

EL PATRIMONIO HISTORICO ESPAÑOL: ASPECTOS DE SU REGIMEN JURIDICO (*)

POR

MARTÍN BASSOLS COMA

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. *Introducción:* 1. Bases constitucionales y estatutarias. 2. Características generales de la Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio histórico español.—II. *Régimen de los bienes inmuebles y sus categorías como bienes de interés cultural:* 1. La calificación de los bienes de interés cultural. 2. Las categorías de bienes inmuebles de interés cultural y su conexión con la legislación urbanística y ambiental. 3. Medidas cautelares para la protección de los bienes inmuebles no declarados bienes culturales.—III. *Régimen jurídico de los bienes muebles:* 1. Consideración objetiva: bienes de interés cultural e inventariados. Régimen de deberes y limitaciones. 2. Consideración subjetiva: bienes de instituciones eclesiásticas, bienes de las Administraciones públicas, bienes de los particulares y obligaciones de los comerciantes de objetos artísticos. 3. Régimen de transmisión, importación y exportación de los bienes muebles. El problema de la compatibilidad de la tasa de exportación con el ordenamiento comunitario europeo. 4. Régimen jurídico de los museos de titularidad estatal y del sistema español de museos.—IV. *Normas específicas:* 1. Patrimonio documental y bibliográfico. 2. Patrimonio etnográfico. 3. Patrimonio arqueológico; régimen jurídico de las excavaciones arqueológicas y de los hallazgos casuales. 4. Patrimonio nacional: aplicación de las normas sobre el patrimonio histórico.—V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

1. *Bases constitucionales y estatutarias*

Siguiendo la tradición inaugurada por la Constitución de 1931 —en cuyo art. 45 se contiene una norma específica sobre el Tesoro artístico de la nación—, el vigente texto constitucional de 1978 proclama en su artículo 46, en el marco de los llamados Principios rectores de la política social y económica, 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

(*) El presente estudio ha sido elaborado con destino a la *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, en donde será publicado bajo la voz «Patrimonio Histórico-Artístico». Su contenido y estructura se adapta a características de la *Enciclopedia*. El autor agradece a la Editorial la autorización para su publicación anticipada en esta REVISTA.

y su titularidad. La Ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio». Esta directriz constitucional, que como tal principio «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (art. 53.3), debe enmarcarse para su comprensión en el conjunto de principios que informan lo que la doctrina viene calificando como Constitución cultural o Estado de cultura, que en nuestro texto constitucional presenta importantes perfiles: las declaraciones del preámbulo («proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones»; «promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida»); la misión de los poderes públicos de promover la participación de todos los ciudadanos en la vida «cultural» (art. 9.2); «los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso de la cultura, a la que todos tienen derecho» (art. 44.1); y, en fin, las referencias al medio ambiente y la calidad de vida (art. 45) que también tienen sus dimensiones y conexiones con la cultura.

Al reconocerse y garantizarse en el seno de la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre ellas» (art. 2), la Constitución no podía dejar de reconocer competencias en esta materia a las Comunidades autónomas; así, el artículo 148.16 les atribuye sobre «el patrimonio monumental de interés de la Comunidad autónoma»; mientras que al Estado le asigna como competencia exclusiva 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» (art. 149.1.28). Este sistema de distribución de competencias territoriales deberá interpretarse en atención a un principio positivamente enunciado como integrante de lo que hemos venido denominando Constitución cultural: «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades autónomas, de acuerdo con ellas» (art. 149.2).

La asunción de competencias en materia de patrimonio histórico-artístico por parte de instancias regionales había tenido ya importantes antecedentes en el régimen republicano y en particular a cargo de la Generalidad de Cataluña, primero mediante el Decreto de 30

de noviembre de 1933, de traspaso de competencias, y, en un segundo estadio, con la promulgación de la Ley catalana de 3 de julio de 1934, sobre Protección del patrimonio histórico, artístico y científico. El desarrollo estatutario, que se inicia a partir de 1979, reconoce y desarrolla los preceptos constitucionales sobre competencias en favor de todas las Comunidades autónomas en materia de Patrimonio histórico-artístico (vid., sobre las modalidades y cláusulas competenciales, BASSOLS COMA).

2. *Características generales de la Ley 13/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español*

La legislación preconstitucional —integrada fundamentalmente por la Ley de 13 de mayo de 1933 y la Ley de 22 de diciembre de 1985, así como una multitud de disposiciones anteriores y posteriores a estas fechas— constituía un cuerpo orgánico meritorio, pero absolutamente agotado en su filosofía informadora para asumir las nuevas tendencias de la vida cultural contemporánea: la renovación de las ideas sobre la misión de la tutela del patrimonio artístico, propiciada por Organismos internacionales (como la UNESCO, el Consejo de Europa y otras Asociaciones y Convenciones internacionales) y por organizaciones nacionales, como la Comisión Franceschini de 1964 en Italia, cuyas formulaciones en favor de una nueva política legislativa en la materia han alumbrado toda una nueva doctrina centrada sobre los Bienes culturales y ambientales que ha adquirido carta de naturaleza en el lenguaje administrativo (creación en 1975 del Ministerio italiano sobre los Bienes culturales y ambientales) y ha generado toda una formulación dogmático-jurídica (GIANNINI, ALIBRANDI, FERRI, etc.) que goza de amplia aceptación (GARCÍA DE ENTERRÍA). En cualquier caso, la promulgación de la Constitución emplazaba al legislador español a afrontar un nuevo cuerpo legal que tuviera en cuenta todos estos cambios y contribuyera a desarrollar las nuevas implicaciones derivadas de los presupuestos constitucionales. El 14 de septiembre de 1981, el «Boletín Oficial del Congreso de los Diputados» publicaba un Proyecto de Ley por el que se regula la Defensa del patrimonio histórico-artístico, proyecto que tras diversas vicisitudes no mereció finalmente la aprobación de la Cámara.

El día 3 de abril de 1984 se publicaba en el Congreso de los diputados el Proyecto de Ley del patrimonio histórico español que, tras

un amplio período de discusión y tramitación parlamentaria, se convertiría en la Ley 13/1985, de 25 de junio; con un preámbulo y 79 artículos que han sido desarrollados reglamentariamente de forma parcial por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero. En el preámbulo de la Ley se contienen una serie de enunciados que revelan la filosofía de la política legislativa que la informan: «el patrimonio histórico español es una riqueza colectiva que contiene la expresión más digna de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos. Porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales, debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando» y «todas las medidas de fomento y de protección que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos».

Desde el punto de vista de la técnica jurídica, se trata de una Ley compleja por su detallismo y afán exhaustivo —no obstante suscitar importantes conflictos interpretativos que difícilmente pueden ser colmados sin un desarrollo reglamentario completo— y por la serie de innovaciones conceptuales que incorpora. El primero y capital es el concepto mismo de patrimonio histórico español, concebido en su artículo 1 como el integrado por «los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, 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». Por supuesto que el concepto de patrimonio es emblemático y no es usado *more privatorum* —ya que el artículo 46 de la Constitución lo refiere a «cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad», y en el texto de la Ley no se encuentran otras remisiones a fenómenos de pertenencias que la declaración de demanialidad de los bienes arqueológicos descubiertos (art. 44)—, pero es evidente que, al margen de las técnicas específicas de protección (bienes de interés cultural y

bienes inventariados), el encuadramiento jurídico de los bienes enumerados a su disciplina resulta altamente indeterminado e impreciso, lo que obliga a la Ley a habilitar a la Administración con frecuentes medidas de uso cautelar y excepcional para salvar sus valores, que constituyen en última instancia el auténtico contenido material de dicho patrimonio. Por todo ello, nuestra exposición pretenderá simplemente proyectar una visión general de su contenido, destacando sus extremos más relevantes, ya que un análisis más detenido exigiría tratamientos monográficos que no pueden afrontarse por razones de espacio en la presente ocasión.

La Ley, además, articula el régimen de competencias de las Comunidades autónomas, atribuyéndoles simplemente el papel de organismos competentes para su ejecución, si bien el Reglamento parcial de la Ley ha ampliado considerablemente su participación en los distintos procedimientos operativos y reforzando la posición del Consejo del Patrimonio histórico como órgano de encuentro e información. Las Comunidades autónomas —históricas de Cataluña (a través del parlamento y simultáneamente por el Consejo ejecutivo de la Generalidad), Galicia y el País Vasco han presentado recurso de inconstitucionalidad contra cerca de un tercio de los artículos de la Ley. El Tribunal constitucional todavía en el momento de redactar este trabajo no ha pronunciado sentencia. Todo ello justifica que en la presente ocasión no se aborde la problemática competencial.

II. RÉGIMEN DE LOS BIENES INMUEBLES Y SUS CATEGORÍAS COMO BIENES DE INTERÉS CULTURAL

1. *La calificación de los bienes de interés cultural*

Aun cuando la calificación de bienes de interés cultural puede referirse tanto a bienes muebles como inmuebles, siempre que revisitan la condición de «más relevantes» dentro de los integrantes del patrimonio histórico (art. 3.1), es en el marco de los inmuebles y sus distintas categorías donde dicha calificación alcanza su mayor significación e intensidad operativa, a efectos de su singular protección y tutela. A mayor abundamiento y a reserva de lo dispuesto en el artículo 25, las modalidades que esta calificación comprende, respecto a los inmuebles, están estrictamente tipificadas en el artícu-

lo 14.2: Monumentos, jardines, conjuntos y sitios históricos y zona arqueológica.

La declaración de interés cultural requiere la previa incoación y tramitación de un expediente que culmina con resolución expresa del Consejo de ministros por Real Decreto. El Real Decreto 111/1986, que reglamenta parcialmente la Ley del patrimonio histórico, ha establecido su procedimiento, que en síntesis es el siguiente: a las Comunidades autónomas compete la incoación de los expedientes, de oficio o a instancia de cualquier persona (el art. 10 de la Ley confiere esta legislación con carácter general), salvo los supuestos que se trate de bienes adscritos a servicios públicos, gestionados por la Administración o que formen parte del patrimonio nacional que corresponderá al Ministerio de Cultura. Asimismo, corresponderá a dicho Ministerio en el caso que hubiera requerido a la Comunidad autónoma y hubiese desatendido dicho requerimiento en el plazo de un mes (art. 11.2 del Reglamento). El expediente —informado por las instituciones consultivas previstas en el artículo 3.2 de la Ley, y sometido a información pública, y con audiencia al ayuntamiento interesado— deberá resolverse en el plazo máximo de veinte meses. Transcurrido dicho plazo, si se ha denunciado la mora, y siempre que no hubiera recaído resolución expresa en los cuatro meses siguientes a la denuncia, se considerará caducado el expediente, en cuyo caso no podrá volverse a iniciar en los tres años siguientes, salvo a solicitud de su titular. Dichos bienes serán inscritos en un Registro general y se les expedirá un título oficial en el que se reflejarán todos los actos jurídicos y artísticos que sobre ellos se realicen.

Los titulares de estos bienes están obligados a:

- permitir y facilitar su inspección por parte de los órganos competentes;
- su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos;
- su visita pública en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señaladas, si bien el cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensada total o parcialmente por la Administración cuando medie causa justificada (art. 13.2);
- deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios. Su utilización quedará subordinada a que no se

pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación, debiendo su cambio de uso ser autorizado por los Organismos competentes. Cuando se desatiendan estas obligaciones podrá la Administración, además del ejercicio de la potestad sancionadora, ordenar su conservación o mantenimiento por ejecución subsidiaria, previo requerimiento (art. 36.3). Asimismo, el incumplimiento de estas obligaciones será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes (arts. 36 y 37). Podrán expropiarse por causa de interés social «los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural o den lugar a riesgos para los mismos (art. 37.3). Este último motivo de expropiación podrá ser también utilizado por los ayuntamientos, dando cuenta a la Administración de este propósito, que tendrá prioridad en el ejercicio de esta potestad.

2. *Las categorías de bienes inmuebles de interés cultural y su conexión con la legislación urbanística y ambiental*

La legislación del patrimonio histórico-artístico de 1933 no se limitaba a la protección estricta de los inmuebles que constituían monumentos, sino que se extendía a los conjuntos urbanos y a los parajes pintorescos (art. 3). Con ello se planteaba una incipiente —por la mentalidad de la época— conexión con los problemas de orden urbanístico y de protección de la naturaleza o legislación ambiental. La evolución posterior del Ordenamiento jurídico sancionaría una progresiva evolución de la normativa urbanística (Ley del suelo de 1956 y 1975) y de la legislación ambiental (legislación específica de montes y Ley de 2 de mayo de 1975 sobre espacios naturales protegidos). Con ello se acentuaría una desconexión y descoordinación de estas normativas con la legislación del patrimonio artístico, que han constituido uno de los fenómenos que han contribuido con más intensidad a la pérdida de identidad de la dinámica de la protección histórico-artística y que han generado durante las décadas de los años sesenta y setenta perjuicios notables en todos estos órdenes (el fenómeno ha sido ampliamente estudiado por los principales autores que se han ocupado de estos temas: MARTÍN MATEO, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y LÓPEZ RAMÓN).

La nueva Ley del patrimonio histórico de 1985 ha llevado en este

orden de consideraciones dos operaciones que, al menos en el orden conceptual, son de singular importancia. Por una parte, ha sistematizado y actualizado, conforme a los criterios del Derecho comparado y las indicaciones de los Organismos internacionales —cuya actuación sigue siendo de gran trascendencia—, las categorías clásicas de monumentos (art. 15.1) y conjuntos históricos (art. 15.3) y, al propio tiempo, reconduciendo los bienes de carácter ambiental a sus estrictas dimensiones de valoración histórica (los jardines y sitios históricos y zonas arqueológicas), remitiendo el resto a la legislación de protección a la naturaleza (con la salvedad transitoria de los parajes pintorescos, según la disposición transitoria 8) y de la legislación del suelo (para bellezas y panorámicas naturales). Por otra parte, ha integrado plenamente la protección de los monumentos y conjuntos históricos en la disciplina urbanística y en el planeamiento urbano, de acuerdo con la legislación del suelo de 1975 y sus disposiciones reglamentarias con las modificaciones o modulaciones imprescindibles.

Los artículos 16 a 24 comprenden una serie de medidas singulares que su estudio completo y verificación de su acierto exigirían por su densidad un estudio monográfico, ya que afectan a: suspensión de licencias (art. 16), encuadramiento en las áreas territoriales (art. 17) y entorno monumental (art. 18); reforma, conservación y cambio de uso (art. 19); planeamiento especial de los conjuntos, sitios y zona arqueológica (art. 20); catalogación de los bienes en los catálogos urbanísticos (art. 21); régimen de licencias ilegales (artículo 23), y ruinas y demoliciones (art. 24).

3. *Medidas cautelares para la protección de los bienes inmuebles no declarados bienes culturales*

La exigencia de que todos los bienes inmuebles protegidos tengan necesariamente la condición de bienes de interés cultural —tema que fue ampliamente criticado en la discusión parlamentaria de la Ley por los partidarios de la ampliación de las competencias de las Comunidades autónomas (vid. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDAS GARCÍA, pág. 166)— limita, efectivamente, el ámbito de protección de otros bienes inmuebles que potencialmente pudieran tener valores dignos de protección. Para salvar este escollo, en el curso de la discusión parlamentaria se introdujo un nuevo artículo (el 25) del siguiente

tenor: «el organismo competente podrá ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso de los inmuebles integrantes del patrimonio histórico español no declarados de interés cultural. Dicha suspensión podrá durar un máximo de seis meses, dentro de los cuales la Administración competente en materia urbanística deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un Plan especial o de otra medida de protección de las previstas en la legislación urbanística». Asimismo, el artículo 37.2 permite también para los bienes que reuniendo las características del artículo 1 de la Ley del patrimonio histórico y no hubieran sido declarados bienes de interés cultural, que la Administración suspenda por un período de treinta días hábiles su derribo o cambio de uso; transcurrido este plazo la Administración resolverá en favor de la continuación de la obra, o de la iniciación del expediente de declaración de bien de interés cultural.

III. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES MUEBLES

Los artículos 26 a 34 regulan el régimen jurídico de los bienes muebles que forman parte del patrimonio histórico. La normativa contenida en los mismos es singularmente innovadora en este sector de las calificadas como obras de arte y comercio del arte, ya que pretende corregir los abundantísimos defectos e imprecisiones de la Ley de 1933 —que, según ALVAREZ ALVAREZ (vid. *La transmisión de las obras de arte*, pág. 115), «no era especialmente afortunada en cuanto a la regulación de la transmisión de obras de arte. Ya hemos visto que, si bien sus principios orientadores se pueden calificar de acertados, sus deficiencias técnicas y su falta de detalle en la regulación hacían poco eficaz su normativa»— e introducir una regulación adaptada a las circunstancias actuales a través de una combinación de medidas imperativas y de fomento. A continuación ofrecemos, a modo de resumen, un esquema de la nueva regulación.

1. *Consideración objetiva: bienes de interés cultural e inventariados. Régimen de deberes y limitaciones*

A) Los bienes muebles que reúnan las condiciones inherentes a los valores del patrimonio histórico, definido en el artículo 1, y que

tengan la condición de «más relevantes», podrán ser declarados de interés cultural (art. 27). El régimen jurídico de estos bienes es el general para esta categoría de interés cultural (art. 13.2), si bien hay que advertir que el artículo 9.4 de la Ley especifica que «no podrá ser declarado bien de interés cultural la obra de un autor vivo, salvo si existe autorización expresa de su propietario o media su adquisición por la Administración» (art. 9.4).

Sobre los bienes muebles declarados de interés cultural pesa, además, la limitación de su inexportabilidad, salvo en los casos de salida temporal con fines culturales y la permuta con otros Estados (art. 34).

B) La categoría fundamental de los bienes muebles es la determinante de su inclusión en el inventario general. Para ello, objetivamente deben reunir las siguientes condiciones: 1.^a, no haber sido declarados bienes de interés cultural, y 2.^a, «tener singular relevancia» (arts. 1.3 y 26.1). El Reglamento parcial de la Ley (Real Decreto 111/1986) define el inventario general de la siguiente forma: «Comprenderá los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico español, no declarados de interés cultural, que tengan singular relevancia por su notable valor histórico, arqueológico, artístico, científico, técnico o cultural.» La formación y actualización del inventario compete a la Dirección general de Bellas Artes y a los Archivos del Ministerio de Cultura. A los bienes incluidos en el inventario se les asignará un Código de identificación, con una anotación en la que se recogerán los datos prescritos en el anexo al Real Decreto 111/1986 y la fecha de inclusión en el inventario, las transmisiones por actos *inter vivos* o *mortis causa* y sus traslados, así como los anticipos reintegrables acordados para fomentar su conservación, otorgados por la Administración en base al artículo 36.3 de la Ley. La consulta pública de los datos relativos a su situación jurídica, localización y valoración económica no podrá facilitarse sin el consentimiento expreso de su titular; sin embargo, para fines de investigación, debidamente justificados, la Administración podrá facilitar las medidas oportunas sobre su localización y acceso al mismo «sin desvelar en ningún caso los datos», relativos a su situación jurídica y valoración económica (art. 25 del Real Decreto 111/1986).

La disponibilidad de un inventario de las obras de arte constituye una pieza esencial y clave para la salvaguardia eficaz del patrimonio histórico. Sin embargo, nuestra Administración cultural, como

ha estudiado GONZÁLEZ-UBEDA RICO, a lo largo prácticamente de tres cuartos del actual siglo (desde el Real Decreto 1 de junio de 1900), no ha conseguido culminar con éxito la labor inventarial, si bien a partir de 1978 se han conseguido avances y realizaciones importantes. Lógicamente, la ausencia de este inventario ha influido muy negativamente en la conservación de nuestro patrimonio, y de ahí el énfasis que la nueva Ley 13/1985 y su Reglamento parcial han puesto en las medidas administrativas de colaboración entre el Estado y las Comunidades autónomas, así como en las obligaciones a cargo de los titulares de dichos bienes para la definitiva formación de inventario.

En relación con este último extremo, la Ley ha adoptado los siguientes dispositivos: 1) habilitación a la Administración para recaer de los titulares de derechos sobre los bienes muebles del patrimonio para el examen de los mismos, así como las informaciones pertinentes para su inclusión, si procede, en dicho inventario (artículo 26.2); 2) legitimación de los propietarios y demás titulares de derechos reales sobre dichos bienes de «notable» valor histórico, artístico, arqueológico, científico, técnico o cultural, para presentar solicitud de inclusión de dichos bienes en el inventario, debiendo recaer resolución en el plazo de cuatro meses (art. 26.3), presumiéndose que transcurrido este plazo sin resolución expresa que «el bien ha sido incluido en el inventario» (art. 30.3 del Real Decreto 111/1986), y 3) otorgamiento de amnistía fiscal y exención de responsabilidades a los titulares de dichos bienes que en el plazo de un año, a partir de la promulgación de la Ley, los pongan en conocimiento de la Administración, a efectos de su posible inclusión en el inventario (disposición transitoria tercera de la Ley 13/1985).

El régimen de limitaciones a que quedan específicamente sometidos estos bienes incluidos en el inventario es el siguiente:

— Su utilización quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación; cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por la Administración competente (art. 36.2). Deberán, con carácter general, ser conservados, custodiados y mantenidos por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por sus poseedores (art. 36.1); el incumplimiento de este deber, además de la imposición de sanciones, habilitará a la Administración para la ejecución subsidiaria de las obras de conservación y ordenar, en casos excepcionales, su depósito en centros de carácter público en tanto no desaparezcan las causas que

lo motivaron (art. 36.3). A efectos del cumplimiento de estas funciones, la Administración competente «podrá en todo momento inspeccionar su conservación» [art. 26.6.a)]. Para facilitar el cumplimiento de la conservación extraordinaria, la Administración podrá otorgar anticipos reintegrables (art. 66.3).

— Sus propietarios, y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre los mismos, están obligados a permitir su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada, y a prestarlos, con las debidas garantías, a Exposiciones temporales que se organicen por la Administración del Estado y las Comunidades autónomas. El período obligatorio de los préstamos no será «superior a un mes por año» [art. 26.6.b)].

— La transmisión por actos *inter vivos* o *mortis causa*, así como cualquier otra modificación en la situación de los bienes, se comunicará a la Administración competente y se anotará en el inventario general [art. 26.6.c)].

2. *Consideración subjetiva; bienes de instituciones eclesíásticas, bienes de las Administraciones públicas, bienes de los particulares y obligaciones de los comerciantes de objetos artísticos*

Desde el punto de vista de los sujetos, públicos o privados, surgen limitaciones específicas en orden a su disponibilidad y régimen jurídico:

A) En relación con las Administraciones públicas, expresión que por su generalidad habrá que interpretar que comprende a todas las esferas de la Administración pública y del llamado Sector público. El artículo 28.2 declara que los bienes muebles que formen parte del patrimonio histórico (sin distinción de su carácter de interés cultural o inventariados, por lo que habrá que entender que la norma se refiere a la totalidad de los que reúnen las características del art. 1.1 de la Ley 11/1985) «no podrán ser enajenados por las Administraciones públicas, salvo las transmisiones que entre sí mismos éstas efectúen y lo dispuesto en los artículos 29 (cesión a particulares de bienes recuperados por exportación ilegal, cuando el anterior titular acredite la pérdida o sustracción previa del bien ilegalmente exportado) y 34 (permuta de bienes con otros Estados)». Asimismo, los bie-

nes muebles en poder de las Administraciones públicas se declaran imprescriptibles y no les será de aplicación en ningún caso el artículo 1955 del Código civil» (art. 28.3). Con estas declaraciones de inalienabilidad e imprescriptibilidad, su régimen jurídico se aproxima a la demanialidad (carácter que la doctrina anterior a la actual Ley —entre otros, ALVAREZ GENDÍN y ROCA ROCA— les había ya atribuido), aun cuando, como hemos destacado, la Ley 11/1985 ha huido de todo tipo de declaraciones de esta naturaleza, salvo en el supuesto del patrimonio arqueológico (art. 44.1).

En relación con esta prohibición de enajenación de los bienes muebles del patrimonio histórico, en relación con las Entidades locales, no ha sido recogida expresamente en el artículo 117 del reciente Reglamento de bienes de las Entidades locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, pues de su texto se sigue presumiendo la posibilidad de enajenación: «Cuando se trate de enajenaciones o gravámenes que se refieran a... objetos de índole artística o histórica será necesario el informe previo del órgano estatal o autonómico competente, de acuerdo con la legislación sobre patrimonio histórico y artístico.» Lógicamente, habrá que entender que dicho texto no tiene virtualidad al margen de las enajenaciones entre Administraciones públicas, según se desprende del artículo 28.2 de la Ley 13/1985.

B) El párrafo 1 del artículo 28 proclama que «los bienes muebles declarados de interés cultural y los incluidos en el inventario general que estén en posesión de Instituciones eclesiásticas, en cualquiera de sus establecimientos o dependencias, no podrán transmitirse por título oneroso o gratuito ni cederse a particulares ni a entidades mercantiles. Dichos bienes sólo podrán ser enajenados o cedidos al Estado, a entidades de Derecho público o a otras instituciones eclesiásticas». Este precepto, en cuanto afectaba fundamentalmente a la Iglesia católica, fue objeto de viva discusión en el debate parlamentario (detalladamente estudiado por P. GARCÍA-ESCUDERO y B. PENDAS GARCÍA) y tiene su antecedente en el artículo 41 de la Ley de 1933. En todo caso, su interpretación y aplicación deberá tener lugar en el marco, por lo que se refiere a la Iglesia católica, de lo dispuesto en el artículo XI del acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales de 3 de enero de 1979. Al mismo tiempo, el párrafo 3 del artículo 28, en cuanto proclama la imprescriptibilidad de todos los bienes muebles a que se

refiere el precepto, será de aplicación a los bienes de las Instituciones eclesiásticas.

De la comparación entre el actual artículo 28.1 y el artículo 41 de la Ley de 1933 se desprende que el texto republicano era más restrictivo, ya que afectaba a toda clase de bienes, mientras que el actual se refiere explícitamente a los declarados de interés cultural y a los inventariados. Sin embargo, la disposición transitoria quinta de la Ley 13/1985 prescribe que «en los diez años siguientes a la entrada en vigor de esta Ley, lo dispuesto en el artículo 28.1 de la misma se entenderá referido a los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico español en posesión de las Instituciones eclesiásticas». En opinión de P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDAS GARCÍA, «el único sentido lógico de esta norma, que no figuraba en el proyecto del Gobierno, consiste en considerar el plazo de diez años, referido a la realización del inventario, de modo que, transitoriamente, las prohibiciones de enajenar afectan a todos los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico de las Instituciones eclesiásticas, en tanto se emplea el mecanismo pertinente para su declaración como bienes de interés cultural o como bienes inventariados de singular relevancia» (pág. 140). El artículo 44 del Real Decreto 111/1986 ha declarado nulas las enajenaciones en contravención al artículo 28 y a esta Disposición transitoria.

C) El carácter expansivo que, como hemos subrayado, presenta en la nueva Ley el concepto de patrimonio histórico, determina que nazcan obligaciones específicas no sólo para los propietarios o poseedores de bienes muebles, declarados de interés cultural, inventariados (relevantes) y de notable valor histórico-artístico, sino también para aquellos que «reúnan el valor y características que se declaren reglamentariamente», puesto que «quedan obligados a comunicar a la Administración competente la existencia de estos objetos antes de proceder a su venta o transmisión a terceros» (art. 26.4). El Real Decreto 111/1986 de reglamentación parcial de la Ley ha desarrollado este precepto, indicando que esta obligación es a los solos efectos de facilitar la elaboración del inventario general (art. 26.1), si bien en el apartado 2 de este artículo 26 ha impuesto una obligación complementaria de comunicar por escrito al órgano competente de la Comunidad autónoma, en cuyo ámbito radique el bien, «la existencia de éste antes de proceder a su transmisión a terceros, haciendo constar, en su caso, el precio convenido». Los bienes afectados por esta

obligación son los que tengan incoado expediente para su inclusión en tanto no se resuelva, los expresamente determinados por Real Decreto y aquellos cuyo valor económico sea igual o superior a las siguientes cantidades: 7 millones (obras pictóricas y escultóricas de menos de cien años de antigüedad); 5 millones (obras pictóricas con más de cien años de antigüedad); 4 millones (obras escultóricas, relieves o bajo relieves con más de cien años de antigüedad); 3 millones (tapices, alfombras o tejidos históricos, grabados, colecciones de documentos en cualquier soporte, libros impresos e instrumentos musicales históricos); 2 millones (cuando se trate de mobiliario); 1 millón (objetos de cerámica, porcelanas o cristal antiguo, documentos unitarios en cualquier soporte y libros manuscritos); 500.000 pesetas (objetos arqueológicos), y 100.000 pesetas (objetos etnográficos). El incumplimiento de esta obligación puede comportar la imposición de una multa de hasta diez millones de pesetas. A este tipo de objetos también les alcanza la amnistía fiscal de la disposición transitoria tercera, siempre que los declaren en el plazo de un año a partir de la promulgación de la Ley.

D) A las personas o entidades que ejerzan habitualmente el comercio de bienes muebles, integrantes del patrimonio histórico español, les afecta análogamente el deber de comunicar la existencia de los bienes cuya cuantía hemos referido en el apartado anterior. Al propio tiempo, deberán formalizar ante el órgano de la Comunidad autónoma un libro registro de transacciones que efectúen sobre este tipo de bienes, debiendo anotar en dicho libro, según el artículo 27.2 del Reglamento, «los datos de los intervinientes en la transmisión del objeto y se describirá éste de forma sumaria con especificación de su precio». Los órganos de las Administraciones públicas y el Ministerio de Cultura tendrán acceso a dichos libros del Registro a los efectos de conocimiento y evaluación del patrimonio histórico español.

Con carácter general, el artículo 28 de la Ley exige a los comerciantes-subastadores el deber de notificar con suficiente antelación a las subastas públicas en que se pretenda enajenar cualquier bien integrante del patrimonio histórico. Todo ello a los efectos de ejercitar el Estado los derechos de tanteo y retracto.

3. *Régimen de transmisión, importación y exportación de los bienes muebles. El problema de la compatibilidad de la tasa de exportación con el ordenamiento comunitario europeo*

El control del comercio interior y exterior de los bienes muebles del patrimonio histórico constituye uno de los elementos claves para la conservación y acrecentamiento de dicho patrimonio. De ahí que la nueva Ley haya establecido una disciplina exigente en este orden que eliminará las lagunas e incertidumbres de la legislación anterior (vid., a este respecto, ALVAREZ ALVAREZ) y que alcanza prácticamente a todo el ciclo de su circulación jurídica.

A) En relación a las enajenaciones interiores, el artículo 38 de la Ley 13/1985 otorga al Estado y a las distintas Administraciones un derecho de prelación (tanteo y retracto). Para el ejercicio de este derecho la Ley utiliza dos técnicas: 1.^a, el sometimiento previo a la notificación administrativa de las enajenaciones de los bienes declarados de interés cultural o tenga incoado expediente para su declaración (art. 40 del Real Decreto 111/1986) y de los bienes incluidos en el inventario general, declarando el precio y las condiciones en que se proponga realizar la enajenación; 2.^a, imponiendo a los subastadores la obligación de notificar a la Comunidad autónoma correspondiente y al Ministerio de Cultura, con un plazo de antelación no superior a seis semanas ni inferior a cuatro (art. 40.2 del Real Decreto 111/1986), las subastas públicas en las que se pretenda enajenar «cualquier bien integrante del patrimonio histórico español, mediante la remisión de los datos que figuran en los correspondientes catálogos». Esta obligación de los subastadores afecta, por lo tanto, a toda clase de bienes que reúnan las condiciones del artículo 1.1 de la Ley.

El derecho de tanteo deberá ejercitarse en el plazo de dos meses desde la notificación, pudiendo ser ejercitado tanto por las Comunidades autónomas como por el Estado, si bien este último tiene un derecho preferente «siempre que se trate de adquirir bienes muebles para un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal» (art. 39.4 de la Ley). El derecho de tanteo ejercitado por el Estado lo es «para sí, para una entidad benéfica o para cualquier entidad de Derecho público, 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». Según el artículo 41 del Reglamento, el ejercicio de este derecho por el Estado requiere del informe previo de la Junta de calificación, valoración y exportación de los bienes del patrimonio. En los casos de subastas públicas no será preceptivo el informe de la Junta de calificación y se materializará «mediante la comparecencia de un representante del Ministerio de Cultura en la subasta, el cual, en el momento de la subasta en que se determine el precio del remate del bien subastado, manifestará su propósito de hacer uso de tal derecho quedando en suspenso la adjudicación del bien. En un plazo de siete días hábiles, a partir de la celebración de la subasta, se comunicará al subastador el ejercicio del derecho de tanteo» (art. 41.2 del Reglamento). Cuando el propósito de enajenación no se hubiera notificado correctamente, la Administración del Estado podrá ejercitar el derecho de retracto en los mismos términos que el de tanteo en el plazo de seis meses.

El artículo 44 del Reglamento declara nulas las enajenaciones de bienes muebles llevadas a cabo en contravención al artículo 28 (bienes de las Administraciones públicas y de Instituciones eclesiásticas) y en la disposición transitoria quinta de la Ley (bienes de las Entidades eclesiásticas), correspondiendo al Ministerio fiscal ejercitar, en defensa de la legalidad y del interés público y social, las acciones de nulidad en los procesos civiles.

B) La exportación de bienes del patrimonio histórico, especialmente en el caso de los muebles, supone un gravísimo riesgo para la integridad de este patrimonio. De ahí que la legislación precedente hubiera ya tomado importantes cautelas en esta materia a través de medidas de distinto rango (Ley de 1933 y Ley de expropiación forzosa de 1954, Decreto de 12 de junio de 1953 y ss.), pero de difícil interpretación sistemática (vid. GÓMEZ ANIÓN y ALVAREZ ALVAREZ). La propia Constitución en su artículo 149.1.28 pone especial énfasis en este tema, al atribuir como competencia exclusiva del Estado «la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación». Esta directriz constitucional explica la significación y el tratamiento que le otorga la Ley del patrimonio histórico en su artículo 5: «a los efectos de la presente Ley, se entiende por exportación la salida del territorio español de cualquiera de los bienes que integran el patrimonio histórico español».

Los principios sobre la materia pueden sintetizarse del siguiente modo:

— La exportación de bienes declarados de interés cultural queda absolutamente prohibida, salvo la exportación temporal de bienes muebles (art. 31) y permuta con bienes de otros Estados (art. 34). Con el carácter de medida cautelar se habilita a la Administración para declarar temporalmente inexportable cualquier bien del patrimonio hasta que se incoe la declaración del bien en alguna de las medidas de protección especial previstas en la Ley (interés cultural o inventariable) (art. 5.3).

— Requieren permiso expreso y previo del Ministerio de Cultura la exportación, incluso temporal, de los bienes integrantes del patrimonio histórico español con cien o más años de antigüedad, y en todo caso los inscritos en el inventario general de bienes muebles (art. 5.2 de la Ley y art. 45 del Reglamento; este último extiende la autorización, incluso, a los que tengan «incoado expediente para su inclusión en el inventario»).

— La tramitación del permiso de exportación se regula en los artículos 46 a 51 del Reglamento de la Ley. La solicitud debe ser resuelta por el Ministerio de Cultura, pero el artículo 47 del Reglamento permite su tramitación a aquellas Comunidades autónomas que tengan asumidas competencias en materia de exportación, las cuales podrán denegar la solicitud poniendo fin al procedimiento con carácter definitivo, sin otra limitación que comunicarlo al Ministerio para ejercitar el derecho de adquisición preferente; en caso que no denieguen la solicitud se dará traslado al Ministerio de Cultura para la concesión definitiva de la autorización. El artículo 50 del Reglamento ha configurado un sistema específico de silencio administrativo negativo: la petición deberá resolverse en el plazo de dos meses, pudiendo el peticionario denunciar la mora y reiterar la petición; transcurrido un mes desde la denuncia de la mora, con reiteración de solicitud sin que haya recaído resolución definitiva, se entenderá denegado el permiso.

— La solicitud de exportación de un bien implica, según el artículo 33: «la declaración de valor hecha por el declarante será considerada oferta irrevocable en favor de la Administración», siendo el precio de la misma el valor señalado en la misma para su adquisición inmediata. En el caso que se deniegue la exportación, la Administración «dispondrá de un plazo de seis meses para aceptar la

oferta y de un año a partir de ella para efectuar el pago que proceda. La negativa a la solicitud de exportación no supone la aceptación de la oferta, que siempre habrá de ser expresa» (art. 33 de la Ley). El artículo 48.2 del Reglamento ha añadido una ulterior consecuencia a la negativa de exportación: «si el bien no está sometido a ningún régimen de protección de los establecidos en la Ley deberá contener el acuerdo de requerir a la Comunidad autónoma en cuyo ámbito está aquél ubicado para que incoe el expediente a efectos de su inclusión en una de estas categorías de protección». Esta adición parece congruente, por cuanto a través de la petición de exportación se ha acreditado la existencia de un bien que pueda merecer protección y que anteriormente era desconocido por la Administración.

— La exportación de bienes muebles que sean exportados sin la autorización exigible, con independencia de las sanciones a sus titulares (con multa de hasta cien millones de pesetas, según el artículo 76.C), implicará la atribución de los mismos al Estado que adquirirán la condición de inalienables e imprescriptibles (art. 29.1 de la Ley). Al Estado corresponde realizar los actos conducentes a la total recuperación de los bienes ilegalmente exportados. Si el primitivo titular acreditase la pérdida o sustracción podrá solicitar del Estado su cesión, previo abono de los gastos derivados de su recuperación y, en su caso, reembolso al adquirente de buena fe. La pérdida o sustracción del bien se presumirá cuando el anterior titular fuera una Entidad de Derecho público (art. 29).

— La exportación de cualquier bien mueble, integrante del patrimonio histórico, se sujeta a una tasa, cuya base imponible vendrá determinada por el valor real del bien, cuya solicitud de exportación se solicita (art. 30). El destino de esta tasa no tiene carácter fiscal, sino que se destinará «exclusivamente a la adquisición de bienes de interés para el patrimonio histórico español» (art. 30.1). Están exentos del pago de esta tasa: la exportación de bienes, previamente importados, durante los diez años siguientes a la importación y los objetos muebles de autores vivos.

— La exigibilidad de esta tasa puede entrar en colisión con el Ordenamiento comunitario por cuanto, si bien el artículo 36 de los tratados de Roma permite imponer prohibiciones o restricciones a las importaciones, exportaciones o tránsito de mercancías por razones de «protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, siempre que no constituyan un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Esta-

dos miembros», lo cierto es que el artículo 16 de los propios tratados impone análogamente que «los Estados miembros suprimirán entre sí, a más tardar al finalizar la primera etapa, los derechos de aduana de exportación y las exacciones de efecto equivalente». En consecuencia, como la Ley 11/1983, de 25 de junio, es anterior al tratado de adhesión a la CEE, puede plantearse dicha incompatibilidad. En este punto es pertinente la invocación de la experiencia italiana cuya legislación sobre el patrimonio histórico-artístico de 1939 contenía una tasa a la exportación, análoga a la de nuestra Ley. La comisión de la CEE, ya en 1960, invitó a la República italiana a suprimir dicha tasa en relación con los demás Estados europeos por considerar que infringía el artículo 16 de los tratados. Tras sucesivos intercambios de informes y comunicaciones, en 1964 la comisión demandó a Italia ante el Tribunal de las comunidades por la vía del artículo 169 por incumplimiento de las obligaciones del tratado. Finalmente, el Tribunal de justicia de las Comunidades, en sentencia de 10 de diciembre de 1968, declaró que si bien los Estados miembros pueden imponer prohibiciones y restricciones al comercio del arte, por razones de protección del patrimonio artístico, no pueden hacer uso de la imposición de una tasa que, cualquiera que sea su finalidad, no tiene otro efecto que hacer más onerosa la exportación —sin coadyuvar, por otro lado, a la defensa de dicho patrimonio—, y, por lo tanto, es incompatible con el artículo 16 de los tratados. A raíz de esta sentencia, Italia modificó su legislación en 1972 para el ámbito europeo.

4. *Régimen jurídico de los Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos*

Como complemento indispensable para el depósito y conservación de los bienes muebles del patrimonio histórico se hace necesario la articulación administrativa de un adecuado sistema de Museos de titularidad pública. En base al principio de reparto de competencias en la materia museística (art. 148 y 149 de la Constitución), por Real Decreto 620/1987, de 10 de abril («BOE» 13 mayo), se ha regulado el régimen jurídico de los Museos de Titularidad Estatal y el llamado Sistema Español de Museos (entendido este último como cauce de cooperación de todos aquellos Museos de Titularidad Estatal y de aquellos de titularidad de otros entes que se incorporen por vía de convenio).

Tienen la condición de Museos de Titularidad Estatal aquellas instituciones de esta naturaleza que la Administración del Estado y sus Organismos autónomos tengan ya establecidos o que creen en el futuro en cualquier lugar del territorio nacional (art. 3.1). En virtud del principio de reparto competencial, se reconoce al Estado, sin perjuicio de la iniciativa de otros Organismos, Instituciones o particulares, la competencia para crear, previa consulta con la Comunidad autónoma correspondiente, cuantos Museos considere oportunos «cuando las necesidades culturales así lo requieran» (art. 3.2).

En cuanto al depósito de los fondos museísticos, se distingue entre los designados a los Museos estatales en el momento de su constitución (art. 8); los depositados en otras Instituciones no estatales, previa la *constitución del correspondiente contrato administrativo* de depósito (art. 8, p. 2 al 6), y aquellos otros procedentes de Organismos distintos del Estado o en virtud de las prescripciones legales (arts. 13.2, 36.3, 42.2 y 44.2) de la Ley del Patrimonio Histórico.

IV. NORMAS ESPECÍFICAS

1. *Patrimonio documental y bibliográfico*

La actividad conservadora de documentos, en cuanto expresión de una información y en su condición de soporte material, constituye un medio imprescindible para la transmisión de los conocimientos, al propio tiempo que en sí mismos deben considerarse auténticos bienes culturales de indudable interés histórico. La ordenación administrativa de los documentos tradicionalmente se articula a través de las instituciones destinadas a conservarlos y defenderlos —archivos, bibliotecas o museos— y sólo en una fase posterior se atendió a su regulación intrínseca e individualizada. Así, las primeras regulaciones sobre el patrimonio documental tienen un carácter fragmentario en función de la sucesiva creación del Archivo histórico nacional (Real Decreto de 28 de marzo de 1866) y de otras instituciones análogas hasta que por el Decreto de 22 de noviembre de 1901 se promulga el Reglamento general de los archivos del Estado, distinguiendo entre Archivos generales (el histórico nacional, el Central de Alcalá de Henares, el de Simancas y el de Indias), Archivos regionales y Archivos especiales, y adoptando diversas medidas para su con-

servación y custodia que correrá a cargo del Cuerpo de archiveros, bibliotecarios y arqueólogos. La propia Ley del patrimonio artístico nacional de 1933, en su artículo 4, remite a una Ley especial la regulación de lo «relativo a la conservación de la riqueza bibliográfica y documental de España, quien quiera que sea su poseedor, siempre que no estén al cuidado del Cuerpo facultativo de archiveros, bibliotecas y museos». Pese a esta clara vocación de extender las técnicas jurídicas de la Ley del patrimonio a los archivos será preciso esperar al Decreto de 24 de junio de 1947 para ver consagrada la efectiva declaración de que «el conjunto de manuscritos, impresos y encuadernaciones de interés bibliográfico o artístico, quienquiera que fuese su poseedor, constituyen el Patrimonio histórico-documental y bibliográfico de España». El insuficiente rango de esta disposición y las escasas medidas operativas, contenidas en su articulado (artículos 49 a 58) determinaron la promulgación de la Ley 26/1972 para la defensa del Tesoro documental y bibliográfico de la Nación y la regulación del comercio de exportación de obras pertenecientes al mismo.

La nueva Ley de 1985 ha querido remediar los defectos de la Ley de 1933, regulando en su propio texto la normativa propia del Patrimonio documental y bibliográfico, declarando su integración en el Patrimonio histórico español «cuantos bienes reunidos o no en archivos y bibliotecas se declaren integrantes del mismo» (art. 48.1), si bien estableciendo para dicho patrimonio un régimen jurídico singular, sin perjuicio de la aplicación en lo no previsto en el mismo las normas generales de la Ley 13/1985 y las peculiares relativas a los bienes muebles.

Para la determinación del Patrimonio documental, la Ley 13/1985 parte de un concepto muy amplio de 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» (art. 49.1), con la única excepción de «los ejemplares no originales de ediciones». El criterio de su inclusión en el Patrimonio documental viene fijado, fundamentalmente, por la naturaleza de las personas, públicas o privadas, que los «generen, conserven o reúnan». Así forman parte de dicho patrimonio todos los documentos de cualquier Organismo o Entidad de carácter público, los de las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras Entidades públicas y las personas privadas, físicas o jurídicas gestoras de Servicios públicos,

en lo relacionado con la gestión de dichos servicios (las personas que por su función tengan a su cargo dichos documentos, según el artículo 54.1, están obligadas, al cesar en sus funciones, a entregarlos al que les sustituya o remitirlos al archivo correspondiente, siendo su retención ilícita o depósito sancionada con multa de hasta, según el artículo 66.1.b y 3.A, 10 millones de pesetas). Análogamente, los «documentos con una antigüedad superior a cuarenta años», por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado. Finalmente, «los documentos con una antigüedad superior a cien años» de las entidades particulares o personas físicas, sin perjuicio de que la Administración del Estado pueda declarar constitutivos del patrimonio aquellos otros documentos que sin alcanzar la antigüedad indicada «merezcan dicha consideración» (art. 49). El contenido del Patrimonio bibliográfico conoce en el artículo 50 una significativa extensión, acorde con las actuales manifestaciones de la producción artística y científica: *a)* las bibliotecas y colecciones bibliográficas de titularidad pública; *b)* 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 (presumiéndose que existe este número de ejemplares en las obras editadas a partir de 1958), y *c)* 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 conste al menos tres ejemplares en los servicios públicos, o uno en el caso de películas cinematográficas. Cuando los bienes del Patrimonio documental y bibliográfico tengan «singular relevancia» podrán ser incluidos en una sección especial del inventario general de los bienes muebles del Patrimonio histórico español (art. 53).

A efectos de información y consulta, la Administración del Estado, en colaboración con las Comunidades autónomas, confeccionará el censo de los bienes integrados en el Patrimonio documental y el Catálogo colectivo de los bienes del Patrimonio bibliográfico (los arts. 33 a 39 del Real Decreto 111/1986 regulan el contenido y procedimiento de dichos censo y catálogo). A efectos de su elaboración, el artículo 51.2 de la Ley impone el deber a todos los titulares de estos bienes de facilitar su examen, así como de facilitar las informaciones pertinentes sobre los mismos.

El régimen jurídico de los bienes incluidos en el Patrimonio documental y bibliográfico es el siguiente: 1) Deber de conservarlos, protegerlos y destinarlos a un uso que no impida su conservación y mantenerlos en lugares adecuados. El incumplimiento de esta obligación habilitará a la Administración a adoptar las medidas necesarias en tal sentido por vía de ejecución subsidiaria, además de la correspondiente sanción administrativa y, en su caso, podrá ser causa de expropiación forzosa (art. 52.1 y 2). 2) Obligación de facilitar la inspección por parte de los organismos competentes para comprobar su situación o estado y facilitar su estudio por los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, si bien esta obligación podrá ser sustituida mediante el depósito temporal en un archivo o biblioteca o centro análogo público que reúna condiciones de seguridad. No obstante, los particulares podrán excusar el cumplimiento de facilitar su exhibición a los investigadores en el caso que suponga una intromisión en su derecho a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen en los términos de la Ley reguladora de dicho derecho. Y 3) La disposición, exportación e importación de bienes del Patrimonio documental y bibliográfico queda sometida al mismo régimen de los bienes muebles del Patrimonio histórico español, si bien se declara específicamente que los de titularidad pública son inexportables (salvo los supuestos de salida temporal y permuta con otros Estados).

Para la consulta de los documentos del Patrimonio documental de titularidad pública, el artículo 57 establece un régimen especial de consulta. El principio general es el de libre consulta, salvo que estén afectados por la Ley de secretos oficiales, por una Ley especial o que su difusión pueda entrañar riesgos para la seguridad o defensa del Estado o averiguación de delitos. Aquellos que contengan datos personales de carácter policial, procesal, clínico o de cualquier otra índole, que pueda afectar a la seguridad de las personas, a su honor, a la intimidad de la vida privada o familiar, no podrán ser consultados sin que medie consentimiento expreso de los afectados o que hayan transcurrido veinticinco años de su muerte, si su fecha es conocida, o, en otro caso, de cincuenta años, a partir de la fecha del documento.

Finalmente, la Ley dedica los artículos 59 a 66 a regular el régimen jurídico de los archivos, bibliotecas y museos, en su condición de instituciones culturales. Los inmuebles destinados a archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal tendrán la consideración

de bienes de interés cultural. Asimismo, los edificios y terrenos en que están instalados podrán ser objeto de expropiación forzosa, así como los contiguos por razones de seguridad para la conservación de los inmuebles (art. 74).

2. *Patrimonio etnográfico*

Aun cuando los valores o intereses etnográficos, según el artículo 1 constituyen por sí mismos motivos para la inclusión de los bienes muebles o inmuebles en el Patrimonio histórico español, la Ley 13/1985 ha querido destacar su relevancia dedicándole un tratamiento singularizado en el Título VI, artículos 46 y 47. La Ley de 1933 no hacía referencia a estos valores, y la primera consagración normativa tuvo lugar a raíz de la creación del Museo del Pueblo español por Decreto de 26 de julio de 1934, producto de la fusión del Museo del traje regional e histórico, el Museo de encaje y el Museo de arte popular, con la misión de «proteger, conservar y estudiar en él los objetos etnográficos de la cultura material, de las obras y actividades artísticas y de los datos folklóricos del saber y la cultura espiritual en sus manifestaciones nacionales, regionales y locales» (art. 1). Por Orden de 11 de septiembre se constituyó la Junta superior de etnología, que, según el artículo 10 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley 13/1985, subsiste y tiene la consideración de institución consultiva.

El artículo 46 da una definición genérica del mismo: «los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales y espirituales». Estos bienes, al formar parte, a su vez, del Patrimonio histórico español, se regulan por el régimen jurídico general; sin embargo, se tipifican como supuestos específicos:

— «... aquellas edificaciones e instalaciones, cuyo modelo constitutivo sea expresión de conocimientos adquiridos, arraigados y transmitidos consuetudinariamente y cuya factura se acomode, en su conjunto o parcialmente, a una clase, tipo o forma arquitectónica utilizados tradicionalmente por las comunidades o grupos humanos». A estas formas arquitectónicas se les reputa bienes inmuebles y se les extiende el régimen del Título II (bienes inmuebles) y del Título

lo IV (régimen de protección común a bienes inmuebles y muebles). En consecuencia, parece desprenderse que para su inclusión deberán, en todo caso, ser declarados bienes de interés cultural, constituyendo a estos efectos una categoría específica, salvo cuando puedan ser equiparadas a conjuntos o sitios históricos. Asimismo, les será de aplicación la vía cautelar del artículo 25 en orden a reglamentar la suspensión de su derribo o cambio de uso en el caso de que no estén previamente calificados de interés cultural. Esta suspensión tiene una vigencia de seis meses, y dentro de este plazo deberá tramitar la iniciación de un plan especial u otra medida de protección prevista en la legislación urbanística.

— A «aquellos objetos que constituyan la manifestación o el producto de actividades laborales, estéticas y lúdicas, propias de cualquier grupo humano, arraigadas y transmitidas consuetudinariamente», se les aplicará el régimen jurídico de los bienes muebles del Patrimonio histórico español.

— La novedad más significativa radica en la inclusión en este patrimonio etnográfico a entidades inmateriales «aquellos conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales, utilizadas por una determinada comunidad». En este punto, el artículo 47 se limita a consignar que a estos bienes se les otorgará protección administrativa y, en caso que se hallen en previsible peligro de desaparecer la administración competente (Estado o Comunidades autónomas), podrá adoptar medidas para su estudio y documentación científica.

3. *Patrimonio arqueológico: régimen jurídico de las excavaciones arqueológicas y de los hallazgos casuales*

El régimen jurídico de los bienes de interés o relevancia arqueológica afecta no solamente a la declaración de su pertenencia al Patrimonio histórico, sino también a la problemática de la atribución de la propiedad de los bienes, descubiertos a través de los trabajos de excavación o por hallazgo casual o fortuito. Ambas cuestiones han sido históricamente reguladas desde perspectivas distintas —Derecho civil y Legislación administrativas—, originando importantes conflictos interpretativos por la falta de coordinación entre ambos ordenamientos que, como es lógico, parten de premisas divergentes.

Como es sabido, nuestro Código civil, pese a su inspiración neta-

mente liberal, adoptó una posición bastante avanzada. En su artículo 351, después de proclamar que «el tesoro oculto pertenece al dueño del terreno en que se hallare», y de atribuir al descubridor la mitad de los efectos descubiertos, cuando tuvieren lugar en propiedad ajena o del Estado, sienta el principio siguiente: «Si los efectos descubiertos fueren interesantes para la ciencia o las artes podrá el Estado adquirirlos por su justo precio, que se distribuirá en conformidad a lo declarado.» Por Ley de 7 de julio de 1911 se dictan reglas para efectuar excavaciones artísticas y científicas y para conservación de las ruinas y antigüedades. Esta Ley, que constituye una de las primeras normas existentes en materia de protección del patrimonio artístico, declara como «antigüedades todas las obras de arte y productos industriales pertenecientes a las edades prehistóricas, antigua y media hasta el reinado de Carlos I. Dichos preceptos se aplicarán de igual modo a las ruinas de edificios antiguos que se descubran, a los hoy existentes que entrañen importancia arqueológica y a los edificios de interés artístico abandonados a los estragos del tiempo» (art. 2). Pretende ser ante todo una norma de fomento de las excavaciones arqueológicas, otorgando al Estado el derecho a hacer excavaciones en propiedad particular, previa expropiación de la finca o indemnización por la ocupación, ordenando la formación de un inventario, y concediendo premios a las personas que se distinguen por su actividad descubridora, al propio tiempo que sometía a reglamentación administrativa la actividad de excavación, con la posibilidad de declarar clandestinas las que se llevaran a cabo sin autorización administrativa.

En orden al régimen de atribución de las antigüedades, ni la Ley ni el Reglamento provisional de 1912 lograron diseñar un sistema lo suficientemente clarificador: se atribuía al descubridor español la propiedad de los objetos descubiertos y a los extranjeros en pleno dominio un ejemplar de todos los objetos duplicados y el derecho durante cinco años de reproducción de los originales, siempre que no menoscaben la conservación de los hallazgos. El Estado adquiriría la propiedad de las antigüedades descubiertas casualmente en el subsuelo o encontradas al demoler antiguos edificios, previa indemnización de la mitad del importe de la tasación legal, correspondiendo la otra mitad al dueño del terreno (art. 5). La Ley de 13 de mayo de 1933 sobre el Patrimonio artístico nacional en su artículo 37 mantiene la vigencia de la Ley de 1911: «ínterin no se publique una nueva Ley», pero el artículo 40 vuelve a incidir sobre los hallazgos fortui-

tos, equiparándolos a las excavaciones autorizadas y modificando el espíritu de la Ley de 1911 en el sentido que «la Junta superior del tesoro artístico que podrá conceder el disfrute de lo hallado al descubridor a condición de que se comprometa a permitir el estudio, la reproducción fotográfica o el vaciado en yeso de los objetos contratados o determinar su entrega al Estado con la indemnización que fija el artículo 45». La ambigüedad resultante de esta legislación, con el trasfondo del artículo 351 del Código civil (conflicto analizado por MOREU BALLANGA), ha repercutido sensiblemente en la solución polémica por vía judicial de algunos casos que han trascendido a la opinión pública, como es el famoso caso de *La dama de Baza*, que dio lugar a la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1976 (estudiada por ALVAREZ ALVAREZ).

La nueva Ley del Patrimonio histórico, en sus artículos 40 a 45, ha querido superar este confusionismo normativo y adoptar unos criterios más adecuados a la conciencia jurídica y técnica arqueológica contemporánea, si bien de su análisis sistemático se desprenden todavía muchos problemas interpretativos y la subsistencia de penumbras que, sin duda, requerirán un esfuerzo clarificador por vía reglamentaria. Como principio general, el artículo 40 proclama que forman parte del Patrimonio histórico «los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental» (como puede observarse, estas referencias a los espacios marinos constituyen una de las innovaciones más afortunadas). Como complementos específicos de esta declaración se consideran incluidos «los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes» y «quedan declarados bienes de interés cultural, por ministerio de la Ley, las cuevas, abrigos y lugares que mantengan manifestaciones del arte rupestre».

En cuanto a la atribución de los bienes hallados, el artículo 44 proclama inequívocamente por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico su demanialidad: «Son bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio histórico, y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar... En ningún caso será de aplicación a tales objetos lo dispuesto en el artículo 351 del Código civil.» De esta suerte desapa-

rece la atribución al propietario de terreno de la titularidad del tesoro oculto, aun cuando sigue manteniéndose, según tendremos ocasión de poner de relieve, el derecho al premio por parte del descubridor y el propietario del terreno. En cualquier caso rige para el descubridor la obligación general y *ex lege* de «comunicar a la Administración competente su descubrimiento en el plazo máximo de treinta días e inmediatamente cuando se trate de hallazgos casuales» (art. 44.1), y «una vez comunicado el descubrimiento, y hasta que los objetos sean entregados a la Administración competente, al descubridor le serán de aplicación las normas del depósito legal, salvo que los entregue a un museo público» (art. 44.2). Para los entes públicos que adquieran por cualquier título (habrá que entenderse no sólo por vía demanial, sino también convencional) rige la obligación de depositarlos en los museos o centros que la Administración adquirente determine, teniendo en cuenta la proximidad del lugar del hallazgo (art. 45, y por remisión al art. 42.2).

En orden a la disciplina de la actividad arqueológica, la Ley distingue entre las excavaciones sistemáticas y voluntarias de las derivadas por hallazgo casual o por remociones de tierra u obras de cualquier índole o azar. A tal efecto, se sientan las siguientes reglas:

— Las Administraciones públicas podrán ordenar la ejecución de excavaciones y prospecciones arqueológicas en cualquier terreno público y privado del territorio español en los que se presuma la existencia de yacimientos arqueológicos, paleontológicos o de componentes geológicos con ellos relacionados. A efectos indemnizatorios se aplicarán las normas de la Ley de expropiación forzosa (art. 43).

— Las excavaciones y prospecciones arqueológicas en la superficie, en el subsuelo o en los medios subacuáticos que se realicen con el fin de descubrir e investigar toda clase de restos históricos o paleontológicos se hallan sometidos a autorización administrativa, que, a través de procedimientos de inspección y control, «comprobará que los trabajos están planteados y desarrollados conforme a un programa detallado y coherente que contenga los requisitos concernientes a la conveniencia, profesionalidad e interés científico» (artículo 42.1). Los beneficiarios de las autorizaciones de excavaciones están obligados a entregar los objetos obtenidos, debidamente inventariados, catalogados y acompañados de una memoria, al museo o centro que la Administración determine y en el plazo que se fije, «teniendo en cuenta su proximidad al lugar del hallazgo y las circuns-

tancias que hagan posible, además de su adecuada conservación, su mejor función cultural y científica». Dichos titulares de la autorización no serán beneficiarios del premio en metálico que la Ley otorga al descubridor casual, por cuanto el artículo 42.2 proclama que «en ningún caso será de aplicación lo dispuesto en el artículo 44.3 de la Ley». En este punto, hay que entender que la Ley, al presumir la intencionalidad meramente científica y cultural del excavador, no ha lugar a la obtención del premio en metálico.

Se reputan ilícitas y serán sancionadas con multa de hasta 25 millones de pesetas (art. 76.2.B) las excavaciones sin licencia, con incumplimiento de las condiciones de la licencia, así como las obras o remociones con posterioridad en el lugar en que se hubieran producido por hallazgo casual, que no se hubieran comunicado inmediatamente a la Administración.

— Finalmente, se consideran hallazgos casuales «los descubrimientos de objetos y restos materiales que, poseyendo los valores que son propios del Patrimonio histórico español, se hayan producido por azar, o como consecuencia de cualquier tipo de remociones de tierra, demoliciones u obras de cualquier tipo» (art. 41.3). En estos supuestos, la Ley reconoce en su artículo 44.3 que «el descubridor y el propietario del lugar en que hubiere sido encontrado el objeto tienen derecho, en concepto de premio en metálico, a la mitad del valor que en tasación legal se les atribuya, el cual se distribuirá entre ellos por partes iguales. Si fueren dos o más los descubridores o los propietarios se mantendrá igual proporción». El derecho a la obtención del premio se subordina al cumplimiento de las obligaciones de puesta en conocimiento del descubrimiento a la Administración en el plazo prescrito y al depósito en un museo que la Administración designe.

4. *Patrimonio nacional: aplicación de las normas sobre el patrimonio histórico*

Según el artículo 2 de la Ley del patrimonio nacional de 16 de junio de 1982, «tienen la calificación jurídica de bienes del Patrimonio nacional los de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las Leyes les atribuyen». No podemos estudiar en la presente ocasión las características

de este patrimonio y su proceso histórico (vid. los trabajos de LÓPEZ RODÓ, GALLEGO ANABITARTE y BASSOLS COMA), debiéndonos limitar a que su Ley reguladora (art. 6.3) declara aplicable a los mismos la legislación sobre el Patrimonio histórico-artístico nacional. Por su parte, la Ley 13/1985, en su disposición adicional quinta, reitera esta aplicación: «Quedan sujetos a cuanto se dispone en esta Ley cuantos bienes muebles e inmuebles forman parte del Patrimonio nacional y puedan incluirse en el ámbito del artículo 1, sin perjuicio de su afectación y régimen jurídico propio.»

Por Real Decreto 485/1987, de 18 de marzo, se ha aprobado el Reglamento de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional. Esta disposición reglamentaria presenta novedades y singularidades en orden al régimen jurídico, organizativo, contractual y económico-financiero del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, dignas de un estudio monográfico. En la presente ocasión sólo vamos a hacer referencia a aquellos aspectos que se conexionan con la legislación del Patrimonio Histórico y que pueden sintetizarse del siguiente modo:

— Reiteración del principio de aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico de los bienes del Patrimonio Nacional «que tengan valor o carácter histórico-artístico» (art. 11.2).

— Proclamación del deber de denunciar ante el Consejo de Administración que corresponde a «las personas que presenciasen actos atentativos contra bienes y derechos del Patrimonio Nacional», siempre que «se trate de fines de valor histórico-artístico» (art. 35).

— La constitución de Depósitos de bienes muebles al Patrimonio Nacional que tenga un valor o carácter histórico con fines exclusivamente culturales o para decoro de edificios públicos deberá hacerse a través del correspondiente contrato, autorizado por el Consejo de Administración (art. 39.1). Dichos contratos, por expresa declaración del Reglamento, «serán de naturaleza administrativa especial y se regirán por lo dispuesto en este Reglamento, por sus normas administrativas específicas y, en su defecto, por las normas de Derecho privado» (art. 39.2).

— El régimen de visitas de los bienes del Patrimonio Nacional será análogo al de los del Patrimonio Histórico (art. 43). Para aquellos bienes que tengan la condición de monumentos, jardines, conjuntos y sitios históricos, declarados bienes de interés cultural, po-

drán ser visitados públicamente con arreglo al principio de libre acceso (art. 44) y de gratuidad (art. 45).

— Asimismo, el artículo 5.4 del Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Especial de Museos confía al Ministerio de Cultura la protección de los Museos que formen parte del Patrimonio Nacional y su comunicación y coordinación con los Museos de titularidad estatal.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. GENERAL

- Documentación legal, jurisprudencia y bibliografía relativa al patrimonio histórico-artístico*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1976.
- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Patrimonio histórico español*, Documento núm. 22, abril 1984 (Legislación histórica española y Derecho comparado).
- BASSOLS COMA, M.: *Código de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas (Ordenación sistemática y comparada por instituciones y materias)*, IEAL, Madrid, 1983, y GARCÍA ESCUDERO, P., y PENDAS GARCÍA, B.: *El nuevo régimen jurídico del patrimonio histórico español*, Ministerio de Cultura, 1986.
- ALIBRANDI, T., y FERRI, P.: *I beni culturali e ambientali*, Milán, 1985.
- GIANNINI, M. S.: *I beni culturali*, en «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1976.
- PÉREZ-NUÑO, A.: «Comentario al artículo 46», en *Comentarios a las leyes políticas*, dirigidos por Oscar ALZAGA, tomo IV, Madrid, 1984; ENTRENA CUESTA, R.: en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por F. GARRIDO FALLA, Cívitas (2.ª ed.), Madrid, 1985, y GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Consideraciones sobre una nueva legislación del Patrimonio artístico, histórico y cultural*, en «Revista Española de Derecho Administrativo», núm. 39, 1983.

2. ESPECIAL (por temas)

- MARTÍN MATEO, R.: *La propiedad monumental*, en «Revista de Administración Pública», núm. 49, 1966; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *Legislación española sobre patrimonio histórico-artístico*, en «Revista de Derecho Urbanístico», núm. 60, 1978, y LÓPEZ RAMÓN, F.: *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, 1980.
- ALVAREZ ALVAREZ: *La transmisión de las obras de arte*, EDP, 1975.
- ALVAREZ GENDÍN: «El dominio público de las cosas de arte y científicas», en *Homenaje a S. Royo-Villanova*, Madrid, 1977.
- GÓMEZ-ANTÓN: *Tres disposiciones sobre exportación de bienes de interés artístico o histórico*, en «Revista de Administración Pública», núm. 33, 1960.
- GONZÁLEZ-UBEDA RICO: *Régimen jurídico de la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural*, Ministerio de Cultura, 1981, y ROCA ROCA: *El patrimonio artístico y cultural*, IEA, Madrid, 1976.
- ALVAREZ ALVAREZ: *La dama de Baza*, en «Revista de Derecho Privado», julio-agosto 1976, y MOREU BALLONGA, J. L.: *Ocupación, hallazgo y tesoro*, Ed. Bosch, Barcelona, 1980.

LÓPEZ RODÓ: *El patrimonio nacional*, Madrid, 1954.

GALLEGO ANABITARTE: «Los cuadros del Museo del Prado. Reflexiones histórico y dogmático-jurídicas con ocasión del artículo 132 y 133.1 de la Constitución española de 1978», en *Libro homenaje a Mesa-Moles*, 1982.

BASSOLS COMA, Martín: *Instituciones administrativas al servicio de la Corona, Donación, Casa de S. M. el Rey y patrimonio nacional*, en «Revista de Administración Pública», núms. 100-102, vol. II, Madrid, 1983.

