeña, se constituye un Archivo en el que se reunirán, conservarán y ordenarán los fondos documentales, cinematográficos y videográficos sobre temas extremeños o realizados en Extremadura, e podrán ser utilizados para la investigación, la consulta y el estudio de la cultura extremeña.

B) LAS BIBLIOTECAS Y EL LIBRO

Los documentos que integran el Patrimonio Bibliográfico son los libros que reúnan unas determinadas características, cuales son, que cuenten con un contenido literario, histórico, científico o artístico, que sean obras unitarias o seriadas (libro en sentido estricto o revistas), que estén producidos en escritura manuscrita o impresa y, además, que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en las bibliotecas o servicios públicos³⁶.

Pero también forman parte del citado patrimonio las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública. Son bibliotecas, según el art. 59.2 L.P.H., los conjuntos orgánicos de libros y manuscritos constituidos para su lectura en sala

³⁴ Creada por Decreto n.º 39/1993, de 27 de abril, y modificada en su estructura orgánica por Real Decreto n.º 41/1994, de 22 de marzo, aunque sus competencias son, básicamente, las que tenía atribuidas la Consejería de Educación y Cultura, creada por Decreto n.º 81/1983, de 2 de diciembre.

³⁵ El depósito no afectará al derecho de propiedad y además el propietario se verá libre de los gastos de traslado, instalación, conservación e inventario de la documentación. Véase, Trujillo Rincón, M. A., «Comentario al artículo 7.1, apartado 12 al 16 del Estatuto de Autonomía», en *Comentarios al...*, ob. cit., págs. 209-211.

³⁶ Se presume que existe este número de ejemplares en las obras editadas a partir de 1958, fecha en la que se instaura el depósito legal de libros.

pública o mediante préstamo temporal, al servicio de la educación, la investigación, la cultura y la información³⁷.

El dato a destacar aquí para predicar la pertenencia al patrimonio bibliográfico es la existencia de una «obra» singular e individual con el contenido citado o la existencia de un «todo» como conjunto, aunque siempre bajo titularidad pública. Exigencia ésta no requerida, como se ha dicho, para la formación de los archivos.

Aunque la C.A.E. ha elaborado diversos borradores de una posible ley sobre bibliotecas, aún no se ha presentado ningún proyecto a la Asamblea de Extremadura que regule el ejercicio de las competencias transferidas sobre esta materia, que además de las ya citadas³⁸ asume las propias del servicio público de lectura dentro de las funciones atribuidas al Centro Nacional de Lectura, la tramitación de solicitudes de asignación de número del Depósito Legal del libro e I.S.B.N. en el marco de las atribuidas al Instituto Bibliográfico Hispánico y al Instituto Nacional del Libro, el cuidado y defensa del Tesoro Bibliográfico de la Nación en el territorio extremeño y la ordenación de los fondos documentales, entre otros, a través del Real Decreto núm. 2.912/1982, de 21 de diciembre. Se aplica supletoriamente, por tanto, la legislación del Estado³⁹ que no es el momento de analizar.

Por Decreto núm. 41/1984, de 12 de junio, se crea la Editora Regional de Extremadura, dependiente de la Consejería de Cultura y Patrimonio, hoy, con el fin de propiciar la edición y difusión de la actividad investigadora y de la obra creadora y su acercamiento a la sociedad extremeña⁴⁰.

Y por Decreto 20/1996, de 13 de febrero (modificado en su composición por el 105/1996, de 17 de junio), se crea el Consejo de Bibliotecas, con funciones de asesoramiento en la inversión bibliográfica para la potenciación del enriquecimiento del patrimonio cultural extremeño, que permita la formación de un conjunto bibliográfico de alto valor histórico-cultural que sirva de base a la creación de la futura Biblioteca de Extremadura.

C) LOS MUSEOS

Los Museos son instituciones de carácter permanente que adquieren, conservan, investigan, comunican y exhiben conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza, para fines de estudio,

³⁷ Según el art. 59.2 L.P.H. son bibliotecas «las instituciones culturales donde se conservan, reúnen, seleccionan, inventarían, catalogan, clasifican y difunden conjuntos o colecciones de libros, manuscritos y otros materiales bibliográficos o reproducidos por cualquier medio...».

³⁸ Fueron vehículo de transferencia en materia de bibliotecas los mismo Reales Decretos citados sobre Archivos y Museos, los n.º 3.039/1983 y 409/1989. El Convenio sobre gestión de bibliotecas de titularidad estatal fue suscrito el 6-IV-1989 y publicado a través de la indicada Resolución de 9-V-1989.

³⁹ El Real Decreto n.º 582/1989, de 19 de mayo, que aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y el Sistema Español de Bibliotecas. Véase Trujillo Rincón, M. A., *Comentario al...*, ob. cit., págs. 211-213.

⁴⁰ Por Orden de 6 de agosto de 1984 se establece su estructura y funcionamiento.

educación y contemplación⁴¹. Son, pues, centros o lugares de depósito de bienes culturales distintos de los específicos bienes documentales y bibliográficos, a cuya conservación, ordenación y difusión se destinan los archivos y bibliotecas, como queda dicho.

Por su parte, la C.A.E., cuyas competencias asume por el Real Decreto núm. 3.039/1983, citado⁴², aprueba el Decreto 110/1996, de 2 de julio, que le dota de la estructura adecuada para la gestión cultural científica de sus Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes, de una parte, y de otra, regula el régimen jurídico de los museos tanto de titularidad pública como privada existentes en la Comunidad Autónoma, salvo los de titularidad y gestión estatal.

Para esta norma, los Museos son instituciones permanentes, sin ánimo de lucro, al servicio del interés general de la Comunidad y destinadas a copiar, conservar, estudiar y exhibir de forma científica, didáctica y estética conjuntos y colecciones de valor o interés cultural.

Tienen, en ella, la consideración de Exposiciones Museográficas Permanentes, aquellas colecciones de bienes de valor histórico, artístico, científico y técnico expuestos con criterios museísticos en un local permanente y que carezcan de personal técnico propio, servicios complementarios y capacidad suplementaria de almacenamiento, custodia y gestión de fondos.

Todos los fondos integrados en los Museos y Exposiciones Museográficas Permanentes forman parte del Patrimonio Cultural de Extremadura. Su titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma.

Sin perjuicio de su sometimiento a la legislación vigente como señala el art. 16 de la norma, es necesario la autorización expresa de la Consejería de Cultura y Patrimonio para salir del territorio de la Comunidad, aunque fuese en calidad de depósito o préstamo temporal.

Hay que destacar la actividad de la Junta de Extremadura en la tarea de conservación y estímulo de este tipo de instituciones, así como en el incremento de los fondos museísticos que dan valor histórico a la cultura extremeña es ingente⁴³.

⁴¹ Art. 59.3 L.P.H.

⁴² Trujillo Rincón, M. A., *Comentario al...*, ob. cit., págs. 207-209. Además de la L.P.H., véase el Real Decreto n.º 620/1987, de 10 de abril, que aprueba el Reglamento de los Museos de titularidad estatal y del Sistema Español de Museos, y el Real Decreto n.º 496/1994, de 17 de marzo, que lo modifica en cuanto al sistema de acceso en virtud del acuerdo de no discriminación entre los ciudadanos de la Unión Europea, desarrollado por Orden de 28 de junio de 1994.

⁴³ A vía de ejemplo, ha citarse la Orden de 3 de julio de 1985 de la entonces Consejería de Educación y Cultura por la que se crea el Museo González Santana de Olivenza; el Decreto n.º 114/1989, de 17 de octubre, por el que se crea el Patronato del Museo Vostell-Malpartida (modificado por Decreto n.º 57/1994, de 4 de abril); la participación en la Institución «Museo Pérez Comendador-Leroux», así como en el Patronato del Monasterio de Yuste; su activa colaboración en el crecimiento e impulso del Museo Nacional de Arte Romano de Mérida o en el de Guadalupe, entre otros.

Para la gestión de los de titularidad estatal, el día 6 de abril de 1989 se suscribe el correspondiente convenio con el Ministerio de Cultura⁴⁴.

IV. NIVELES DE PROTECCIÓN Y MEDIDAS DE CONSERVACIÓN Y ESTÍMULO

Las exigencias constitucionales no se agotan en el deber de conservación de tales bienes, sino que, por el valor cultural que en sí encierran, los poderes públicos han de ir más allá, a promover su enriquecimiento, a incrementar el valor inmaterial que en sí constituye el patrimonio cultural, riqueza colectiva que hay que potenciar, pero, sobre todo, han de orientarse a hacer posible el mayor y más intenso goce colectivo del valor cultural ínsito en el bien⁴⁵. Este es el destino que el bien ha de cumplir, satisfacer las necesidades culturales de la colectividad, y ello se instrumenta garantizando el acceso de todos a la cultura, a la que todos tienen derecho como señala el art. 44 C.E. Éste es a nuestro criterio el mejor punto de unión con el art. 46 de la misma Norma.

En relación con los bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfico, en particular, la Ley supera la vieja idea de considerarlos como centros de depósito y establece su proyección cultural y social, con una clara función didáctica. Tarea ésta que puede llevar a cabo la Administración Pública no sólo prestando directamente el servicio, sino también indirectamente, fomentando la intervención de los particulares en la creación del centro o con su presencia en la gestión a través de la firma de los correspondientes convenios de colaboración.

Para alcanzar aquellos objetivos, la L.P.H. acude a un régimen peculiar de protección⁴⁶, consistente en la inclusión de aquellos bienes que tengan una sin-

⁴⁴ Publicado mediante Resolución de 9-V-1989 ya citada. Ver notas 33 y 38. La gestión se refiere a los siguientes museos: el Provincial de Cáceres, con dos Secciones, la de Arqueología y la de Bellas Artes, y el Museo Arqueológico Provincial de Badajoz.

⁴⁵ En términos generales el Ordenamiento jurídico vigente diseña las técnicas de intervención que los poderes públicos pueden y deben emplear para la conservación e impulso de estos bienes y que van desde las propias de policía (catalogación e inventariado, vigilancia de la exportación, y ejercicio de la potestad sancionadora), a las de fomento (mediante la creación de estímulos tributarios y financieros), hasta llegar a las de iniciativa pública mediante la prestación del servicio por la propia Administración, creando centros de depósito cultural y favoreciendo el intercambio y la comunicación informativa. Tejedor Bielsa, J. C., «Cultura y espectáculos». Capítulo VII de la parte segunda de la obra *Derecho Administrativo, Parte Especial*, dirigida por Bermejo Vera, J., Civitas, 1994, págs. 239-245. Prieto de Pedro, J., *Concepto y otros...*, ob. cit., págs. 1564-1568.

⁴⁶ En la L.P.H. se establecen distintos niveles de protección de los bienes integrantes del patrimonio cultural. El más intenso afecta a los declarados de interés cultural, un segundo nivel para los incluidos en el Inventario General, bienes muebles exclusivamente, y un régimen peculiar para los bienes integrantes del patrimonio documental y bibliográfico como queda dicho. Relevancia *ope legis* o interés declarado a través de un procedimiento *ad hoc* que viene imbuido por el tono de demanda social exigida en cada momento y cuya trascendencia se refleja a través de operaciones normativas. A tenor de los niveles de protección y de los tipos de bienes sobre los que se ejercen, varían las

gular relevancia en una sección especial del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español⁴⁷.

Estos bienes estarán sujetos en todo momento a la inspección de la Administración competente, a permitir su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada, y a prestarlos a exposiciones temporales con las debidas garantías por un período no superior a un mes por año. Asimismo, la transmisión por actos *inter vivos* o *mortis causa* deberá comunicarse a la Administración competente para su anotación en el Inventario General.

También los bienes muebles podrán ser declarados de interés cultural, como establece el art. 27 de la misma Ley. Pero en todo caso tendrán tal consideración los bienes muebles contenidos en un inmueble que haya sido objeto de dicha declaración y que ésta los reconozca como parte esencial de su historia. En coherencia con ello, el art. 60.1 y 2 de la citada Ley señala que los inmuebles destinados a la instalación de archivos, bibliotecas y museos, así como los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico en ellos custodiados, quedarán sometidos al régimen establecido para los bienes de interés cultural.

Esta especial protección de la que pueden gozar algunos bienes por ministerio de la Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada, requiere la previa incoación y tramitación del pertinente expediente administrativo por el organismo competente que deberá resolverse en el plazo de veinte meses.

Los bienes declarados de interés cultural serán inscritos en el Registro General dependiente de la Administración competente y se expedirá a su favor un título oficial que les identifican.

Los propietarios o poseedores de tales bienes están obligados a permitir la inspección, su estudio e investigación y la visita pública.

Asimismo, para la mejor satisfacción de las actividades de difusión cultural la Ley prevé la constitución de los denominados Sistemas de Archivos, Bibliotecas y Museos integrados por aquellos de estos centros que se incorporen al sistema, formando una auténtica red con tareas de divulgación, con independencia de la titularidad del centro, lo que facilita el acceso más eficaz de los ciudadanos a la cultura.

consecuencias jurídicas y sus efectos sobre la naturaleza del bien mismo. Así, sobre los declarados de interés cultural, los inventariados y los de carácter documental y bibliográficos, se altera la situación jurídica de sus titulares. La intervención sobre los bienes arqueológicos produce su demanialización, nivel más intenso. Sobre el resto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico la potestad de tutela es de contenido menor y se llevan a cabo a través de las técnicas generales de intervención previstas por el Ordenamiento jurídico.

⁴⁷ El art. 26 L.P.H., en relación con el art. 53, establece la obligación de las Administraciones Públicas de confeccionar el Inventario General de aquellos bienes muebles no declarados de interés cultural y que tengan singular relevancia.

Además de las medidas citadas, para la conservación, enriquecimiento y fomento del patrimonio documental y bibliográfico, las Administraciones Públicas⁴⁸ han de ejercer, especialmente, las siguientes:

- a) Proteger los bienes contra la exportación ilícita y, en su caso, recuperarlos. Ha de tenerse en cuenta en este punto las prescripciones de la Ley núm. 36/1994, de 23 de diciembre, de incorporación al Ordenamiento jurídico español de la Directiva 93/7/C.E.E. del Consejo, de 15 de marzo, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión Europea, que categoriza a efectos propios los bienes culturales que señala por su valor en ecus, antigüedad e interés.
- b) Protegerlos, asimismo, contra la expoliación, acción u omisión que pone en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores que el bien encierra o «perturbe el cumplimiento de su función social». Inciso éste del art. 4 L.P.H., que fue recurrido de inconstitucionalidad y considerado conforme por S.T.C. núm. 17/1991, F.j. 7, en cuanto que la defensa y protección que al Estado compete ha de extenderse a evitar la privación del destino y utilidad general derivada directamente del propio bien. Medida de protección, ésta, que ha sido objeto de regulación por el Real

⁴⁸ En la Administración del Estado, corresponde al Ministerio de Cultura (creado por Real Decreto n.º 1.558/1977, de 4 de julio, y cuya estructura básica se mantiene desde la establecida por Real Decreto n.º 565/1985, de 24 de abril, aunque modificada por los Reales Decretos n.º 834/1989, de 7 de julio, n.º 1.816/1993, de 18 de octubre, y n.º 2.045/1994, de 14 de octubre) el ejercicio de las competencias que se señalan. De su organización hay que destacar las siguientes unidades: a) Las Direcciones Generales de Bellas Artes y de Conservación y Restauración de Bienes Culturales de la que depende el Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales y la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico. b) La Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, de la que depende los Archivos Históricos Generales (Nacional, Simancas, Indias y de la Corona de Aragón), el Archivo General de la Administración y el Centro de Información Documental de Archivos. c) La Dirección General de Cooperación Cultural. Como unidades adscritas, deben citarse: el Consejo del Patrimonio Histórico, la Junta Superior de Museos, la Junta Superior de Archivos, la Comisión Mixta Asesora del Libro, el Consejo Coordinador de Bibliotecas, y la Comisión Asesora de Relaciones Culturales en el Exterior, entre otras. Y como organismos autónomos, el Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música, el Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales, el Museo Nacional del Prado, el Centro de Artes Reina Sofía y la Biblioteca Nacional. En la C.A.E. el ejercicio de las funciones transferidas corresponde a la Consejería de Cultura y Patrimonio dotada con las Direcciones Generales de Patrimonio Cultural y de Promoción Cultural. La primera integrada por sendos Servicios de Patrimonio Histórico Artístico y de Archivos, Museos y Artes Plásticas, y la segunda formada por el Servicio del Libro, Bibliotecas y Animación Socio-cultural. De carácter consultivo hay que destacar la creación, entre otros órganos, a) del Consejo Regional de Cultura como mecanismo de participación de los ciudadanos en el desarrollo de acciones y programas de política cultural, creado por Decreto n.º 32/1986, de 5 de mayo; b) del Consejo Asesor del Patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos, para la protección y enriquecimiento del tesoro contenido en tales centros, creado por Orden de 7 de mayo de 1986, y c) del Consejo Asesor de Bienes Muebles, creado por Orden de 6 de noviembre de 1986, para la adopción de cuantas medidas sean necesarias para proteger y enriquecer el Patrimonio Mobiliario y, en especial, pronunciándose sobre la declaración de Interés Cultural y su inclusión en el Inventario General.

Decreto núm. 64/1994, de 21 de enero, art. 3.10, que incorpora un art. 57 bis al R.L.P.H. citado.

- c) Recabar cuanta información sea precisa de los poderes públicos, así como facilitar la colaboración entre ellos.
- d) Favorecer la difusión internacional, así como la promoción interna, con la colaboración de las demás Administraciones Públicas, sin que ello lleve a negar la posibilidad a las Comunidades Autónomas de actuar en la difusión o intercambio cultural de su patrimonio histórico o de promover sus valores culturales fuera de España, siempre que con ello no se comprometa la soberanía nacional ni se generen responsabilidades del Estado frente a terceros, como dispone el T.C. en Sentencia núm. 17/1991, citada, F.j. 6.
- e) Crear y proteger el Registro General de bienes declarados de interés cultural. Como expresa el T.C. en esta misma Sentencia, F.j. 12, la existencia de un Registro General donde inscribir los bienes declarados de interés cultural, la expedición de un título oficial que le identifique, la confección de un Inventario General de los bienes no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia, la confección de un Censo del Patrimonio Documental y de un Catálogo del Patrimonio Bibliográfico o la inclusión de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfico que tengan singular relevancia en una sección especial del Inventario General, constituyen manifestaciones del designio de la Ley de articular los mecanismos de coordinación, conocimiento y publicidad precisos para desarrollar las competencias en la materia.

Son, en definitiva, instrumentos de constancia, identificación y publicidad, necesarios para la defensa de los bienes y esenciales a la difusión de la cultura y que, por tanto, ni otorgan competencias al Estado ni se las priva a las Comunidades Autónomas.

- f) Confeccionar el Inventario de bienes muebles y los acuerdos de financiación de obras de conservación.
- g) Confeccionar el Censo de bienes integrantes del Patrimonio Documental y el Catálogo Colectivo de bienes del Patrimonio Bibliográfico⁴⁹.
- h) Ejercer el derecho de adquisición preferente (tanteo y retracto) cuando traten de ser exportados o transmitidos en operaciones internas. Tanto a favor del Estado como de las Comunidades Autónomas.
- i) Creación, dotación y fomento de bibliotecas, así como el asesoramiento y la asistencia en materia bibliotecaria.
- j) Promoción de la lectura y del libro mediante campañas y ayudas a la edición y a la creación literaria.

⁴⁹ Alegre Ávila, J. M., *Evolución y...*, ob. cit., págs. 505 y ss.

- k) Cuidado, dotación, instalación, fomento y gestión de los archivos.
- l) Facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, así como la participación en la preparación de tratados, convenios y programas bilaterales o multilaterales dirigidos a promover los intercambio culturales internacionales.

V. EL PARTICULAR COMO PROPIETARIO Y USUARIO: EN ESPECIAL, EL DERECHO AL ACCESO A LOS BIENES DOCUMENTALES

Dado que el destino último de estos bienes es su uso y goce por la colectividad, fruición colectiva tutelada por el Estado en cuanto bien inmaterial y distinto de su soporte físico⁵⁰, importa dedicar unas breves reflexiones al régimen jurídico de los bienes de titularidad privada, de una parte, y al derecho al acceso de los ciudadanos a los mismos cualquiera que sea su titularidad, de otra.

No obstante hay que señalar que el fundamento último de tal instituto está en la utilización de determinados bienes por la colectividad en su conjunto, mediante aprovechamientos indiscriminados de sus miembros y en la medida que cada uno lo necesita. Tal uso supera al titular del bien y al bien mismo y constituye en favor de usuario intereses y derechos igualmente protegibles⁵¹.

Este carácter de bien común de la colectividad, como ha dicho la jurisprudencia, sin propietario (de acuerdo con la concepción tradicional del Derecho privado) como señala Alegre Ávila⁵², lo destina al goce de una universalidad de personas a quienes en verdad «pertenecen» como bienes espirituales.

Sobre el primer aspecto, citado, hay que decir que los titulares privados de bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfico están obligados no sólo a su conservación y protección como reconoce el art. 52.1 L.P.H., sino también a cumplir con ciertos deberes de soportar o permitir su examen, inspección y estudio, como a sujetarse a determinadas limitaciones en cuanto a la enajenación y exportación de los mismos⁵³. A vía de ejemplo señalamos las siguientes:

- a) Aportar la información pertinente para que la Administración competente pueda cumplir con la tarea de censo y catalogación.
- b) Conservar, proteger y destinar los bienes a un uso que no impida su conservación así como mantenerlos en lugares adecuados. Su incumpli-

⁵⁰ García de Enterría, E., *Consideraciones sobre...*, ob. cit., págs. 581-585, buscando los niveles de compatibilidad adecuados entre ambas titularidades. Alegre Ávila, J. M., *Evolución y...*, ob. cit., págs. 666-668. Guedea Martín, M., «Propiedades públicas y propiedades de interés público», cap. I, parte tercera, de *Derecho Administrativo, Parte Especial*, ob. cit., págs. 298-299.

⁵¹ Alegre Ávila, J. M., *Evolución y...*, ob. cit., págs. 311-316.

⁵² Alegre Ávila, J. M., *Evolución y...*, ob. cit., pág. 667.

⁵³ Alegre Ávila, J. M., *Evolución y...*, ob. cit., págs. 568-595, que expone las distintas concepciones doctrinales que han fundamentado los condicionamientos que delimitan el derecho de propiedad privada de estos bienes.

miento habilitará a la Administración competente a adoptar medidas de ejecución forzosa, que de no ser atendidas, previo requerimiento, será causa de interés social para proceder a su expropiación.

- c) Excluir o eliminar, previa autorización de la Administración competente, los bienes generados, conservados o reunidos en organismos públicos y los demás de titularidad pública. En ningún caso se podrán destruir tales documentos en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos. En los demás casos, la exclusión o eliminación deberá ser autorizada por la Administración competente a propuesta de sus propietarios o poseedores, mediante el procedimiento que se establezca reglamentariamente.
- d) Disponer, exportar e importar estos bienes sólo en los términos establecidos por la propia Ley. Cuando tales bienes sean de titularidad pública, serán inexportables, salvo las posibles exportaciones temporales autorizadas y las permutas concertadas por el Gobierno en los arts. 31 y 34 de la L.P.H.
- e) Facilitar la inspección por parte de los organismos competentes para comprobar su estado⁵⁴.
- f) Permitir su estudio por los investigadores, previa solicitud. Obligación que podrá excusarse si supone una intromisión en la intimidad personal, familiar y a la propia imagen del obligado. Pudiendo ser sustituida por el depósito temporal del bien en archivos, bibliotecas o centros análogos de carácter público que reúna las condiciones de seguridad adecuadas⁵⁵.
- g) Autorizar la visita pública y gratuita en la forma que establece la Disposición Adicional cuarta, apartado 3.º, del Real Decreto núm. 64/1994, citado⁵⁶.

Así pues, la exigencia constitucional de promover el acceso a la cultura⁵⁷ de todos se configura como un verdadero derecho subjetivo del que dimanen situaciones jurídicas de naturaleza más intensa que la que puede derivarse del ejercicio

⁵⁴ Viñas Torner, V., «La conservación del Patrimonio Bibliográfico y Documental según la Ley 13/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español», *Revista Análisis e Investigaciones Culturales*, n.º 25, 1985. Sin duda se refiere a la Ley 16/1985, pag. 25, quien confía en que tal medida palie la pésima situación en la que se encuentran tanto fondos archivísticos y bibliográficos que permanecen arrinconados, en ínfimas condiciones, en sótanos o desvanes donde se hallan valiosas colecciones que no han recibido la atención que merecen.

⁵⁵ Bassols Coma, M., «El Patrimonio Histórico Español: Aspectos de su régimen jurídico», *R.A.P.*, n.º 114, 1987, págs. 113-117.

⁵⁶ Álvarez Álvarez, J. L., «Las limitaciones del dominio por causa del patrimonio histórico-artístico», *Homenaje a Segismundo Royo Villanova*, Moneda y Crédito, 1977, pág. 96, que destaca la dificultad del legislador de coordinar la intimidad de la propiedad privada con la publicidad que debe darse a las obras de la cultura de un pueblo que pueden ser disfrutadas, contempladas y estudiadas por el público en general o por las personas interesadas en ello. Alegre Ávila, J. M., *Evolución y...*, ob. cit., págs. 313-314, que lo configura esta situación y en general el derecho de acceso al goce y contemplación de los bienes del Patrimonio Histórico como un verdadero derecho subjetivo de los ciudadanos.

⁵⁷ García de Enterría, E., *Consideraciones sobre...*, ob. cit., pág. 584.

de un mero derecho cívico a favor del ciudadano o del cumplimiento de un deber genérico por el titular del bien.

Pero, de otro lado, el ciudadano ha de contribuir a que se lleven a cabo todo el entramado de medidas protectoras establecidas en la legislación vigente. Así, el art. 8.2 L.P.H. hace pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-administrativos el cumplimiento de lo previsto en la Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español. Supone un mecanismo de implicación de todos en el deber de conservar y enriquecer el patrimonio cultural dimanante del art. 46 C.E., y de proteger los bienes jurídicos de interés colectivo que son compartidos por una universalidad de sujetos⁵⁸.

Respecto al segundo punto, y atendiendo a lo establecido en el art. 62 de la L.P.H.⁵⁹, la Administración debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, salvo las restricciones que puedan imponerse en aras a la conservación de los bienes custodiados o de la función de la propia institución. Y este derecho se ejerce a través de la consulta y mediante la obtención de copias o certificaciones.

Como señala el art. 57 L.P.H., la consulta es libre una vez que los bienes se hayan depositados y registrados en los correspondientes archivos centrales de la entidad pública, salvo que afecten a materias clasificadas de acuerdo con la Ley de Secretos Oficiales núm. 42/1974, de 28 de noviembre (modificada por la núm. 48/1978, de 7 de octubre), que expresamente impida su público conocimiento o que la difusión de su contenido pueda entrañar riesgo para la seguridad y la defensa del Estado o la averiguación de los delitos; criterios éstos, junto con la protección de la intimidad de las personas, que el art. 105 b) C.E. establece como límites del acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos.

No obstante y para estos documentos excluidos en principio de la consulta, podrá obtenerse la pertinente autorización, con consentimiento expreso de los afectados, en el caso de datos personales⁶⁰, o por el transcurso de veinticinco años desde la muerte del afectado, si es conocida, o de cincuenta años, en otro caso, a partir de la fecha de los documentos⁶¹.

⁵⁸ Alegre Ávila, J. M., *Evolución y...*, ob. cit., págs. 315-316.

⁵⁹ Que asimismo impone el art. 2 como deber de la Administración para todos los bienes del Patrimonio Histórico, «tutelar y fomentar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él».

⁶⁰ De carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole que puedan afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de su vida privada y familiar y a su propia imagen, dice expresamente el art. 57.1 c) L.P.H., y en coherencia con lo regulado por la Ley Orgánica n.º 1/1982, de 5 de mayo, en desarrollo del art. 18 C.E. Límite al acceso que se restringe por el art. 39 en relación con el art. 25 del R.L.P.H. para los datos relativos a la situación jurídica, localización y valoración económica de los bienes que forman el Censo del patrimonio documental y el Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico, sin consentimiento expreso del titular o con el transcurso de los plazos señalados en el citado art. 57.1 c) para el supuesto de solicitud de autorización de consulta para fines de estudio e investigación.

⁶¹ Sainz Moreno, F., «Secreto e información en el Derecho Público», *Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, págs. 2946-2950.

Ha de afirmarse, por tanto, que la actuación de la Administración ha de orientarse a facilitar la información, el estudio y la investigación, procurando evitar el deterioro del bien con todos los medios a su alcance y no al revés, proteger el bien a costa de su valor cultural⁶².

Este derecho al acceso se extiende también a la de obtención de copias y certificaciones como reconoce la Orden de 4 de marzo de 1959⁶³, disposiciones 6.ª a 10.ª, previa solicitud escrita y con abono de la correspondiente tasa.

Con posterioridad en el tiempo, la Ley núm. 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (L.R.J.P.C.), tras reconocer con carácter general el derecho de todos los ciudadanos al acceso a los archivos y registros de las Administraciones Públicas, art. 35 h)⁶⁴, en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras leyes⁶⁵, remite a la L.P.H., art. 37.6 g), la regulación específica del derecho de acceso a los fondos documentales existentes en los archivos históricos.

La L.P.H. regula, sin embargo, el acceso a los documentos de los archivos centrales y no a los de las dependencias que anualmente remitirán al Archivo Central del respectivo Ministerio los expedientes relativos a actos devenidos firmes y ya ejecutados, como señala el art. 2 del Real Decreto núm. 914/1969, de 8 de mayo, que crea el Archivo General de la Administración Civil. A su vez, los documentos de los archivos centrales serán trasladados al Archivo General al cumplirse

⁶² Viñas Torner, V., *La conservación del...*, ob. cit., que, gráficamente, señala que un libro puede permanecer físicamente íntegro, por la técnica de conservación aplicada, pero puede llegarse a la pérdida total o parcial de su valor documental si se impide su lectura o la interpretación de su contenido, pág. 26.

⁶³ La lectura, investigación y copias en el Archivo Histórico Nacional y en los generales de Simancas, Corona de Aragón e Indias y en los regionales de Mallorca, Galicia y Valencia, así como en los de las Reales Chancillerías de Valladolid y Granada, la expedición de certificaciones y la obtención de fotocopias y microfilms de sus fondos documentales se regulará por las siguientes normas, que también serán de aplicación para las Secciones de Manuscritos e Incunables y Raros de la Biblioteca Nacional, expresa la Disposición 1.ª de la Orden de 4 de marzo de 1959.

⁶⁴ Precepto éste que desarrolla el art. 37 de la misma Ley al señalar, entre otras circunstancias, que los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y documentos que formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. El ejercicio de este derecho, sin embargo, podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así se disponga por Ley. Debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada.

⁶⁵ Sobre la naturaleza jurídica de este derecho, contenido, fin (estar informado), autonomía o dependencia del derecho a obtener copias y certificaciones y la incorporación de medios informáticos, véase Beato Espejo, M., «Tratamiento jurídico de los derechos reconocidos a los ciudadanos en el artículo 35 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común, por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura», así como la bibliografía que se cita, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura*, n.º 11, Cáceres, 1995, págs. 13-27.

quince años de su ingreso en los mismos⁶⁶. A su vez, el Archivo General remitirá al Archivo Histórico Nacional con más de veinticinco años de antigüedad, carezcan de validez administrativa y tengan valor histórico.

Por tanto la L.P.H. será de aplicación a los fondos documentales depositados en los Archivos Históricos (tanto generales como regionales a tenor de la clasificación que hace el art. 1.º del Real Decreto de 22 de noviembre de 1901, que aprueba el régimen de gobierno de los Archivos del Estado y cuyo régimen de acceso se regula en la Orden de 4 de marzo de 1959, citada) y la L.R.J.P.C. a los archivos administrativos Centrales (a pesar de la referencia concreta del art. 57.1 a) L.P.H., pues el origen del precepto es de mayor ámbito ya que remite al art. 49.2 de la misma norma⁶⁷) y al General⁶⁸ que son calificados por el Real Decreto de 1901 como archivos especiales⁶⁹.

Y es que la distinción entre un archivo administrativo y un archivo histórico es convencional (la permanencia de la vigencia administrativa o la adquisición de valor histórico) y en todo caso de naturaleza temporal como queda dicho. La Ley Catalana núm. 6/1985, de 26 de abril, de Archivos, distingue netamente entre archivos públicos o de propiedad pública (los producidos por la actividad política y administrativa de la Generalidad, de las Corporaciones públicas territoriales e institucionales de Cataluña y de los órganos, servicios, entidades autónomas y empresas públicas de ella dependientes), art. 1, y Archivos Históricos, que son, art. 5, el Nacional de Cataluña y los integrados en la red de archivos históricos comarcales. Y además regula el régimen jurídico de los archivos privados o de propiedad privada, art. 11, que son aquellos archivos o documentos sueltos no comprendidos en los capítulos anteriores, los citados, pertenecientes a personas físicas o jurídicas de Derecho privado que ejerzan principalmente sus funciones en Cataluña y que se encuentren dentro de su ámbito territorial⁷⁰.

La Junta de Extremadura, por Decreto núm. 23/1987, citado, garantiza el acceso a todos los ciudadanos a la consulta libre y gratuita de los documentos

⁶⁶ Con excepción de aquellos documentos que sean consultados raras veces que podrán enviarse antes, como señala el art. 3 del R.D. 914/1969.

⁶⁷ Para el que el Patrimonio Documental está formado por los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión del mismo.

⁶⁸ Da Silva Ochoa, J. C., «Derecho de los ciudadanos, con especial referencia a lenguas y acceso a registros», en *Administraciones Públicas y ciudadanos (Estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común)*, coordinado por Benigno Pendas García, Praxis, S. A., Barcelona, 1993, págs. 324-325. Tejedor Bielsa, J. C., *Cultura y...*, ob. cit., pág. 258.

⁶⁹ Los que pertenecen a un Centro, instituto o dependencia de la Administración activa. Véase De la Nuez Sánchez-Casado, E., y Zabiad de la Mata, J., «De la actividad de las Administraciones Públicas», en *Estudios y comentarios sobre la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, Ministerio de Justicia, 1993, pág. 213.

⁷⁰ Los arts. 12 y 13 señala qué documentos y archivos privados tendrán la consideración de históricos.

conservados en el Archivo General de Extremadura, con las limitaciones de orden personal ya señalada. Ese acceso ha de regularse hoy en la forma establecida por Decreto núm. 92/1993, de 20 de julio, sobre expedición de copias auténtica, certificaciones de documentos públicos o privados, accesos a los registros o archivos⁷¹.

⁷¹ Beato Espejo, M., «Tratamiento jurídico...», ob. cit., págs. 23-25.