

PONENCIAS Y COMUNICACIONES

LA INCIDENCIA DE LA ESTRUCTURA AUTONOMICA EN LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE ARCHIVOS, BIBLIOTECAS, MUSEOS Y CENTROS DE DOCUMENTACION (*)

Ponencia presentada por **HILARIO HERNÁNDEZ MARQUÉS**
Secretario General Técnico del Ministerio de Cultura

1. La estructura autonómica del Estado. Algunos aspectos.
 - 1.1. El artículo 137 de la Constitución y los principios de la estructura autonómica.
 - 1.2. La distribución de competencias en materia de cultura: clases de competencias.
2. La organización administrativa de los Centros de Depósito y Difusión Cultural. La incidencia en la misma de la estructura autonómica.
 - 2.1. Los Centros Públicos de Depósito y Difusión Cultural. La organización centralista previa al Estado de las Autonomías.
 - 2.2. El reparto de competencias en la Constitución: los artículos 149.1.28 y 148.1.15.
 - 2.3. Incidencia del diseño constitucional en la organización de los Centros de Depósito y Difusión Cultural.

(*) Se presenta en primer lugar esta ponencia, de contenido común a las cuatro ramas profesionales. Las siguientes se agrupan de acuerdo con sus contenidos específicos en *archivos, bibliotecas, museos y centros de documentación*.

La Ponencia que se me ha encargado y que gustosamente tengo el honor de plantear, viene precedida de un título lo suficientemente generoso como para excusar de una larga introducción y permitir comenzar por el planteamiento sintético de los diversos aspectos que se examinarán.

Así lo haré, y para ello, nada mejor que descomponer la rúbrica en sus dos elementos esenciales: 1.º) La incidencia de la estructura autonómica, con su necesario análisis, y 2.º) La organización administrativa de Archivos, Bibliotecas, Museos y Centros de Documentación; conjuntos, todos ellos, que en adelante identificaremos como Centros de Depósito y Difusión Cultural, y que deberán estudiarse a la luz de la situación previa al proceso autonómico primero y considerada la reorganización administrativa que éste entraña. En síntesis, según lo prometido, ambas son las cuestiones que pasamos a analizar.

1. LA ESTRUCTURA AUTONÓMICA DEL ESTADO. ALGUNOS ASPECTOS

Parecería excesivo y resulta labor de antemano condenada al fracaso, el intento de resumir en unas pocas líneas cuanto de interés rodea al fenómeno de reestructuración territorial del Estado que consagra, fundamentalmente, en sus artículos 2 y 137, la Constitución Española de 1978.

Con todo, es imposible verificar un mínimo estudio de cualquier tema administrativo, y la organización de los Centros de Depósito y Difusión Cultural lo es, sin demorarnos unos instantes en la indicación de algunos de los elementos básicos del que se ha llamado Proceso de Transferencias.

1.1 *El artículo 137 de la Constitución y los principios de la Estructura Autonómica*

La base, como ya se ha dicho, hay que buscarla en el artículo 137 de la Constitución, a cuyo tenor «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». Inicialmente, el precepto viene a complicar la ya variada tipología de entes públicos que ha venido caracterizando al sistema administrativo español, pero también viene a reconocer un nuevo genus político y administrativo, las comunidades autónomas, que ya fue reconocido, con otros perfiles, por la Constitución republicana de 1931 y que, desde el principio, ha venido planteando problemas de definición: la mayor dificultad ha radicado en buscar la diferencia esencial de aquellos entes frente al Estado y puede indicarse ya que, superado el literalismo excesivo de quienes han intentado su identificación («El estado se organiza...» dice el transcrito artículo 137), la distinción, a no dudarlo, debe encontrarse en la distribución de competencias de los artículos 148 y 149 de la Constitución, meollo de todo el proceso transfereencial.

Ahora bien, habida cuenta de la conocida imprecisión del Título VIII de la Constitución, del que el artículo 137 es pórtico, la forma de entender el reparto de competencias se constituye en basamento de todo el edificio organizativo territorial del Estado, pues ha de decidir lo que, en definitiva, nuestra Constitución quiere que sean los entes autónomos.

El reparto de competencias enunciado debe entenderse en el «marco constitucional», lo que supone su sometimiento a una serie de principios «limitadores» de las comunidades autónomas: son los principios de unidad del Estado, solidaridad, igualdad (que supone ausencia de privilegios comparativos), y libertad de circulación; son principios, todos ellos, que «tienen valor y funcionalidad propios», en palabras de Santiago Muñoz Machado, por lo que se mueven al margen del sistema constitucional de distribución competencial y afectan a la posición global de las comunidades autónomas en el seno del Estado. Son, en suma, valores determinantes del reconocimiento de cada esfera de poder y, por tanto, condicionantes de su contenido.

Ya en el ejercicio de los poderes propios asumidos, destaca el llamado «límite territorial», cuya incidencia es doble: apunta, de un lado, a la eficacia posicional de los entes autonómicos en el contorno espacial del Estado y se refiere, de otro, a la eficacia territorial de la actuación de aquéllos, es decir, a la extensión superficial de su actividad. Pues bien, resumiendo una vez más, puede indicarse: 1.º) que no existe duda acerca del carácter territorial de las comunidades autónomas (la Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de julio de 1981 que las calificó como «corporaciones públicas de base territorial y de naturaleza pública» es suficientemente expresiva); 2.º) que, aún cuando genéricamente cada Estatuto de Autonomía, suele referir al territorio comunitario la delimitación de las competencias asumidas, las fronteras entre comunidades no son cercos insuperables del ejercicio de las diversas competencias estatutarias, y 3.º) que la indivisibilidad del Estado, sancionada sin reservas en el artículo 2 de nuestra Constitución, exige entender que el territorio de cada Comunidad es, junto al elemento básico del ejercicio de las competencias de aquélla, pieza capital del Estado en sus dos esferas de interés: la externa, como impenetrable frente a los demás entes de la Comunidad Internacional, lo que no ofrece dudas, y la interna, porque la simple lectura del catálogo de competencias que se enuncian en los artículos 148 y 149 de la Constitución, indica la necesaria convivencia en aquel espacio físico de diversos ordenamientos.

1.2. *La distribución de competencias en materia de cultura: clases de competencias*

Se hace preciso, en fin, completar esta visión panorámica del Proceso de Transferencias, aludiendo a una cuestión condicionante del modo de entender el influjo de éste en la organización de los Centros de Depósito y Difusión Cultural: las competencias en materia de cultura y el sentido de su distribución constitucional.

Cuando hasta ahora hemos hablado de la necesaria comparación Es-

tado-Comunidades Autónomas, hemos tenido en cuenta que es el problema de la distribución de competencias el que resultaba capital en la distinción. En consecuencia, unas breves palabras acerca del significado de la expresión competencia y, en concreto, de las competencias culturales nos permitirá perfilar ciertos conceptos que ayuden a sentar ulteriores conclusiones.

Si consideramos que en la expresión «competencia» se reúnen un conjunto de funciones atribuidas a determinados centros de poder sobre materia concreta, parece evidente que, al recoger la Constitución Española, un doble listado de competencias, del Estado y de las Comunidades Autónomas, está simultáneamente desgranando relaciones de materias.

No obstante, el simple enunciado de materias no resuelve todos los problemas, ni mucho menos. Como puede pensarse sin esfuerzo, es prácticamente imposible designar materias sobre las que no existan implicados asuntos que pertenecen a otra (por ejemplo, el artículo 148 habla separadamente, en sus números 15 y 17 de dos pretendidas materias distintas, «Museos y Bibliotecas» y «Fomento de la Cultura»). Pero además, sobre una misma materia convergen funciones de diverso grado, repartidas entre las diversas instancias políticas (función legislativa, reglamentaria, ejecutiva).

Con esta sencilla introducción al complejo competencial no quiero sino expresar que la correcta interpretación del Título VIII de la Constitución no puede hacerse con una lectura apresurada de sus preceptos. Correctamente lo viene haciendo, con esfuerzo digno de toda alabanza, nuestro Tribunal Constitucional, que, a la hora de resolver los numerosos conflictos de competencias hasta ahora planteados ante el mismo, no duda en reiterar la relatividad y sentido equívoco de ciertos conceptos usados en el llamado proceso autonómico cuando se consideran aisladamente. Y de este afán de clarificación han surgido ya algunas conclusiones que conviene precisar.

En primer lugar, debe distinguirse entre competencias exclusivas, concurrentes y compartidas. Son competencias exclusivas aquellas que se atribuyen en plena disponibilidad a la instancia competente. Hablamos de competencias compartidas cuando, en relación con una materia determinada, existe un reparto de funciones (legislativa y ejecutiva, por ejemplo) entre las diversas instancias. En fin, cuando se comparte no sólo la materia sino también la función, se suele entender que la competencia es concurrente.

La distinción anterior es, además de una cuestión teórica, una pieza de eficacia práctica de primerísima magnitud, porque en todo el periodo de negociación de traspasos y en su inmediato posterior, la oscuridad y el recelo han sido nota común indeseable para el funcionamiento fluido y sin solución de continuidad de los servicios públicos. Pero dicha distinción no puede completar la visión sin el apoyo de otras dos de igual cuantía: la que separa las competencias exclusivas de las que no lo son, y la que diferencia entre las competencias legislativas y ejecutivas.

Ya hemos visto lo que debe entenderse por competencia exclusiva, es decir, monopolio de funciones y de materia. Sin embargo, nuestra Constitución se muestra en este punto con la misma imprecisión tantas veces puesta de manifiesto, porque parece que en su artículo 149 reserva el monopolio de ciertas materias al Estado y, a pesar de ello, el artículo 148 (que no habla de competencias exclusivas) recoge otro listado, tan ambiguo, que ha permitido a los Estatutos de Autonomía asignar en exclusiva, ahora sí, a las Comunidades las competencias sobre materias que son iguales que las reservadas al Estado en el texto Constitucional. No hay en ello incongruencia insubsanable sino, como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal Constitucional, excesos semánticos estatutarios que sólo se corrigen si por competencia exclusiva en el sentido empleado en los Estatutos se entiende «competencia propia» tal como indica el artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y, por tanto, habilitación para actuar funcionalmente en favor de determinada instancia, en este caso la Comunidad Autónoma. En consecuencia, cada caso deberá considerarse por separado, sin generalizaciones, para saber si estamos en presencia de una competencia asumida en exclusiva que sea plena o no.

Por fin, cuanto hemos señalado es aplicable a cada uno de los dos tipos de competencias, legislativa y ejecutiva, que nos queda por examinar. La distinción, como resulta evidente, alude, al tipo, a la naturaleza del poder asumido. Y de nuevo nuestra Constitución resuelve poco.

Si nos atenemos a una observación integradora del texto constitucional, parece, y así lo suscribimos, que hay un generoso reconocimiento de la potestad normativa de las Comunidades Autónomas; de «normas legislativas» habla el apartado a) del artículo 153 y su apartado c) viene a distinguir entre aquéllas y las «normas reglamentarias». No es necesario indicar que la potestad meramente ejecutiva es un valor que, por entendido, exige menor aval.

Con el ánimo sintético que nos mueve podemos indicar que las diversas expresiones estatutarias suponen un ámbito de poder diferenciado, del siguiente modo:

— cuando los Estatutos hablan de «competencias exclusivas» de la Comunidad, hay que entender que ésta tiene competencias legislativas, reglamentarias y ejecutivas sobre la materia. Otra cosa es que sean plenas o no.

— si el Estatuto contempla «competencias para el desarrollo legislativo» estamos en presencia de un supuesto de reparto legislativo, pero la función legislativa de la Comunidad se acompaña de una doble potestad reglamentaria y ejecutiva (de sus leyes y de las del Estado sobre la materia).

— si, en fin, el Estatuto se refiere a «ejecución de la legislación del Estado», la Comunidad carece de toda otra competencia normativa que no sea la de la reglamentación interna de los servicios.

Y, ¿cómo unimos todos los conceptos anteriores a la materia «Cultura»?

En principio es evidente que, cualquiera que sea la definición deseada para comprender la expresión, cuando hablamos de cultura, a efectos de transferencia, hemos de referirnos al conjunto de materias que se han venido colocando bajo la órbita de las competencias del Ministerio de Cultura, y en ella se encuentra cuanto con carácter general afecta a los que hemos llamado convencionalmente, Centros de Depósito y Difusión Cultural.

Nuestra Constitución recoge referencias constantes a materias culturales. Me excusaré de hacer transcripción literal de aquéllas, pero es imprescindible considerar cuál es el tratamiento constitucional de las competencias culturales. Sólo así, es posible entender cómo ha incidido sobre el mismo, el proceso de reestructuración del Estado.

Para comprender el encaje constitucional, ha de observarse que son tres los datos esenciales que se deben manejar:

1.º) en el umbral de nuestra Carta Magna, se recogen dos grandes principios que han de inspirar cuantas medidas de todo orden puedan acometer las diversas administraciones en la esfera cultural: el respeto y protección del patrimonio cultural lingüístico y la participación igual y libre en la vida cultural.

2.º) se reconocen diversos derechos, fundamentales unos, otros no, con el grado de protección correspondiente: los primeros, los derechos de producción y creación literaria, artística, científica y técnica; el segundo, el derecho de acceso a la cultura, que deberá promoverse y tutelarse por los poderes públicos, y

3.º) se consagra el deber de los poderes públicos (todos) de tutelar y promover el acceso a la cultura, lo cual supone una expresa habilitación constitucional para intervenir en las tres formas tradicionales de acción administrativa: fomento, coacción y servicio público.

Con las premisas anteriores, descendamos al reparto competencial de los artículos 148 y 149. Estos distinguen, por limitarlos tan sólo a lo que es objeto específico de este estudio, entre las materias de «Museos, Bibliotecas y Conservatorios de Música de interés para la Comunidad» asumible por ésta, y materias sobre las que el Estado se reserva competencia exclusiva, que son «Defensa del Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental español contra la exportación y la explotación: Museos, Bibliotecas y Archivos, de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las comunidades autónomas».

Al margen de señalar que no hay razón, al menos aparente, para olvidar entre las materias del artículo 148 a los Archivos, junto a los Museos y Bibliotecas, lo que ha sido subsanado por los Estatutos de Autonomía, como veremos, queda ya por examinar un precepto específico, el artículo 149.2, único que en este último artículo se desgaja de la estructura general dedicándose al campo cultural, y cuya existencia nos permitirá conocer la naturaleza de las competencias traspasables en materia de cultura.

El artículo 149.2 indica: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las comunidades autónomas, el Estado considerará el servicio de la Cultura, como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas».

Como se ha dicho en otro lugar, se trata de concretar en el Título VIII, como deber del Estado, lo que en el Título I se había ya recogido como derecho de los españoles, en varios artículos. Es lógico que sea así, ya que sólo la obligatoriedad por parte del Estado del «Servicio de la Cultura», garantiza la realización en la práctica del derecho de acceso a la misma de todos los españoles, consagrado en el Título I de la Constitución. Y debía aparecer esta obligatoriedad en el Título VIII (puesto que allí se trata de asignar competencias a las Comunidades Autónomas), precisamente para que no hubiera lugar a dudas en esta materia. Por eso se señala muy claramente que el Servicio de la Cultura es deber y atribución esencial del Estado, sin perjuicio de las competencias que en esta materia asuman las Comunidades Autónomas.

Por tanto, la configuración del Estado de las Autonomías no supone que la Constitución asigne el fomento de la cultura a las Comunidades Autónomas confiando sólo a la responsabilidad de las mismas las acciones que se derivan de garantizar el derecho del acceso a la Cultura de los españoles, sino que, además de esas acciones legítimamente asumidas por las Comunidades Autónomas, *se mantiene al Estado como titular de un deber específico: el del Servicio de la Cultura.*

No hay contradicción en ese planteamiento constitucional, sino una doble respuesta a la exigencia del derecho de acceso a la cultura consagrado en el Título I. Obligatoriedad libremente ejercida por las Comunidades Autónomas que «podrán» asumir competencias en el fomento de la Cultura. Obligatoriedad impuesta como deber y atribución esencial al Estado, que además facilitará, de acuerdo con las comunidades autónomas, la comunicación cultural entre ellas.

La posición del Estado en virtud del artículo 149.2 se concibe, pues, como actividad concurrente con la de las Comunidades Autónomas y las competencias de aquél o de éstas deberán necesariamente catalogarse como concurrentes (se comparten función y materia), en el sentido que ya señalamos. Esta calificación general deberá presidir lo que de particular se diga en adelante. Pero es cuestión de la segunda parte de esta Ponencia.

2. La organización administrativa de los Centros de Depósito y Difusión Cultural. La incidencia en la misma de la estructura autonómica

Conocido el sentir general de nuestra Constitución sobre las competencias culturales, nos toca, a continuación, observar el concreto problema que el cambio de estructura estatal origina a la organización de aquellos centros.

Se me permitirá recordar unas palabras de Ludwig Stein que en los principios de este siglo decía: «Lo elaborado por la especie humana a su conveniencia y conforme a su plan, lo proyectado, lo deseado, lo alcanzado y conformado, lo llamamos cultura» y seguía: «Lo que sólo adquiere forma y figura por la aportación de la fuerza humana del trabajo, es un artefacto o un producto de la cultura». Bellas palabras que imperiosamente reclaman el más adecuado y delicado trato para aquellos centros donde la cultura y sus productos se depositan, como incalculable servicio a todas las generaciones.

Y el servicio nunca se ha marginado por los poderes públicos modernos, aunque su desarrollo no haya sido lo feliz y generoso que se pudiera reclamar. Sin remontarnos lejanamente en el tiempo, la existencia de centros públicos de depósito y difusión cultural es una constante, así como su convivencia con los privados, que no nos toca ahora plantearnos.

2.1. *Los Centros Públicos de Depósito y Difusión Cultural. La organización centralista previa al Estado de las autonomías*

En cuanto a los centros públicos de depósito y difusión cultural, la situación a la que se enfrenta la reestructuración estatal seguida de la Constitución de 1978 estaba caracterizada por un centralismo muchas veces criticado. La descentralización que el Estado de las Autonomías consagra no puede ser, sin embargo, una quiebra de la razón, sino la búsqueda de mayor racionalidad y el sano acercamiento a las personas y lugares protagonistas de la actividad y, lógicamente, de la actividad cultural. Esta es una idea inevitable respaldada, en cualquier caso, por los principios de unidad e interés general que no puede, sin embargo, cercenar en absoluto el ejercicio de los poderes que la Constitución reconoce a cada instancia político-administrativa.

El centralismo de que hemos hablado organizaba el desarrollo de la actividad del Estado que ahora examinamos a través de los siguientes instrumentos:

1.º) mediante la declaración de cuanto constituye el Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, con la amplitud de la definición recogida en el artículo 1 de la Ley 26/1972, de 21 de junio, y las consecuencias jurídicas correspondientes, conocidas de todos ustedes. Digase otro tanto del Tesoro Artístico.

2.º) mediante el establecimiento de un entramado de centros sometidos a un régimen determinado: Museos, Bibliotecas y Archivos Públicos, son los casos más sobresalientes.

3.º) en fin, a través de la especialización profesional de los cuerpos administrativos a los que se encargó genéricamente la tarea de custodia y conservación de fondos, su adecuado tratamiento y la de facilitar el estudio y consulta de aquéllos.

2.2. *El reparto de competencias en la Constitución. Los artículos 149.1.28 y 148.1.15*

Es evidente que los tres aspectos reseñados pueden ser objeto de alteración por la nueva estructura territorial. Para averiguarlo, volvamos de nuevo a servirnos de los textos constitucionales:

Precisamente, es éste uno de los puntos del Título VIII en que la Constitución se muestra con mayor claridad, aún cuando han sido los Estatutos de Autonomía los que han complicado el tratamiento de la materia, como vamos a ver:

La Constitución reconoce la competencia exclusiva del Estado en el artículo 149.1.28 sobre «los Museos, Bibliotecas y Archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». El sentido del precepto es tan claro que no deja dudas: el Estado tiene competencia exclusiva por sanción constitucional, es decir, competencia plena sobre la materia y de todas las funciones; pero esta generalidad se refiere sólo a ciertos Centros de Depósito Cultural y tiene alguna posible quiebra.

En efecto, el artículo que venimos analizando habla de Centros (Archivos, Bibliotecas...) «de titularidad estatal». ¿Cuáles son éstos? No lo dice la Constitución; y, sin embargo, es menester conocerlo. Para ello se dispone de dos posibles criterios, el territorial y el del interés. El primero destaca por su sencillez, pero paradójicamente impediría que el artículo examinado tuviera alguna razón de ser, porque, dividido el territorio nacional en su totalidad entre las diversas comunidades autónomas, todo cuanto allí se localizara sería de la competencia de ellas. Por eso, parece más adecuado adoptar el criterio del interés, y, en su seno, lo más seguro es entender que será de interés autonómico, de una determinada comunidad (frente al interés general), el Centro de Depósito y Difusión Cultural que se localice en el territorio de ésta y cuyos fondos exclusiva, o al menos predominantemente, se refieran a la historia o al modo de ser de la Región o atiendan a específicos servicios en favor de sus habitantes. La vía formal para la concreción de los centros de interés general, como sinónimos de los de titularidad estatal, puede ser varia y, aunque en principio debería decidirlo el ente titular de la competencia principal, éste es el Estado, parece más conveniente el acuerdo con cada Comunidad o una norma general que se manifieste con independencia de la actitud o talante de quienes se encuentren en una mesa de negociación.

Cuando los centros, según lo indicado, sean de interés para la Comunidad, el artículo 148.1.15 permite que en los Estados de Autonomía se asuman competencias sobre «Museos, Bibliotecas y Conservatorios de música de interés para la Comunidad». Si excluimos los Conservatorios, por su extensión al campo educativo, debemos reparar que no se citan los Archivos. O ello ha sido conscientemente omitido o constituye un olvido involuntario. Cualquiera que sea la respuesta resulta que, según el texto constitucional, sólo hay previsión competencial archivística en favor de los Entes Autónomos cuando los Archivos sean de titularidad esta-

tal. Y si, como parece lógico, existen archivos de interés predominante regional, el olvido es sólo subsanable mediante la asunción de la competencia por los Estatutos, amparada en el «fomento de la cultura» de que habla el artículo 148.1.17 de la Constitución y en la posibilidad de que correspondan a las Comunidades las materias no atribuidas al Estado expresamente, según el artículo 149.3 del mismo texto.

En cuanto a otros Centros de Depósito y Difusión Cultural, como fonotecas o filmotecas, la ausencia de enunciación constitucional puede suplirse con las referencias anteriores.

La posible quiebra a la competencia plena del Estado radica en el segundo inciso del artículo 149.1.28 cuando dice: «sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas». De esta participación en la competencia sólo podrían, en puridad, aprovecharse las Comunidades de primer grado, es decir, las que alcanzaron su Estatuto por la vía del artículo 151, aunque las demás, una vez transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, puedan ampliar en el mismo sentido su campo competencial (artículo 148.2).

Sin embargo, como señala con un lujo de argumentos que no vamos a reiterar Muñoz Machado, «el Estatuto de Autonomía hasta donde puede llegar es a afirmar la competencia de gestión de la Comunidad Autónoma sobre museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, pero, desde luego, no puede impedir que el Estado se reserve la gestión de algunos de estos establecimientos». Es intachable, de este modo, el artículo 11.7 del Estatuto de Autonomía Catalán que indica la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma sobre «los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, cuya ejecución no se reserve al Estado». El ejemplo no se ha seguido por otros estatutos y, por ello, lo que está claro en el esquema constitucional se ha convertido, innecesariamente, en problema discutido durante la negociación de los traspasos de servicios, llegándose a la solución, aceptable, de no realizar en el texto enunciativo de los acuerdos una definición de lo que se considera interés comunitario o superior, y acudir a la fórmula de remitirlo a un convenio de gestión, que permita, tanto identificar los centros de depósito y difusión cultural a que se refiere, como ampliar, por esta vía, la posibilidad de que las Comunidades de segundo grado participen en tareas de gestión de centros de titularidad estatal.

2.3. *Incidencia del diseño constitucional en la organización de los Centros de Depósito y Difusión Cultural*

Ya analizado el diseño general consagrado en la Constitución sobre las competencias en materia de Centros de Depósito y Difusión Cultural, consideremos cómo ha incidido el mismo en su organización.

Retomemos, para ello, los tres aspectos antes indicados de tales centros en el seno del Estado centralista pre-constitucional y añadamos los diversos caracteres que acompañan a los citados centros, sin pretender agotar sus calidades, tarea pretenciosa de mi parte y siempre insufi-

ciente ante los más completos conocimientos de Vds. Tales caracteres podrían ser resumidos en los que siguen: 1.º) constituyen un patrimonio especial, un verdadero tesoro que requiere cuidado y ordenación; 2.º) son testigos del esfuerzo de la Comunidad y, en ciertos casos, base inexcusable de la confianza o fe pública en el actuar público y privado, y 3.º) son el objeto de un servicio público esencial, porque los fondos documentales (lato sensu) o artísticos que se almacenan en Museos, Bibliotecas, Archivos, Hemerotecas etc. existen sin candados inquebrantables; antes bien, para uso y servicio de los ciudadanos.

Con estos datos cabría esperar que cualquier estudioso recomendara la centralización como única solución a los problemas. Sería el modo de garantizar, con simplicidad, la fidelidad de un servicio, que se ha calificado de esencial a la comunidad. Pero el reparo es inmediato por diversas razones:

1.ª porque conocido es el talante constitucional y a él debemos obedecer escrupulosamente; aunque convenga interpretarlo con corrección.

2.ª porque es legítimo y deseable que cada Comunidad Autónoma mime su patrimonio documental y artístico como sello imborrable de su propia cultura, y

3.ª porque, y ésto lo digo con personal convencimiento, la sana descentralización es beneficiosa para la prestación de los servicios y, sobre todo, de los que conectan de modo ineludible con el ciudadano, como el que nos ocupa.

Descentralización, entonces, pero racional. Que los afanes particularistas no lleguen a perjudicar lo que es, sin duda, servicio perfeccionable. Y, para ello, nada mejor que avanzar en sus distintas fases:

1.º *Creo imprescindible mantener la consideración de Patrimonio Español, de todos los pueblos de España, del conjunto de fondos artísticos, documentales y bibliográficos, al modo, quizás mejorable, como hizo la Ley de Defensa del Tesoro Documental y Bibliográfico.*

Me parece evidente que el Estado dispone de la habilitación constitucional para hacerlo: el artículo 46 obliga a los poderes públicos (entre ellos al Estado) a garantizar la conservación y a promover el enriquecimiento del Patrimonio Histórico y Cultural; el artículo 149.2 impone al Estado la consideración del servicio a la cultura como deber y atribución esencial; y, en fin, el artículo 149.1.28 declara como competencia exclusiva del Estado (competencia plena, según he repetido) la defensa del patrimonio cultural español contra la exportación y la expoliación.

2.º La acuñación del concepto Patrimonio Artístico, Documental y Bibliográfico español debe hacerse *por Ley, cuyo contenido no puede, sin embargo, vulnerar competencias autonómicas.*

Que la declaración sea por Ley obedece a un dato elemental, pues con ella se limitan derechos particulares, en beneficio del interés general.

Ahora bien, el contenido de aquella disposición no puede, en ningún caso, hemos dicho, suponer una inmisión abusiva en la esfera de funciones autonómicas. Por eso, puede regular cuanto suponga prevención al expolio o normación de la exportación.

Si la exportación ofrece pocos problemas, el expolio es un tema de mayor complejidad. Por expolio entendemos el ataque o agresión a la integridad patrimonial. Ahora bien, la integridad se quebranta no sólo cuando los fondos se destruyen, sino cuando los mismos no pueden cumplir los fines para los que existen y, por tanto, cuando su tratamiento puede entorpecer la confianza pública o impide las correctas consultas, información o investigación con economía, eficacia y celeridad. Aquí se enlazan las dos cuestiones últimas que examinaré.

3.º El patrimonio artístico, documental y bibliográfico y su tratamiento adecuado, no está en contradicción con la existencia de *Centros de Depósito y Difusión Cultural de distinto interés*, o si se quiere, titularidad.

Si el interés es puramente regional, las consideraciones anteriores permiten al Estado incidir sobre el ejercicio de las funciones autonómicas. Desde luego, que éstas últimas son de todo punto inapelables, pero existen aspectos que el interés general no puede desoir; a saber, el mantenimiento del principio de igualdad de los ciudadanos (artículos 14 y 149.1.1 de la Constitución), la normación sobre salidas del territorio español y la defensa contra la expoliación, según se dijo. No olvidemos que el artículo 149.2 se inicia con la expresiva frase «sin perjuicio» y culmina con la referencia a la intercomunicación cultural.

Podrán aquí concurrir dos normas de origen distinto (Estatual-Comunitario) que darán entrada al juego de preferencias previsto en el artículo 149.3, sin olvidar la posibilidad, de leyes armonizadoras contempladas en el apartado 3 del artículo 150 de la Constitución.

Cuando el interés es estatal, la plenitud de competencias del Estado admite la colaboración gestora de las comunidades. También el Estado, merced ahora a la amplitud de sus competencias normativas, puede incidir en el total contenido de las tareas de gestión, sin previas limitaciones generales.

4.º Por último, de cuanto antecede se deduce que la situación actual y futura de los *especialistas* en el desarrollo de las tareas exigidas para el concreto funcionamiento, interno y externo de los servicios, no puede ser considerada con superficialidad.

Es éste un tema básicamente funcionarial y que viene afectado por tres datos: la existencia de una reestructuración estatal, primero; en segundo término, la reforma de la Administración Pública y, por último, que nos encontramos en presencia de cuerpos administrativos especiales.

Cronológicamente, precede a todo ello en el tiempo el traspaso de funcionarios a las Comunidades Autónomas y la razón de que así sea radica en que los servicios traspasados deben serlo de modo tal que permi-

tan inmediatamente a la Comunidad recipiendaria seguir prestándolos en las mismas condiciones que lo hacía el Estado. Recibidos, la capacidad de organización interna por la Comunidad, queda fuera de toda duda.

Lo que se transfiere es, en suma, servicios y plazas o puestos de trabajo; así es la teoría, si bien aquéllos van acompañados del funcionario correspondiente con nombre y apellido, pero con posibilidad de modificación, salvo que otras razones y otras disposiciones prevengan alguna limitación.

Y en efecto, la limitación se encuentra en la Ley del Proceso Autonómico cuyos artículos 25 y 26 integran a los funcionarios transferidos en la Comunidad Autónoma correspondiente, de que dependerán orgánica y funcionalmente, restringiendo temporalmente su movilidad. No obstante el artículo 28 recorta el principio, al indicar: «Tendrán carácter nacional los cuerpos o escalas de funcionarios a los que en el futuro una Ley de Estado asigne dicho carácter. Las funciones propias de estos cuerpos o escalas deberán ser desempeñadas en las comunidades autónomas por funcionarios procedentes de las mismas.

Dejando a un lado, sin embargo, esta normativa especial, cualquier solución, a mi entender, debería atender a dos consideraciones: la especialidad de la función y la reorganización del servicio.

La reorganización del servicio es de la libertad, incluso del esperable ingenio de la Comunidad. Pero la especialidad de la función es un dato incontestable y común al servicio, cualquiera que sea la instancia política encargada del mismo.

Por ello, sería conveniente mantener la especialización, facilitar el acceso unificado al Cuerpo encargado de ejercitarla y atender técnicamente, que de ello y no de privilegios inadmisibles se trata, a la organización de la función, lo que nunca habrá de contrariar la libertad de estructuración de los servicios que, según su acomodo, estimen las Comunidades Autónomas.

Es, a mi entender, la forma más correcta de asegurar un servicio esencial y la que más facilidades otorga para conseguir la comunicación que el artículo 149.2 impone al Estado. La exigencia del acuerdo de las Comunidades será cotidiana tarea que se debe forjar a través de los múltiples mecanismos de cooperación que en el campo cultural son constantes en los países que reconocen centros internos con autonomía de poder.

Muchas gracias.