

Patrimonio Documental y Bibliográfico: análisis de su régimen jurídico tras la aprobación de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía

Juan Carlos Fernández Molina
Escuela Universitaria de Biblioteconomía y Documentación
Universidad de Granada

Se analiza el régimen jurídico de los bienes integrantes del patrimonio documental y bibliográfico sitos en la Comunidad Autónoma andaluza, tanto las normas generales aplicables a todo el patrimonio histórico, como las específicas para el patrimonio documental y bibliográfico. Se examina la distribución de competencias en esta materia entre la Administración del Estado y la autonómica.

The laws affecting the bibliographic heritage located in the Andalusian Autonomous Region are analysed. First the regulations which apply to the historical heritage in general are dealt with and then those particular to documents. The distribution of responsibility on this matter between the Central and the Autonomous Government is examined.

Introducción

Con la aprobación el pasado año de la Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, queda completada en esta Comunidad la normativa relativa a bienes culturales, iniciada con las leyes autonómicas de archivos, bibliotecas y museos.

Las competencias en esta materia se reparten entre el Estado, las Comunidades Autónomas y la Administración local. Las correspondientes a esta última no van a ser objeto de análisis en este trabajo, ya que afectan fundamentalmente a bienes inmuebles lo que las aleja de nuestro interés. Por consiguiente, el régimen jurídico del patrimonio documental y bibliográfico

con sede en Andalucía será el resultado de una compleja distribución competencial entre la normativa estatal y la de la Comunidad Autónoma andaluza.

Por otro lado, la ley de 1985 marcó un cambio en la anterior normativa histórico-artística de nuestro país. Por primera vez, el patrimonio documental y bibliográfico se integra en la disposición legal que regula todo el patrimonio histórico, rompiendo con la tradición establecida por la anterior ley de 1933¹. De esta forma, a partir de 1985, el régimen jurídico de este patrimonio viene determinado, además de por las normas específicas a él dedicadas, por las normas generales que la ley prevé para todo el Patrimonio Histórico español.

1. El artículo 4 de la Ley de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933 disponía: "una ley especial regulará lo relativo a la conservación de la riqueza bibliográfica y documental de España"

En consecuencia, para examinar el régimen jurídico del patrimonio documental y bibliográfico debemos analizar en primer lugar la Constitución española, seguida de la ley estatal de 1985 y, por último, la ley autonómica andaluza.

1. El patrimonio histórico en la Constitución.

1.1 Concepto de patrimonio histórico

El artículo 46 supone la plasmación a nivel constitucional del concepto de patrimonio histórico en nuestro ordenamiento jurídico. Establece que "los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán 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. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio". Al estar situado dentro de los Principios rectores de la política social y económica, este precepto "informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos" (artículo 53.3).

Su antecedente en nuestro Derecho constitucional se encuentra en el artículo 45 de la Constitución de 1931, que dio lugar a la ley de 1933 y al reglamento de 1936, vigentes hasta la actual ley de 1985.

Por lo que se refiere a su "íter parlamentario", hay que reseñar dos cambios que podemos considerar muy acertados. En primer lugar, se cambió la expresión "legado" por la de "patrimonio", término mucho más adecuado por ser más amplio y referirse no sólo a lo recibido de gene-

raciones anteriores, sino también a todo lo que a nuestra generación y a las posteriores corresponda descubrir, restaurar o producir. En segundo lugar, se suprimió la exigencia recogida en el proyecto de que los bienes a proteger estuvieran "sitos en territorio español", con lo que se mejoraba la tutela de los bienes muebles.

Vamos a analizarlo ahora desde los puntos de vista subjetivo, objetivo y formal:

a) En cuanto al sujeto activo del precepto, éste declara genéricamente que corresponderá a los "poderes públicos". Esta expresión hay que entenderla en su máxima amplitud, desde los estatales a los locales, pasando por los autonómicos. El reparto de competencias en esta materia viene establecido en los artículos 148 y 149 de nuestro texto constitucional.

Por otro lado, en cuanto al sujeto pasivo, hay que señalar que la protección se establece "propter rem", por lo que se aplica tanto a los bienes de titularidad pública como a los de titularidad privada.

b) Por lo que se refiere al objeto de la protección, ésta va dirigida al patrimonio histórico de "los pueblos de España". Esta expresión, utilizada en lugar de la clásica de "la nación española", es más adecuada a la nueva configuración territorial del Estado español².

c) Desde el punto de vista formal, hay que señalar que, con respecto al anterior artículo 45, el artículo 46 del vigente texto constitucional es mucho menos pormenorizado, menos detallista. De forma deliberada se ha huido de cualquier enumeración casuística y prolija, evitando así posibles lagunas. Se ha optado por un tratamiento más adecuado a las exigencias de conci-

2. ENTRENA CUESTA, Rafael, "Artículo 46" En: GARRIDO FALLA, Fernando et al., *Comentarios a la Constitución*, 2ª ed., Madrid, Civitas, 1985, p. 827-828

sión y generalidad propias del lenguaje constitucional, consiguiendo además subrayar su carácter globalizador³.

Además, se amplía la extensión de la garantía. Esto es, no es suficiente con la mera conservación, sino que es necesario promover su enriquecimiento. Se trata no sólo de proteger, sino de llevar a cabo una labor de promoción, de fomento. Esto, en definitiva, no es más que una manifestación concreta del deber general previsto en el artículo 9.2, que obliga al Estado a suprimir los obstáculos que se oponen a la participación de los ciudadanos en la vida cultural⁴.

Por último, se puede considerar como peculiar el régimen de sanciones penales que prevé para los atentados contra este patrimonio. Un sector de la doctrina lo ha considerado poco acertado, alegando que el Derecho penal sólo debe actuar como último recurso ante los ataques más graves⁵. Sin embargo, otros consideran acertada la intervención de la ley penal, debido a la gran magnitud de los atentados que contra este patrimonio se han perpetrado y la necesidad de frenarlos⁶.

En resumen, podemos considerar este artículo, encuadrado en la denominada "Constitución cultural", como una muy completa constitucionalización del concepto de patrimonio histórico, que debía servir como marco al posterior desarrollo legislativo.

1.2 Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas

Para determinar este reparto es necesario hacer un análisis conjunto de los artículos 148 y 149 de nuestra Constitución. El artículo 149.1.28 establece que corresponde en exclusiva al Estado la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas". Por otro lado, el artículo 148.1, en sus apartados 15 y 16, establece que corresponden a las Comunidades Autónomas los "museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés de la Comunidad Autónoma" y el "patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma". Estas disposiciones se completan con los párrafos 2 y 3 del artículo 149, el primero de los cuales dispone que el Estado considerará el servicio de la cultura como deber esencial, facilitando la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas; en tanto que el segundo establece que todo lo no reservado de forma expresa al Estado puede ser asumido por las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.

En la práctica, los Estatutos de "grado superior" han asumido todas las competencias posibles en materia de patrimonio

-
3. PEREZ LUÑO, Antonio Enrique, "Artículo 46. Patrimonio histórico, artístico y cultural" En: ALZAGA, Oscar (dir.), *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1984, t. III, p. 296-297
 4. DESANTES GUANTER, José María, *Teoría y régimen jurídico de la Documentación*, Madrid, Eudema, 1987
 5. ALZAGA, Oscar, *Comentario sistemático a la Constitución española de 1978*, Madrid, Ediciones del Foro, 1978, p. 328
 6. TAMAMES GOMEZ, Ramón, *Introducción a la Constitución española*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 81

histórico bajo la fórmula de competencia exclusiva⁷. No obstante, con posterioridad el Tribunal Constitucional ha desvalorizado todas las declaraciones de exclusividad estatutarias si se refieren a materias reguladas en el artículo 149.1⁸.

En definitiva, la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas podría resumirse de la siguiente forma⁹: corresponderá al primero: a) la defensa contra la exportación y la expoliación; b) los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas; c) materias necesarias para la política general de bienes culturales (régimen de la propiedad, relaciones internacionales, sanciones penales, régimen aduanero...); y d) el establecimiento de los instrumentos más idóneos para la cooperación cultural entre las Comunidades Autónomas. Correspondiendo a estas últimas todas las demás competencias.

Sin embargo, ese reparto competencial no ha sido totalmente claro e indiscutido en la práctica, lo que ha dado lugar a diversos recursos ante el Tribunal Constitucional. Uno de ellos afecta precisamente a la Comunidad Autónoma andaluza, concretamente el interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley 3/1984 de Archivos de Andalucía, sobre el cual el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado en su Sentencia 103/1988, de 24 de mayo. Su decisión ha sido contraria al recurso, es decir, considera de acuerdo con la Constitución los artículos (2º a 6º) impugnados. Estos, que hacen la delimita-

ción del Patrimonio Documental andaluz, fueron recurridos por considerar que suponían una intromisión en el régimen de los archivos de titularidad estatal, competencia exclusiva de la administración del Estado. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha declarado que son dos intervenciones legislativas distintas la calificación de documentos y la ordenación de archivos, no entrando en ningún momento el legislador andaluz en la regulación de los archivos de titularidad estatal.

2. La Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico

Como desarrollo de los principios establecidos por el artículo 46 se promulga en 1985 la Ley de Patrimonio Histórico español, desarrollada reglamentariamente de forma parcial por el Real Decreto 11/1986, de 10 de enero. Técnicamente es una ley compleja, quizás excesivamente exhaustiva, que plantea diversos conflictos interpretativos y que introduce importantes innovaciones conceptuales¹⁰.

2.1 Concepto de patrimonio histórico

La primera novedad afecta al propio concepto de patrimonio histórico-artístico, que se amplía enormemente con la incorporación de bienes que carecen de naturaleza artística. Según el artículo 1 estará integrado por "los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico,

7. La Comunidad Autónoma andaluza las asume en los apartados 27 y 28 del artículo 13 de su Estatuto de Autonomía
 8. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural" En: *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, 1983, nº 39, p. 587
 9. GARCIA FERNANDEZ, Javier, "Presupuestos jurídico-constitucionales de la legislación sobre patrimonio histórico" En: *Revista de Derecho Político*, 1988, nº 27-28, p. 202
 10. BASSOLS COMA, Martín, "El Patrimonio Histórico Español: aspectos de su régimen jurídico" En: *Revista de Administración Pública*, 1987, nº 114, p. 96

científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico". Esta ampliación de su concepto se produce por la recepción, aunque tardía, de la doctrina de los "bienes culturales". Esta, nació en Italia a partir de los trabajos de la Comisión Franceschini de 1964, dando lugar a toda una formulación dogmático-jurídica ampliamente aceptada en nuestro país, representada especialmente en la obra de Giannini¹¹. No obstante, el título de la ley sólo hace referencia al patrimonio histórico, por lo que podría pensarse en primera instancia que es el "valor o mérito histórico" el único interés protegido por esta disposición. De hecho, la denominación de la ley fue objeto de controversia en su tramitación, ya que se propusieron otros términos como "patrimonio cultural", que se consideraba más comprensivo o "patrimonio histórico-artístico", de más tradición en nuestro Derecho. Sin embargo, leyendo el preámbulo de la ley nos damos cuenta que en realidad considera como sinónimos los distintos términos mencionados: "El patrimonio histórico español es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea..., es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal..." En definitiva, podemos asegurar que para esta ley el término patrimonio histórico incluye a todos los bienes culturales.

Por otra parte, esta enorme y heterogénea masa de bienes que quedan incluidos bajo ese amplio concepto, hace nece-

saria la regulación bajo el mismo régimen de los centros (archivos, bibliotecas y museos) donde se depositan tales bienes¹².

Todo esto hace que, a diferencia de la ley de 1933, la actual ley presente un carácter absolutamente globalizador, no dejando fuera de su regulación ninguno de los denominados "bienes culturales".

2.2 Categorías de bienes protegidos

El párrafo 3 del artículo 1º establece que "los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley". Esto supone que se hace una clasificación de los bienes que constituyen el patrimonio histórico en tres clases distintas: bienes de interés cultural, bienes inventariados y bienes no incluidos en ninguna de las dos categorías anteriores.

a) Bienes de interés cultural:

Constituyen la categoría más importante de las tipificadas por esta ley. Son considerados como los más relevantes de los que componen nuestro patrimonio histórico. Esto supone un nivel máximo de protección y tutela por parte de los poderes públicos, por lo que su régimen conlleva un grado considerable de intervención de la administración pública en el contenido de la propiedad sobre los mismos. Pueden formar parte de esta categoría tanto los bienes muebles como los inmuebles.

El acceso a esta condición puede ser de dos formas: mediante ley, procedimiento utilizado de forma excepcional para incluir categorías genéricas de bienes, o mediante Real Decreto de forma individua-

11. GIANNINI, M. S., "I beni culturali" En: *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, vol. 26, nº 1, p. 3-38

12. GARCIA FERNANDEZ, J., Op. cit., p. 199

lizada, que constituye el método normal de integración. Por lo que respecta a la competencia para la incoación de un expediente de esta naturaleza, de oficio o a instancia de cualquier persona, el artículo 9.2 declara que corresponde a "los organismos competentes de acuerdo con el artículo 6", o sea, los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico y los de la administración del Estado cuando así se indique de forma expresa o sea necesaria su intervención contra la exportación ilícita o expoliación. En la práctica, esta distribución de competencias ha resultado muy controvertida, siendo objeto de recurso ante el Tribunal Constitucional, cuestión que analizaremos con detalle más adelante.

Estos bienes deberán inscribirse en un registro especial que se crea al efecto (Registro General de Bienes de Interés Cultural).

b) Bienes inventariados:

Esta categoría incluye los bienes muebles de singular relevancia que no sean declarados de interés cultural. Es decir, incluye únicamente bienes muebles, cuyo régimen de protección y de intervención pública es menos severo que el de los bienes de interés cultural.

— Al igual que para éstos, el expediente podrá ser iniciado de oficio o a instancia de cualquier persona, con la misma distribución de competencias antes mencionada.

c) Bienes no incluidos en las dos categorías anteriores:

Todos aquellos bienes que, aun siendo portadores de alguno de los valores recogidos en el artículo 1º de la Ley, no han sido declarados de interés cultural ni inscritos en el Inventario General, categorías reservadas para aquellos "más relevantes". Se trata de bienes con un valor cultural

"presunto" o en "expectativa de bien cultural" que, en determinados casos, serán objeto de protección y se exigirá a sus propietarios o poseedores el cumplimiento de ciertas obligaciones.

2.3 Estatuto jurídico de los bienes

Con el objetivo básico de proteger los bienes culturales, los propietarios y poseedores de estos bienes son sometidos a diversas limitaciones en sus facultades de transmisión y en el disfrute de los mismos.

2.3.1 Limitaciones a las facultades de transmisión

a) Enajenación de los bienes:

Como norma general hay libertad de transmisión. Pero, en el caso de bienes de interés cultural y de bienes inventariados, se exige que las operaciones sean anotadas en el Registro General e Inventario General, respectivamente, para que se sepa donde están y a quien pertenecen. Además, para que puedan ejercer los derechos de tanteo y retracto, habrá que notificarlo a los organismos competentes (el organismo responsable en la Comunidad Autónoma y el Ministerio de Cultura) declarando el precio y las condiciones en que se proponga hacer la enajenación. Asimismo, las subastadores deberán notificar igualmente y con suficiente antelación (el reglamento establece que entre 6 y 4 semanas) las subastas públicas en que se pretenda enajenar cualquier bien integrante del Patrimonio Histórico español (artículo 38).

Una vez hecha la notificación, la administración del Estado, a través del Ministerio de Cultura, en el plazo de dos meses, podrá hacer uso del derecho de tanteo para sí, para una entidad benéfica o para cualquier entidad de Derecho públi-

co, obligándose al pago del precio convenido o, en su caso, el de remate, en un período no superior a dos ejercicios económicos, salvo acuerdo con el interesado en otra forma de pago.

Si la notificación no se ha hecho o se ha hecho incorrectamente, la Administración puede ejercer el derecho de retracto en los seis meses siguientes a la fecha en que tuviera conocimiento fehaciente de la enajenación. Se prohíbe a los registradores de la propiedad y mercantiles la inscripción en sus respectivos registros si no se han cumplido las anteriores condiciones.

Por último, si estos bienes pertenecen a instituciones eclesiásticas o a la Administración Pública, no se pueden vender o ceder a cualquier sujeto, sino únicamente al Estado, entidades de Derecho público o a otras instituciones eclesiásticas (artículo 28).

b) Exportación:

El artículo 5 define de forma muy amplia la exportación como "la salida del territorio español de cualquiera de los bienes que integran el Patrimonio Histórico español". La competencia en esta materia corresponde en exclusiva al Estado, según el artículo 149.1.28 de la Constitución.

Las condiciones son distintas según la categoría de los bienes: los bienes de interés cultural son inexportables, en tanto que los inventariados pueden ser objeto de exportación con una previa y expresa autorización de la administración del Estado. También es necesaria la autorización para aquellos bienes que sin pertenecer a alguna de las dos categorías anteriores, cuenten con más de cien años de antigüedad. Se trata de bienes con un valor cultural "presunto", que son sometidos a un previo control público. Además, la Administración se reserva la potestad de decla-

rar inexportables aquellos bienes en que lo exija su propia conservación, en tanto se incoe el expediente para su inclusión en alguna de las dos categorías anteriores. También podrá ejercitar el derecho de tanteo en los casos en que se le pide la autorización, por el precio y condiciones establecidas en la petición.

La Ley establece dos casos especiales de exportación: la exportación temporal (artículo 31) y la permuta (artículo 34).

La exportación temporal no supone un empobrecimiento del Patrimonio Histórico español, ya que no deja de formar parte de éste y sigue estando bajo su régimen jurídico. Su objetivo es el de su presencia en exposiciones públicas o privadas. Es necesaria una autorización previa en los casos de bienes de interés cultural, inventariados y de más de cien años.

La permuta puede hacerse siempre que se trate de bienes de titularidad estatal y se haga por bienes de al menos igual valor y significado histórico. Se necesitan, además, los informes favorables de la Academia de la Historia, la de Bellas Artes de San Fernando y la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español.

La exportación ilegal, aparte de las correspondientes sanciones administrativas o penales, tiene como consecuencia que de forma automática estos bienes pasen a pertenecer al Estado, al que le corresponderá la potestad para realizar todos los actos conducentes a su recuperación (artículo 29).

2.3.2 Limitaciones a las facultades de goce

a) Obligaciones de hacer: Consisten en la imposición al propietario o poseedor de una determinada actividad o conducta positiva. De ellas, la más importante es la

de conservación (artículo 36), que obliga a realizar todas aquellas actuaciones necesarias para cumplir tal fin. Precisamente por su carácter básico, la Ley impone distintas medidas en su garantía:

- Ejecución subsidiaria por la Administración, esto es, si los titulares de los bienes no realizan aquellas actuaciones necesarias, la Administración podrá, previo requerimiento a los mismos, ponerse en su lugar para ejecutar las medidas necesarias, pero a costa del propietario.
- Realización directa por parte de la Administración. Aplicable sólo en casos de urgencia y, según la opinión mayoritaria, sin repercutir los gastos al propietario o poseedor¹³.
- Concesión de ayudas con carácter de anticipo reintegrable.
- Expropiación: Por último, se establece que el incumplimiento de los deberes impuestos en este artículo, puede ser considerado como causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes de interés cultural.

La otra importante obligación de hacer consiste en colaborar con la Administración en la confección del Inventario General, facilitando todas las informaciones pertinentes, para su inclusión en dicho inventario (artículo 26).

b) Obligaciones de soportar: En este caso, el propietario o poseedor tiene que soportar actividades o intromisiones de terceras personas, ya sean públicas o privadas. Así, entre las actividades que hay que permitir a la Administración:

- Privación de la posesión, ya sea como consecuencia de una exporta-

ción sin autorización (artículo 29) o por no haber hecho lo necesario para su conservación, en cuyo caso la Administración puede ordenar el depósito en centros públicos (artículo 36.3).

- Expropiación.
- Inspección: La Administración puede inspeccionar en todo momento la conservación de los bienes de interés cultural y los inventariados (artículos 13.2 y 26.6)

Por otro lado, entre las actividades permitidas a otros particulares, podríamos señalar:

- Cualquier persona que observe peligro o deterioro en un bien integrante del patrimonio histórico deberá ponerlo en conocimiento de la Administración competente..., será pública la acción (artículo 8). Cualquier persona puede solicitar la incoación de expediente para la declaración de un bien de interés cultural (artículo 10).
- Estudio: Deben permitir su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada (artículo 13.2).
- Visitas del público: Los propietarios y poseedores de bienes de interés cultural deben permitir su visita pública en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta obligación puede ser dispensado total o parcialmente si media causa justificada (artículo 13.2).

c) Prohibiciones:

- Control de usos: La utilización de los

13. BENITEZ DE LUGO Y GUILLEN, Félix, *El patrimonio cultural español (aspectos jurídicos, administrativos y fiscales)*, Granada, Comares, 1988, p. 177

bienes de interés cultural y los inventariados queda subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación (artículo 36.2), por lo que cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por la Administración competente.

- Tratamiento de los bienes de interés cultural: No podrán ser sometidos a ningún tratamiento sin autorización expresa de la Administración. Las restauraciones deberán respetar las aportaciones de todas las épocas existentes, la eliminación de alguna de ellas sólo se autorizará con carácter excepcional (artículo 39). Esto supone una clara manifestación, de acuerdo con los criterios más aceptados internacionalmente, en contra de la denominada reintegración integral. Esta consiste en imitar al máximo la técnica y el tema originales, por lo que más parece una falsificación que una auténtica restauración. La restauración perfecta, por tanto, es aquella que recupera las integridades física y funcional de la obra, sin dañarla ni inducir a confusión¹⁴.

2.4 Medidas de fomento

Las medidas de fomento presentan un doble carácter: por un lado, como estímulo al cumplimiento de los deberes impuestos y, por otro, como compensación a las limitaciones¹⁵. Son las siguientes:

2.4.1 Acceso preferente al crédito oficial

El Gobierno deberá establecer las medidas necesarias para que la financiación de las obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación de bienes de interés cultural tengan acceso preferente al crédito oficial en la forma y con los requisitos que determinen las normas reguladoras (artículo 67). Su eficacia dependerá del desarrollo normativo por parte de las disposiciones que regulan el crédito oficial. Esta medida ha recibido fuertes críticas, ya que más bien parece una declaración de intenciones, sin ningún tipo de concreción¹⁶.

2.4.2 El 1 por ciento cultural

El artículo 68 de la ley recoge la obligación que los poderes públicos tienen de destinar el 1% del presupuesto de cada obra pública a subvencionar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico español o el fomento de la creatividad artística. Se distingue claramente entre dos tipos de obras: 1) obras públicas financiadas total o parcialmente por el Estado, aplicándose el 1% a la aportación estatal y 2) obras públicas que hubieran de construirse y explotarse por particulares en virtud de concesión administrativa, en cuyo caso el 1% se aplica al presupuesto total.

Las cantidades así obtenidas pueden tener dos destinos:

-
14. VIÑAS TORNER, Vicente, "La conservación del Patrimonio Bibliográfico y Documental según la Ley 16/1985 de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español" En: *AIC: Análisis e Investigaciones Culturales*, 1985, nº 25, p. 24-25
 15. BARRERO RODRIGUEZ, Concepción, *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Madrid, Civitas, 1990, p. 665
 16. ALVAREZ ALVAREZ, José Luis, *Estudios sobre el Patrimonio Histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Madrid, Civitas, 1989, p. 533

1) Financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del patrimonio histórico español o de fomento de la creatividad artística incluidos en los Planes Anuales elaborados por el Ministerio de Cultura, oído el Consejo del Patrimonio Histórico. En este caso los fondos deben transferirse al Ministerio de Cultura para su aplicación.

2) Realizar trabajos de conservación o de enriquecimiento del patrimonio histórico español con preferencia en la propia obra o en su entorno inmediato o en cualesquiera de los bienes de interés cultural relacionados con las actividades del organismo correspondiente. En este caso se dará cuenta al Ministerio de Cultura de los proyectos de esos trabajos.

El párrafo 3 del artículo 68 establece dos excepciones a esta regla general, quedando excluidas de esta medida las obras cuyo presupuesto no supere los cien millones, así como las que afecten a la seguridad y defensa del Estado o a la de los servicios públicos. Ninguna de estas dos excepciones ha sido muy bien juzgada por la doctrina, que considera que la primera impone un límite excesivamente alto sin ninguna justificación, y que la segunda, justificada por razones de seguridad, no tiene por qué impedir que esas cantidades se destinen a labores de promoción y conservación del patrimonio histórico. De hecho, hay leyes autonómicas, como la balear y la gallega, que han regulado de forma distinta este punto. No recogen la segunda excepción y en la primera establecen unos límites más razonables (50 millones en Baleares y 10 en Galicia). Sí parece acertada una tercera excepción recogida en el Reglamento, referida a aquellas obras públicas que tengan por objeto actuaciones de reparación o conservación en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico español.

Recientemente (abril 1992), el Minis-

terio de Cultura ha llegado a un acuerdo con el de Obras Públicas y Transportes, departamento que acapara la mayor parte de las inversiones en obras públicas, sobre la aplicación del 1% cultural. Este acuerdo constituye un importante éxito para el Ministerio de Cultura, ya que hasta ahora lo más frecuente era que los ministerios optaran por la inversión directa. Esto se traducía en muchas ocasiones en que los fondos se utilizaban para fines de dudoso interés histórico-artístico o, incluso, para cubrir partidas presupuestarias del propio ministerio donante. En general, los departamentos ministeriales han querido escapar del control del Ministerio de Cultura, llegando al extremo de que el Ministerio de Economía ha considerado exentas de este porcentaje las obras sujetas a programas de la Comunidad Europea, que suponen importantes inversiones.

2.4.3 Medidas fiscales

Afectan tanto a la imposición estatal como a la local. Sólo se aplican a los bienes de interés cultural y a los inventariados, por lo que todos aquellos otros bienes que componen el Patrimonio Histórico español pero que no pertenecen a alguna de las dos categorías anteriores, quedan fuera de estas medidas fiscales (artículo 69).

Entre los impuestos estatales, merece la pena reseñar las deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. La deducción establecida por la Ley es de un 20% sobre la cuota tributaria, reducida a un 15% a partir de la ley de presupuestos de 1988. Se aplica en tres casos: a) adquisición de un bien de interés cultural, b) gastos de conservación, reparación, restauración, difusión y exposición de un bien de interés cultural y c) donaciones a favor del Estado u otros organismos de

utilidad pública de bienes de interés cultural o inventariados. Idénticos beneficios se establecen para las personas jurídicas en relación al Impuesto de Sociedades. Además, se recogen diversos beneficios fiscales para estos bienes en las disposiciones que regulan los impuestos de Patrimonio, IVA, Lujo, Transmisiones Patrimoniales...

Por lo que se refiere a la imposición local, podemos mencionar que quedan exentos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles todos los declarados de interés cultural. Además, la ley hace una remisión y habilitación a las Ordenanzas Municipales para que éstas, en el ámbito de cada ayuntamiento concreto, fijen las posibles exenciones en beneficio de los bienes histórico-artísticos.

2.5 Infracciones y sanciones

2.5.1 Infracciones

Aparte de la acción penal recogida en la Ley de Contrabando y en el Código Penal, los artículos 75 y 76 de esta ley hacen una prolija enumeración de hechos que constituyen infracciones contra el Patrimonio Histórico español, estableciendo una gradación según su gravedad en tres niveles distintos.

Por lo que respecta al patrimonio documental y bibliográfico, podemos reseñar las siguientes:

a) Faltas leves: no permitir el examen de bienes integrantes del patrimonio documental y bibliográfico; no conservarlo y protegerlo; no facilitar su inspección por la Administración o su estudio por los investigadores; en el caso de funcionarios públicos, no entregar los documentos a quienes les sustituyan o al archivo correspondiente.

b) Faltas graves: Someter a tratamien-

to bienes declarados de interés cultural o inventariados sin autorización de la administración cultural correspondiente.

c) Faltas muy graves: La exportación de bienes declarados de interés cultural y de los declarados expresamente inexportables; la exportación sin autorización de bienes con más de cien años de antigüedad o de bienes inventariados; incumplimiento de las condiciones de retorno fijadas para las exportaciones temporales; exclusión o eliminación de estos bienes sin autorización de la administración cultural competente.

2.5.2 Sanciones

- Se puede valorar económicamente el daño: Multa del cuádruplo del valor del daño causado.
- No se puede valorar económicamente el daño: Si es falta leve, multa de hasta 10 millones de pesetas; si es falta grave, multa de hasta 25 millones; y, en el caso de falta muy grave, multa de hasta 100 millones.

La competencia sancionadora corresponde a la administración cultural competente hasta una cuantía de 25 millones. A partir de esta cifra corresponderá al Consejo de Ministros o al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma competente.

2.6 El patrimonio documental y bibliográfico

Tradicionalmente, este patrimonio ha permanecido fuera de la regulación del patrimonio histórico-artístico. La Ley de 1933 lo excluía expresamente, remitiéndose a una disposición específica que no llegaría hasta 1972¹⁷. Por el contrario, la

17. Ley 26/1972, de 21 de julio, para la Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación

ley de 1985, que aspira a ser un verdadero código, le dedica su Título VII¹⁸, estableciendo para él un régimen singular, sin perjuicio de que en lo no previsto en el mismo se le apliquen las normas generales previstas en la ley.

El Título empieza declarando en su artículo 48 que este patrimonio estará integrado por "cuantos bienes, reunidos o no en archivos y bibliotecas, se declaren integrantes del mismo en este capítulo", declaración que se hace en los artículos 49 y 50, respectivamente.

2.6.1 Patrimonio documental

Para determinarlo la ley parte de un concepto muy amplio y abarcador de documento como "toda expresión en lenguaje natural o convencional y cualquier otra expresión gráfica, sonora o en imagen, recogida en cualquier tipo de soporte material, incluso los soportes informáticos".

A continuación, establece qué bienes lo componen, utilizando tres criterios¹⁹:

a) Origen público: 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, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos, en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

b) Antigüedad: Los documentos con una antigüedad superior a los cuarenta años generados, conservados o reunidos

en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones culturales y educativas de carácter privado; y los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas.

c) Por declaración expresa: Aquellos documentos que, sin alcanzar la antigüedad antes indicada, merezcan la consideración de patrimonio documental y sean declarados constitutivos de éste por la administración del Estado. Esta, además, puede excluir a aquellos que, aun reuniendo las condiciones exigidas, se considere que no son dignos de pertenecer a él.

Un análisis de este sistema de integración, nos lleva a la conclusión de que la ley, en este caso, rompe con el criterio general seguido para el resto de bienes que integran el Patrimonio Histórico español. Opta por un sistema de determinación legal, frente al de declaraciones particularizadas que aplica la ley con carácter general, presumiéndose que si se dan esas circunstancias (titularidad y antigüedad) existe un valor histórico. Sin embargo, tal presunción no podemos considerarla como correcta. Un documento no tiene valor histórico simplemente por el hecho de tener origen público. Ni tampoco garantiza tal valor el que un documento privado tenga más de cien años.

El problema está, según Barrero²⁰, en que no hay una adecuada distinción entre lo que es el valor cultural como cualidad presente en el bien y lo que podría denominarse interés histórico presunto, es decir, la posibilidad de que documentos públicos

18. DESANTES no considera acertada esta solución, opinando que el valor de estos bienes "requería bien una ley especial, bien un tratamiento legal completo y sistemático y no reducido a un título, a modo de apéndice" (Teoría..., op. cit., p. 41)

19. GARCIA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS GARCIA, Benigno, *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1986, p. 200-201

20. Op. cit., p. 245

que en la actualidad no poseen ningún valor cultural, lo adquieran con el paso del tiempo.

2.6.2 Patrimonio bibliográfico

Estará integrado por "las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública y las obras literarias, históricas, científicas o artísticas de carácter unitario o seriado en escritura manuscrita o impresa de las que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en las bibliotecas o servicios públicos. Se presumirá que existe este número de ejemplares en el caso de obras editadas a partir de 1958".

De nuevo, la ley presume que todas las bibliotecas y colecciones bibliográficas cuyo titular es un ente público son portadoras de valor cultural, mientras que las pertenecientes a personas privadas deberán ser objeto de una declaración individualizada. Igual que en el caso del patrimonio documental, este procedimiento conduce a importantes errores, protegiendo bibliotecas sin ningún valor histórico y dejando desprotegidas otras que sí lo tienen.

En cuanto a la determinación de las obras literarias, históricas, científicas o artísticas... que lo integran, la ley olvida el sistema de las presunciones seguido hasta ahora. El instrumento a utilizar, en este caso, es el Catálogo que ella misma prevé.

Por último, también forman parte del Patrimonio Histórico español, aplicándoseles el régimen propio del patrimonio bibliográfico, "los ejemplares producto de ediciones de películas cinematográficas, discos, fotografías, materiales audiovisuales y otros similares, cualquiera que sea su soporte material, de las que no consten al menos tres ejemplares en los servicios públicos, o uno en el caso de películas cinematográficas". Nuevamente, la ley peca

de escaso rigor técnico, al establecer la ficción de que forman parte del patrimonio bibliográfico, materiales que son verdaderos documentos y que, por lo tanto, ya debían estar incluidos sin necesidad de recurrir a ningún tipo de ficción legal.

Corresponderá al Ministerio de Cultura y a las administraciones de las Comunidades Autónomas, en sus respectivos ámbitos de competencia, la confección del Censo del Patrimonio Documental y del Catálogo Colectivo del Patrimonio Bibliográfico. Según la disposición adicional 3ª de la ley, los documentos propios del Censo-Guía de Archivos se incorporarán al Censo, y los del Catálogo General del Tesoro Bibliográfico al Catálogo Colectivo. Además, los bienes integrantes de este patrimonio que tengan "singular relevancia" serán incluidos en una sección especial del Inventario General de bienes muebles.

Como conclusión general, podemos afirmar que el sistema de integración del patrimonio documental y bibliográfico es el único que se aparta de la norma general establecida por la ley, según la cual es necesario un acto previo de declaración para que un bien quede sometido a su régimen jurídico. Los bienes documentales y bibliográficos no necesitan de ese procedimiento de declaración, sino que es suficiente con cumplir los requisitos que la ley establece, fundamentalmente de titularidad, para quedar sometido a ella. Es, en definitiva, el único de los patrimonios especiales amparados por la ley, que rompe con los principios generales que la rigen.

2.6.3 Estatuto jurídico de los bienes documentales y bibliográficos

a) Limitaciones a las facultades de transmisión: Los actos de disposición, exportación e importación de estos bienes

quedan sometidos a las reglas que con carácter general establece la ley para los bienes muebles (artículo 5º y Títulos III y IV). Por tanto, es la calificación de estos bienes como de interés cultural o inventariados la que determina el régimen a aplicar. En cualquier caso, los bienes de titularidad pública, precisamente los más numerosos, son inalienables (artículo 28) e inexportables (artículo 56), salvo las excepciones de permuta o salida temporal.

Sin embargo, no todos los bienes que integran este patrimonio tienen la categoría de bien de interés cultural o inventariado. Según los artículos 49 y 50, hay bienes sobre los que concurren determinados requisitos y que sin ningún tipo de declaración previa forman parte de este patrimonio. La regulación de estos bienes no está resuelta por la ley, que tiene aquí una importante laguna, por lo que deberemos hacer una interpretación conjunta de diversos preceptos de la ley. Por ejemplo, el art 49.4 incluye en el patrimonio documental los documentos con más de cien años, y el artículo 5 prevé que los bienes de más de cien años, que no sean de interés cultural ni inventariados, no podrán exportarse sin autorización previa. Por consiguiente, podemos concluir que los documentos propiedad de particulares con más de cien años, que ni son de interés cultural ni inventariados, necesitan de una previa autorización administrativa para ser exportados.

b) Limitaciones a las facultades de goce: El artículo 52 establece una serie de obligaciones y limitaciones similares a las establecidas con carácter general en la ley. Esto es, deben conservarlos, protegerlos y destinarlos a un uso que no impida su conservación; deben facilitar su inspección por parte de los organismos competentes; deben permitir su estudio por los investigadores, obligación que podrá ser sustituida por el depósito temporal en un archivo,

biblioteca o centro análogo de carácter público, etc. El incumplimiento de estas obligaciones podrá dar lugar a las medidas establecidas en el artículo 36, como ejecución subsidiaria o directa por la Administración, expropiación, etc.

Pero, además de estas disposiciones que sólo suponen una remisión al régimen general de la ley, hay una serie de preceptos que se aplican en exclusiva al patrimonio documental y bibliográfico. Así, el artículo 54.1 obliga a aquéllos que por la función que desempeñan tiene a su cargo documentos públicos, a entregarlos a quienes les sustituyan en los mismos o remitirlos al archivo correspondiente. El artículo 55 ordena que la exclusión o eliminación de estos bienes no se podrá hacer sin una previa autorización de la Administración competente y, en ningún caso, se podrán destruir documentos mientras subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones de las personas o los entes públicos.

Por último, debemos hacer mención al Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo, que aprueba el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del sistema español de bibliotecas, que viene a completar la regulación del patrimonio bibliográfico. Establece unas medidas de especial protección para los manuscritos, los incunables y las obras de las que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en bibliotecas o servicios públicos, así como los declarados de interés cultural o inventariados. Deberán incluirse en un inventario especial de la biblioteca, no podrán ser objeto de expurgo y para su restauración han de someterse a las prescripciones de un plan anual elaborado por la administración gestora y la biblioteca.

2.7 Archivos y Bibliotecas

Además, forman parte del patrimonio histórico, y los regula el propio Título VII, los centros donde se depositan, conservan

y difunden todos estos bienes, es decir, archivos, bibliotecas y museos²¹. Vamos a analizar brevemente lo dispuesto para las instituciones que acogen el patrimonio documental y bibliográfico.

2.7.1 Archivos

La ley recoge dos acepciones. Según la primera, son archivos "los conjuntos orgánicos de documentos o la reunión de varios de ellos reunidos por las personas jurídicas, públicas o privadas, en el ejercicio de sus actividades, al servicio de su utilización para la investigación, la cultura, la información y la gestión administrativa". Es decir, lo define como conjunto de documentos ordenados de forma sistemática que, para formar parte del patrimonio histórico, deben haber sido reunidos por personas jurídicas... Por tanto, de nuevo es el criterio de la titularidad el que determina su integración o no. De este forma, quedan fuera los archivos reunidos por personas físicas privadas, que pueden tener valor histórico y se incluyen, por el contrario, archivos de personas jurídicas de dudoso valor.

La segunda acepción, define al archivo como institución "donde se reúnen, conservan, ordenan y difunden para los fines anteriormente mencionados dichos conjuntos orgánicos". En este caso, se refiere al lugar donde se ubica ese conjunto de documentos. Establece la ley que aquéllos cuyo titular sea el Estado, quedan sometidos al régimen de los bienes de interés cultural. No se puede considerar acertada esta disposición, ya que no hay ninguna exigencia para tal inmueble de reunir alguno de los valores protegidos por la Ley.

2.7.2 Bibliotecas

Las define como las instituciones "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 para su lectura en sala pública o mediante préstamo temporal, al servicio de la educación, la investigación, la cultura y la información". También en este caso se establece que los inmuebles donde se ubican, si son de titularidad estatal, se someterán al régimen de los bienes de interés cultural. El comentario que nos merece tal disposición es igual de negativo que para los archivos.

2.8 Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

Este ha resultado ser el punto más conflictivo de la ley, al considerar las Comunidades Autónomas "históricas" que se atribuían al Estado excesivas competencias. De hecho, los órganos autonómicos de Cataluña, País Vasco y Galicia interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad, que se han resuelto recientemente²². El Tribunal Constitucional ha desestimado los recursos, aunque hace importantes matizaciones en cuanto a la interpretación de algunos de sus preceptos.

Las Comunidades recurrentes, que habían asumido competencia exclusiva sobre esta materia en sus Estatutos, consideraban que todos aquellos preceptos de

21. GARCIA FERNANDEZ, J., Op. cit., p. 209

22. STC 17/1991, de 31 de enero, a los recursos de inconstitucionalidad núms. 830, 847, 850 y 858/1985

la ley que exceden de lo estrictamente necesario para asegurar la defensa del patrimonio histórico frente a la exportación y la expoliación son inconstitucionales²³.

El Tribunal Constitucional empieza afirmando en su sentencia la potestad general del Estado para disciplinar el régimen completo del Patrimonio Histórico español, al insertarlo en la competencia general (concurrente) sobre cultura que, según el artículo 149.2, corresponde al Estado.

A continuación, va pasando revista uno por uno a los preceptos impugnados, rechazando su inconstitucionalidad. No obstante, en varios casos hace una interpretación de su contenido que supone un cambio en la práctica seguida hasta ese momento.

De éstos, vale la pena mencionar el que constituye el punto de fricción más importante en esta materia entre Estado y Comunidades Autónomas: la declaración de bien de interés cultural. Esta declaración constituye una competencia ejecutiva, afirmando las Comunidades recurrentes que el Estado carece de competencias ejecutivas salvo lo estrictamente necesario para la defensa frente a la exportación y expoliación. El Tribunal va a hacer una interpretación del artículo 9 que da parcialmente la razón a las Comunidades recurrentes, declarando que con carácter general la competencia para la declaración de bien de interés cultural corresponde a las Comunidades Autónomas que lo tengan asumido en sus Estatutos, con la única excepción de los supuestos recogidos en el artículo 6.b). Esto es, sólo corresponderá

hacer tal declaración al Estado, mediante Real Decreto, cuando se trate de bienes "adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional"²⁴.

Otro punto de la sentencia que merece la pena reseñar es la interpretación que el Tribunal hace del artículo 49.5. Este atribuye al Estado la competencia para declarar integrantes del patrimonio documental documentos que no reúnen ninguna de las condiciones de titularidad o antigüedad exigidas por la ley. El Tribunal, haciendo referencia a su anterior sentencia en el caso de la Ley de Archivos andaluza, señala que el precepto recurrido no excluye que esa declaración pueda ser realizada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de su competencia.

Estas interpretaciones del Tribunal plantean diversos problemas de difícil solución. En primer lugar, la declaración de bien de interés cultural lleva aparejada la posibilidad de disfrutar de diversos beneficios fiscales con respecto a tributos estatales y locales. De esta forma, la decisión de una administración (la autonómica) está vinculando a impuestos gestionados por otras administraciones (estatal y local). Por otro lado, ¿no sería lógico pensar que, aunque no lo haya declarado así el Tribunal Constitucional, también corresponde a las Comunidades Autónomas la inclusión de un bien en el Inventario General o en su sección especial para los bienes del patrimonio documental y bibliográfico "más relevantes"?²⁵.

En definitiva, aunque el Tribunal Constitucional no ha declarado inconstitu-

23. ALEGRE AVILA, Juan Manuel, "Los bienes históricos y el Tribunal Constitucional" En: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1991, vol. 11, nº 32, p. 189

24. BARRERO ya sostenía con anterioridad esta misma interpretación (La ordenación..., op. cit, p. 269-270)

25. ALEGRE, J. M., Op. cit., p. 208

26. *Ibid.*, p. 221

cional ninguno de los preceptos de la ley, algunos de ellos han quedado distorsionados por las interpretaciones hechas en la sentencia, lo que puede producir cierta incoherencia e inseguridad en la regulación del Patrimonio Histórico español²⁶.

3. Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía

La Comunidad Autónoma andaluza tiene atribuida competencia exclusiva en esta materia, según su Estatuto de Autonomía y el Decreto de transferencias de 29 de febrero de 1984. Con anterioridad, ya había hecho uso de su potestad legislativa con la promulgación de las leyes de bibliotecas, archivos y museos de 1983 y 1984, respectivamente. La Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía, que pretende establecer el marco general de la normativa sobre bienes e instituciones culturales, introduce algunas reformas en la ley de archivos y en la de museos, pero no hace ninguna referencia a la ley de bibliotecas.

En términos generales, sigue los planteamientos básicos de la Ley de Patrimonio Histórico Español aunque, como señala en su preámbulo, "adaptándolos a las necesidades de la Comunidad Autónoma". Además, intenta corregir algunas de las deficiencias observadas en la ley estatal, consiguiéndolo en algunos casos.

Su articulado sigue un esquema similar al de la ley de 1985, comenzando por los principios generales (Título I); normas de protección, conservación y restauración (Títulos II y III); normas específicas para los patrimonios inmueble y mueble (Títulos IV y V); los patrimonios especiales: arqueológico, etnográfico y documental y bibliográfico (Títulos VI a VIII); instituciones del patrimonio histórico (Título IX); medidas de fomento (Título X); órganos de administración del patrimonio histórico (Título XI)

y, por último, a las infracciones administrativas y sus sanciones (Título XII). Para no repetir cuestiones vistas anteriormente, vamos a ir analizando y comentando sólo aquello que ofrezca alguna novedad con respecto a la ley estatal.

La ley empieza definiendo el Patrimonio Histórico Andaluz en términos muy parecidos a la ley de 1985. Sin embargo, los primeros aspectos novedosos no tardan en aparecer. Establece dos categorías propias de bienes protegidos, que se inscribirán en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, creado como instrumento de protección, consulta y difusión de dicho patrimonio.

Estas dos categorías son compatibles con las creadas por el legislador estatal (bienes de interés cultural e inventariados) y se diferencian entre ellas por la forma en que se inscriben en el Catálogo: genérica o específica. Los bienes inscritos de forma genérica serán objeto del régimen de protección general establecido por la ley, en tanto que los de inscripción específica se someterán a un régimen especial que se determinará de forma individualizada para cada uno de ellos. Esta aplicación "a la medida" del régimen de protección a los bienes de inscripción específica, considerados como los más importantes, es una interesante aportación de esta norma que puede mejorar la tutela de los bienes culturales. Consecuencia de ese distinto nivel de protección es que la resolución del procedimiento para las inscripciones genéricas corresponde al Director General de Bienes Culturales, en tanto que las específicas son competencia del Consejero de Cultura y Medio Ambiente.

Por lo que se refiere a su estatuto jurídico, se imponen a los propietarios y poseedores de los bienes una serie de deberes similares a los de la ley de 1985.

Esto es, un deber genérico de conservación, de permitir la inspección por el organismo competente, la investigación, etc. En caso de incumplimiento, la Administración autonómica podrá tomar medidas tales como la ejecución subsidiaria, el depósito forzoso del bien en un centro de carácter público, etc. En cuanto a su transmisión, si es de bienes inscritos en el Catálogo, estará sujeta al derecho de tanteo y retracto, con los mismos plazos que en la ley estatal.

Otro aspecto novedoso de este texto legal es que, salvo situaciones de emergencia, las actuaciones de conservación y restauración sobre bienes catalogados deberán ir precedidas de un proyecto suscrito por un técnico competente, que deberá ser aprobado por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente. Debiendo presentarle también al final de las obras un informe sobre la ejecución de las mismas. Por tanto, se impone un mayor control sobre el tratamiento de estos bienes que el establecido por la ley de 1985.

Al Título VIII, dedicado al patrimonio documental y bibliográfico, vamos a dedicarle un comentario más amplio. En primer lugar, hay que decir que sólo nos ofrece una regulación parcial de este patrimonio, ya que, en buena parte, se limita a completar y a reformar lo ya previsto en la ley de archivos andaluza. Así, comienza señalando que "el Patrimonio Documental y Bibliográfico andaluz se regirá por lo previsto en la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Archivos de Andalucía y en este título", además de por las normas generales que establece esta ley para los bienes muebles.

No define qué constituye el Patrimonio Documental andaluz, porque esta definición ya la hizo la ley de archivos. Por el contrario, sí define el Patrimonio Bibliográfico andaluz como "las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública autonómica o local y las obras de

las que no conste la existencia de al menos tres ejemplares en bibliotecas o servicios públicos, independientemente de su soporte, de su carácter unitario o seriado, de la presentación impresa, manuscrita, fotográfica, cinematográfica, fonográfica o magnética de las mismas y de la técnica utilizada para su creación o reproducción". Es una definición técnicamente mejor que la dada por la ley estatal, pero muy parecida a ésta.

La primera impresión tras leer este capítulo dedicado a definir el patrimonio documental y bibliográfico es de confusión. Es sorprendente que se establezca que el patrimonio bibliográfico -formado por bibliotecas, colecciones bibliográficas y obras individuales...- se regule por una ley de archivos. Especialmente, si tenemos en cuenta que la Ley 8/1983, de 3 de noviembre, de Bibliotecas de Andalucía, en su primera disposición adicional, disponía que todo lo relativo al patrimonio bibliográfico sería regulado por lo que dispusiera la futura "Ley del Patrimonio Cultural de Andalucía", mandato que ha sido obviado por esta ley al remitirse a la ley de archivos. La sorpresa no es menor cuando leemos el artículo 67, que modifica el artículo 20 de la ley de archivos, que declara que "se considera de utilidad pública la adquisición de los inmuebles necesarios para la instalación de archivos y bibliotecas de titularidad pública". Es decir, la ley de archivos no sólo se ocupa ya de la protección del patrimonio bibliográfico, sino también de cuestiones relacionadas con la instalación de bibliotecas de titularidad pública.

Su capítulo 2º establece su régimen de protección, recogiendo, al igual que la ley de 1985, la prohibición de que los documentos se eliminen en tanto subsista su valor probatorio de derechos y obligaciones.

El capítulo 3º de este título se dedica al acceso y difusión de estos dos patrimonios, fundamentalmente completando y modificando lo ya establecido en la ley de archivos para el patrimonio documental. Sin embargo, no corrige el error que tenía esta ley en su artículo 27, que exigía un plazo de treinta años para poder consultar los documentos, exigencia que va en contra del artículo 105.b) de la Constitución y de la propia ley estatal que no establecen plazo alguno.

El Título IX, dedicado a las Instituciones del Patrimonio Histórico también se diferencia de la ley estatal, ya que sólo regula los archivos y los museos, olvidándose nuevamente de las bibliotecas. En su capítulo 1º, dedicado a los archivos, establece que los inmuebles destinados a albergar archivos de titularidad pública se inscribirán de manera específica en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Es una medida similar a la establecida por la ley de 1985, que consideraba como bienes de interés cultural a los inmuebles ocupados por archivos y bibliotecas de titularidad pública. Este punto fue objeto de una de las pocas enmiendas presentadas durante su tramitación a los títulos VIII y IX²⁷. Esta pretendía que esa protección también alcanzara a los inmuebles de archivos que sin ser de titularidad pública se consideraran de interés, pero no fue aceptada²⁸.

La ausencia de las bibliotecas de este título tampoco parece muy acertada. El Plan General de Bienes Culturales de la Junta de Andalucía, considerado como la base de esta ley, define a las instituciones del patrimonio histórico como "aquellos organismos que desempeñan las tareas de

interés público relacionadas con el patrimonio histórico y que van dirigidas hacia la enseñanza, la difusión, la investigación y la tutela en sus diferentes formas de los bienes culturales de Andalucía"²⁹. Es indudable que las bibliotecas encajan perfectamente en esta definición, y no podemos considerar como justificación el que ya haya una ley de bibliotecas que, en cualquier caso, podía haber sido modificada o completada por la ley de patrimonio histórico, como se ha hecho con las de archivos y museos.

En resumen, estos dos títulos dedicados al Patrimonio Documental y Bibliográfico y a las Instituciones del Patrimonio Histórico nos parecen confusos y deficientes desde el punto de vista técnico, sin que acertemos a ver la razón de la ausencia de las bibliotecas y de que el patrimonio bibliográfico sea regulado por la ley de archivos. Nos parece que hubiera sido más adecuado modificar la ley de bibliotecas en lo que hubiese sido necesario, en lugar de la complicada solución por la que ha optado esta ley.

Los restantes títulos de la ley no ofrecen novedades reseñables salvo el dedicado a las medidas de fomento. Recoge el denominado 1 por 100 cultural, aunque con el límite de cien millones, que ya hemos calificado como excesivo. Sí mejora lo dispuesto en la ley de 1985 en lo que respecta a su aplicación, que será sometida a un control más estricto por parte de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente. Sin embargo, la mayor diferencia está en la utilización de la subvención como principal medida de fomento. Debido a la poca importancia que tiene la fiscalidad autonómica, la subvención aparece como

27. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, nº 49, de 12 de marzo de 1991, p. 2.072. Enmienda nº 104 (Grupo Popular)

28. Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía, nº 36, de 11 de junio de 1991, p. 1.853-1.854

29. *Plan General de Bienes Culturales*, Sevilla, Consejería de Cultura, 1989, p. 129

la mejor forma de ayudar a los titulares de bienes históricos en su labor de protección y conservación.

Por último, hay que mencionar su disposición transitoria que ordena, en el plazo de tres años, la inclusión en el Catálogo General del Patrimonio Histórico

Andaluz de todos los bienes declarados, o en trámite de declaración, de interés cultural por la ley de 1985, en el momento de entrada en vigor de la ley. No dice, sin embargo, en qué forma deberán ser inscritos, genérica o específica.